





*Apuntes críticos*  
*Visión Colombia 2019*



*Apuntes críticos*  
*Visión Colombia 2019*

© **Politécnico Grancolombiano 2006**

Calle 57 No. 3 – 00 Este

PBX: 3 46 88 00 – Fax: 3 46 92 56

www.poligran.edu.co

Bogotá, junio de 2006

**Primera edición 2006**

ISBN 958-8085-66-7

Número de ejemplares: 1.000

Editorial Politécnico Grancolombiano

Facultad de Negocios Internacionales

**Vicerrectoría Académica**

Carlos Julio Pineda

**Compilador**

Marcela Giraldo

**Editora general**

Camila González

Blanca Marlene Huertas

Ángela Sánchez

**Editoras**

Eduardo Norman Acevedo

**Coordinador editorial**

Carolina Jaramillo Carvajal

**Coordinadora de producción editorial**

Lemoine Comunicación

**Diagramación y armada electrónica**

**Diseño de carátula**

Editorial Kimpres Ltda.

**Impresión y encuadernación**

Impreso y hecho en Colombia

*Printed in Colombia*

Editorial perteneciente a la Asociación de Editoriales Universitarias de Colombia, Aseuc.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro óptico para fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial.

## CONTENIDO

---

|                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PRESENTACIÓN</b>                                                                                            | <b>11</b> |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                                                                            | <b>17</b> |
| Globalización para la internacionalización:<br>Cómo construir una nueva agenda<br><i>Ernesto Samper Pizano</i> |           |
| <b>PALABRAS DEL PRESIDENTE ÁLVARO URIBE VÉLEZ</b>                                                              | <b>23</b> |
| <b>PRIMERA PARTE: LA ESTRATEGIA<br/>DEL CRECIMIENTO Y EL ENTORNO MACROECONÓMICO</b>                            |           |
| La agenda 2019. Estrategia de crecimiento<br><i>Santiago Montenegro</i>                                        | 31        |
| Restricciones al crecimiento: violencia,<br>impuestos y subsidios<br><i>José Darío Uribe</i>                   | 55        |
| Riesgos contra la estrategia del crecimiento<br><i>Roberto Junguito</i>                                        | 63        |
| El problema: La inequitativa distribución<br>del ingreso más que el mercado interno<br><i>Gabriel Misas</i>    | 71        |
| Discusión más política que técnica<br><i>César González</i>                                                    | 79        |

## SEGUNDA PARTE: DESARROLLO SOCIAL

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| El desarrollo social en la Visión Colombia 2019<br><i>José Fernando Arias</i> | 87 |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Buscar una recomposición<br>de responsabilidades sociales<br><i>Juan Carlos Ramírez Jaramillo</i> | 127 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| El crecimiento para el bienestar ciudadano<br><i>Eduardo Díaz</i> | 135 |
|-------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| La salud es más que el sistema<br>de aseguramiento<br><i>Alonso Gómez</i> | 149 |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| Seis retos en salud hacia 2019<br><i>Ramiro Guerrero</i> | 157 |
|----------------------------------------------------------|-----|

## TERCERA PARTE: TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Hacia una sociedad más igualitaria<br>y solidaria<br><i>Cecilia María Vélez White</i> | 169 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Falta viabilidad de las metas propuestas<br><i>Pablo Michelsen Niño</i> | 191 |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| Los silencios de la agenda 2019<br><i>Óscar Ibarra</i> | 201 |
|--------------------------------------------------------|-----|



La deserción escolar en la educación básica y media 209  
*Soraya Vargas*

Ciencia, tecnología e innovación en Colombia 215  
*María del Rosario Guerra*

En ciencia y tecnología nos queda mucho  
camino por recorrer 233  
*Fernando Chaparro*

#### **CUARTA PARTE: ENERGÍA, PETRÓLEO, GAS Y BIOCOMBUSTIBLES**

Urge la diversificación en el consumo de energía 251  
*Luis Ernesto Mejía*

Redireccionar la política energética 281  
*Amilkar Acosta*

Grandes desafíos para el sector 289  
*Antonio Urdinola*

Colombia *ad portas* de perder  
la autosuficiencia petrolera 297  
*Julián Pertuz*

Apuntes finales 307



## PRESENTACIÓN

**D**efensores y opositores se dieron cita del 22 al 24 de noviembre de 2005 en las instalaciones del Centro de Convenciones de Paipa (Boyacá) para analizar la propuesta del gobierno del Presidente Uribe Visión Colombia 2019 – Segundo centenario.

Se trató de un ejercicio amplio, plural y democrático, con base en cuatro unidades temáticas en las que uno a uno los ministros del gobierno sustentaban la propuesta oficial y a su turno ponentes de una alta calidad y reconocimiento académico e investigativo iban planteando sus críticas y aportes a este Plan.

Fue bien recibida por parte de los asistentes al Foro el planteamiento del presidente Uribe con respecto a que “el gobierno no asumirá una posición defensiva sino receptiva” frente a las observaciones y críticas hechas en este y en otros muchos espacios al Plan 2019.

Los lectores encontrarán en estas páginas la valoración de la Agenda 2019 en cuanto a: “La estrategia de crecimiento y el entorno macroeconómico”, “El desarrollo social”, “La tecnología y la educación” y “Energía, petróleo, gas y biocombustibles”. Al fi-

nal del texto se recoge una breve recopilación de los principales ángulos del debate. Las distintas ponencias se reproducen en forma de una versión libre editorial, pero sin embargo, presenta un abanico muy amplio de opiniones.

El Foro de Paipa se inscribe dentro de unos encuentros anteriores en septiembre de 2003 y 2004, organizados por la alianza estratégica para actividades académicas e investigativas entre el Politécnico Grancolombiano y la Corporación Escenarios, cuya secretaria ejecutiva está a cargo de la Facultad de Negocios Internacionales.

Los panelistas reconocieron el invaluable aporte del documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y en colaboración de distintos estamentos del gobierno y presentarlo para discusión en diferentes escenarios del país, de manera que se constituya en una herramienta de orientación para el desarrollo colombiano.

Sin embargo, anotaron que este Plan es un primer borrador y puede ser enriquecido en los distintos foros que se han realizado con tal propósito. Aunque el documento refleja un trabajo juicioso en cuanto al diagnóstico y al establecimiento de metas, la propuesta se queda corta en la explicación de los mecanismos para alcanzar esas metas y la factibilidad de implementación de las políticas allí plasmadas, señaló el rector del Politécnico Grancolombiano, Pablo Michelsen.

El ex presidente y director de la Corporación Escenarios, Ernesto Samper Pizano hizo un reconocimiento al que considera el aspecto más positivo como es la construcción de una visión de largo plazo, a la vez subrayó que posiblemente su mayor debilidad reside en su falta de articulación.

Tal vez el debate más álgido fue el relacionado con el módulo económico, en el que después de la presentación de las metas de crecimiento por parte del director del DNP, Santiago Montenegro, y después de la intervención del gerente general del Banco de la República, José Darío Uribe, los analistas Roberto Junguito, Gabriel Misas y César González coincidieron en interrogar acerca de cómo se articularía el Plan 2019 con los planes de desarrollo cuatrienales y en que se subvalora la expansión del mercado interno, lo que sustenta la intención de volcarse más abiertamente hacia los mercados externos.

Es urgente “que estos consensos se formalicen en un gran acuerdo político y es la oportunidad para propiciar una verdadera discusión nacional sobre el futuro del país”, sostuvo César González.

En el módulo social la vocería del gobierno estuvo a cargo del viceministro de Protección Social, Ramiro Guerrero y del director de Desarrollo Social del DNP, José Fernando Arias. El debate fue pormenorizado y acalorado en vista de que estos temas —de empleo, pobreza y desigualdad; protección social, salud, pensiones y aseguramiento; población y mortalidad infantil y materna; gasto social y equidad; índices de desarrollo humano y calidad de vida; ingreso de los hogares y factores de inclusión y exclusión social— son altamente sensibles y porque en ellos transcurre el diario vivir de los colombianos.

Juan Carlos Ramírez abordó la necesidad de propugnar por una recomposición de las responsabilidades sociales y apuntaló que el tema tan esencial de la pobreza apenas ameritó de unos pocos párrafos por parte del documento del gobierno. Eduardo Díaz se refirió a la necesidad de que los programas sociales sean sólidos, consistentes y tengan permanencia, y señaló el peligro de

que se maneje una dimensión de la focalización como estrategia cuando es apenas un mecanismo. Por su parte el ex ministro de salud, Alonso Gómez sostuvo que la salud va más allá que el aseguramiento y reclamó que la Agenda 2019 adolece de una nueva conceptualización del sistema de salud para responder mejor a las necesidades de la población.

El panel de educación y ciencia y tecnología estuvo presidido por la ministra de Educación, Cecilia María Vélez y la directora de Colciencias, María del Rosario Guerra. Tal vez éste es reconocido como uno de los temas más complejos por la particularidad de sus propuestas y tratamiento. Posiblemente es en el que mayor distancia hay entre las posiciones y propuestas del gobierno y los panelistas del sector.

De nuevo se abordaron los temas de la cobertura y la calidad, la articulación con el mercado laboral y el fortalecimiento institucional. Las críticas no se hicieron esperar y Pablo Michelsen anotó que el Plan 2019 adolece de estudios de factibilidad y mecanismos para el cumplimiento de las metas, las cifras en que se fundamenta el diagnóstico son dispersas y desactualizadas, el país no tiene certeza de que la calidad de la educación aumente al mismo ritmo que la cobertura y califica que la situación del sector aún sigue siendo “desastrosa”.

Por su parte el rector de la Universidad Pedagógica, Óscar Ibarra expresó su coincidencia en varios aspectos con el del Politécnico Grancolombiano y agregó que: “La educación es un acto transversal y por tanto estratégico y no se puede seguir pensando en términos de ciclos básicos y estructura escolar”.

En respuesta a la presentación de Colciencias sobre el futuro de la ciencia, la tecnología y la innovación, el especialista Fernando Chaparro sostuvo que en el Plan no se hace un puente entre

los sectores primarios de la economía y esta área. También dijo que tiene muy poco desarrollo con respecto a cómo se va a lograr que la producción de conocimiento pueda mejorarse y fortalecerse a través de una mayor inversión y a la vez logre traducirse en términos de impacto socioeconómico.

El cuarto módulo de petróleo, gas y biocombustibles liderado por el ministro de Minas, Luis Ernesto Mejía abocó el problema de la posible falta de autosuficiencia petrolera a la que está ad portas el país. Los especialistas en este sector Amilkar Acosta y Antonio Urdinola alertaron sobre los graves problemas del sector y sobre la posible crisis de desabastecimiento que se avecina.

“A raíz de la negociación del TLC se puso de manifiesto que el país lejos de la integración regional ha venido aislándose con respecto a los procesos regionales”, denunció el senador Acosta y agregó que debido al prurito de una relación bilateral como es la de Colombia con Estados Unidos, el país ha perdido el liderazgo de más de treinta años del proceso de la CAN.

Por su parte el ex ministro Urdinola agregó que “la presentación política de estos temas es muy compleja, porque el Presidente Uribe hace política industrial con exenciones del IVA o de renta, los biocombustibles en el caso del etanol y del diesel están exentos de impuestos de consumo y generan mayores precios al productor. Esto lleva a que el consumidor no pague esos impuestos”.

Finalmente los participantes en el debate coincidieron en que el Plan 2019 tiene un enfoque muy economicista sobre la mayoría de los temas y debe enfatizar más en la construcción del capital social como construcción de sociedad. Se deben especificar los propósitos y las formas de edificar la institucionalidad que generen cohesión e identidad y que, al mismo tiempo, preserven la diversidad y el proceso regional. Hace falta que Colombia se

piense como sociedad y vea cómo se cimienta tejido. Respecto a los mercados interno y externo, puede ser importante darle un papel protagónico al sector social, no sólo como asistencialismo sino como promotor de demanda interna.

Un plan de desarrollo como Plan Visión Colombia 2019 que trate de abarcar lo divino y lo humano termina fallando y presentando pocas realizaciones porque un documento debe partir de fijar prioridades en todos los campos y áreas, pero es indispensable tener un sentido de la realidad.

El documento debe ser adoptado por consenso y consultar muchas realidades e instituciones, pero debe hacerse un esfuerzo de profundidad en todas las áreas para tratar de aterrizar y ver las verdaderas posibilidades: ¿qué se debe alcanzar primero para lograr ese sueño de tener un país al nivel de los grandes países desarrollados? Se habla de doctorados cuando se hace referencia a problemas graves de deserciones escolar, se habla de coberturas y alcances en salud cuando se plantean cifras alarmantes de desnutrición infantil. El documento debe aterrizar más.



INTRODUCCIÓN

# GLOBALIZACIÓN PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN: CÓMO CONSTRUIR UNA NUEVA AGENDA

ERNESTO SAMPER PIZANO \*

---

\* Presidente Corporación Escenarios. Ex presidente de la República.



● Estamos preparados para afrontar el formidable desafío de la globalización implícito en retos como el desarrollo del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos? ¿Tenemos los recursos financieros necesarios para atender esta apuesta global? ¿Qué tan rezagados estamos en materia de ciencia y tecnología? ¿Qué nos hace falta en términos de infraestructura? ¿Cuál es el papel de la educación en el esfuerzo por mejorar nuestra competitividad?

Estos son apenas algunos de los múltiples retos e incógnitas que enfrenta el país ante la inminente tendencia globalizante que permea todo el orden mundial y particularmente América Latina. Con el ánimo de explorar respuestas tentativas a los principales interrogantes y abrir horizontes hacia un debate público sobre un tema tan crucial para el país, la Corporación Escenarios y la Universidad Politécnico Grancolombiano, convocaron a un destacado grupo de expertos en la materia para elaborar un inventario inicial sobre los temas prioritarios de la Agenda interna para la globalización de Colombia. El seminario tuvo lugar en la ciudad de Paipa ( Boyacá) los días 3 y 4 de septiembre de 2003.

El eje inicial del debate versó sobre el panorama actual de la competitividad nacional. La competitividad es un problema sistémico, son los sistemas los que compiten no los países; un país, por ejemplo, puede tener un excelente sistema educativo y un mal sistema de innovación tecnológica que le impide ser competitivo. Las economías, además, no son competitivas frente a sí mismas sino en relación con otras economías. Entendemos que el problema de fondo de la competitividad en el marco de la globalización tiene que ver con la utilización, repartición y combinación internacional de los factores de producción. En ese contexto es urgente evaluar el conjunto de capacidades, oportunidades y amenazas de la competitividad en la Colombia del siglo XXI y otorgarles una prioridad a través del diseño de una Agenda interna de largo aliento.

A partir de este análisis, los expertos abordan temas prioritarios en el contexto de la globalización, tales como el panorama de la tecnología nacional y las políticas de desarrollo, así como la situación de la educación nacional en un mundo global. Se analizan también el estado de la informatización y las políticas de fomento de la integración digital en el país. El mundo de hoy no está ya dividido entre los que tienen y no tienen sino entre los que saben y los que no saben y, lamentablemente, nosotros estamos del lado de los que no saben, nos falta equipamiento tecnológico, niveles de conectividad, alianzas estratégicas para la innovación regional y políticas públicas claras en materia de producción, distribución y asimilación del conocimiento. Temas como el aprovechamiento de la biodiversidad en sus infinitas posibilidades de nuevos hallazgos genéticos, la utilización de patentes internacionales con fines humanitarios o el aseguramiento de la propiedad intelectual del conocimiento tradicional son aspectos pertinentes en la nueva agenda tecnológica para la competitividad. También

el mejoramiento de nuestros niveles de conectividad y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación como herramientas fundamentales de la propuesta globalizante.

Ante las crecientes presiones por expandir los tratados de libre de comercio en el orden mundial es indispensable debatir temas tan relevantes como los acuerdos de integración económica y las estrategias de negociación dentro de un concepto amplio de regionalismo abierto que consiste en no colocar todas las manzanas del comercio colombiano en un solo canasto. Vender no es solo un problema de producción, también es de financiación. El seminario también se ocupó de este asunto, incluida una lectura crítica sobre las posibilidades del sistema financiero nacional para colocarse a la altura de las nuevas exigencias globales. La construcción de una nueva infraestructura para el desarrollo en la cual estamos atrasados entre diez y quince años es otra variable que fue analizada.

Colombia forma parte del sistema regional latinoamericano. La región atraviesa por una crisis de gobernabilidad explicada parcialmente por la crisis de sus políticas recientes de desarrollo. La introducción de variables como la estabilidad, macroeconómica ha marcado una pauta significativa en el contexto latinoamericano. América Latina, durante los últimos veinte años, “compró” la tesis de la estabilidad como la de la gobernabilidad en democracia. No hay nadie hoy en la región que piense en generar desarrollo o crecimiento apelando a expedientes inflacionarios ni nadie que se atreva a proponer salidas autoritarias. El populismo inflacionario y los golpes de Estado ya no figuran en el diccionario latinoamericano.

De manera adicional, el tema de la sustentabilidad del desarrollo, como parte de una preocupación global, es referente obligado de cualquier apreciación que se haga sobre desarrollo competitivo.

Los países industrializados asocian el tema de la sustentabilidad con la preservación del entorno mientras que los países en desarrollo, particularmente desde la Cumbre de la Tierra, consideran que esa sustentabilidad incluye los aspectos relacionados con el desarrollo social y sus relaciones con la naturaleza.

Plantear desde ahora la relevancia de este debate sobre cómo globalizarnos antes de que nos globalicen es, además, la mejor manera de ayudarle al país a mejorar su gobernabilidad en el mediano plazo. Parte del problema radica en que tenemos que salirnos de la agenda que nos impone la lucha contra la violencia que nos afecta institucionalmente. Los ciudadanos tienen derecho a pensar en otros temas distintos a la bitácora de la guerra. Se trata de garantizarles el derecho al futuro a través de la construcción colectiva de alternativas que partan de una visión de país que tenemos que construir entre todos siguiendo las admoniciones de Lincoln para quien “un pueblo sin visión no prevalece.”

PALABRAS DEL PRESIDENTE  
ÁLVARO URIBE VÉLEZ





**E**l país necesita visión de largo plazo, ejecución, metas, evaluación y, por supuesto, metas finales antecedidas de metas parciales. Un trabajo cotidiano muy exigente sin visión de largo plazo, no produce el resultado que al final la sociedad busca. Este elemento articulante es la confianza. Si hay una visión de largo plazo, pero no un esfuerzo cotidiano, se impide que esa visión se consiga. Así, lo que en un inicio constituía una gran ilusión, se puede tornar en una frustración. En la historia colombiana ha habido mucha proposición macro de largo plazo importante, pero no ha habido persistencia ni esfuerzo cotidiano para convertir esa visión en realidad.

El Plan Visión 2019 tiene sin duda un eje articulador: una revolución educativa permanente y en permanente ajuste. Aunque hasta ahora el documento es un borrador, un punto de referencia para alimentar la discusión, como se expresó en su lanzamiento el 7 de agosto en la Quinta de San Pedro. Más adelante, el Departamento Nacional de Planeación irá produciendo nuevos documentos para discusión que recojan los debates que se vayan presentando en el camino.

A los cuatro elementos propuestos por los ponentes como articuladores del Plan: equidad, crecimiento, gobernabilidad y competitividad, le agregaría la seguridad. Se debe superar esa aparente contradicción entre seguridad y política social: si no hay seguridad, no hay confianza para invertir, y sin crecimiento no hay recursos para la política social. A la vez en un Estado de opinión, donde se necesita una política de seguridad sostenida en el tiempo, se requiere para su sostenibilidad el apoyo de la opinión y ésta necesita que la política de seguridad sea eficaz y democrática, pero que esté acompañada de una política social.

La seguridad democrática no es un eje articulador, pero sí debe ser articulador porque en la historia de Colombia ha habido conflicto entre democracia y seguridad, cuando son dos valores que tienen que ser concluyentes en cualquier democracia moderna. La seguridad se veía como una actitud anticivilista, hoy hay que superar eso. Muchas actitudes a favor de la seguridad en Colombia también se fueron en contra del valor democrático. Es necesario motivar una gran pedagogía y proponer la conjunción de estos dos valores como uno de los ejes articuladores. Esos factores contraculturales necesitan de un gran esfuerzo de mediano y largo plazos para que sean superados.

La equidad y el crecimiento deben ir de la mano. Colombia ha ignorado, a pesar de que la Constitución de 1991 lo incluye, que el punto más importante de gobernabilidad es hoy la democracia participativa. Hay que hacer un gran balance entre democracia representativa y participativa. La primera no funciona si no hay adhesión popular a las instituciones que se están gobernando.

El enlace de este Plan entre uno y otro cuatrienio se garantiza justamente en la medida en que haya gobernabilidad. Por eso es fundamental examinarla en la base popular, en la esfera partici-

pativa de la democracia. Un plan impuesto no genera adhesión popular, uno democráticamente construido, sí. Por eso se debe crear esa adhesión popular estimando la discusión para lograr un acuerdo tras otro. Esto permite el tránsito de un plan al otro. Al pueblo no se le puede llamar solamente a que sea ejecutor, ni se puede pretender seducirlo con la proposición de que va a ser el beneficiario, debe ser invitado a ser el constructor, el ideólogo.

También se ha tenido un especial cuidado en ajustar el Plan a las metas sociales del milenio, al igual que a las metas del Protocolo de Río. El país no puede seguir ignorando estos acuerdos. Para la confianza nacional e internacional de Colombia se debe trabajar en la seguridad democrática, en el cumplimiento por parte del país de las metas sociales globales y en la transparencia. Sin transparencia no hay confianza ni gobernabilidad. No se puede hablar de metas sociales sin estrategias de crecimiento que las haga posibles y no se puede hablar de esa estrategia si no existen unos factores de confianza que lo posibiliten. También es importante estar midiendo los indicadores sociales en sus cifras absolutas y en sus pesos relativos. El microcrédito y los subsidios ayudan a eso.

Uno de los factores de gobernabilidad es que la gente se estimule con las metas parciales. Por eso es muy importante que este Plan tenga metas parciales en todas las áreas. El Plan está previsto para ser cumplido el 7 de agosto del año 2019. Algunas metas parciales deben cumplirse para el 20 de julio de 2010. Las metas parciales ayudan en gran medida al cumplimiento del total, son un factor anímico. No sigamos endulzándole el oído a los colombianos hablándoles de lo social en abstracto, hagámoslo en concreto. Empecemos con unas metas parciales como una plena cobertura en régimen subsidiado en salud, pero también esforzarnos en el cualitativo: qué clase de servicio se le va a prestar a la gente.

La sociedad colombiana no puede mirarse como una contradicción entre los estratos 5 y 6, y 1 y 2. La mirada debe concentrarse en la clase media. A ésta que mantiene unos salarios muy ajustados, no se le puede privar de algunos subsidios como los del costo de la educación pública. Por tanto, es vital revisar el concepto de subsidios.

A su vez, las metas de crecimiento tienen dos actores: el sector privado especialmente y el Estado como generador de confianza. El Estado debe ser un actor social muy activo que garantice la equidad y que no obstruya el crecimiento. Es grave que el Estado sea indiferente o pasivo frente a cualquiera de las dos. En el crecimiento no basta que se quede quieto. La construcción de confianza inversionista debe ser compatible con el crecimiento para que el sector privado sea inversor en el sector social, teniendo en cuenta las responsabilidades del sector privado.

En cuanto a las economías interna y externa, es grave subestimar un mercado interno, que como han dicho, no es pequeño sino pobre, como factor para enganchar demanda. Uno de los imperativos para la inserción de Colombia en un mercado global es el requerimiento de los inversionistas nacionales y extranjeros. Un pequeño inversionista quiere estar donde haya la inversión grande porque la pequeña empresa hoy se mantiene en una relación muy íntima con la gran empresa.

En ese sentido se requiere un gran esfuerzo para que el país se inserte en la economía mundial y se le dé a las clases pobres capacidad de consumo. No es suficiente nuestra capacidad inmediata de subsidiar para crear una demanda del tamaño que la requieren las grandes inversiones. Éstas dependen de la capacidad nacional de lograr acuerdos, que hoy son los de libre comercio, los cuales tienen un gran componente de comercio administrado,

cuotas, exclusiones técnicas, periodos muy largos de transición e instrumentos para enfrentar las crisis.

Una mala denominación de estos acuerdos, ha llevado a que se les cargue con un gran debate ideológico que lo hace inconveniente. En síntesis, no se debe polarizar el debate sobre qué es lo que prevalece si economía externa o interna. A favor de la economía interna, está la tesis de que 52% de los colombianos se encuentra en la pobreza y en la medida en que esto se combata, se convertirá en un factor muy positivo para elevar la proporcionalidad entre el número de habitantes y la capacidad adquisitiva. En la medida en que nos incorporemos a la economía mundial nos llegan inversiones que ofrecen impulso en este sentido.

A su vez, el Tratado de Libre Comercio busca acceder al mercado de Estados Unidos en condiciones de equidad. Esa inserción en el mercado estadounidense es inevitable. Mientras que por ejemplo el acuerdo con Suramérica ayuda mucho políticamente, pero en lo económico no ofrece ventajas en el corto plazo.

Acerca del tema tributario, asunto importante del Plan, la estructura colombiana necesita tres cosas: seguir ampliando bases, reducir tarifas para hacerlas más competitivas y simplificar procedimientos.

Al final, es vital entender que un debate democrático sin fraternidad no es garantía para el pluralismo. Éste busca poner a los contradictores a sintetizar y buscarle salidas a la sociedad, si el mundo no fuera así, no sería dialéctico. Un debate pluralista de antagonismos insuperables es un debate sin movilidad y la fraternidad ayuda a que el antagonismo sea superable. El pluralismo es compatible con la tolerancia. Por eso, ante todo, el debate debe fluir.



Primera parte

# LA ESTRATEGIA DEL CRECIMIENTO Y EL ENTORNO MACROECONÓMICO







# LA AGENDA 2019

## ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO

SANTIAGO MONTENEGRO\*

---

\* Director del Departamento Nacional de Planeación.



**E**L 7 DE AGOSTO DE 2019 es una fecha histórica y simbólica muy importante porque Colombia estará celebrando dos siglos de vida política independiente. De ahí surgió la propuesta del Presidente de hacer el ejercicio de pensar cómo deberá ser el país para ese momento. En 2019 deberá, y mucho antes de esa fecha, ser un país en paz, donde como dijo Darío Echandía, a lo largo y ancho de su territorio todos puedan salir a pescar de noche.

Un país en donde haya mayor igualdad de oportunidades con acceso universal a educación básica y media, mayor cobertura en educación superior, aseguramiento universal en salud y acceso a espacio público adecuado para toda la población. Un país en el que todas las familias tengan una vivienda digna, desde este momento hasta 2019 se formarán cerca de 3.9 millones de hogares, entonces se tiene el reto de construir igual número de viviendas y para reducir el déficit habitacional también en lo cualitativo, se deben arreglar 800.000 residencias adicionales. Si se hace ese esfuerzo, el déficit se habrá reducido de 30 a 12%, no a cero.

Se debe vislumbrar una economía que aproveche a plenitud sus recursos productivos, no sólo en cuanto a trabajo y capital,

sino los del campo, biodiversidad, hídricos y su localización geográfica. Una economía que sea la base material para el logro de todos esos objetivos y que fundamente su desarrollo en ciencia, tecnología e innovación. De ahí la importancia de comenzar a invertir con mayor agresividad en estos últimos tres campos y llegar a la meta de por lo menos 1,5% del PIB y un Estado transparente y eficiente que funcione por completo con base en resultados.

## **Criterios de la política pública**

Colombia y el resto de América Latina han implementado durante varios años, con mayor o menor intensidad, políticas en lo que se ha llamado el consenso de Washington. Al analizar los resultados de algunas de éstas, es claro que la democracia y economía de mercado son condiciones necesarias pero no suficientes para el logro de las grandes metas sociales.

También, el crecimiento es un medio mas no un fin, para el logro de esas metas sociales, y por ello es necesario desarrollar políticas explícitas para su alcance. Es ineludible hacer un gran esfuerzo por evaluar y hacer seguimiento a la inversión social. Para esto es clave la información, que constituye uno de los insumos más escasos y precarios de la política pública. La información es a las políticas públicas, lo que el agua al pez. Si no hay agua el pez muere. Por ello en el documento *Plan Visión Colombia 2019 - Segundo centenario* se hace énfasis en los sistemas de información y de datos.

La Constitución de 1991 incrementó bastante el gasto público en general y el social en particular. Durante varios años se careció de información, sólo la hay sistemática desde 2001. Por eso hoy en día alcaldes y gobernadores son conscientes de que la información existe y los resultados serán evaluados en la esfera pública.

Por ejemplo, debido a la falta de información, Colombia está repartiendo 25 billones de pesos, que constituyen 14 puntos del PIB en subsidios y el documento muestra que alrededor de la mitad de esa cifra, 7 puntos del PIB, se va hacia estratos altos. En el caso de las pensiones, 90% de ellas están subsidiadas con destino a personas que no son pobres. Se evidencia, entonces, un problema importante de focalización de gasto. Se podría hacer mucho en términos de reducción de la pobreza si se focalizan bien esos recursos hacia los sectores más pobres, si se cuenta con fuertes sistemas de información, lo cual debe ser un propósito nacional.

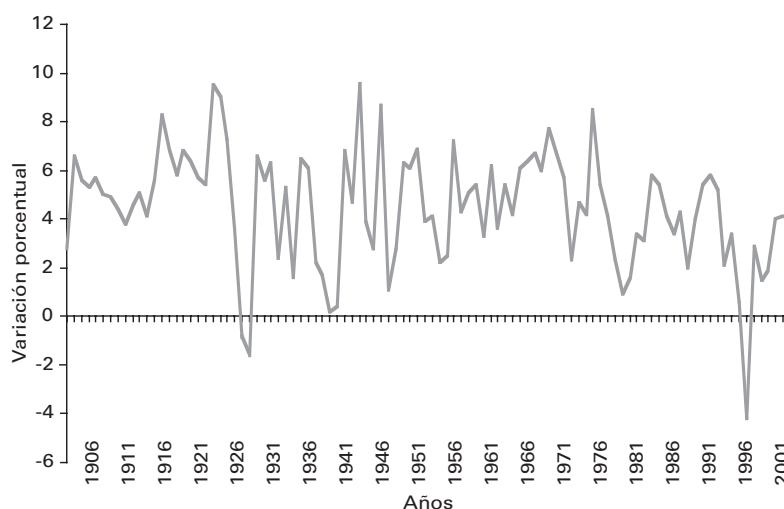
## **De dónde venimos**

El documento hace una reflexión de lo que ha sido el país: de dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde vamos. En cuanto al interrogante, de dónde venimos, trata de ver las fortalezas de Colombia. El sistema educativo ha confundido la historia política institucional del país con la de la violencia. Por supuesto, ha habido una violencia muy grave en muchos periodos pero esa no constituye la historia política institucional. El balance del país incluye pasivos como las debilidades institucionales y la violencia, pero también activos.

Los activos institucionales, económicos y sociales del país comienzan por las instituciones políticas. Colombia tiene mucho que mostrar en su sistema político electoral. Durante el siglo XX tuvo el menor número de dictaduras militares y la menor duración de éstas en el continente. Es un caso extremo en este panorama. Desde 1880 fue el país, junto con Argentina, con el menor número de cambios en su Constitución. Venezuela, por ejemplo, ha tenido diecinueve constituciones.

La estabilidad política se extendió también a la economía. En un siglo, Colombia logró multiplicar cien veces el PIB y nueve el ingreso por habitante (Gráfico 1), salvo dos años durante la Gran Depresión. Sólo en 1999 la economía se contrajo en términos absolutos, evitó la hiperinflación, un escenario familiar en gran parte de los países del continente. Colombia ganó, no perdió la década de los ochenta, logró diversificar su economía, aumentar su coeficiente exportador y cuando se dio la crisis de la deuda en el ámbito internacional junto con Kenia fue el único país que ni siquiera reestructuró sus obligaciones externas.

**Gráfico 1. Tasas de crecimiento 1906 – 2004**



Fuente: Dane-DNP.

## **Dónde estamos**

Colombia también tiene importantes logros sociales para exponer (Cuadro 1). Si se compara la situación de hace cien años con los avances logrados hasta 2005 se tiene por ejemplo: que hace cien años la esperanza de vida al nacer era de 37 años, en

tanto que para el año que en mención se sitúa cercana a los 72; hace un siglo la mortalidad infantil por cada mil niños nacidos vivos era de 204, para ese año es de 24.4; incluso la estatura de los colombianos creció de manera significativa el siglo pasado, más que la de los japoneses, lo cual constituye un indicativo de progreso social y material; de igual modo, la tasa de analfabetismo era de 58%, en 2005 está en 7,6%; hace cincuenta años los colombianos mayores de 15 años estudiaban sólo 2.2 años en toda su vida, en 2005 la cifra llega a 7.6; la cobertura bruta en educación primaria era de 21%, el año señalado está casi en 115%.

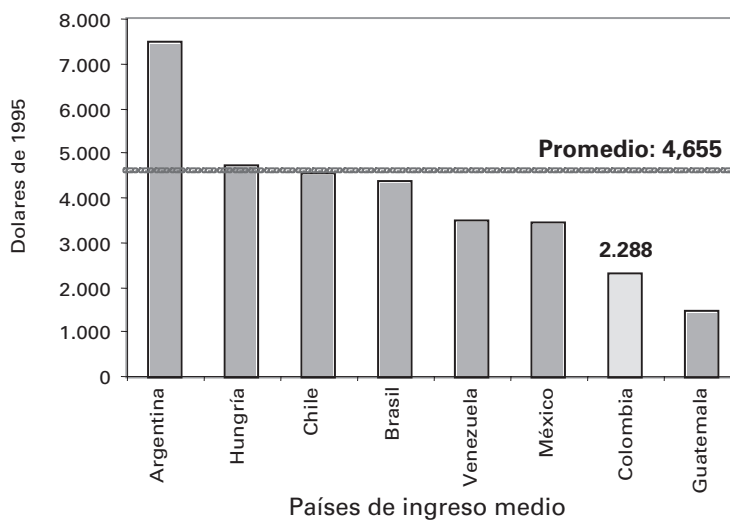
Pero para construir esta visión el país no puede mirarse solo a sí mismo. Se debe voltear la mirada hacia otros países y sociedades, ejercicio que hace el documento en todos los temas y con la mayor información disponible. Eso demuestra que la luz de muchas de estas cifras no es tan brillante y hace planear mejor la visión hacia el futuro.

**Cuadro 1. Evolución de indicadores de desarrollo 1830 - 2004**

| Indicador                                                        | 1830 | 1900       | 1950         | 2004         |
|------------------------------------------------------------------|------|------------|--------------|--------------|
| <b>Esperanza de vida al nacer</b>                                |      | 37 años    | 48 años      | 72 años      |
| <b>Mortalidad infantil</b><br>(por cada 1.000 nacidos vivos)     |      | 204        | 130          | 24,4         |
| <b>Estatura hombres</b>                                          |      | 1,63 m     | 1,68 m       | 1,71 m       |
| <b>Tasa de analfabetismo adultos</b>                             | 90%  | 58%        | 38%          | 7,6%         |
| <b>Años promedio de educación</b><br>(población mayor a 15 años) |      |            | 2,2 años     | 7,6 años     |
| <b>Cobertura de educación primaria</b>                           | 9%   | 21%        | 43%          | 114,7%       |
| <b>Ingreso per cápita (\$ 2004)</b>                              |      | \$ 617.838 | \$ 2.005.662 | \$ 5.667.086 |
| <b>Población</b><br>(millones de habitantes)                     | 1,2  | 4,7        | 12,4         | 45,3         |

Fuente: Montenegro y Rivas, 2005 y DNP.

**Gráfico 2. PIB per cápita (promedio 1990-2002)**



Fuente: Banco Mundial.

Aunque la economía se haya multiplicado cien veces y el ingreso por habitante nueve, existe un ingreso per cápita muy bajo (Gráfico 2): 2.200 dólares, mientras el promedio de la región supera los 4.600, Chile está en 7.000, Corea del Sur en 14.000, España en 22.000 e Irlanda en 42.000 dólares de ingreso por habitante. Ha habido diversificación de la economía, pero el coeficiente exportador todavía no es muy alto (Cuadro 2).



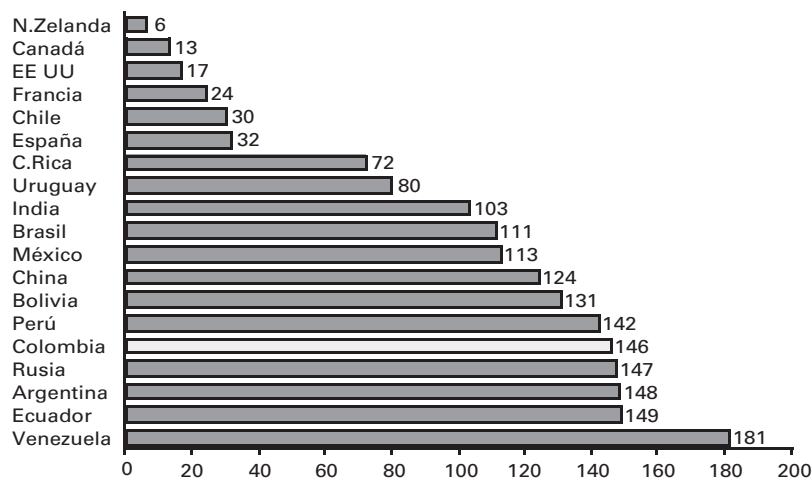
**Cuadro 2. Exportación de bienes y servicios (% del PIB)**

| País         | 2001  | 2002  | 2003  |
|--------------|-------|-------|-------|
| Argentina    | 11,53 | 27,69 | 24,95 |
| Brasil       | 13,22 | 15,49 |       |
| Chile        | 34,68 | 34,17 | 34,48 |
| Colombia     | 20,83 | 19,71 | 23,16 |
| Costa Rica   | 41,55 | 42,37 | 46,04 |
| Ecuador      | 26,70 | 23,98 | 24,34 |
| El Salvador  | 25,79 | 26,98 | 27,64 |
| Guatemala    | 18,77 | 16,47 | 16,29 |
| Honduras     | 37,96 | 37,16 | 36,48 |
| México       | 27,49 | 26,79 | 28,43 |
| Nicaragua    | 23,36 | 22,92 | 22,83 |
| Perú         | 15,95 | 16,43 | 17,04 |
| Promedio LAC | 17,61 | 21,09 |       |

Fuente: Banco Mundial

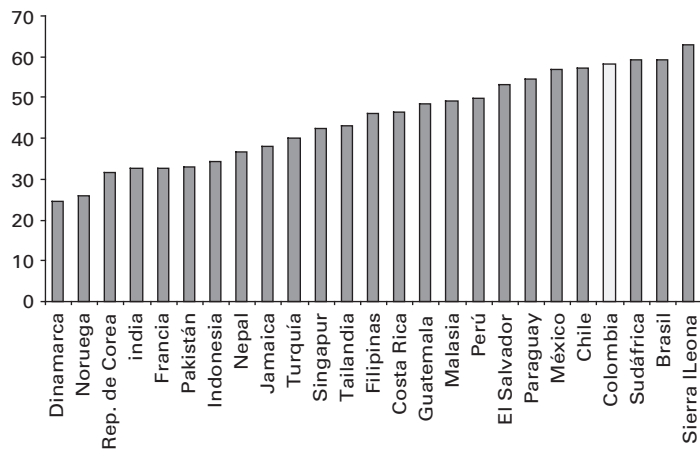
Existe atraso en cuanto a factores institucionales. De acuerdo con las cifras del Foro económico mundial en lo que se ha conocido como el *imperio de la ley*, Colombia se encuentra en las ligas bajas en términos de estabilidad institucional (Gráfico 3). Tiene una pobreza medida de 52,6% con un ingreso por familia hasta de un millón de pesos mensuales, si la medición se hiciera por salario mínimo estaría en 15% de ingreso familiar mensual (Gráfico 4).

**Gráfico 3. Imperio de la ley**



**Fuente:** Instituto del Banco Mundial, Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004. Cálculos DNP-DEPP.

**Gráfico 4. Coeficiente de Gini**



**Fuente:** Informe desarrollo humano - PNUD, 2004.

Pero sin embargo hay avances recientes en muchos indicadores como son:

- Tasa de inflación más baja en 42 años
- Tasa de homicidio más baja en 19 años
- Tasa de secuestro más baja en 14 años
- Tasas de interés más bajas desde 1992
- Tasa de desempleo más baja desde 1999
- Tasa de inversión más alta desde 1999
- Tasa de crecimiento más alta en la última década.

## **Hacia dónde vamos**

Los principios de planeación de esta visión no pueden ir en contravía de la Constitución. La Carta cabe en distintas posiciones políticas e ideológicas, es una casa abierta para distintas posiciones, no se puede interpretar de manera unilateral. Dos *ideas éticas* modelan la visión:

- La necesidad de alcanzar un modelo político democrático con principios de libertad, tolerancia, fraternidad
- Un modelo sin exclusiones basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de equidad social.

Las *condiciones determinantes* del país para los años futuros son:

1. *El mundo en transformación*. El país debe estar inserto en un mundo que siempre se está transformando con rapidez y eso está cambiando la economía mundial, los precios relativos de los bienes intensivos en mano de obra y los bienes de capital de los productos básicos.

En el plano económico, Asia es la región de mayor dinamismo y la mayor receptora de inversión extranjera. En quince años, China será la primera economía del mundo y el principal exportador e importador. Y en cincuenta años, si el ingreso per cápita llega a ser la mitad del de Estados Unidos, China será cuatro veces el tamaño de hoy de ese país (Cuadro 3).

**Cuadro 3. PIB - Miles de millones de dólares (PPA)**

| 1950           |       | 2004        |        | 2025             |        |
|----------------|-------|-------------|--------|------------------|--------|
| 1. EEUU        | 1.456 | 1. EEUU     | 10.871 | 1. China         | 25.155 |
| 2. Reino Unido | 348   | 2. China    | 6.436  | 2. EEUU          | 18.881 |
| 3. Rusia       | 315   | 3. Japón    | 3.583  | 3. Unión Europea | 13.993 |
| 4. Alemania    | 265   | 4. India    | 3.096  | 4. India         | 9.808  |
| 5. China       | 240   | 5. Alemania | 2.279  | 5. Japón         | 4.592  |

**Fuente:** Revista Newsweek, Edición Especial Diciembre 2004 - Febrero 2005.

El crecimiento acelerado de las economías asiáticas tiene consecuencias directas para Colombia:

- Crecerá la demanda por recursos de todo el mundo, incluyendo los recursos tropicales
- Subirán los precios de los bienes primarios y recursos energéticos: carbón, petróleo, minerales, cobre, alimentos
- Subirá el precio de los bienes de capital
- Bajarán los precios de los bienes intensivos en mano de obra no calificada y en bajos salarios
- Crecerá la inversión extranjera en China e India, y de estos países en el resto del mundo.

2. *El territorio.* La globalización se convierte en un factor crucial de desarrollo. Se debe prestar atención particular al aprovechamiento del territorio: su localización y recursos. Colombia debe cultivar esas condiciones y capitalizar sus ventajas en sus distintas dimensiones. Algunas de ellas son: puerta de entrada a norte y sur América; tránsito obligado entre el este y el oeste; cerca de 2.070,408 km<sup>2</sup>; cerca del 55% de territorio continental y 45% marítimo; y los dos océanos; aspectos éstos que le dan ventajas comparativas frente a otros países del continente.

De igual modo tiene las siguientes características territoriales: país tropical, 10% de la biodiversidad mundial, 50% del territorio cubierto por bosques, uno de los territorios más diversos del planeta, uno de los recursos hídricos más grandes del mundo, una de las geografías más fragmentadas y mitad del territorio despoblado

3. *La demografía.* Dentro de catorce años y a la espera de las nuevas cifras del censo, habrá diez millones de colombianos más viejos en promedio que vivirán más en la ciudad. La población total será de 55.7 millones, de los cuales 77% corresponderán a habitantes del área urbana y 23% del área rural. Por lo cual se deben formular políticas hacia el futuro acordes con el crecimiento de la población. Esto implicará:

- Mayor demanda de salud de mayor costo (servicios geriátricos)
- Mayor presión sobre los sistemas de seguridad social y pensiones
- Aumento en la PEA
- Mayor demanda en alimentación
- Mayor demanda en educación técnica y superior
- Mayor demanda de empleo, vivienda y transporte

- Menor demanda relativa en educación preescolar y primaria
- Menor demanda relativa de nutrición infantil

## **Objetivos y estrategias**

En consecuencia, se plantean cuatro *objetivos* generales desarrollados en sus respectivas *estrategias*:

### *1. Una sociedad con ciudadanos libres y responsables*

- Lograr un país en paz
- Profundizar el modelo democrático
- Garantizar una justicia eficiente
- Fomentar la cultura ciudadana

### *2. Una sociedad más igualitaria y solidaria*

- Forjar una cultura para la convivencia
- Construir ciudades amables
- Cerrar las brechas sociales y regionales

### *3. Un Estado al servicio de los ciudadanos*

- Avanzar hacia una sociedad informada
- Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación

- Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial

- Consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo

### *4. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar*

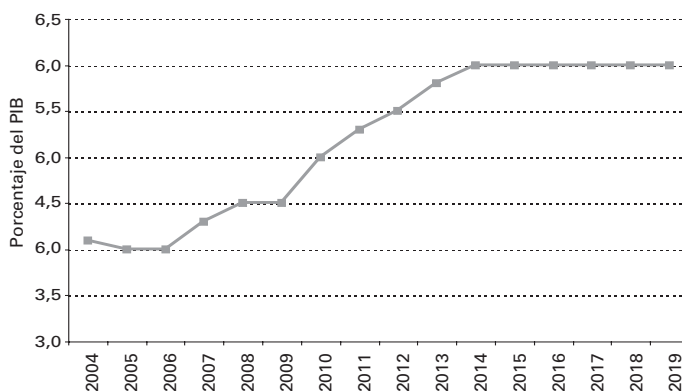
- Fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico

- Asegurar una estrategia de desarrollo sostenible
- Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo
- Aprovechar los recursos marítimos
- Aprovechar las potencialidades del campo
- Desarrollar un modelo empresarial competitivo
- Adecuar la estructura fiscal
- Consolidar una estrategia de crecimiento.

## Estrategia de crecimiento económico

El crecimiento no es un fin en sí mismo, pero es necesario crecer y así generar empleo e ingreso para la familia, y para proveer recursos al Estado con el fin de que pueda actuar, hacer y realizar una política social efectiva. Se plantea una senda de crecimiento que llegue a por lo menos 6%. En el gráfico se presentan las variables de crecimiento macroeconómico.

**Gráfico 5. Crecimiento del PIB (2004 – 2019)**



**Fuente:** Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público,  
DNP; proyecciones DNP – DEE

En 2019 la economía se habrá multiplicado por dos. El PIB será el doble al de 2005; el ingreso por habitante se habrá multiplicado por 1,7; el *stock* de capital dos veces, la inversión pública y privada tres veces en términos reales. Si se busca reducir la tasa de desempleo en 5%, se deben generar once millones de empleos en los próximos catorce años (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Proyecciones de variables macroeconómicas**

| Concepto                                  | 2005        | 2019        | Número de veces 2005 - 2019 | Tasa de crecimiento 2005 - 2019 (%) |
|-------------------------------------------|-------------|-------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| PIB (millones de \$1994)                  | 86.706.737  | 179.831.476 | 2,1                         | 5,3                                 |
| PIB per cápita (US\$ de 2004)             | 2.208       | 3.811       | 1,7                         | 3,9                                 |
| Stock de capital (millones de pesos 1994) | 188.034.021 | 398.505.104 | 2,1                         | 5,4                                 |
| Inversión (millones de pesos 1994)        | 14.826.469  | 44.836.611  | 3,0                         | 8,6                                 |
| Inversión (% del PIB)                     | 17,1        | 25,0        |                             |                                     |
| Población total                           | 46.039.144  | 55.385.661  | 1,2                         | 1,3                                 |
| Empleo (número de ocupados)               | 18.024.240  | 29.036.831  | 1,6                         | 3,4                                 |
| Desempleo (%)                             | 13,6        | 5,0         |                             |                                     |

Fuente: DNP – DFF.

El anterior modelo de desarrollo no fue el más adecuado y tuvo casi como única referencia el mercado interno, que es muy pequeño, por lo cual constituye un impedimento para el desarrollo del país. Ese modelo concentró la inversión y los recursos públicos en el centro del país, en las tres grandes ciudades, discriminó a las regiones costeras, la periferia y la frontera, y favoreció a los sectores urbanos en contra de los rurales, así como propició una pésima distribución del ingreso y no permitió –no necesitó– una infraestructura competitiva. Ese es el transfondo de la pésima distribución del ingreso que tiene Colombia.



De ahí que haya tenido las siguientes consecuencias: un desempleo de los recursos productivos, alto desempleo laboral dentro del país, migraciones al exterior, desempleo de capitales como la fuga de capital que genera empleo en otras economías, desaprovechamiento de tierras productivas de vocación agrícola y forestal, y un desarrollo regional desigual.

Por ello y con base en la teoría económica reciente se debe primero generar crecimiento *temporal* para luego alcanzar el crecimiento sostenido. Para alcanzar altas tasas de crecimiento –de 6% o más– es necesario acudir a dos conceptos: el de un crecimiento alto que en lo temporal debe subsanar las políticas que han sido perversas o perjudiciales y las virtuosas o acertadas, y propender por un crecimiento *sostenido*.

## Cuellos de botella al crecimiento

Se dice que la *seguridad* ha mejorado mucho en Colombia. Sin duda, la caída de la tasa de homicidios por cien mil habitantes es dramática. Al igual que ha sucedido con las otras variables como los secuestros. Sin embargo, en 2004 la tasa de homicidios estaba todavía en 44 por cien mil habitantes, mientras el promedio de América Latina estaba en 19, en Chile y Costa Rica está en 3. Por eso el documento plantea la meta de bajar esa cifra a 23 en 2010 y a 8 en 2019. En los próximos catorce años la economía tiene que multiplicarse por dos. Eso será posible de la mano de todos los empresarios y las empresas, para lo cual es necesario consolidar la seguridad.

El *sistema impositivo* o impuesto a la renta es el más alto de América Latina con una base baja y que recae en especial sobre las empresas. El 93% de los recaudos de renta se generan en ellas y sólo 7 en las personas naturales. En IVA la base ha subido pero

todavía es baja comparada con el resto de América Latina y mientras en Chile hay una sola tasa distinta en Colombia hay diez. También son muy altas las contribuciones a la seguridad social, tasas y exenciones transitorias y otros componentes de presupuesto muy importantes como las transferencias a las regiones y las fórmulas de transferencias también transitorias.

Desde 1990 Colombia ha tenido en promedio una reforma tributaria o pensional por año. Esto visto desde el punto de vista del concepto de apropiación de los recursos de estabilidad, evidencia el principal problema regulatorio del país.

El *ahorro* ha subido 50% desde 2000, pero es necesario hacer un gran esfuerzo interno para que la tasa de inversión como porcentaje del PIB llegue a 25%. De otra forma no es posible mantener un déficit muy grande en cuenta corriente o ahorro externo para financiar los niveles de inversión. A mediados de los noventa se llegó a niveles de inversión semejantes a los requeridos hoy para un crecimiento sostenido de 6%.

Acerca de la fórmula para aumentar el ahorro, el documento debe profundizar en lo que respecta a mercado de capitales y ahorro financiero. En ese orden también es importante continuar con el ajuste fiscal. En 2005 el déficit del sector público consolidado va a ser muy parecido al de 2004: 1,3 ó 1,4% del PIB. El de la nación sigue siendo muy grande, en parte debido a las pensiones. En este sentido, el camino por andar es largo todavía.

Aunque en el largo plazo es necesario llegar a *coberturas educativas universales*, Colombia parece tener un cuello de botella grande para el crecimiento en educación superior, de ahí la necesidad de aumentar su cobertura y calidad.

Respecto a la *infraestructura*, cuando Colombia se compara con países de desarrollo similar, en algunos aspectos está relativamente

bien, pero en otros no tan bien. En lo que no se tienen buenos logros es en la densidad de vías pavimentadas. Esto acompañado de un bajo nivel de incumplimiento de contratos, derechos de propiedad y regulación. Es en esos temas de cuello de botella de corto plazo donde se deben concentrar los esfuerzos de política.

## **Crecimiento de las tasas**

Para salir del cuello de botella se deben tener en cuenta los factores determinantes del crecimiento, como son:

- Condiciones de acumulación de capital y los retornos esperados de éste
- Condiciones de apropiación de retornos por el sector privado
- La capacidad de autodescubrimiento de un país.

¿Qué hacer para sostener el crecimiento a tasas altas a largo plazo? Con este fin se plantean los siguientes aspectos para la estrategia de crecimiento de cara al año 2019:

1. *Lograr la paz.* Que Colombia haya logrado la paz mediante: reducir tasa de homicidios a 8 por cien mil habitantes, eliminar los cultivos ilícitos y la producción de estupefacientes, neutralizar la amenaza terrorista, desmovilizar a los alzados en armas, superar la situación de derechos humanos y modificar las estructuras de seguridad de acuerdo con las nuevas realidades.

2. *Recomponer la estructura de la economía.* Esto no se puede hacer de la noche a la mañana, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. Por parte de la demanda, se planea aumentar la inversión de manera significativa a 25% del PIB por lo menos y un crecimiento liderado por las exportaciones.

3. *Incrementar el ahorro.* Por tanto, un crecimiento no tanto debe ser liderado por el consumo, que de todas maneras crece a tasas más rápidas que en los últimos años, sino por el aumento del ahorro. Entonces, por eso se plantea un ahorro del 24%, del cual 75% será ahorro privado. Esto se logrará a partir de: estabilidad macroeconómica, consolidación del ajuste fiscal y aumentando la inversión extranjera directa, profundización del mercado financiero, penetración en segmentos no atendidos, como por ejemplo las Pymes, desarrollo de fondos de garantías por parte del gobierno y capitalización bursátil de 28% y valor de transacciones en bolsa de 6% del PIB.

4. *Reducir el déficit fiscal.* A 0,6% del PIB mediante: mejorar la eficiencia del *sistema impositivo* que se traduzca en mayores recaudos, profundizar la generación de recursos propios en entidades territoriales, ajustar la normatividad del régimen de transferencias que garantice su sostenibilidad y estabilidad, mejorar la eficiencia del gasto público sustentado en un esquema por resultados y alcanzar sostenibilidad del sistema de pensiones con mayor coherencia entre el mercado laboral y el sistema pensional.

5. *Transformar la estructura productiva.* Esto requiere de transformaciones de la oferta. Se deben consolidar sectores en los cuales Colombia tenga ventajas comparativas y éstas se transformen en competitivas y se incremente la inversión en ciencia, tecnología e innovación a por lo menos 1,5 del PIB.

Si se compara el PIB de Colombia con el de algunas ciudades de Estados Unidos, el del país es menos de 50% al de Detroit, una quinta parte del de Chicago y menos de una sexta parte del de Nueva York. El tamaño de la economía colombiana es más o menos como el de un barrio de Nueva York. Por eso es difícil de entender cómo el país no ha aprovechado sus inmensos recursos productivos.

6. *Incrementar la escolaridad promedio de la población y la pertinencia y calidad de la educación*, a través de: lograr cobertura universal en los niveles básico y medio, aumentar a 40% la cobertura bruta en educación superior con mayor participación en educación técnica y tecnológica, mejorar la calidad de la educación a través de estrategias de choque, alinear la educación media y superior a las necesidades del sector productivo con especial énfasis en la formación para el trabajo y fortalecer el componente científico de todos los niveles educativos.

7. *Adaptar la infraestructura a los requerimientos de crecimiento económico*. Esto se propone mediante: mejorar el acervo de capital físico incorporando las últimas tendencias tecnológicas, facilitar la integración al mundo, garantizar la conectividad de la población y las empresas a mercados y servicios, promover la inversión privada, mejorar la focalización del gasto público, promover esquemas empresariales modernos, dinámicos y eficientes y el transporte multimodal.

8. *Aumentar la tasa de inversión* de 17 a 25% del PIB con mayor participación del sector privado.

9. *Elevar las exportaciones no tradicionales*.

10. *Consolidar sectores con ventajas comparativas y desarrollo de ventajas competitivas*, Como es el caso del sector agropecuario.

En conclusión, la idea consiste entonces en plantear una visión que si bien se ha originado en el gobierno, debe ser de Estado. Para esta planeación es fundamental tener en cuenta dónde estamos y de dónde venimos, para poder saber hacia dónde vamos. No se puede inventar una nación nueva como si no tuviera cimientos y ruinas y como si los padres no hubieran existido, trabajado y sufrido en ella, como dijo en alguna ocasión el Presidente Lleras. Sobre esos cimientos y sobre esas ruinas se invita

a hacer la reflexión para crear entre todos la visión del *segundo centenario*.

Todos los demócratas de Colombia necesitamos lograr un consenso fundamental sobre metas y estrategias y convencernos que podemos dejar un mejor país para las próximas generaciones.

# RESTRICCIONES AL CRECIMIENTO: VIOLENCIA, IMPUESTOS Y SUBSIDIOS

JOSÉ DARÍO URIBE \*

---

\* Gerente General del Banco de la República.





**E**l Plan Visión 2019 es un importante ejercicio por al menos, tres razones: en primer lugar, porque define metas, plantea formas de evaluar su cumplimiento y permite hacer correctivos en el camino. En segundo lugar, porque concentra la atención en el mediano y largo plazos y formula preguntas correctas.

Una cosa es preguntarse sobre cómo crecer al 6 u 8% en los próximos diez o veinte años y otra cómo crecer en 2005 al 5, 6 ó 10%. Son respuestas totalmente diferentes. La pregunta correcta es cómo crecer a tasas altas de manera sostenida durante quinquenios o décadas. Tal es el determinante fundamental del bienestar de la población. En tercer lugar, el Plan pretende un consenso amplio alrededor de reformas de largo alcance.

La política monetaria coincide con estos tres parámetros: primero, define metas cuantitativas que la junta directiva del Banco de la República pública anualmente. Así, el país puede saber si efectivamente se están cumpliendo, si la toma de decisiones de política monetaria es congruente con ellas y si contribuye a la suavización del ciclo económico.

En segundo lugar, la política monetaria concentra la atención en el mediano y largo plazos para evitar periodos fuertes con bruscos virajes hacia altas inflaciones y graves recesiones. Hubo gobiernos que trataron de crear sorpresas inflacionarias generando crecimiento de muy corto plazo. Posteriormente se demostró que éste no era sostenido y tenía impactos negativos en los segmentos menos favorecidos de la población.

Y en tercer lugar, la política monetaria tiene compromisos creíbles, factibles. La Constitución y la ley establecen sus funciones. Define metas que sean alcanzables y muestra resultados verificables. Así se puede ver que en 1991 se tenía una inflación del 32% mientras en 2005 era del 5%, por citar solo un ejemplo.

### **Mejor crecimiento sostenido que acelerado**

Nuestra visión de la estrategia de crecimiento se basa en una serie de trabajos académicos de la Universidad de Harvard sintetizados así: primero, establecen una diferencia entre acelerar el crecimiento y sostenerlo. Esta distinción es fundamental. Los investigadores demuestran que las aceleraciones de crecimiento se dan con frecuencia y sin necesidad de realizar cambios sustanciales. De un momento a otro algunas economías comienzan a crecer dos, tres o cinco puntos por encima de los años anteriores sin que esto haya implicado cambios extremos. El caso colombiano del período comprendido entre 1967 y 1973, por ejemplo, hace parte del estudio.

En contraste, sostener crecimientos altos sí requiere de grandes transformaciones, entre ellas institucionales.

Me referiré exclusivamente al primer punto: cómo empujar la economía para que empiece a crecer al menos al 6% durante cinco u ocho años. La metodología que siguen estos investigadores es

levantar un árbol de decisión, cuya pregunta básica es por qué no estamos creciendo. Contemplan diversas causas potenciales en el intento de identificar la restricción fundamental al crecimiento. Inicialmente se preguntan si hay problemas de costos de financiamiento (que pueden ser internos o externos), o si hay malas situaciones financieras locales, malas finanzas internacionales o si es un problema de bajo retorno. Si se trata de esta última hipótesis, habría que preguntarse si en efecto los retornos son bajos o si no son apropiados. De esa manera se va armando el árbol de decisión con el fin último de ubicar la restricción más crucial.

### **Violencia e inadecuada estructura tributaria**

El Plan Visión 2019 identifica siete restricciones al crecimiento:

1. Violencia e inseguridad
2. Estructura tributaria
3. Bajo nivel de ahorro
4. Desequilibrio fiscal
5. Nivel educativo e innovación
6. Infraestructura
7. Cumplimiento del contrato, derechos de propiedad y regulación.

Mi primer cuestionamiento es la falta de claridad del Plan para tomar la decisión sobre cuál es la restricción fundamental al crecimiento económico en Colombia. Pareciera que las siete lo son. Y es, precisamente, eso lo que trata de evitar la metodología de Harvard. Se trata de ubicar aquella que sea fundamental entre las numerosas fallas que puedan frenar el desarrollo en países pobres, que actúe como el detonante. Por lo general es una o máximo dos.

En ese sentido, sostengo que el Plan debería definir máximo dos restricciones fundamentales al crecimiento y a continuación establecer la interrelación entre ellas.

En nuestro criterio y con base en las evidencias, hay dos restricciones fundamentales para que se acelere el crecimiento. La primera es la obvia, la que todos sabemos y sobre la cual existe consenso en el país: el problema de violencia e inseguridad. Éste es un problema crítico y de hecho ya se ha visto cómo cierto alivio o mejoras en este campo que han tenido repercusiones visibles en cuanto a la aceleración de crecimiento económico durante los últimos años.

La segunda tiene que ver con la estructura tributaria y de subsidios. Sabemos que hay altas tasas impositivas a empresas y particulares, hay parafiscales con cargo al costo de trabajo, hay múltiples tasas, exenciones, bajo recaudo, mala distribución de subsidios y un fuerte déficit del gobierno central.

Si se delimita el rango a estas dos restricciones fundamentales será más viable enfocar los esfuerzos para que la economía colombiana entre en un círculo virtuoso de alto crecimiento.

Este nuevo círculo obviamente debe implicar un menor déficit de gobierno central y una reducción significativa de la deuda como proporción del PIB. Ello requiere y lleva en primer lugar a un aumento en la confianza y a una reducción de la vulnerabilidad tanto externa como interna. Se deben redoblar los esfuerzos para volver la economía resistente a los choques externos e internos y a los golpes fuertes y abruptos de la economía en general.

En segundo término, la reducción del déficit y de la deuda también permite una merma significativa de las tasas de interés de largo plazo que son los más importantes. En la coyuntura actual esto contribuiría especialmente a aumentar el ahorro y a generar,

por tanto, una tasa de cambio real más competitiva. Ella depende de la política fiscal y es ésta, a su vez, la que crea el ambiente en el cual el Banco Central puede actuar y defender la competitividad cambiaria del país.



# RIESGOS CONTRA LA ESTRATEGIA DEL CRECIMIENTO

ROBERTO JUNGUITO \*

---

\* Presidente de Fasecolda. Ex ministro de Hacienda y Crédito Público. Fue miembro de la junta directiva del Banco de la República.





**E**l Plan Visión 2019 es quizás el documento más importante de mediano y largo plazos que se ha expuesto para debate público en Colombia durante los últimos años. Destaco de este ejercicio su mirada de largo plazo, su complejidad, el cubrimiento de un rango integral de temas y el hecho de plantearse como un mecanismo para acordar metas y las políticas para lograrlas.

No obstante, mi primera inquietud es ¿cómo se piensa armonizar este Plan con los planes de desarrollo cuatrienales que surjan desde ahora hasta 2019 y con otros similares?

En caso de que haya reelección del Presidente Uribe —como lo espero—, sería relativamente fácil en una primera etapa acoplar los diversos planes. Pero ¿qué se haría en gobiernos futuros donde posiblemente la valoración entre crecimiento y equidad sea diferente?

Preguntas similares surgen sobre cómo garantizar la coherencia entre el Plan Visión 2019 con el marco fiscal de mediano plazo que ha sido un mecanismo importante para acordar la política fiscal entre el gobierno y el Congreso. Me pregunto además ¿cómo

se va a hacer el seguimiento del Plan y cuál será el procedimiento institucional para hacer las correcciones requeridas durante su ejecución?

## **Riesgos potenciales**

Me preocupa sobre manera el tema de los riesgos —que a mí modo de ver—, no están contemplados en el documento. El Plan se presenta como una autopista amplia, sin huecos ni accidentes, donde se podrían fijar objetivos y lograrlos muy rápidamente, pero sin considerar la eventual aparición de choques o imprevistos.

Junto con mis compañeros de Fasecolda hemos elaborado una lista de riesgos potenciales, como son: los choques externos e internos y una gobernabilidad en ciernes

## **Choques externos**

Se refieren a las posibles variaciones en los precios internacionales de los productos básicos: desajuste de la economía de Estados Unidos, aumento de las tendencias proteccionistas en los países desarrollados, cierre de mercados internacionales de capitales por crisis o la ocurrencia de fenómenos catastróficos.

Pensemos, por ejemplo, qué pasa si el precio del petróleo sigue alto y no se encuentra más crudo en nuestro país. Qué pasa si hay lo que llaman “ajustes muy rápidos” o tormentosos que impliquen una caída en el crecimiento de las economías latinoamericanas en general.

Frente al tema del TLC qué pasa si, como se está viendo, continúa la creciente tendencia proteccionista en los países desarro-

llados. Si se calcula que el TLC puede ser benéfico para Colombia pues en el largo plazo le permitiría crecer 1% más, es decir, nos acercaría a la anhelada meta de crecimiento del 6% consignada en el Plan. Pero si hay un creciente proteccionismo en Estados Unidos, habría que pensar en formas de compensar el desbalance, ya que el Plan está suponiendo una apertura hacia el exterior y una economía jalada por las exportaciones sin ninguna clase de contratiempos.

Valdría la pena preguntarse también qué pasa si se cierran los mercados internacionales de capitales hacia Colombia y suben las tasas de interés internacionales, lo cual no es improbable. O qué sucedería si hay fenómenos catastróficos en estas épocas de huracanes, terremotos y tragedias naturales que además de dolor humano traen inmensas consecuencias para las economías.

### **Posibles riesgos internos**

Deberíamos preguntarnos también cómo vamos a cubrirnos ante riesgos internos potenciales. No estamos exentos, por ejemplo, de nuevas crisis financieras como las que se presentaron en las décadas de los ochenta y noventa. El Plan no contempla la posibilidad de que resurja una crisis por efecto de alguno de los choques externos mencionados o por decisiones internas, ni mucho menos cómo se podría manejar eventualmente.

De otro lado, el Plan supone la consolidación de la paz, eje fundamental para el crecimiento económico. Pero ¿qué tal que esto no ocurra o por lo menos no tan rápido y tan fácil como aspira el Plan? Evidentemente, este tema tiene serias implicaciones en términos del logro de las metas. El Banco Mundial calcula que un país en paz puede tener un crecimiento hasta de 2% mayor que un país en conflicto. Pero gran parte del crecimiento adicional

que fija el Plan se basa en el supuesto absoluto de la consolidación de la paz.

Aún si la paz se consolidara existe otro tema importante relativo a los gastos adicionales que conlleva el posconflicto. El documento no deja claro qué tan contabilizados se encuentran éstos dentro de la meta del logro de la paz o si se va a necesitar la reforma al estatuto del presupuesto y así dar más flexibilidad a la capacidad de asignaciones del gasto público. El Plan no explica qué se hará al respecto.

### **Gobernabilidad en ciernes**

Otro tema preocupante dentro de esta autopista amplia y sin huecos del Plan es la gobernabilidad. Se está suponiendo que se tendría plena gobernabilidad hacia el futuro, pero la realidad para quienes hemos tenido la experiencia de participar en el gobierno es que el país no cuenta con las condiciones óptimas para ejercerla a cabalidad.

Por ejemplo, no es tan fácil tramitar y sacar leyes en el Congreso para aprobar las reformas de calidad que se quisieran. ¿Cómo se va a lograr el consenso para que verdaderamente las reformas de envergadura, principalmente la fiscal, se puedan sacar adelante con la calidad requerida?

Además, en épocas anteriores se ha visto cómo algunas reformas aprobadas por el Congreso fueron debilitadas posteriormente por las sesiones de la Corte Constitucional. Nos enfrentaremos de nuevo a ello y más aún ante dilemas tan delicados como la reforma fiscal estructural. ¿Cómo vamos a hacer para que sea aprobada en el Congreso y cómo hará esta Corporación para lograr de

manera simultánea proteger a los más pobres en un marco fiscal donde el gasto público no va a crecer?

En los años noventa se ha visto cómo el Estado social de derecho ha forzado, quizá de manera positiva en cierta manera, a que se restrinja el crecimiento del gasto público. Pero el Plan Visión 2019 afirma que éste va a mejorar sin explicar cuáles van a hacer los acuerdos que lo permitan.

De otra parte, el Plan aspira a un significativo crecimiento en el ahorro y a una reducción del endeudamiento. Sin embargo, no explica cómo se va a lograr esta meta ni cuáles serían las políticas para alcanzarlas.

De todas maneras insisto en reconocer el gran valor del documento y planteo la necesidad de que estos consensos se formalicen en un gran acuerdo político cómo una manera de darle base real al Plan Visión, tal como lo ha planteado el propio Presidente Uribe.

Coincido también con el jefe del Estado en que dentro de este gran acuerdo político, y aún a riesgo de que me acusen de “monetarista”, el primer paso debería ser trabajar por un acuerdo sobre la reforma tributaria estructural que requiere el país y que no se pudo concretar en años anteriores en la forma como lo deseábamos.



CONTRADICCIONES DE LA AGENDA 2019

EL PROBLEMA:  
LA INEQUITATIVA  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO  
MÁS QUE EL MERCADO  
INTERNO

GABRIEL MISAS\*

---

\* Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Vicerector Académico de la Facultad de Ciencias Económicas.





**V**aloro el ejercicio de preparación de un Plan como el elaborado por el gobierno. No obstante, por ser un documento de tal extensión y complejidad presenta una serie de contradicciones internas que reseño a continuación.

El artículo 1º de la Constitución Política de Colombia habla de “un Estado participativo y pluralista fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Sin embargo, el documento del gobierno utiliza términos que deben analizarse con cuidado: hay diferencias profundas entre tolerancia y pluralismo, así como entre fraternidad y solidaridad, como señala el diccionario de la Real Academia. *Tolerancia* es el respeto y consideración hacia las opiniones o prácticas de los demás aunque repugnen a las nuestras. *Pluralismo*, en cambio, es la posibilidad de coexistencia legítima entre concepciones diferentes sobre aspectos vitales de la sociedad. *Solidaridad* es la adhesión a la causa de otros. Y *fraternidad* es la buena correspondencia entre hermanos o entre los que se tratan como tales.

## **Tolerancia no, pluralismo sí**

Las diferencias no son triviales. Son profundas y tienen incidencia política. Mientras la pluralidad permite la búsqueda de acuerdos con los que se expresen opiniones diferentes e incluso contrarias, y a través de ese intercambio de puntos de vista se enriquecen las opiniones de unos y otros, la mera tolerancia no lo permite, es excluyente. La fraternidad es la unión entre iguales, mientras la solidaridad es la adhesión a la empresa de los otros, adhesión colectiva sin importar la condición de cada uno de los miembros.

Por eso advierto que construir una visión de futuro teniendo como punto de partida la tolerancia y la fraternidad, no puede conducir sino a la elaboración de una visión oligárquica de la sociedad y su desarrollo.

## **La seguridad no es el único bien público**

El Plan se fija grandes objetivos a partir de los dos principios que se han mencionado: una economía que garantice mayor nivel de bienestar en una sociedad más igualitaria, una sociedad de ciudadanos libres y responsables, y un Estado al servicio de los ciudadanos. El propósito es muy loable, pero para lograr tales propósitos se propone, como se verá enseguida, retornar a *reprimarizar* la economía colombiana, aunque no sea el único fundamento para buscar el crecimiento económico.

El documento plantea que el sector agropecuario deberá ser un motor de crecimiento de la generación de empleo y de la modernización del aparato productivo en los próximos años. De igual modo, señala la importancia de tener claro que Colombia sólo se beneficiará de las oportunidades de la expansión de la economía

mundial si aprovecha plenamente las condiciones de variedad y situación geográfica de su territorio, a la vez que asimila los costos que éste le genera para poder garantizar ciertos bienes públicos como gobernabilidad y seguridad.

Por lo demás, en todo el documento parece que no existiera como bien público sino la seguridad, cuando hay otros como el medio ambiente o la salud pública, que no se destacan en ningún aparte.

### **Ventajas construidas y no sólo heredadas**

El gran problema radica en la estrategia que propone en síntesis aprovechar las ventajas heredadas. Éstas son clima, situación geográfica y recursos naturales. Pero el paradigma del desarrollo es pasar de las ventajas heredadas a las ventajas construidas donde la ciencia y la tecnología desempeñan un papel central.

Se ha analizado qué ha pasado en los países de desarrollo industrial relativamente reciente, desde el sureste asiático hasta los nuevos países desarrollados en varias zonas del mundo. Se encuentra que el gran aporte ha sido pasar de las ventajas heredadas a las construidas. Construidas con base en conocimiento. ¿Por qué? Porque si se analiza con detenimiento la elasticidad del ingreso de los bienes primarios se confirma que es de tamaño muy reducido. El mundo está comerciando bienes manufacturados: 80% del comercio mundial son manufacturas.

En consecuencia es importante, como lo menciona el Plan, aprovechar las ventajas heredadas pues no se pueden descuidar, destruir o dejar de lado nuestros recursos naturales. Pero será muy difícil montar un desarrollo sostenible de largo plazo exclusivamente basado en ventajas primarias.

## **El mercado no es pequeño sino inequitativo**

Otro elemento cuestionable es la insistencia a lo largo del documento sobre el tamaño tan reducido del mercado interno que sustentaría la necesidad de volcarse hacia los mercados internacionales. En esto no estoy de acuerdo. Tenemos 44 millones de habitantes o más, dependiendo de los resultados del censo, lo cual no se puede calificar como un mercado pequeño. El problema es la inadecuada redistribución del ingreso. Países de menor tamaño y menos población, como Alemania por citar tan solo uno, tienen un mercado interno muy importante.

El mismo Plan reconoce que la apertura solamente puede llegar al 25% de la economía. Quiere decir que la inmensa mayoría de la economía debe desarrollarse en el mercado interno. Pero no todos los bienes que produce una economía son transables. En consecuencia, es fundamental aprovechar desde otra perspectiva y con mucho más énfasis ese mercado interior.

## **Peligros del plan forestal**

De otro lado, el Plan insiste en otro elemento preocupante: una agricultura basada en el agro virgen, con productos de exportación, y un quinto representado en la madera aserrada. De ésta se esperan los mayores crecimientos de empleo y producción. Para ello, el gobierno presentó una ley o plan forestal. Los expertos advierten en todos los tonos los graves peligros de una explotación intensiva del bosque tropical. No es lo mismo explotar bosques en el hemisferio norte, donde mil hectáreas o más son homogéneas en especies, es decir, tienen el mismo tipo de árbol. Allí no hay problema pues los árboles se reproducen con mucha facilidad.

En cambio, las grandes empresas madereras que explotan bosques tropicales han fracasado en los procesos de reforestación debido a su alta diversidad biológica, tanto en especies de fauna como de flora. Una explotación intensiva del bosque tropical conlleva su destrucción, hecho que afectaría no solo la seguridad alimentaria y la estabilidad ambiental del país, sino también del mundo. Recordemos que los bosques húmedos tropicales de Colombia lo ubican entre los cinco países más ricos del mundo en biodiversidad y, por tanto, en servicios ambientales, tales como producción de agua y oxígeno, entre otros.

Además –recordemos- el problema de las grandes plantaciones de monocultivos en los bosques tropicales, como los cultivos de soya en Brasil, que han implicado la destrucción de 26.000 hectáreas de Mato Grosso, entre agosto del 2004 y agosto del 2005.

En consecuencia, centrar toda la atención en turismo, bienes primarios con 4.5 productos, minería y producción forestal es, a mi modo de ver, un camino inadecuado para obtener el desarrollo sostenible.

Por otro lado, como el mismo documento lo reconoce, 80% de la población para 2019 estará cerca de las ciudades. Pero aún así, todos los esfuerzos que se consignan en el Plan se dirigen exclusivamente a generar empleo en zonas agrarias y rurales para apenas 4.5 cultivos.

## **Mayor prioridad a ciencia y tecnología**

Y, finalmente, otro gran problema del Plan es que el desarrollo de estos sectores es factible solo con salarios bajos. Por ejemplo, dado que no se tienen destinos como París o Nueva York, Colombia atrae más un turismo de playa que está siendo captado

cada vez más por países que manejan salarios muy bajos, como se discute actualmente en Europa. Entonces, esa preocupación permanente por considerarnos un mercado pequeño con la necesidad de exportar a toda costa, puede conllevar fácilmente a una reducción de salarios en términos reales, de forma tal que se deteriore aún más la demanda interna y se afecte el conjunto de la economía. Porque recordemos que en el mejor de los casos, solo 25% de ésta puede ser exportada. El resto tiene que ser para consumo interno.

Para concluir, el Plan debería repensar elementos claves cómo el tema urbano, el papel del sector manufacturero y algo fundamental que brilla por su ausencia: el desarrollo de ciencia y tecnología. Los sectores que se pretenden desarrollar no tienen grandes necesidades en ese campo. Pero el país sí.

El gran reto consistiría entonces en poder impulsar la ciencia y la tecnología para construcción de conocimiento y llevar a cabo un proceso de desarrollo más armónico que nos permita, por ejemplo, asumir un papel importante en competitividad con el sector manufacturero. Obviamente, este conocimiento debe también valorar los recursos naturales, pero no apostando todo exclusivamente a *reprimarizar* la economía colombiana.

LA PROPUESTA DEL GOBIERNO REQUIERE

# DISCUSIÓN MÁS POLÍTICA QUE TÉCNICA

CÉSAR GONZÁLEZ \*

---

\* Ex presidente Asociación Bancaria. Consultor y analista de temas económicos





**E**l Plan Visión 2019 es un documento crucial para la sociedad colombiana presente y futura y recupera el papel fundamental del Departamento de Planeación Nacional como conductor de la bitácora del desarrollo nacional. Por razones explicables e inexplicables, el DNP había terminado haciendo otras tareas más relacionadas con la coyuntura, el manejo de corto plazo y los ires y venires sobre el desempeño fiscal.

Este documento, además de dar un giro cualitativo al trabajo de Planeación, debería ser el pivote alrededor del cual se genere una verdadera discusión nacional sobre nuestro futuro. Se trata de una discusión política, no exclusiva de economistas, ni de técnicos, en la que participen diferentes sectores de la sociedad colombiana de los que no deberíamos excluir a los actores armados, ni a las extremas derecha o izquierda, como tampoco a expresiones de centro.

Es urgente hacer un esfuerzo desde el Estado para instrumentalizar la discusión de este documento en el escenario político, en el que los técnicos podamos tener alguna contribución, pero

donde de igual modo se pueda recoger la voz de los diversos actores en forma participativa.

También es urgente discutir, por ejemplo, que los principios rectores del Plan mirando hacia 2019 han de ser la democracia y un modelo socioeconómico incluyente. Sin embargo, es necesario concretar y detallar el “cómo” y no quedarnos solamente en el “qué”. Es verdad que queremos la democracia, pero cuál, qué clase concreta de democracia queremos construir. Es necesario debatir qué quiere decir “un modelo socioeconómico incluyente” y tener la capacidad de recoger los consensos y los disensos sobre este punto, porque en el país hay una gran diversidad y contradicciones de opinión sobre el tema.

## **Posconflicto y evaluación**

Otro asunto fundamental y uno de los objetivos del Plan consiste en acercar el primer día del posconflicto colombiano. ¿Cómo es posible que la sociedad colombiana logrará acercarse hacia una sociedad en paz lo más pronto posible? ¿La política que desarrolla esta administración es la manera más apropiada de aproximarnos al posconflicto o hay otras alternativas? Hay opiniones muy diversas en el país sobre esta materia y creo que este Plan debería incluir un capítulo que recoja el consenso político sobre cuál es la mejor manera de acercarse al posconflicto en Colombia, el primer amanecer de la paz.

De otra parte, es importante diseñar mecanismos de evaluación sobre el grado de cumplimiento de las metas definidas. Experiencias similares en otros países demuestran la importancia de tener mecanismos eficaces de evaluación, que incluyen una permanente discusión pública del Plan para poder saber dónde

estamos, hasta dónde hemos llegado y en dónde nos falta hacer más esfuerzos y lograr mejores resultados.

### **Mercado interno pobre pero no pequeño**

Respecto a la discusión entre el mercado interno y la inserción internacional de Colombia, me atrevo a decir que aquí hay errores conceptuales e históricos.

El documento afirma que el mercado interno colombiano es muy pequeño y que por tanto se deben buscar los mercados externos. Es un error conceptual grave porque el mercado interno colombiano es pequeño precisamente porque somos pobres. Es una tautología: somos pobres y tenemos un mercado pequeño interno, por tanto, somos pobres. Pero no deberíamos calificar en un plan de largo plazo el mercado interno como esencial e intrínsecamente pequeño y menos montar sobre esa premisa la supuesta necesidad de priorizar una apertura internacional para buscar mercados internacionales frente a la debilidad del mercado interno.

Una visión así lleva, por ejemplo, al peligroso planteamiento de muchos economistas y políticos según el cual es necesario mermar los ingresos salariales de los colombianos para poder ser competitivos en el exterior. Crasa equivocación porque el ingreso de la gente es precisamente el sustento del mercado interno. Pero escucho con preocupación en diversos sectores que se debe restringir el salario y los ingresos reales de las masas consumidoras para que los costos laborales colombianos sean supuestamente competitivos. Y para colmo, competitivos a una tasa de cambio que por otra parte ha tenido serios problemas en los últimos años.

Se trata asimismo de un error histórico porque ninguno de los países que hoy son exitosos luego de haber sido en extremo po-

bres en los años sesenta y setenta, comenzó su proceso con una apertura súbita e indiscriminada. Todos esos países se volcaron hacia su mercado interno previamente. Incluso el Japón, que desarrolló una fuerte demanda interna y su propio mercado local en una sociedad muy antigua y sofisticada antes de abrirse en forma masiva hacia el exterior. Ejemplos más claros son Taiwán, Corea y Malasia, los llamados “tigres asiáticos”, que empezaron su proceso histórico con el desarrollo del mercado interno.

Finalmente, el problema de los impuestos tampoco es simplemente técnico. Se trata, en esencia, de responder a la pregunta política de “quién paga por los costos implicados en el desarrollo nacional”.

En consecuencia, resulta impostergable adelantar una gran discusión sobre la estructura tributaria colombiana, no solo en términos de su racionalidad o de las reacciones que pueda generar entre empresarios, consumidores y trabajadores, sino dilucidar en forma colectiva qué clase de sociedad estaremos construyendo en términos de quién financia el Estado para que desarrolle las enormes tareas requeridas por una sociedad que debe salir de la pobreza lo más pronto posible.

Segunda parte

# DESARROLLO SOCIAL





# EL DESARROLLO SOCIAL EN LA VISIÓN COLOMBIA 2019

José Fernando Arias\*

---

\* Director de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación.





**L**a Agenda 2019 hace un énfasis especial en la política de desarrollo social, en temas específicos como son: pobreza y desigualdad, demografía, empleo y salud, además que para el primer tema plantea dos estrategias fundamentales: la focalización y la consolidación del sistema de protección social (SPS).

Para cada tema se analiza al igual que el resto del documento de dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde vamos y cómo llegar allí para los diferentes temas que componen el desarrollo social. Cada tema también tiene sus estrategias, metas específicas y acciones correspondientes.

### **Proceso de levantamiento de la visión sectorial**

Se recogen elementos fundamentales asociados con la organización del Estado: la Constitución Política, el antecedente inmediato del Plan nacional de desarrollo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, la Misión de Pobreza, así como diferentes diagnósticos y esta Misión Pobreza de manera más precisa

y completa serán incluidos en una versión final del documento, atendiendo al Conpes Social 1991 que estableció para el país los compromisos en términos de metas y estrategias para la adopción de los Objetivos del Milenio y consultas con personas expertas en los diferentes temas.

En el proceso de concertación participaron en las mesas de las Metas del Milenio:

- Programa nacional de desarrollo humano (PND)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-UNDP)
- Ministerios de la Protección Social y de Educación (MPS y MEN)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)
- Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena)
- Instituto Nacional de Salud (INS)
- Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH-sida (Onusida),

### **Visión general y estratégica**

Lograr que todas las personas –sin importar sus condiciones específicas– tengan iguales oportunidades y cuenten con recursos

necesarios para construir una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades, capacidades personales e intereses.

## Principios generales

En este planteamiento hay unos principios que definen los marcos generales de acción de las políticas y de los programas:

- *Universalidad*, posibilitando que los beneficios de la política social alcancen a todos los colombianos, de acuerdo con sus necesidades e intereses
- *Igualdad* en el acceso y la calidad de los servicios y beneficios para todos, de manera independiente de las condiciones socioeconómicas, políticas o culturales
- *Equidad* favoreciendo con prioridad a aquellos grupos y hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad. Estos son temas centrales desarrollados por la Misión
- *Transparencia y control de la gestión y de los resultados* por parte de las instituciones del Estado, la sociedad civil y los ciudadanos, para garantizar que sus esfuerzos se orienten al logro de los principios y objetivos trazados
- *Integralidad* en la organización y provisión de beneficios y servicios, frente a los objetivos de la política social de fortalecer y proteger el capital humano y disponer de mecanismos de protección frente a contingencias que alteren el bienestar de los hogares. Se pretende coherencia entre los diferentes ámbitos de acción de la política social
- *Eficiencia* como la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para

que los beneficios y servicios sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente

- *Calidad* entendida como la adecuada satisfacción por parte de los usuarios con los beneficios y servicios entregados, en condiciones de racionalidad técnico-científica, financiera y administrativa.

## Objetivos

La construcción de una sociedad más igualitaria y solidaria debe ser uno de los fundamentos de las políticas de desarrollo, para lo cual se establecen cuatro desafíos fundamentales:

- Aumentar la *eficiencia* del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados de *cobertura y calidad*
- Mejorar la *focalización* del gasto para que los recursos y los esfuerzos en cobertura y calidad beneficien a los más *pobres y vulnerables*
- Consolidar un sistema de protección social que contribuya de manera eficaz a fortalecer y proteger el *capital humano* y el ingreso de los hogares, así como reducir su vulnerabilidad
- *Reducir la pobreza y la desigualdad*, como condiciones necesarias para un desarrollo económico y social equitativo, incluyente y en paz.

## Acciones

Para cerrar las brechas sociales y regionales, se plantean acciones que permitan obtener logros en los siguientes temas fundamentales:

- *Reducir las brechas poblacionales* en materia de fecundidad y mortalidad, y controlar el crecimiento poblacional de acuerdo con las condiciones sociales, ambientales y económicas

- *Lograr el acceso universal a la educación básica*, haciendo énfasis en la calidad del servicio y en la permanencia de los estudiantes; especial atención al acceso en el nivel de secundaria y a la atención a los menores de cinco años (educación inicial)

- *Mejorar la cobertura y pertinencia de la educación superior* y en particular de la técnica y tecnológica, así como la formación para el trabajo, introduciendo esquemas competitivos y de aseguramiento de la calidad

- *Disminuir la tasa de desempleo y la informalidad del sector laboral*, con el propósito adicional de incrementar la seguridad social de la población en términos de salud, pensiones y riesgos profesionales

- *Ampliar la cobertura universal del aseguramiento en salud* (régimenes contributivo y subsidiado). El sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) deberá garantizar mejores niveles de acceso y calidad; mejorar el desempeño de los aseguradores; fortalecer la capacidad regulatoria y de supervisión, con el fin de proteger los derechos de los usuarios

- *Mejorar la eficiencia, equidad, eficacia y calidad de los programas de asistencia social* en los niveles nacional y regionales: mediante sinergia y complementariedad en el financiamiento y la provisión e incentivos positivos a los hogares con el fin de lograr condiciones favorables para su propio desarrollo (subsidios condicionados)

- *Introducir mecanismos redistributivos eficaces en materia de subsidios, impuestos y transferencias* que contribuyan a reducir la desigualdad (*crecimiento propobre*). No basta con disponer de un instrumento de focalización—uno de los avances importantes de la última década— sino que también los impuestos y las transferencias contribuyan a destruir esa desigualdad. Es fundamental que ese proceso de crecimiento económico vaya acompañado de una reducción de la desigualdad, es decir, que ese crecimiento sea *propobre*

- *Reducir la pobreza y la desigualdad de la población*, como resultado de las acciones anteriores y de las intervenciones en otros sectores.

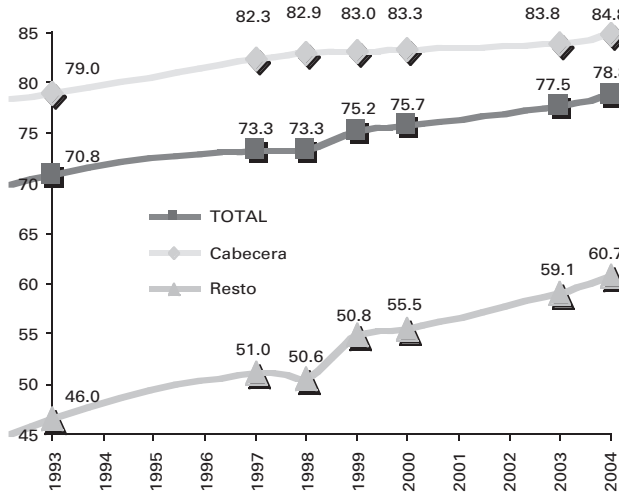
## 1. Pobreza y desigualdad

En términos generales el país presenta recientes avances importantes en indicadores asociados con las condiciones de vida (Gráfico 1). En desarrollo humano mejoró de manera global pero con desigualdades importantes entre regiones: sólo Bogotá, Valle, Santander, Atlántico, Antioquia y Cundinamarca alcanzan un índice de desarrollo humano (IDH) que supera la media nacional y con grandes rezagos en Chocó, Cauca, Nariño y todo el eje del Pacífico, de la Costa Atlántica y de los nuevos departamentos definidos por la Constitución de 1991.



En términos de las condiciones de vida medidas a través del índice de calidad de vida (ICV) el Gráfico 2 también muestra un ascenso importante de mejoramiento, pero persisten brechas entre las situaciones urbana y rural.

**Gráfico 2. Índice de calidad de vida.  
Total nacional y por zona 1993 – 2004**

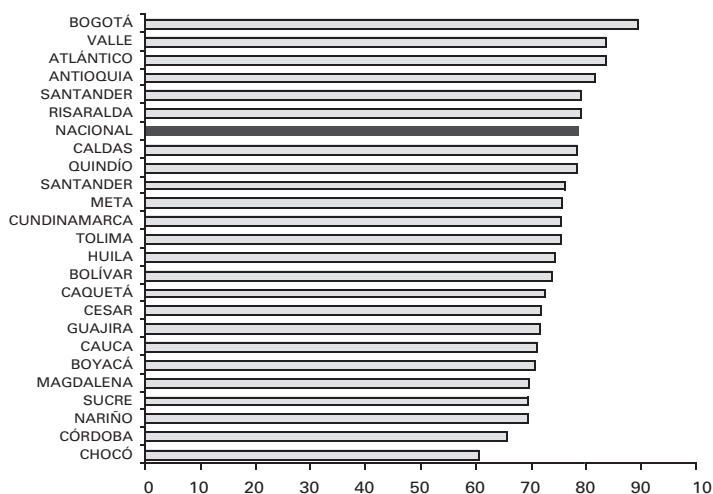


Fuente: Cálculos PNDH con base en Dane – ECH 2004.

Visto al interior de los departamentos con respecto al promedio nacional, el comportamiento es más o menos similar al anterior (Gráfico 3).

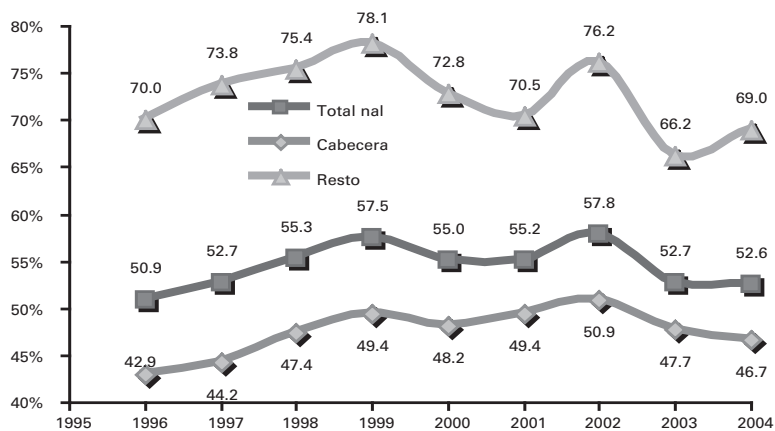
En términos de pobreza –un tema central en esta discusión– vale la pena mencionar que en efecto los grupos en situación de pobreza y otros de vulnerabilidad son muy sensibles a las condiciones presentadas por el ciclo económico (Gráfico 4). Entre 1999 y 2001 se presentó un incremento importante de este ín-

**Gráfico 3. Índice de calidad de vida por departamento. 2004**



Fuente: Cálculos PNDH con base en Dane – ECH 2004.

**Gráfico 4. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza**



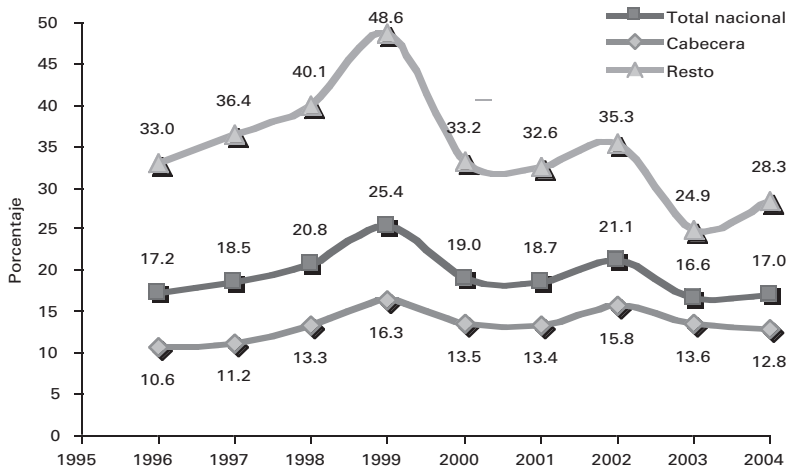
Fuente: MFRPD 2005, con base en Dane – ENH. ECH. línea de pobreza DANF 2005.



dice, con notable aumento de la brecha urbano-rural. Colombia perdió en tres años lo que había ganado en los últimos veinte en reducción de pobreza; pero se aprecia una tendencia decreciente a partir del año 2000, asociado a la recuperación económica y a la generación de empleo.

En términos de indigencia, el comportamiento fue similar (Gráfico 5). Y la brecha entre pobreza rural y urbana presenta también variaciones con una tendencia decreciente, siendo mayor ésta en el indicador de indigencia.

**Gráfico 5. Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia**



Fuente: MERPD 2005, con base en Dane – ENH, ECH, línea de pobreza Dane 2005.

En las regiones, obviamente también se aprecian grandes diferencias con unos niveles de pobreza muy altos en la región del Pacífico respecto a lo que puede apreciarse en Bogotá.

Hay otros elementos extraídos de los diferentes estudios y análisis sobre el tema, pero los que se presentan en el Cuadro 1 son variables que determinan el ingreso de los hogares y la proba-

bilidad de condición de pobreza. Sobre estos elementos hay que apuntalar esfuerzos importantes para conseguir mejores resultados. Las mejoras en educación del jefe del hogar y en general de sus miembros tienen un efecto fundamental en la reducción de la pobreza; lo mismo que la posibilidad o el hecho de estar empleado el jefe del hogar y el número de niños o dependientes del mismo y la posesión de activos, el empleo de un miembro adicional.

**Cuadro 1. Variables que determinan el ingreso de los hogares y la probabilidad de condición de pobreza**

| Variable                    | Efecto (%) |
|-----------------------------|------------|
| 1. Educación                | 170        |
| 2. Empleo del jefe de hogar | 65         |
| 3. N°. de niños en hogar    | 15         |

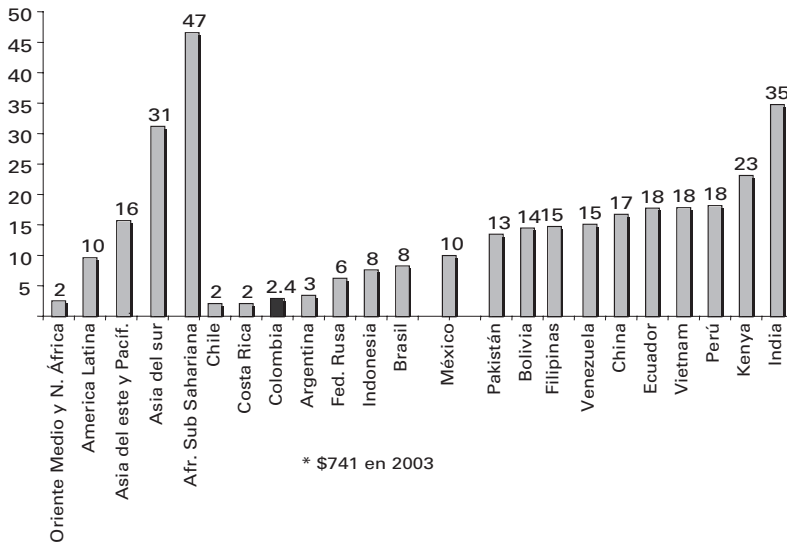
|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| 1. Posesión de activos               | - 27 |
| 1. Empleo de un miembro adicional    | 16   |
| 1. Año extra educación jefe de hogar | 6    |

**Fuente:** Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). 2005. con base en ECV.

Se consideran otras medidas de pobreza como el porcentaje de personas con un ingreso inferior a un dólar diario con paridad de poder adquisitivo entre el periodo 1996 y 2004. Si se toma este indicador de pobreza, el país no tendría grandes rezagos con respecto a otras regiones.

Las diferencias comparativas en el contexto internacional ubican a Colombia en un nivel muy cercano al de Chile y Costa Rica frente a países como toda la región del África Subsariana, donde 45% de la población vive con un ingreso inferior a un dólar día (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Porcentaje de personas con menos de US \$1 PPA\* al día: comparación internacional**

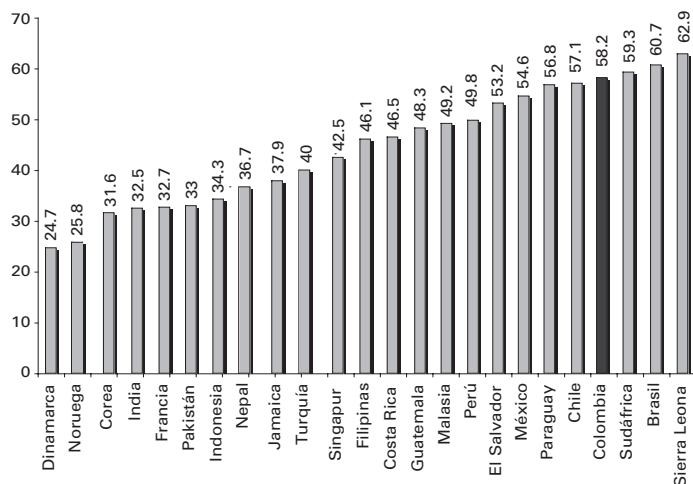


**Fuente:** World Development Indicators, Banco Mundial. Dato para Colombia: DNP

Es de advertir que en la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se toma este parámetro con fines comparativos, pero la meta que el país se puso está en términos de índice de pobreza visto por línea de pobreza y línea de indigencia.

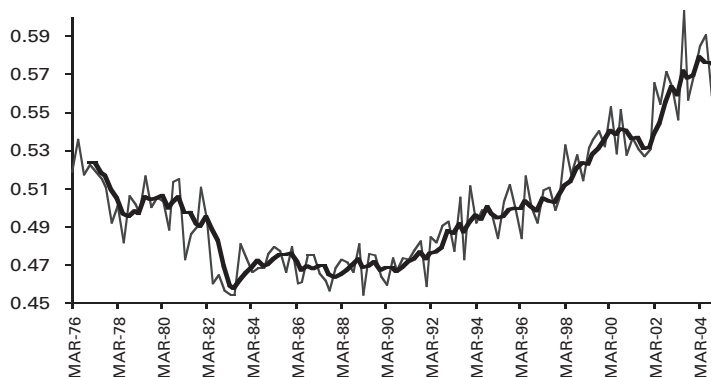
Otro elemento que es importante no perder de vista es que los altos índices de pobreza van asociados con altos niveles de desigualdad. Colombia es uno de los países más desiguales de América Latina, superado quizás únicamente por Brasil (Gráfico 7). En los últimos años este comportamiento de los índices de pobreza también acompaña una fluctuación importante en los índices de desigualdad según el coeficiente de Gini, expresado en función del ingreso per cápita, como se aprecia en el Gráfico 8.

**Gráfico 7. Índice de Gini: comparación internacional**



Fuente: Informes de Desarrollo Humano -1991 - 2003 - 2004. Dato para Colombia: DNP, 2003.

**Gráfico 8. Coeficiente de Gini del ingreso per cápita (siete ciudades)**



Fuente: Dane – DNP.

## Las metas para 2019

Las metas que se describen en el Cuadro 2 van ligadas a una serie de supuestos y determinantes asociados con el crecimiento económico, el comportamiento de la población, y a los esfuerzos

**Cuadro 2. Metas programadas en pobreza y desigualdad a 2019**

| <b>Meta</b>                                                                | <b>Situación Actual 2003 (%)</b> | <b>Situación 2010 (%)</b> | <b>Situación 2019 (%)</b> |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1. Reducir el índice de pobreza a 20%                                      | 51,8                             | 39,1                      | 20                        |
| 2. Reducir el índice de indigencia a 6%                                    | 16,6                             | 12,4                      | 6,0                       |
| 3. Reducir el % de personas que vive con menos de US\$ 1 al día (PPA) a 1% | 2,8                              | 2,1                       | 1,0                       |
| 4. Reducir la brecha de pobreza en 62%                                     | 23,8                             | 18,2                      | 9,0                       |
| 5. Reducir la relación entre la pobreza urbana y rural en 11%              | 1,57                             | 1,50                      | 1,40                      |
| 6. Reducir el coeficiente de Gini en 18%                                   | 58,2                             | 54,0                      | 47,7                      |
| 7. Reducir el índice de pobreza medido con subsidios a 15%                 | 43,3                             | 32,0                      | 15,0                      |
| 8. Reducir la brecha de pobreza medida con subsidios en 70 %               | 16,1                             | 11,6                      | 4,8                       |
| 9. Reducir el índice de pobreza medido con el gasto a 17%                  | 44,7                             | 33,6                      | 17,0                      |

Fuente: DNP.

en los diferentes sectores: salud, educación, empleo y asistencia social. Estas metas son nueve y se hacen previsiones de la situación de 2003 y proyecciones para 2010 y 2019.

Éstas son:

- Reducir el índice de pobreza a 20%
- Reducir el índice de indigencia a 6%
- Reducir el porcentaje de personas que viven con menos de un dólar por día (PPA) a 1%
- Reducir la brecha entre la pobreza urbana y rural en 11%
- Reducir el coeficiente de Gini en 18%

De manera adicional, hay unas medidas que de alguna manera muestran el impacto en términos redistributivos de los subsidios que se entregan a través del gasto social, en particular, disminuir la brecha de pobreza medida con subsidios en 70%.

Obviamente, el planteamiento frente a estas metas implica un adecuado direccionamiento de diferentes ámbitos de la política social:

- Cumplimiento de las metas de empleo y educación, en espe-

cial, por ser sectores que influyen de manera más directa en los ingresos y su distribución

- Reducción de las tasas de fecundidad de la población pobre (menos personas dependientes y mayor flexibilidad para el ingreso de las mujeres al mercado laboral)
- Acciones en materia de infraestructura, vivienda, seguridad y justicia (focalizadas hacia la población pobre)
- Programas dirigidos a las zonas rurales como las cadenas productivas y sociales de la Red de Solidaridad Social
- Programas de subsidios condicionados
- Microfinanzas. Ampliación del acceso a crédito, ahorro, aseguramiento, en especial, de la población vulnerable
- Evaluación del sistema tributario, considerando la posibilidad de volverlo más progresivo y minimizando cualquier repercusión negativa sobre la eficiencia
- Redistribución de tierras. Impuestos y procesos de extinción de dominio de ilegales
- Democratización de la propiedad, lo cual demanda una estructura corporativa y empresarial orientada a contar con códigos de buen gobierno que incentiven la participación de los usuarios en el capital de las empresas.

### **Estrategia de focalización**

- Disponer de forma actualizada y consolidada de un instrumento y sistema de focalización que identifique y ordene a los hogares de acuerdo con sus condiciones de vida: el Sisben (sistema de identificación de beneficiarios de programas sociales)
- El desarrollo de mecanismos efectivos de selección de los beneficiarios en función del tipo de subsidios a entregar. El

Cuadro 3 revela los errores de inclusión, analizados a través de la ICV y muestran que los subsidios vía pensiones, educación superior, subsidio familiar, capacitación y los que aparecen en la columna del lado izquierdo son aquellos que no llegan de manera importante a la población más pobre. Los resultados más favorables han sido con relación a los subsidios entregados a través del ICBF, los de salud del régimen subsidiado y los educativos en educación básica y primaria.

**Cuadro 3. Pobreza medida con subsidios. Errores de inclusión (porcentaje de no pobres que reciben el subsidio)**

| ITEM                        | Errores de inclusión (%) | ITEM               | Errores de inclusión (%) |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------|
| Pensiones                   | 90,6                     | Gas                | 47,5                     |
| Superior                    | 74,6                     | Preescolar 0-5     | 37,3                     |
| Subsidio familiar en dinero | 70,0                     | Secundaria         | 35,9                     |
| Capacitación                | 66,9                     | Vinculados         | 34,7                     |
| Teléfono                    | 66,9                     | Primaria           | 28,5                     |
| Alcantarillado              | 57,7                     | Alimentación       | 26,8                     |
| Aseo                        | 55,9                     | ICBF 0-5           | 25,4                     |
| Acueducto                   | 53,6                     | Preescolar 6-7     | 21,3                     |
| Vivienda                    | 50,9                     | Régimen Subsidiado | 20,7                     |
| Energía                     | 50,4                     | ICBF 6-7           | 9,7%                     |

Fuente: MERPD 2005

- Según el tipo de programa o subsidio a entregar, usar razonablemente diferentes instrumentos y criterios de focalización

Para que la estrategia tenga eficiencia, es necesario:

- Actualizar cada cuatro años el instrumento de focalización.  
Según el tipo de subsidio, combinar este instrumento bási-

co con otros mecanismos como la focalización geográfica o la autofocalización

- Actualización en forma permanente de la base de datos del Sisben de las entidades territoriales (ET) y el consolidado nacional
- Disponer de registros administrativos actualizados de los beneficiarios de los distintos programas, para cotejar si el ordenamiento de los hogares obedece a las condiciones de vida
- Crear y mantener canales de difusión que permitan verificar la transparencia y eficiencia de la focalización a cargo de las entidades que asignan los subsidios
- Crear e implementar mecanismos de vigilancia y sanción.

Las agencias ejecutoras de los programas de subsidios deberán:

- Mantener actualizada la información de los beneficiarios de sus respectivos programas y entregar los subsidios exclusivamente a quienes sean identificados por el Sisben como los más desfavorecidos o según criterios de focalización adicionales
- Precisar previamente el universo a ser cubierto, en función del impacto esperado en las condiciones de vida y la capacidad de los potenciales beneficiarios para atender sus reales necesidades
- Las agencias nacionales ejecutoras –a través de la cofinanciación con las entidades territoriales y otras instancias– deberán aplicar como condición previa la plena identificación en el Sisben de los beneficiarios seleccionados inscritos en los registros administrativos, de acuerdo con los criterios de selección y priorización correspondientes.

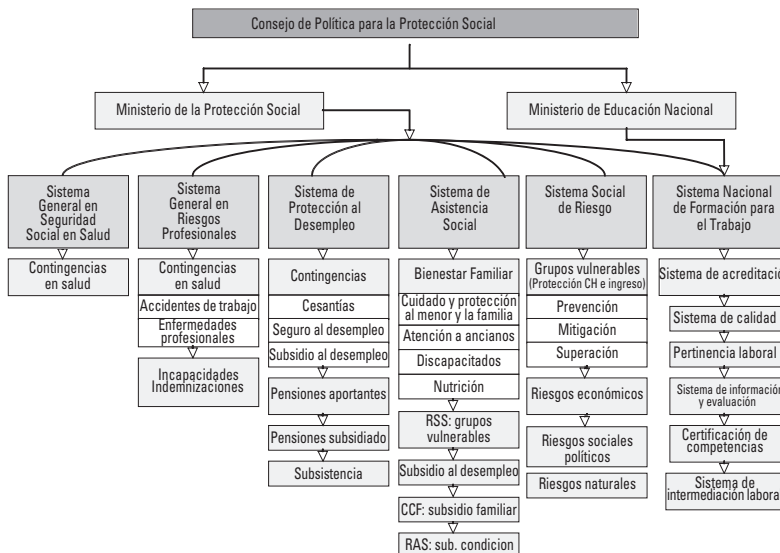


## Estrategia de consolidación del SPS

Para el sistema de protección social (SPS) el reto consiste en lograr una adecuada articulación y un mejor desarrollo particular de cada uno de los tres componentes de la seguridad social (Gráfico 9): i) seguridad social integral (salud, riesgos profesionales y protección al cesante); ii) sistemas de asistencia social y de riesgo y iii) el sistema de formación de capital humano para el sector educativo y para el trabajo. Esto con el propósito además de:

- Un sistema integrado con capacidad institucional para responder en forma oportuna y consistente a las situaciones de vulnerabilidad y pobreza de la población
- Un conjunto de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos

**Gráfico 9. Sistema de Protección Social**



- El objetivo fundamental es reducir la pobreza temporal y minimizar la brecha, para lo cual es fundamental la acumulación de activos en capital humano

- Este esquema básico del SPS necesariamente debe complementarse con mecanismos adicionales, tales como: vivienda, crédito y microfinanzas, acceso y tenencia de activos, entre otros.

Se requiere asimismo la definición de competencias por niveles de gobierno, precisar las funciones de regulación, de provisión de servicio y de supervisión; la adecuada complementariedad de actuaciones nacionales y territoriales, así como la descentralización de acuerdo con las capacidades institucionales.

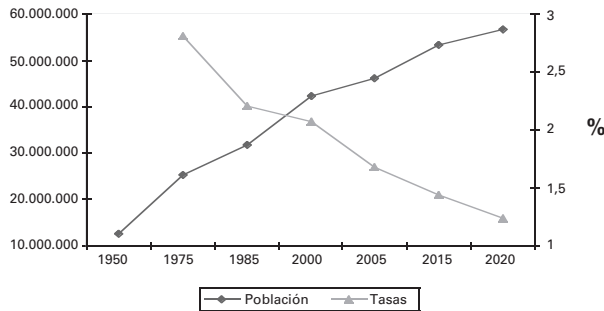
Se deben delimitar las líneas de acción de la política social en cuanto a evaluación de programas y portafolio de servicios; incentivos a las familias y subsidios condicionados; y criterios de focalización. Hay una gran dispersión de programas, de recursos y de esfuerzos en ese sentido y muchas veces en programas que no son definidos en forma adecuada en cuanto a su resultado e impacto.

La especialización de entidades por competencias es un elemento que debe considerarse en procura de una mejor eficiencia y efectividad de los programas. También es necesaria la redefinición de la estructura de financiamiento, articular mecanismos de cofinanciación que garanticen que aquellos programas con eficacia probada –tipo subsidios condicionados– puedan ser realmente ampliados y sostenidos en el tiempo.

## **2. Demografía**

La evolución del proceso demográfico desde 1950 puede verse en el Gráfico 10 y con una tendencia de crecimiento del 1,4% se espera una población de 56,6 millones de habitantes para el 2020.

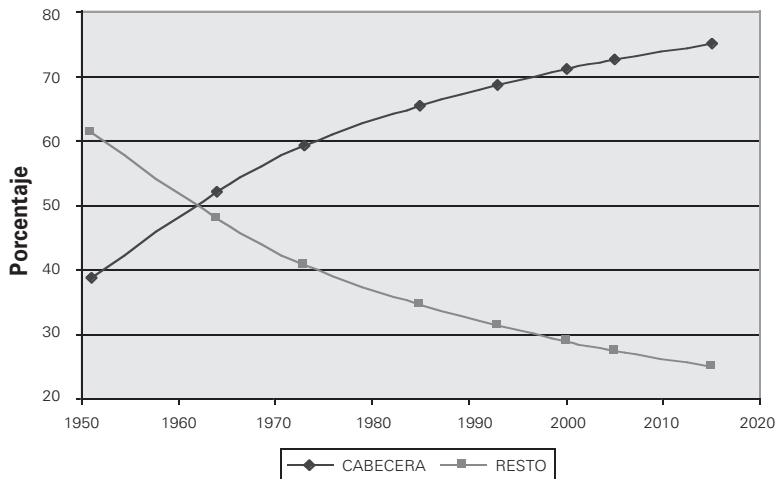
**Gráfico 10. Evolución de la Población y tasas decrecimiento 1950-2020**



**Fuente:** DANE. Estimaciones demográficas y proyecciones nacionales de Población 1950-2050.

Como se aprecia en el Gráfico 11, Colombia tiene una distribución relativa de la población en zonas urbanas más que en rurales, a partir de la década del sesenta.

**Gráfico 11. Distribución relativa de la población por zona de residencia 1951-2020**



**Fuente:** 1950-2005. Dane. Proyecciones municipales de población 2005-2020. Cálculos DNP-DDS-GCV.

Los centros urbanos (de más de un millón de habitantes) pasan a concentrar en el 2005 cerca de 30% de la población (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Porcentaje de la población por tamaño de conglomerados 1973-2005**

| Nº. Habitantes      | 1973        | 1993        | 2000        | 2005        |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| > de 1'000.000      | 17,6        | 27,2        | 28,0        | 30,7        |
| 200.000 - 1.000.000 | 14,7        | 17,7        | 19,2        | 17,9        |
| 50.001 - 200.000    | 15,6        | 16,7        | 17,5        | 18,4        |
| 5.000 a 50.000      | 49,8        | 37,1        | 34,3        | 32,1        |
| < 5.000             | 2,2         | 1,2         | 1,0         | 0,9         |
| <b>Total país</b>   | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

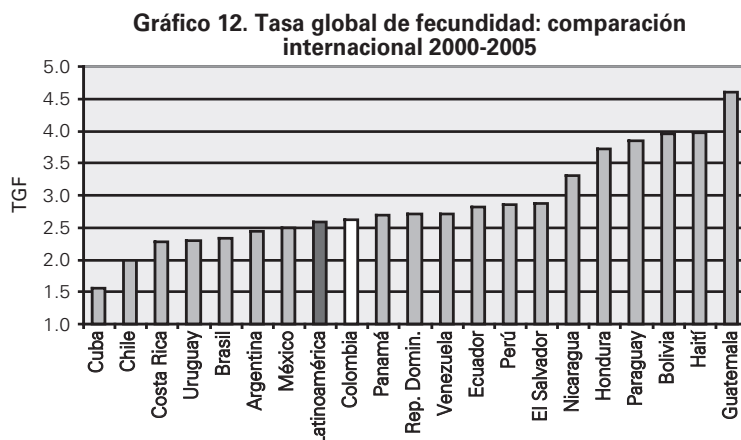
**Fuente:** Dane - Proyecciones municipales de población. Cálculos DNP-DDS-GCV.

Hay una reducción de las tasas globales de fecundidad desde los años sesenta –de un promedio de casi siete hijos por mujer entre 1950 y 1965 bajó a tres en 1993. En 2005 se estima en 2.6 hijos y se espera que continúe descendiendo. Esto ha sido determinante en la desaceleración del crecimiento de la población. Los niveles más altos de fecundidad se concentran en la zona rural y en los hogares sin educación, y a pesar que esto se ha reducido. Por niveles de pobreza también se concentran las mayores tasas de fecundidad en la población de los quintiles más bajos –con los efectos asociados que supone. También se presenta un cambio en el patrón de fecundidad que se concentra en el grupo de población de 20 a 24 años, con un elemento preocupante en términos de mayor fecundidad entre la población menor de 20 años.

La tasa de mortalidad infantil –que es otro factor que incide en el comportamiento demográfico– presenta una tendencia decre-

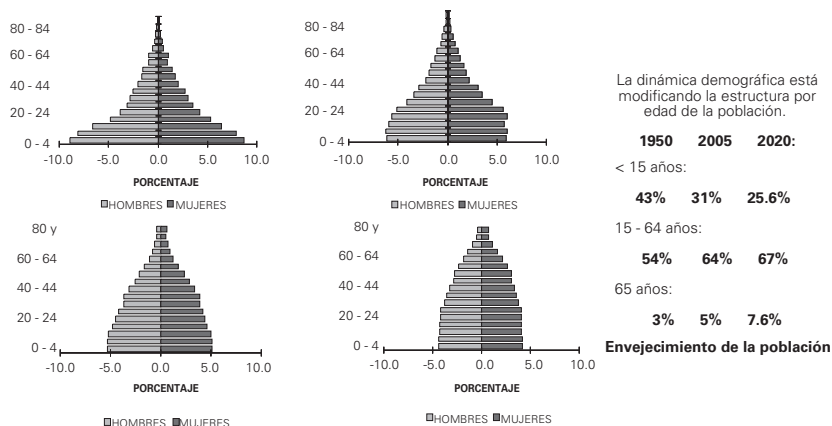
ciente en el tiempo; igual que la tasa bruta de mortalidad descendió a menos de 6 por mil en 2005.

La esperanza de vida es otro patrón importante de crecimiento, pero con desigualdad entre géneros. Se incrementó de 66.8 a 72.2 años entre 1984 y 2005. En el período 1985-1995 las mujeres presentaron un incremento de 2.6 años y los hombres de 1.9 años. Han mejorado las condiciones de salud de la población, pero la violencia retarda los logros que se hubieran podido alcanzar, especialmente en los hombres. Colombia se encuentra justo en la media de la región en relación con otros países latinoamericanos en cuanto a la esperanza de vida como se aprecia en el Gráfico 12.



El resultado de todo lo anterior es este comportamiento demográfico (Gráfico 13), en donde básicamente hay una reducción de la población menor de 15 años y un aumento de la económicamente activa y mayor de 65 años. Esto plantea retos importantes en términos de política social porque se tendrá una población

**Gráfico 13. Evaluación en la comprobación de la población por sexo y edad 1964-2020**



Fuente: DANE - proyecciones de población. Cálculos DNP-DDS-GCV

demandante de unas condiciones y de unos servicios sociales que es necesario ajustar en la medida en que cambia su composición.

Los principales aspectos a tener en cuenta en materia demográfica son:

- Cambios en la composición de la población por edades; lo que conlleva al envejecimiento progresivo de la misma
- Diferencias significativas en las tasas de fecundidad: altas tasas en la población con menores niveles de ingreso y educación, en el área rural, en los departamentos de las zona del Pacífico, Orinoquia, Amazonia y en los grupos de 15 a 24 años
- Diferencias en las tasas de mortalidad: altas tasas en los departamentos de la zona del Pacífico, Orinoquia, Amazonia y grandes diferencias en la esperanza de vida entre hombres y mujeres
- Acelerada urbanización del país y despoblamiento del campo

- Deficiencias en la información, especialmente en la Orinoquia, Amazonia, la mayoría de los departamentos de la Costa Pacífica y, en general, en la zona rural del país

- Necesidad de una política poblacional explícita e integral que oriente las acciones sectoriales (Cuadro 5) y la transición demográfica de manera tal que se beneficien las regiones más atrasadas.

**Cuadro 5. Metas de demografía a 2019**

| Meta                                                                | Situación Actual 2004 | Situación 2010 | Situación 2019 |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------|----------------|
| 1. Reducir la tasa de crecimiento poblacional en 34%                | 1,68                  | 1,43           | 1,11           |
| 2. Reducir la fecundidad total en 27%                               | 2,6                   | 2,3            | 1,9            |
| 3. Reducir la tasa bruta de mortalidad en 10%                       | 5,5                   | 5,3            | 5,0            |
| 4. Reducir tasa de natalidad en 28%                                 | 22,3                  | 19,6           | 16,1           |
| 5. Aumentar en 4 años la esperanza de vida al nacer                 | 72,2                  | 74,0           | 76,5           |
| 6. Reducir el diferencial por sexo de la esperanza de vida en 35,5% | 6,2                   | 5,2            | 4,0            |

## Política poblacional

De igual manera, son esenciales políticas orientadas a controlar los fenómenos migratorios, en particular, políticas encaminadas al desarrollo productivo, el control del desplazamiento forzado y la pobreza rural.

En la medida en que el comportamiento demográfico esperado sea realidad, se exigen esfuerzos en políticas y programas sociales hacia la población adulta mayor dependiente (seguridad social y asistencia social), así como en la creación de condiciones para su empleabilidad (formación laboral y empleo productivo).

Logros que debe alcanzar la política de población:

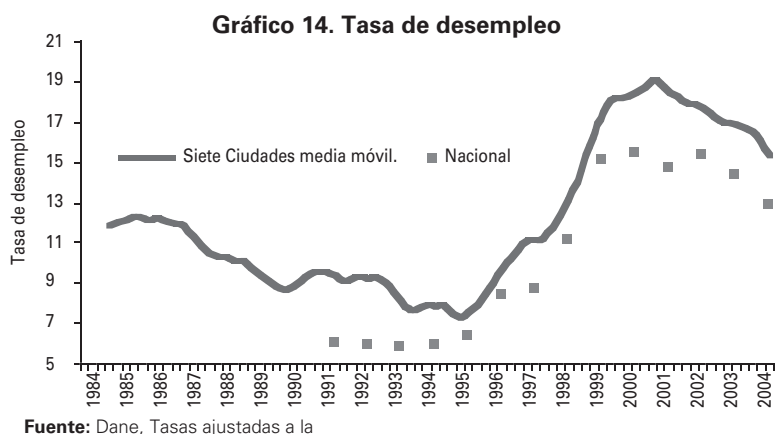
- Favorecer los procesos de desarrollo humano que propicien una conducta reproductiva responsable
- Garantizar el acceso a métodos modernos de planificación, como parte de los planes de beneficios de la seguridad social en salud y para la población que en forma transitoria no cuente con el seguro de salud
- Subsidiar el acceso a métodos quirúrgicos de planificación para hombres y mujeres, preservando el enfoque de equidad de género y el respeto a los derechos sexuales y reproductivos
- Poner especial énfasis en el fomento del uso de métodos modernos de planificación familiar y en el ejercicio de una sexualidad responsable entre la población adolescente
- Reducir los niveles de morbi-mortalidad en todos los grupos étnicos de la población, dando especial importancia a la disminución de la mortalidad neonatal y la mortalidad infantil y materna
- Contribuir a la desaceleración de la demanda ambiental
- Mantener informada a la sociedad para el ejercicio de sus derechos fundamentales y la libre decisión sobre el tamaño deseado de la familia, la sobrevivencia personal y la de sus descendientes y su movilidad geográfica, en busca de mejores oportunidades de desarrollo personal y familiar
- Mejorar la calidad de la información a nivel nacional y regional para el seguimiento de las políticas demográficas y socioeconómicas.

### **3. Empleo**

La recesión de finales de los noventa llevó la tasa de desempleo a niveles no observados antes en el país. De manera adicional, en la última década se dio una recomposición del PIB que favorece la contratación de mano de obra calificada, concentrando la mano de obra no calificada en sectores poco dinámicos (Gráfico



14). El descenso que se aprecia en los últimos años en la tasa de desempleo resulta insuficiente frente a lo que se requiere para reducir la desigualdad.



La dinámica del mercado laboral es diferente entre regiones, que como la Costa Atlántica y la Costa Pacífica si bien tiene índices de desempleo más bajos, también presentan un baja dinámica del mercado laboral (Cuadro 6), y además tienen niveles de educación más bajos y de informalidad mayores

**Cuadro 6. Tasas de participación y ocupación laboral según región – promedio anual 2004**

|                | <b>TGP</b> | <b>TO</b>   |
|----------------|------------|-------------|
| Atlántica      | 54.1       | <b>48.2</b> |
| Pacífica       | 65.7       | <b>57.5</b> |
| Total nacional | 60.8       | <b>52.5</b> |
| Oriental       | 62.0       | <b>53.4</b> |
| Bogotá, D.C.   | 65.0       | <b>55.4</b> |
| Central        | 59.4       | <b>50.2</b> |

**Fuente:** Dane – ECH. Cálculos DNP – DDS.

Recientemente el comportamiento del desempleo se ve asociado con el índice de crecimiento del salario real, lo cual plantea que si bien el crecimiento se da, es importante que el ajuste del mercado laboral se realice de manera adecuada vía salarios y no vía empleo; una mayor participación en el mercado laboral de la población femenina y el reconocimiento de que el desempleo afecta a aquellos grupos menos educados frente a aquellos con nivel de educación completa y que se da en la población pobre. También se tiene una mejor remuneración en función también del nivel educativo que se tenga y que el desempleo del hogar presiona la participación laboral de la población que debiera estar incorporada al sistema educativo.

La informalidad, aunque disminuye desde 2000, presenta niveles superiores a los del año 1993. Los grupos más pobres de la población son los que más participan del mercado informal y los trabajadores informales están desprotegidos de la seguridad social.

Existen altos niveles de informalidad (58% en 2004 y casi 50% en el largo plazo), que conlleva a bajos niveles de cobertura del sistema de seguridad social.

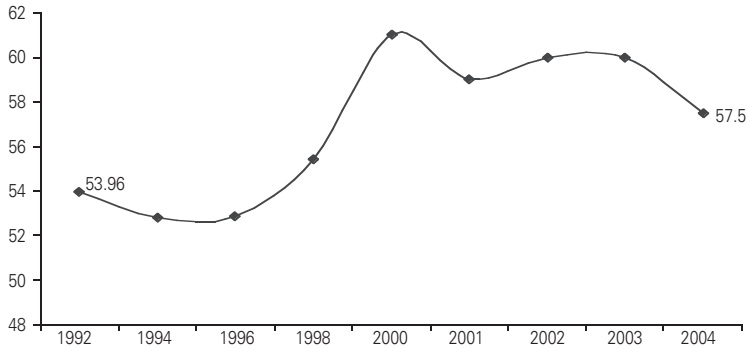
En el caso específico de las pensiones, además del problema de financiamiento por baja cobertura, se presentan dos problemas de inequidad (Gráfico 15):

- *Intrageracional*. Los ocupados informales no cuentan con la misma capacidad de afiliación de los ocupados formales (baja cobertura)

- *Intergeneracional*. El diseño mismo del sistema pensional hace que las generaciones jóvenes carguen con el costo de las próximas a pensionarse que no cubrieron los aportes necesarios

Hoy 85% de los subsidios de los pensionados se concentra en

**Gráfico 15. Informalidad – Siete ciudades**



Fuente: Dane – ENH. Cálculos DNP – DDS.

los deciles 8 a 10 (Cuadro 7) y el resto de la población tiene muy bajos niveles de afiliación al sistema. En el panorama latinoamericano, Colombia está en los más bajos niveles de cobertura de las pensiones, sólo por encima de Perú y Bolivia.

El sistema de riesgos profesionales presenta un desarrollo institucional importante, pero una cobertura muy baja, y esto asociado también a la informalidad. Desde 1996 hasta 2004 el sistema presenta un promedio de afiliación de sólo 26% y en la actualidad el porcentaje de afiliados presenta niveles similares a los observados en 1997.

**Cuadro 7. Inequidades entre grupos de población**

| DECILES | PENSIONADOS | %      |
|---------|-------------|--------|
| TOTAL   | 1.344.105   | 100,00 |
| 1       | 0           | 0,00   |
| 2       | 4.212       | 0,31   |
| 3       | 0           | 0,00   |
| 4       | 1.819       | 0,14   |
| 5       | 33.105      | 2,46   |
| 6       | 46.406      | 3,45   |
| 7       | 113.856     | 8,47   |
| 8       | 306.338     | 22,79  |
| 9       | 281.845     | 20,97  |
| 10      | 556.524     | 41,40  |

Fuente: Dane, ECH-04, cálculos DNP-DDS.

**Cuadro 8. Metas programadas en empleo a 2019**

| Meta                                                                                                                | Situación actual 2003    | Situación 2010 | Situación 2019 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------|----------------|
| 1. Reducir la tasa de desempleo a 5%<br>(% dedesempleados dentro de la PEA)                                         | 13,6<br>(promedio anual) | 8,6            | 5,0            |
| 2. Reducir la duración promedio del desempleo a 6 meses                                                             | 13 meses                 | 8 meses        | 6 meses        |
| 3. Reducir a 11.1% la tasa de desempleo de los menores de 24 años                                                   | 31,6%                    | 22,9%          | 11,1%          |
| 4. Reducir a 1.4 la brecha entre la tasa de desempleo del quintil 1 y quintil 5<br>(TDquintil1/TDquintil5)          | 2.2                      | 1.87           | 1.4            |
| 5. Cubrir en la nueva estructura del SNFT al 100% de los capacitados                                                | 15                       | 50             | 100            |
| 6. Ampliar a un 50% los mecanismos de protección al desempleo<br>(% PEA cubierta con algún mecanismo de protección) | 20 *                     | 30             | 50             |
| 7. Aumentar a 71.1% la cobertura en afiliación apensiones                                                           | 25                       | 38.4           | 71,1           |
| 8. Disminuir la informalidad de la población ocupada a 33%                                                          | 59                       | 46             | 33             |
| 9. Disminuir a 2% la proporción de la PEA infantil (10-17años) respecto al total de la PEA                          | 5,4                      | 4              | 2              |
| 10. Aumentar a 72,9% la cobertura de afiliación al Sistema de riesgos profesionales                                 | 26,6                     | 40,2           | 72,9           |

Las metas de empleo son básicamente las que presenta el Cuadro 8. Es importante mencionar algunos elementos relativos a pobreza y desigualdad y que van asociados también al término de empleo.

## Desempleo y participación laboral

- Crecimiento económico promedio entre 4 y 6%, el cual deberá beneficiar en mayor proporción a la población pobre

- Arreglos institucionales que permitan mejores ajustes del mercado laboral, de forma que éstos no se den vía empleos sino mediante otros arreglos entre trabajadores y empresarios (tipo riesgo compartido)

- Acciones en educación: mayor cobertura con énfasis en la población más vulnerable; mejoramiento de la calidad y pertinencia educativa; mayor retención escolar; mejoramiento de la educación media
- Intervenciones específicas para facilitar el acceso al mercado laboral de mujeres y jóvenes (Observatorio del mercado laboral, contratos de aprendizaje, programas de entrenamiento descentralizados y bajo esquema competitivo).

### **Sistema nacional de formación para el trabajo (SNFT)**

- Dar cumplimiento a las pautas señaladas en el Conpes 81 de 2004 respecto a la consolidación del SNFT y definir los lineamientos y competencias de los actores (MPS, MEN, Sena, Ecap en cada área)
- Desarrollo de los componentes del SNFT con los sistemas de acreditación, calidad, e información y evaluación, e intermediación laboral, pertinencia laboral, certificación de competencias (normalización, formación por competencia, movilidad educativa)
- Fortalecimiento institucional de los actores del sistema mediante la consolidación institucional (rectoría, coordinación, articulación de programas) y consolidación de la capacidad regulatoria que corrija la dispersión, heterogeneidad en los currículos, baja calidad y coordinación del universo de entidades de capacitación.

### **Protección al desempleo**

- Redefinir el financiamiento de la seguridad social del mercado laboral (programas específicos), redireccionar el gasto entre diferentes programas existentes según necesidades, calidad y efectividad
- Reformar el sistema general de cesantías, limitando su uso para devolverle su sentido inicial (protección al desempleo)

- Seguro al desempleo tradicional (voluntario) dirigido a los trabajadores independientes con capacidad de pago, y para los asalariados como complemento a las cesantías.

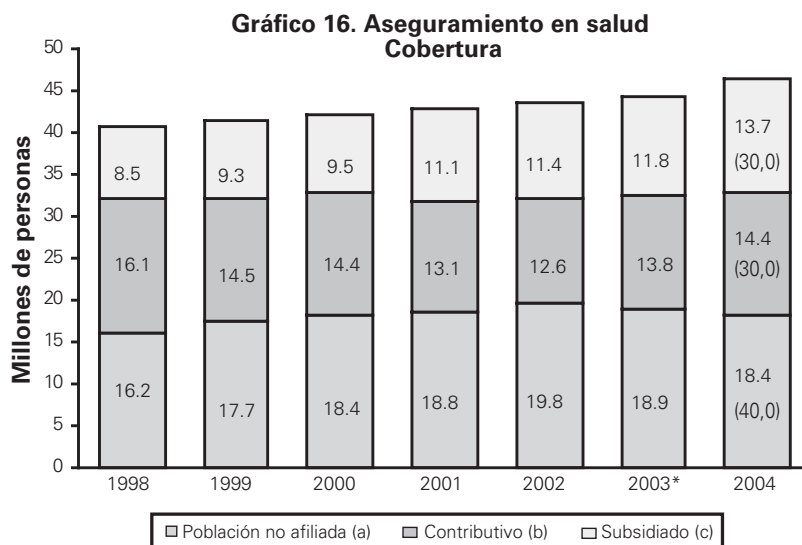
### **Sistema pensional**

- Cambios normativos que permitan nuevos esquemas de vinculación y fortalecimiento a la asistencia social para los adultos mayores
- Fortalecimiento de las direcciones territoriales del MPS y creación de un sistema de información para un mejor control del aseguramiento que deben hacer las empresas a sus empleados
- Gravar las pensiones más onerosas, para corregir el desbalance entre beneficios y contribuciones dentro de cada generación
- Homogeneizar el sistema: eliminar los regímenes especiales.

## **4. Salud**

A partir de la reforma al Sistema nacional de salud (SNS) se ha avanzado de manera importante en la ampliación de coberturas, en especial, del régimen subsidiado aún en épocas de crisis; sin embargo, los niveles de cobertura alcanzan cerca del 40% de la población (Gráfico 16).

El Gráfico 17 muestra la distribución por niveles del Sisben de la población afiliada a la seguridad social. Ha mejorado de manera notable en los quintiles más altos y en el más bajo frente a la situación previa a la reforma; sin embargo, ese quintil persiste en los rezagos, con filtraciones importantes todavía en la afiliación a la seguridad social en salud vía régimen subsidiado. Por su parte, los niveles 1 y 2 del Sisben que debieran ser aquellos en los cuales

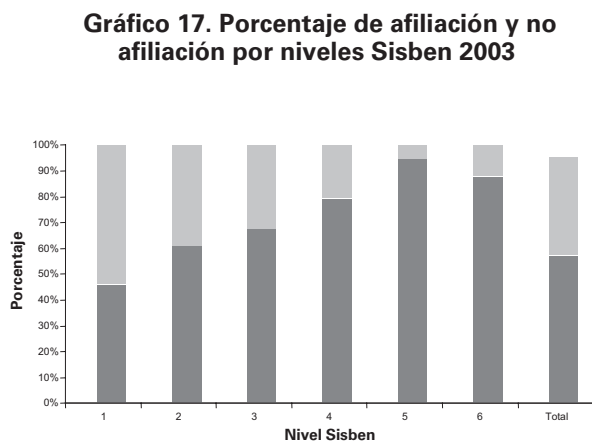


\* Sigob para régimen contributivo.

(a) No incluye regímenes especiales. Se incluye población no afiliada con y sin capacidad de pago.

(b) Fuente MPS: para 2001 y 2002, se registra el dato certificado por MPS y utilizado para efectos de distribución del SGP.

(c) Con subsidios parciales la cobertura total es del 63%.



Fuente: ECV-2003-Cálculos DDS

desembocarán esos subsidios absorben 45 y 30% de la afiliación a este régimen, en tanto el nivel 3 recibe también un porcentaje importante de esta población, sin que cubra en 100% los niveles básicos.

Las desigualdades que existen en la afiliación evidencian el déficit de cobertura de las regiones y entidades territoriales como Vichada, Guaviare, Guainía presentan todavía brechas importantes de cobertura a pesar de un esfuerzo importante en los últimos años por reducir esas desigualdades entre las diferentes regiones.

El aseguramiento en salud se constituye en una estrategia eficiente para propender por la equidad en el acceso. En la medida en que la población de los quintiles de ingresos más bajos acceden al aseguramiento, sus probabilidades de ser tratado al momento de enfermarse aumentan sustancialmente frente a los no afiliados. No obstante lo anterior, Colombia tiene un nivel de cobertura de la población económicamente activa importante si se compara con otros países (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Cobertura en salud**

| <b>País</b> | <b>Año</b> | <b>Porcentaje de la población económicamente activa (%)</b> |
|-------------|------------|-------------------------------------------------------------|
| Chile       | 2000       | 87                                                          |
| Colombia    | 2003       | 63                                                          |
| Argentina   | 2001       | 56                                                          |
| Ecuador     | 1998       | 33                                                          |
| Guatemala   | 2000       | 27                                                          |
| Perú        | 2000       | 24                                                          |
| Nicaragua   | 2001       | 17                                                          |
| Bolivia     | 2002       | 15                                                          |

**Fuente:** Bertranou, 2004



Hay resultados preocupantes en términos de indicadores que están contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un ejemplo es que a pesar de los esfuerzos desde 2000 en términos de garantía en el financiamiento del programa de vacunación, si bien se aumentaron inicialmente presentaron un descenso importante en 2004 y en alguna medida asociados a problemas de denominador para estimación de estas coberturas pero también del número de dosis aplicadas sobre las cuales se calcula este nivel de coberturas.

La mortalidad infantil se redujo en menores de 5 años de manera importante, persistiendo en la zona rural, regiones Atlántica y Pacífica y madres con nivel de educación bajo como los grupos

**Cuadro 9. Tasas de mortalidad de la niñez por 1.000 nacidos vivos (menores de 5 años) 1970-2002.**

| Pais      | 1970 | 2002 | % Reducción |
|-----------|------|------|-------------|
| Chile     | 98   | 12   | 88          |
| Ecuador   | 140  | 29   | 79,3        |
| Colombia  | 108  | 23   | 78,7        |
| Perú      | 178  | 39   | 78          |
| México    | 110  | 29   | 74          |
| Brasil    | 135  | 36   | 73          |
| Argentina | 71   | 19   | 73          |
| Bolivia   | 243  | 71   | 71          |
| Venezuela | 61   | 22   | 64          |

**Fuente:** Informe de Desarrollo Humano, 2004.

más vulnerables. El país ha hecho un esfuerzo importante de reducción –muy similar al de la región, superior quizás al de Venezuela y Argentina– como se observa en el Cuadro 9.

En cuanto a la mortalidad infantil de menores de un año igualmente hay esfuerzos importantes de comportamiento similar al del anterior, con peores indicadores en la zona rural de la zonas Atlántica y Pacífica y de los grupos con menor nivel de educación. El desglose de las causas de los decesos se registra en el Cuadro 10. También el indicador de la mortalidad materna si bien desde 1998 se ha reducido persisten niveles preocupantes frente a países

**Cuadro 10. Causas de mortalidad infantil 2001**

| Grupo de causas                 | Muertes neonatales tempranas (< 7 días) (%) | Muertes neonatales tardías (7 y 29 días) (%) | Muertes post neonatales (1 y 11 meses) (%) |
|---------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Infecciosas                     | 0,9                                         | 9,0                                          | 37,8                                       |
| Tumores                         | 0,1                                         | 0,3                                          | 6,2                                        |
| Cardiovasculares                | 0,0                                         | 0,5                                          | 2,8                                        |
| Afecciones perinatales          | 81,8                                        | 65,8                                         | 0,3                                        |
| Accidentes y lesiones           | 0,6                                         | 1,0                                          | 26,7                                       |
| Otras enfermedades              | 0,2                                         | 2,4                                          | 26,8                                       |
| Malformaciones                  | 16,2                                        | 20,1                                         | 6,8                                        |
| Signos y síntomas mal definidos | 0,2                                         | 1,0                                          | 3,5                                        |
| <b>Total muertes</b>            | <b>100</b>                                  | <b>100</b>                                   | <b>100</b>                                 |

Fuente: ENDS 1995, 2000.

El embarazo en adolescentes es un tema que preocupa por las implicaciones sociales y económicas que viene afectando básicamente a los mismos grupos de poblaciones.

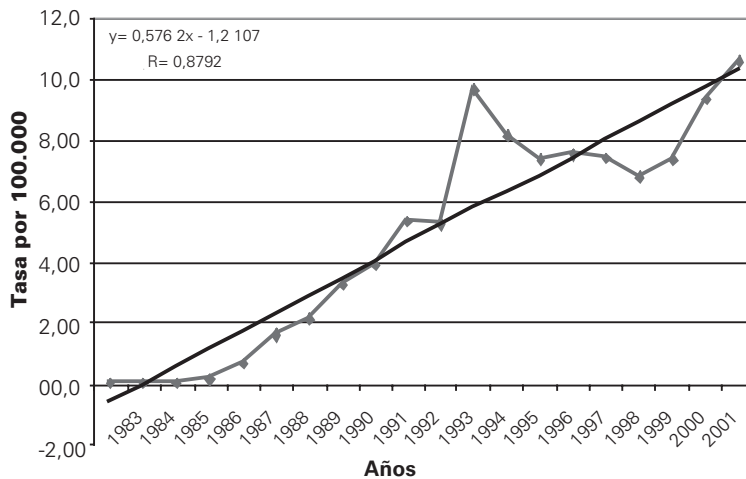
de nivel de desarrollo similar como Costa Rica y Chile. El uso de métodos modernos de anticoncepción se ha incrementado pero con brechas en la zona rural, regiones Atlántica y Pacífica y mujeres con menor nivel de educación.

La incidencia de cáncer de cuello uterino es otro indicador importante en términos de salud sexual y reproductiva, si bien el país experimenta una reducción importante de ese indicador en los últimos años.

Los hábitos de consumo y las deficiencias de micronutrientes (subnutrición) en las dietas alimentarias hacen que la desnutrición en Colombia esté presente. La desnutrición infantil ha decrecido. No obstante, las inequidades sociales hacen que los pobres sean más vulnerables a presentar una dieta inadecuada.

Otro tema que preocupa y que va en aumento es el del VIH-sida cambios importantes en el patrón de transmisión: ya no es el patrón hombre-hombre sino el heterosexual hombre-mujer (Gráfico 18).

**Gráfico 18. Tendencia del VIH 1983–2003  
(Incidencia)**



Fuente: INS-Onusida.

Dos indicadores contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio son la mortalidad por malaria, que presenta fluctuaciones en los últimos años y por dengue.

Básicamente las metas se concentran como una estrategia fundamental en continuar la ampliación de la seguridad social, procurando hacia 2019 equiparar los planes de beneficio del régimen subsidiado. Obviamente, esto implica medidas de política adicionales y esfuerzos en lo que se refiere a una mejor focalización de esos subsidios (Cuadro 11).

La estrategia fundamental para el logro de resultados positivos en salud (mortalidad materna e infantil, SSR, ETV, nutrición, vacunación, otros) es la universalización del aseguramiento.

**Cuadro 11. Metas de Salud a 2019**

| Meta                                                                                                                                                                 | Situación Actual | Situación 2010 | Situación 2019 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------|----------------|
| 1. Incrementar a 100% la cobertura de afiliación en el régimen subsidiado LB: 2004                                                                                   | 66%              | 100%           | 100%           |
| 2. Igualar el plan de beneficios del régimen subsidiado al contributivo. LB: 2004                                                                                    | 56%              | 56%            | 100%           |
| 3. Aumentar y mantener la cobertura de vacunación a 95% (todas las vacunas). LB: 2003                                                                                | 93%              | 95%            | 95%            |
| 4. Reducir en 42,6% la mortalidad infantil (muertes x 1.000 nacidos vivos) LB: 2000 <sup>(1)</sup>                                                                   | 24,4             | 21             | 14             |
| 5. Reducir en 41,4% la mortalidad de la niñez (muertes x 1.000 nacidos vivos). LB: 2000 <sup>(1)</sup>                                                               | 28,0             | 23,0           | 16,4           |
| 6. Reducir la mortalidad materna en 70% (muertes maternas por 100.000 nacidos vivos). LB: 1998                                                                       | 100,1            | 63             | 28,8           |
| 7. Incrementar a 78% la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa. LB: 2000 <sup>(1)</sup>                         | 64%              | 71%            | 78%            |
| 8. Incrementar a 69% la prevalencia de uso de métodos de anticoncepción entre la población femenina sexualmente activa de 15 a 19 años. LB: 2000 <sup>(1)</sup>      | 49,6%            | 59,4%          | 69%            |
| 9. Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo, manteniendo esta cifra por debajo del 15%. LB: 2000 <sup>(1)</sup> | 19,1%            | <20%           | <15%           |
| 10. Reducir a 4,5 la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino. LB: 2003                                                                                       | 10,9             | 7,6            | 4,5            |
| 11. Reducir a 4,5% los niños menores de 5 años con desnutrición. LB: 2000 <sup>(1)</sup>                                                                             | 6,7              | 5,7            | 4,5            |
| 12. Mantener prevalencia general de infección por VIH, por debajo del 1,2%. LB: 2004                                                                                 | <1,2%            | <1,2%          | <1,2%          |
| 13. Reducir en 85% las muertes por malaria. LB: 1998                                                                                                                 | 227              | 117            | 34             |
| 14. Reducir en 93% las muertes por dengue. LB: 1998                                                                                                                  | 229              | 108            | 17             |

Fuente: DNP.

De manera complementaria, y una vez lograda la cobertura de afiliación universal, el país deberá encaminar sus esfuerzos a ampliar y equiparar beneficios.

Por ello son necesarias ciertas condiciones exógenas al sector:

- Crecimiento económico: 4,0% hasta 2007, del 4,5% hasta 2009, del 5,0% hasta 2013, y del 6,0% hasta 2019
- Reducción de la pobreza del 2,2% anual
- Reducción de la informalidad a 33% en 2019.

Las metas de aseguramiento y salud se establecieron con base en aspectos como:

- Financiamiento
- Gasto
- Mejoramiento del acceso y la calidad
- Fortalecimiento de la vigilancia y control en el SGSSS:
- Continuidad y consolidación de la política de salud sexual y reproductiva
- Continuidad y fortalecimiento de la política de seguridad alimentaria y nutrición
- Fortalecer la capacidad de vigilancia y control de salud pública (vigilancia epidemiológica, sociodemográfica y de servicios de salud).
- Fortalecer las estrategias de control de enfermedades transmitidas por vectores (dengue, malaria, chagas, leishmaniasis, otras).



A LA AGENDA 2019 LE FALTA

BUSCAR UNA  
RECOMPOSICIÓN DE  
RESPONSABILIDADES  
SOCIALES

JUAN CARLOS RAMÍREZ JARAMILLO \*

---

\* Director del Ilpes - Cepal.





**C**abe reconocer el esfuerzo por hacer una reflexión lo más integrada posible sobre el desarrollo del país y naturalmente en el marco de unos propósitos de mayor bienestar para la población.

El documento Agenda 2019 es reiterativo en decir que el objetivo fundamental es reducir la pobreza y la desigualdad, y a pesar de ser un punto relativamente común en todas las formulaciones públicas, no está de más que se vuelva a decir, se tenga presente y se marque el derrotero de cualquier tipo de política.

Se ha de considerar que las metas sociales no son elementales de cumplir ni siquiera de mantenerlas, cuando el documento dice que en diez o quince años más, habrá diez millones de colombianos adicionales, cuando en estos próximos quince se podría fundar incluso un nuevo país.

Las metas que propone el documento en la parte social hacen

referencia explícita a pobreza, indigencia, desigualdad incluso en el mismo grupo de pobres y a temas regionales. También se refiere a distintas dimensiones de la pobreza, no solo medida en cuanto a ingresos sino a aspectos materiales, de provisión de activos y de servicios públicos, que tradicionalmente se ha conocido como el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Considera los elementos de vivienda e incluso los de nutrición en la canasta de necesidades básicas. Además incorpora el transporte y las comunicaciones como un nuevo elemento de necesidades para el desarrollo, así como los servicios de capital humano asociados con la salud y educación.

De igual modo, es bienvenida la meta de universalizar la educación desde la básica hasta la media: es, sin duda, necesario y urgente. Otro tema de la propuesta que se hace explícito es la meta de disminución del crecimiento demográfico.

### **Eficiencia igual a focalización**

El conjunto de los temas sobre el desarrollo social hace énfasis en primer lugar en eficiencia y focalización: en cómo hacerlo y qué se va a hacer para lograr unas determinadas metas. Insiste en hacerlo con eficiencia, y en ello acude a su mayor instrumento o mecanismo cual es la focalización.

En segundo lugar, se plantea la urgencia de hacer evaluaciones sobre todo lo que sucede, para lo cual se requiere de mucha información, aspectos éstos a destacar cuando se trata de una gestión pública.

En tercer lugar, el documento se complica un poco, a mi modo de ver, en cuanto a la formulación de una propuesta sencilla en política social y existe una trama complicada entre los aspectos

que se entremezclan como la salud, la educación y lo territorial. Es como si fuera una especie de conspiración entre lo territorial y lo social. Si se mueve salud se están moviendo a la vez las transferencias y la gestión territorial, la autonomía, el gobierno local, o si se quiere el desarrollo regional; se ve que cerca del 80 ó 90% de los recursos que manejan las entidades territoriales –departamentos y municipios– corresponden a las metas sociales. Entonces se debe tener en cuenta ese desafío inmenso sobre lo cual no hay un mejor desarrollo, pero sí una aproximación territorial en términos de servicios públicos, transporte y vivienda.

En los otros aspectos parecen ser perspectivas sectoriales o individuales y buscando a las personas según sus características en el Sisben. No es solo un problema conceptual, sino que en la realidad es un reto importante desentramar desde la perspectiva del ciudadano enfermo acudir ante el alcalde, el gobernador o bien el Fosyga a buscar unos servicios, y así la cadena se vuelve interminable. Existe entonces un entramado que en la perspectiva de los derechos de los ciudadanos se debería buscar una recomposición de responsabilidades.

## **Metas en dos tramos**

Y, finalmente, hay un énfasis en la presentación sobre la comprensión de lo social, de lo anticíclico, dada la experiencia de Colombia en los años finales de los noventa.

Con referencia a las Metas del Milenio plantea algunos temas referidos a lo social. En el ejercicio conjunto adelantado por Naciones Unidas y el DNP hay un avance de las metas de la ONU para 2015 en relación con las del DNP para 2019, si bien se podrían mejorar más aún los objetivos en términos de años de educación y de la disminución de la mortalidad de menores

de cinco años.

Asimismo, las metas presentan curiosidades en cuanto a vacunación. Si la meta –como dice el documento– alcanzara 95% para el año 2010, ¿por qué se mantiene en 95% para los años 2015 y 2020?

El hecho de que una política pública exprese que el Estado sea capaz de llegar rápidamente al 95%, con 5% de personas que no alcanza a cubrir, se deja sin resolver un nicho de exclusión muy grande, pues se debe propender por lograr 100% y de todas formas podría alcanzarse más rápido.

Hay metas que se alcanzan para el año 2015 según el documento de las Metas del Milenio de Naciones Unidas, como reducción de las tasas de mortalidad de menores de un año y embarazos de adolescentes, así como la disminución casi por completa de las muertes por causa de la malaria. Mientras persiste una inconsistencia sobre desnutrición, al lograrse la meta para 2015 y luego caería para el año 2019.

## **Definir las metas sociales**

El país fue relativamente creativo y produjo una reforma en los años noventa, incluso en relación con la combinación de mercado con solidaridad en el tema regional. A veces también podría suceder que por exceso de creatividad las cosas no funcionan, quedan muy lindas en el papel pero luego no se sabe agenciarlas.

En efecto, son muchas metas en lo social: se encontraron dieciséis, más seis referentes a la parte de ciudades más amables en torno al asunto del agua, sumadas a otras en cuanto a la convivencia ciudadana.

De ahí que se encuentran numerosas metas que habría que jerarquizarlas, en caso de que se deseen mantener y cumplirlas, para que sean comunicativas, porque además del esfuerzo son temas de vital importancia y más cuando se trata de comprometer a la sociedad con estas metas, porque es un hecho que si no se logra el compromiso de la sociedad no dejará de ser sino un interesante ejercicio.

## **La pobreza**

Por tanto resulta necesario desarrollar más la parte formal. Obviamente es más difícil, al constituirse en parte del resumen ante el resto de acciones que se pretenden alcanzar.

La pobreza está supeditada al crecimiento, el empleo y la educación, así como también al comportamiento demográfico de los hogares y de la distribución de los activos, en especial, de los productivos.

## **El crecimiento**

De igual modo, resulta necesario señalar con relación al documento de la Agenda 2019 la falta de una expresión de las sinergias económicas frente a las sociales. Es como si el crecimiento fuera por un lado y el rumbo social por otro. No hay interacción entre ellas. Y esto, por supuesto, es motivo de preocupación.

El desarrollo social no es solamente un resultado de lo que se pueda hacer en materia de crecimiento sectorial, sino que es posible ingeniarse un engranaje. A eso se refiere un poco el término *forbismo*: un engranaje entre producción y beneficios sociales, incluso producción de los mismos beneficios.

Es decir, Colombia es capaz de exportar conocimiento de servicios de salud no sólo en cuanto a tecnologías de salud, sino en cuanto a la organización de sus mismos servicios –como lo hizo Chile en sus reformas, no sólo capaz de exportar la tecnología del quehacer cotidiano sino de la organización industrial– y el país estuvo en capacidad muchos años y lo puede estar para producir y exportar servicios de educación. Hay un potencial que sirve para educación, para cultura y como simplemente sector productivo, en fin, en esa relación de producción para el engranaje de producción y beneficio social, por ejemplo, en los programas de alimentación.

### **¡Y qué decir sobre el empleo!**

Sin duda, el mejor sistema de protección social que se le puede ofrecer para bienestar de los ciudadanos de un país es, por supuesto, las fuentes de empleo, incluso más necesarias que el régimen subsidiado o una red de asistencia social.

Cuando hay empleo, cuando hay ocupación, además de ofrecer a las personas un espíritu creativo y una fuente de subsistencia, al igual de ingresos habría capacidad de autosostenimiento. De esta forma habría más seguridad social, menor déficit público, pero al mismo tiempo menor demanda. Pero en el documento no se plantea una propuesta alrededor del empleo aparte de las reformas al mercado de trabajo. En la formulación de los elementos de desarrollo productivo debería estar más presente el empleo como estrategia de protección social, porque un plan que sea efectivo debe ser integral.

## **La financiación**

No hay tampoco un planteamiento sobre recursos públicos. No es un problema de estar simplemente en el promedio con un déficit fiscal difícil de manejar. No son los recursos por los recursos, sino que se supondría que para cumplir con todos los objetivos que se proponen como universalización de la educación y los demás que están en la Agenda 2019, implícitos y explícitos, se necesitan más recursos.

La carga tributaria de Colombia es de las más bajas de América Latina; ha subido en los últimos años, en parte por el crecimiento y también por la revaluación, para efectos de la comparación que se hace con el resto del continente –que es en dólares. Pero en términos de equidad, de distribución, de transparencia hay unas líneas de reforma expresadas en algunos apartes del documento, pero no hay una idea sobre cómo y hasta dónde va el compromiso para adelantar este plan.

## **La institucionalidad**

Muchas de las propuestas se fundamentan en que se pueda formular su desarrollo antes del 2010, si bien es deseable que fuera más pronto, como es el caso de la institucionalidad. Da la impresión que el plan no se plantea como una unidad alrededor de las reformas institucionales que se deberían emprender y al tiempo buscar una descentralización madura.

En varias partes se insiste en que hay una dispersión institucional en muchas áreas, en muchos sectores de información profesional, pero en otros puntos se propone buscar una especialización sectorial, se aboga por la complementariedad. Se proponen crear como una especie de comisiones reguladoras para

educación que le quitarían unas funciones al Ministerio y sería una comisión reguladora de ciertos temas del sector. Lo mismo que se plantea reformar el Consejo Nacional de Seguridad Social en salud, se sugiere crear como otro consejo superior de política de educación superior. También se sostiene que se debe centralizar la institucionalidad social, no como un Conpes social pero sí como una autoridad social general. Me parece que se debería hacer más énfasis en el tema de la institucionalidad social.

## **La planeación**

La actividad de planear o planificar finalmente es un conjunto del quehacer de unas agencias, de unos proyectos políticos, de unos consensos, de la actividad de unos agentes, de los procesos de asignación de unos recursos y eso requiere de un alto contenido de gestión estratégica y de definición de prioridades. Este ejercicio de 2019 es en gran medida parte de esa intención, la planeación de hoy no es la de hace treinta años, naturalmente ha cambiado en sus necesidades, en sus concepciones, en sus formas de hacerse, si bien sigue teniendo una función esencial en el Estado.

La planeación en general requiere de las siguientes características: primero, de una función de largo plazo de pensar temas integrales y amplios, función que hace el DNP; así mismo es necesario hacer la tarea de coordinación interagencial e intergubernamental para este tipo de planes y acciones y, finalmente, de un esfuerzo en evaluación, además de conocer resultados y aplicar correctivos, también enfocado como una forma permanente de aprendizaje.

Decía alguna vez un ministro chileno de educación que su mejor inversión o su mejor decisión regulatoria había sido destinar 1% de los recursos de inversión a procesos de evaluación, y con



# EL CRECIMIENTO PARA EL BIENESTAR CIUDADANO

EDUARDO DÍAZ \*

---

\* Director del programa Bogotá sin hambre.

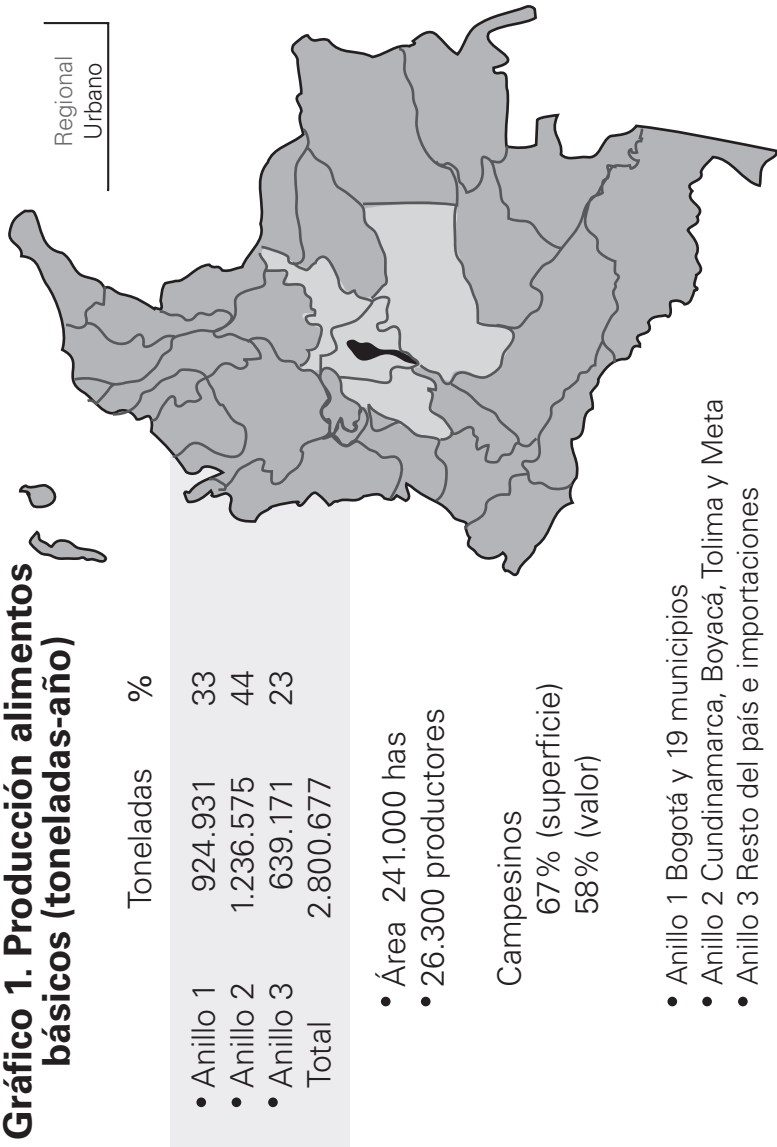


**E**l abordaje de la Visión 2019 se hace desde la propia práctica actual y el trabajo alrededor del tema del programa Bogotá sin hambre.

Hay coincidencia en que el país tiene una situación privilegiada –en la que de manera insistente se señala en el documento. Sin embargo, la referencia a esta situación se hace exclusivamente alrededor del tema del comercio y los mercados internacionales; mientras se deja de lado la de los mercados internos.

Por ello se ven con preocupación planteamientos como el tratar de escoger sectores para el mercado externo mas no para el interno. En el Gráfico 1 se aprecia el mercado interno de alimentos en Bogotá y su potencial como motor de desarrollo: en la zona negra están los municipios de la Sabana de Bogotá y el propio Distrito y ahí se producen 33% de los alimentos básicos que se consumen en la ciudad –no todos los alimentos, sino los básicos– y la zona gris clara corresponde al resto de Cundinamarca, Tolima y Meta donde se producen 44% de los alimentos básicos que consume la capital del país; el resto proviene de otros departamentos.

**Gráfico 1. Producción alimentos básicos (toneladas-año)**



**Fuente:** Programa Bogotea Sin Hambre

Cabe agregar la siguiente particularidad: el área sembrada en alimentos básicos en esta región es de 241.000 hectáreas, con 26.300 productores, de los cuales en términos de superficie 67% son campesinos y estos pequeños campesinos aportan 58% del valor de esa producción. En esto hay un hecho a destacar, ¿cómo se concibe una ciudad como Bogotá con algo más de siete millones de habitantes lejos de todo puerto, lejos de las costas? Por la sencilla razón de su ubicación, que constituye una ventaja que se debe explotar de cara al crecimiento y al desarrollo y, por supuesto, también en la lucha contra el hambre.

Un ejemplo se presenta en las unidades de planificación zonal (UPZ) de los barrios Lucero y el Tesoro, en la localidad de Ciudad Bolívar, con el grueso de la población (219.000 habitantes) en el estrato 1, el resto en estrato 2 y no existe el 3. La población de estas dos localidades es de 273.000 habitantes, vale decir cerca de 62.000 hogares.

El Cuadro 1 referencia el consumo: 281 toneladas/día de alimentos básicos, cuando deberían consumir 493 toneladas. Es necesario un incremento para llegar al mínimo nutricional deseable del 75% del consumo de los hogares en éstas dos UPZ de Ciudad Bolívar. Esto es exclusión social. Esto es lo que se tiene que medir si se habla de crecimiento, si la UPZ del Tesoro y el Lucero mejoran los niveles de consumo de los ciudadanos vía ingresos. Por supuesto, no es una tarea fácil, no es de la noche a la mañana que se va a lograr, pero aquí es donde se tiene que medir el crecimiento.

En ese orden de ideas resulta preocupante cuando se menciona la estrategia exportadora. Sería recomendable que el DNP tuviera en cuenta aquello que para caminar hay que hacerlo con ambos pies, aplicado tanto al caso del mercado externo como del interno más cuando se trata de estos mercados estratégicos, que atañen a la vida misma de los ciudadanos.

| <b>Cuadro 1. El mercado de alimentos básicos de el Lucero y el Tesoro. Ciudad Bolívar</b> |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Población 2002                                                                            | 273.060     |
| Estrato 1                                                                                 | 219.933     |
| Estrato 2                                                                                 | 53.127      |
| Hogares                                                                                   | 62.060      |
| Consumo total                                                                             | 281 ton-día |
| Consumo deseable                                                                          | 493 ton-día |
| % de incremento                                                                           | 75          |

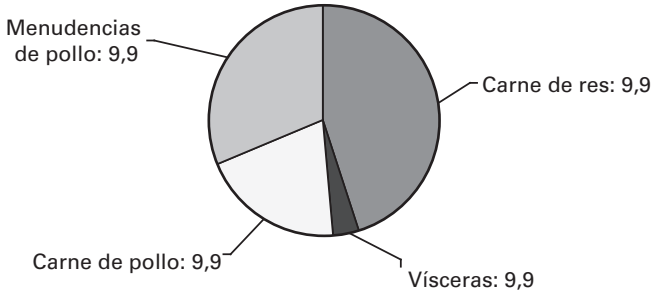
**Fuente:** Programa Bogotá Sin Hambre.

De otra parte, me uno a las voces de otros analistas cuando expresan su preocupación sobre las limitaciones del documento del DNP en cuanto a la estrategia de los niveles de empleo y su impacto en los ingresos.

Un indicador interesante sobre el tema de la pobreza se ilustra en el Gráfico 2. En estas dos UPZ hay 62 carnicerías. En el círculo de arriba está el desglose del consumo: 9.9 toneladas diarias de menudencias y 6.3 de carne de pollo. Este es un buen indicador de la pobreza, cuando se consume más menudencia y tripa que carne, éstos son los indicadores que se deben empezar a trabajar si se quiere construir una visión para el año 2019.

Se hace justicia al planteamiento que recoge el plan cuando se afirma que “... hoy es claro que la economía de mercado y la democracia son condiciones necesarias mas no suficientes para lograr resultados sociales. La política gubernamental debe entonces considerar no sólo la parte cuantitativa del crecimiento, sino

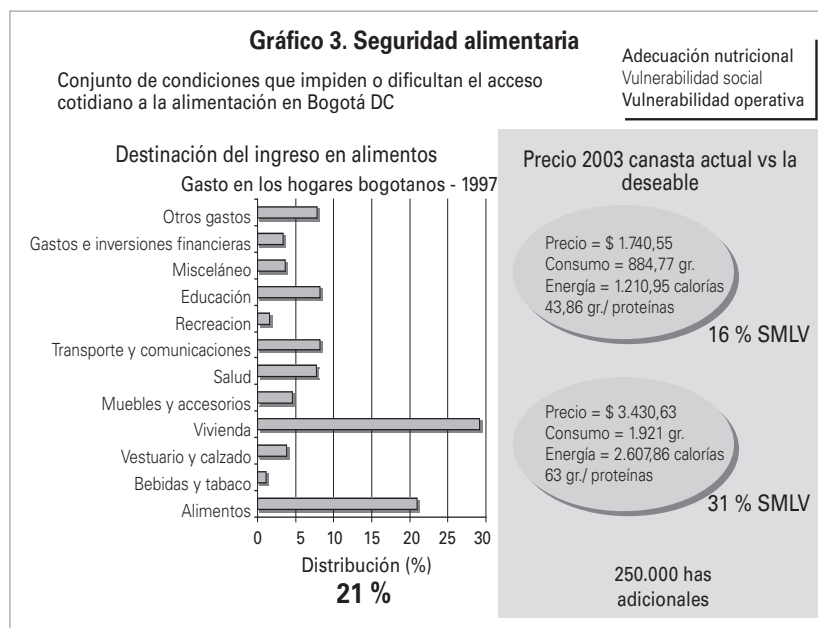
**Gráfico 2. Carnicerías**



**Fuente:** Programa Bogotá Sin Hambre

también su componente cualitativo y plantear estrategias explícitas para alcanzar metas sociales”.

En Bogotá se consumen en promedio 884 gramos/día –ya no es UPZ del Tesoro y el Lucero sino en toda la ciudad. Con todas las dificultades que tienen los promedios esto es grande, chico, rico y pobre, se deberían consumir 1.921 gramos. Lo que hoy se consume como promedio cuesta 16% de un salario mínimo legal diario vigente; y lo que se debería consumir en promedio equivale a 31% de un salario mínimo legal diario vigente (Gráfico 3). Ello significa que en Bogotá un hogar de cuatro personas –cuatro ciudadanos– para tener en promedio el consumo mínimo deseable por hogar tendría que gastar algo más de 1.2 salarios mínimos legales vigentes sólo en comida para tener la ingesta mínima deseable. ¿Es eso posible hoy? No, es consistente con los datos de pobreza que aparecen en el documento, como son niveles de pobreza por encima del 50%, y de indigencia por encima del 15% de la población.



La alimentación y la salud constituyen derechos ciudadanos y hay una observación al documento y una invitación a que se tome en cuenta la Constitución de 1991, no simplemente mencionarla. Esto es tema del segundo capítulo, un acuerdo social que fundamenta una propuesta de esta naturaleza, hay un acuerdo de la nación colombiana alrededor de la Constitución Política.

Es absolutamente consistente un consumo promedio por debajo de la mitad del consumo deseable, pero se tiene que trabajar no sólo el ingreso –que demandaría grandes esfuerzos.

Para pasar del consumo diario de 884 gramos/día al deseable de 1.921 gramos/día es necesaria la incorporación de 250.000 hectáreas nuevas a la producción y ahí es donde se llama la atención sobre la importancia del mercado interno como jalónador de desarrollo.



### Eliminar las ineficiencias

Ese 31% del costo de los alimentos para el ciudadano está atravesado por distintas ineficiencias que se muestran en el Cuadro 2: el 17% de lo que ingresa a Bogotá como alimentos son residuos de productos, vástago de plátano, dos mil toneladas anuales de tierra negra pegada a la papa. En términos de costos de transporte lo mismo da con vástagos o plátanos. Aquí hay una oportunidad para generar procesos de agregación de valor en el origen de la producción campesina y los productores del campo, para incluso reducir los costos de los alimentos a los ciudadanos.

Hay una excesiva intermediación en cada cadena estudiada, alrededor de estos alimentos se encontraron por lo menos tres intermediarios inoficiosos, que inciden en el precio del ciudadano en 21% y deficiencias gigantescas en transporte y otras, utilización únicamente del 48% de la capacidad de movilización.

| Cuadro 2. Ineficiencias          |     |            |
|----------------------------------|-----|------------|
| Mal manejo de alimentos          |     |            |
| •Residuos de producto            | 17% |            |
| •Residuos de manipulación        | 22% |            |
| Alta intermediación              |     |            |
| • No. promedio de intermediarios | 3   |            |
| • Costo de intermediación        | 21% |            |
| Alta movilización de residuos    |     |            |
| •Residuos de empaque             | 9%  |            |
| Bajo impacto de las plazas       |     |            |
| • % de manejo de alimentos       | 6%  |            |
| • Horas promedio de uso al día   | 6   |            |
| Ineficiencias transporte         |     |            |
| •Utilización de vehículos        | 48% |            |
| •Ineficiencias de flete          |     |            |
| – Tractomulas                    | 18% | \$1.100km. |
| – Camión 10 t                    | 57% | \$1.812km. |
| – Furgones 4-5 t                 | 14% | \$2.350km. |

Frente a este tema la administración de Bogotá está desarrollando una propuesta que es el plan maestro de abastecimiento y que busca reducir los costos de los alimentos a los ciudadanos, respetando el carácter privado de los circuitos y con este programa se podrá incidir entre 20 y 25% en el precio final del ciudadano. Ya se hicieron las primeras experiencias en Ciudad Bolívar, lo cual permite sin modificar los ingresos, generar no sólo un mejor consumo sino jalonar actividades más racionales para el sector agropecuario.

Por último, éste es un punto a observar en relación con la afirmación que es tan recurrente en el documento, de que se van a escoger sectores para mercado externo y no se va a mirar el mercado interno. Para la ciudad es preocupante –máxime cuando esto corresponde a una política pública de una ciudad y de una región, no es una opinión personal, es una política pública– y es pertinente preguntarse si en el esquema de la propuesta de sólo mirar el mercado externo tienen cabida o no los ciudadanos de la capital.

### **La focalización en el sistema de protección social**

Las metas 11 y 15 del texto tienen que ver con la articulación del sistema de protección social en los esfuerzos de focalización.

Como bien afirma Amartya Senn: “Mientras más certero sea un *subsidio* en llegar a los pobres, menores serán el desperdicio y el costo para alcanzar el objetivo deseado. Se trata del costo-efectividad de garantizar *la provisión de un determinado beneficio*”.

Claro que es importante hacer focalización, pero ésta es un mecanismo, no puede convertirse en una estrategia. Es un mecanismo eficiente pero que también puede ser ineficiente. Para focalizar se requiere de definición de los criterios umbrales de acceso que –por definición– son excluyentes y que dependen de dos

variables: una, los recursos disponibles y dos, la población o territorios objetivo. Dependiendo de los recursos de que se disponga, la focalización tiene que ser más excluyente. Es necesario llamar la atención sobre la perversidad implícita de los procesos propios de focalización, que solo es subsanable si está inscrita en el marco de una política de carácter universal.

La focalización entonces entra a ser un mecanismo para una eficiente asignación de recursos pero requiere de un conjunto, de una estrategia universal, si no se cae en un instrumento que termina incluso generando problemas de diversa índole.

### **La política de salud es más que el sistema de aseguramiento**

No se puede confundir el sistema de aseguramiento con la política de salud, y de ello da cuenta la propia estadística del DNP. El sistema de aseguramiento ha aumentado pero disminuyeron los niveles de cobertura en vacunación.

Hay un aspecto que no aparece en el documento y son los temas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad. No se trata de atender a los enfermos, sino de evitar que la gente se enferme. Eso es la salud. Claro, es necesario tener un dispositivo para atender a los enfermos, pero se trata de evitar que la gente se enferme o por lo menos de prevenir las enfermedades y en ese orden de ideas, el DNP debería revisar los planteamientos que en la década del ochenta y principios de los noventa recogía Alma Data.

Por la vía del aseguramiento se atiende la enfermedad, claro con dificultades presupuestales pero a largo plazo se entra por el camino más costoso y es montar un dispositivo única y exclusivamente para atender la enfermedad, no acompañado de uno para prevenirla. Ahí sin duda, está uno de los cuellos de botella de la salud.



# LA SALUD ES MÁS QUE EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO

ALONSO GÓMEZ \*

---

\* Ex ministro de Salud Pública.



**E**n la cartilla de salud que acompaña el resumen del documento Apuntes críticos plan Visión Colombia 2019, este sector esencial se reduce a dos metas dentro de un Plan que llama a “una sociedad más igualitaria y solidaria”, en el capítulo de “Cerrar las brechas sociales y regionales”.

Pareciera que quien hizo el resumen tiene una confusión central en el tema sanitario y es que los sistemas de aseguramiento y de salud son equivalentes. La mayor parte del documento se orienta hacia el refuerzo del sistema de aseguramiento. Eso no es malo, pero sí preocupante el hecho que se confunda porque el de aseguramiento no es más que una herramienta de un sistema de salud –una herramienta que es excelente para enfrentar la incertidumbre de un siniestro, que en el caso de salud se llama *enfermedad*.

Si esto no va acompañado de una nueva conceptualización del sistema de salud como una herramienta para responder a las necesidades de la población se tendrán resultados al azar y espontáneos, como los que muestra el texto.

Ahora, bien: la esperanza de vida ha subido pero no por el sistema de salud; de hecho, nunca este factor sube por el sistema. En

ninguno de los países analizados tiene este sistema que ver con la esperanza de vida, sino más con otras variables –probablemente macroeconómicas y condiciones de vida, como bien lo han mostrado los funcionarios del DNP.

Cuando el Plan propone “asimilar los cambios demográficos y formular políticas de futuro” se olvida el estado demográfico de la salud. Colombia es un país en transición demográfica, 22% de la carga de la enfermedad corresponde al grupo 1 de enfermedades, 39% al grupo 2 y otro 39% al grupo 3, cuando todas las acciones que se muestran en salud se refieren a 22% de la carga de la enfermedad –que es un instrumento esencial para el diagnóstico de la situación sanitaria de un país.

Pero no hay un ente que ni está definido, ni se tiene la propuesta de manejar una instancia rectora encargada del diagnóstico sobre la situación de salud para trazar políticas sectoriales. No se podrán redistribuir en forma adecuada los recursos de la salud hacia entidades del grupo 2, como serían las enfermedades crónicas y degenerativas.

La demografía empieza a presionar la tercera edad. En Bogotá se hizo un estudio hace ya más de diez años en donde se mostraba que 8% de la población bordeaba la tercera edad. Ahora según el director de la parte social del DNP se va a llegar a 7,5%; y tampoco hay estrategias para eso, porque no hay un sistema de salud propuesto.

La cobertura de aseguramiento es una cosa y otra bien distinta es la prestación efectiva del servicio.

De hecho, hoy en día hay serios problemas con el aseguramiento –tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo. Por ejemplo, el Estado le debe a las EPS cifras gigantescas que suman más de 100.000 millones de pesos, simple y llanamente porque les



ha retrasado el giro de los recursos. No le da flujo de caja a las EPS y va a aumentar en cerca de 100% la cobertura.

El DNP muestra un ajuste de la UPC (unidades de pago por capitación) frente al costo del plan de beneficio, no es eso lo que ha ocurrido: en el cuatrienio anterior y en este trienio la UPC no ha sido ajustada en su valor adquisitivo en cuanto al plan de beneficios.

En el cuatrienio anterior se perdieron al menos 12 puntos del poder adquisitivo de la UPC, lo cual va en detrimento de la atención de las personas. Para estos tres años se aumenta la UPC con relación a la inflación y quizás un punto adicional para cubrir algunas enfermedades catastróficas y algunos medicamentos del sida. Entonces tampoco hay claridad sobre el sostenimiento del sistema de aseguramiento.

Hay unos propósitos interesantes, lamentablemente quien hizo el resumen no trabajó las estrategias para lograr estos propósitos, y sin las estrategias no dejan de ser una lista de muy buena voluntad y, por demás, interesantes.

Cabe señalar que en el año 1995 se tenía una tasa de vacunación cercana al 95%; ahora se quiere llegar a esa tasa de vacunación para el año 2019, lo que es un propósito, por decir lo menos, *anémico* en términos médicos... hay tres ediciones de una película que se llama “Volver al pasado” y ésta sería “Volver al pasado 4”, porque se tardarían catorce años para llegar a una cobertura del 95%.

Por otro lado, cuando se comenzó el cuatrienio de 1994-1998 se definió como política prioritaria la reducción de la tasa de mortalidad infantil del 32 al 24%. Se registra con mucha satisfacción que ahora el director de la parte social del DNP muestra que, en efecto, en 1995 estaba en 24%, pero se demoraría ¡catorce años! para bajarla a diez puntos.

Eso se debe, en parte, porque falta coherencia en el plan sanitario: tratan la mortalidad infantil diferente a la materna y eso corresponde al grupo 1 de la carga de la enfermedad –enfermedades perinatales–, y éstas requieren de un plan estratégico para controlar la atención institucional del parto y ahí evitan las muertes de la mamá y del niño.

En 1994 se hizo un programa que sólo costó 12 millones de dólares y se dotó a los centros de primer nivel de elementos básicos para la atención del parto y se logró bajar las mortalidades materna e infantil. Éstas no se pueden bajar asegurando a la gente, sino se reducen prestando la debida atención.

Se presentan unas metas que pueden confundirse con mucha claridad. El 80% de la responsabilidad de la muerte en la niñez es la mortalidad en el infante. Son dos variables: mortalidad infantil, es aquella que se presenta antes de un año y mortalidad de la niñez es antes de 5 años. Si baja la primera baja la segunda; pero el resumen lo pone como metas, como si estuviera sumando un resultado que no es cierto, sino que es ilusorio. Basta que baje la mortalidad infantil y disminuiría la mortalidad de la niñez en forma paralela como lo muestra el Plan.

La reducción de la mortalidad materna es deseable dentro de un sistema de salud pero no es viable si no se comprende y se asegura a la vez que el sistema de aseguramiento preste el debido servicio.

El gobierno dice en este documento: “La gestión del Estado como principal responsable de los programas de salud pública se convierte en condicionante directo del logro de las metas del sector” (página 227 del Plan Visión 2019), pero se olvida decir cómo va a ser la gestión del Estado, dónde está el centro de control de enfermedades, de dónde se va a montar la red epidemiológica na-

cional que le permita ser gestor de la salud pública. No hay ninguna acción en este tipo de gestión que avale este párrafo dentro de todo el documento.

Vale la pena señalar que durante los últimos diez años –a partir de la implementación de la famosa ley 100– se ha dicho y se sigue diciendo que ha sido un problema de implementación de la norma, y de hecho, si se mira el documento se avanza en el aseguramiento, pero también se sostiene que es un problema de infraestructura. Más bien creo que se trataría de un problema estructural, porque se confunde aseguramiento con sistema de salud.

Se ha trabajado el aseguramiento –con todas las dificultades que puedan presentarse– y los resultados ahora son razonablemente pobres, como lo es la cantidad de pobres que tiene este país, y como es igualmente pobre el resumen de la Agenda 2019. Ahora resta esperar la entrega de la cartilla de salud para tener mayores elementos de juicio que permitan discutir sobre un verdadero plan de salud.



EL GOBIERNO EXPLICA

# SEIS RETOS EN SALUD HACIA 2019

RAMIRO GUERRERO\*

---

\* Viceministro de Protección Social



**E**n la política social el primer reto es la cobertura. Tiende a haber más énfasis en esa parte pero en todo momento se mide cuánto falta. Se mira para atrás y se observa lo que ha aumentado la cobertura del aseguramiento por ejemplo en salud, en riesgos profesionales, en número de trabajadores afiliados a las cajas de compensación, y está bien; pero cuando se compara con las poblaciones de referencia —cuántos colombianos hay en los niveles 1 y 2 de Sisben, cuál es la población potencial a la que se podría llegar—se ve todo lo que falta.

El año 2019 es un horizonte suficientemente largo como para pensar con realismo en llegar a esas metas y en últimas al objetivo de la universalización, objetivo en cuya búsqueda no se debe descansar.

## **La calidad**

No hay que olvidar esa dimensión: todos los sistemas de garantía de calidad en general, de la prestación de servicios en salud, de los servicios de aseguramiento. Es pertinente en todos los subsistemas de la seguridad social integral. Es un esfuerzo que se tiene

que redoblar, al que no siempre se le hace el énfasis suficiente y que también está como punto para resaltar en esta visión de largo plazo.

## La prevención y promoción

Es necesario redoblar esfuerzos en materia de prevención y promoción en general. Hay una frase de Perogrullo según la cual: “Es mejor prevenir que curar”. Pero en estricto rigor económico no sólo es mejor, sino que es más barato.

En salud hay un sistema que prevé unos mecanismos de financiación explícitos para las actividades de promoción y prevención. Sin embargo, hay que ampliarlas y fortalecer mucho más esa área y pensar en otras dimensiones que no siempre se contemplan cuando se habla de prevención, por ejemplo, *prevención de la violencia*, se sabe que la violencia social y doméstica son una de las mayores causas de deterioro del tejido social, incluso de mortalidad.

En esta visión ampliada de la prevención también se puede inscribir la demografía. Este aspecto y el de salud, relacionados con los embarazos no deseados, y otros temas de este estilo, se constituyen en aspectos esenciales para redoblar los esfuerzos en materia de prevención.

## El financiamiento

Se tiene que garantizar –y ese es un reto grande para los próximos veinte años– un financiamiento de la seguridad social integral, y de la política social en general, que sea anticíclico, equitativo y sostenible. No es fácil, pues hay un esquema de financiamiento de la política social que hace mucho énfasis en el impuesto de



las nóminas y es por tanto procíclico. Cuando ocurre una crisis caen los ingresos, justo en el momento en que más se necesitarían recursos para ampliar las coberturas de los servicios sociales.

Tenemos un esquema de financiamiento que en lo relativo al sistema general de pensiones lleva implícitas unas inequidades que se han tratado de eliminar, pero eso sólo se logra con la transición de una generación a otra a largo plazo. Por muchos años este rubro consumirá una porción considerable de los recursos públicos.

Por eso no es fácil la sostenibilidad para el financiamiento de la política social, aunque ahí hay iniciativas que se puedan hacer: faltaría por ejemplo financiar los servicios de asistencia social un poco más con apoyo de entidades territoriales.

## **Descentralización de la asistencia social**

En Colombia se hizo una descentralización muy profunda y decidida de los sectores de salud, educación y saneamiento, proceso que empezó en los ochenta, siguió con la Constitución de 1991 y posteriormente con las leyes 60 y 715, pero se olvidó descentralizar la asistencia social –todos los programas asistenciales como los que administran el ICBF o la Red de Solidaridad Social, y que en últimas consisten en otorgar subsidios para los hogares pobres y vulnerables, bien sea en especie o en dinero. Ese portafolio de servicios de asistencia social depende en lo administrativo del orden nacional.

Para los próximos quince años se debe plantear y diseñar una descentralización de estos servicios de asistencia social que permita que los gobiernos locales se apropien mucho más de esos temas, aporten más, concurran más a su financiamiento y haya más claridad de competencias entre niveles de gobierno y una ar-

ticulación comparable a la que se observa en salud y educación en el marco de la ley 715.

También hay que anotar que en virtud del acto legislativo que reformó las transferencias en 2001 y expira en 2009, inevitablemente habrá una reforma constitucional para cambiar esa sola fórmula, esto implica que en los próximos tres o cuatro años probablemente habrá una ley semejante a la 715, que sería la oportunidad para materializar estos esfuerzos y que fijaría las reglas de juego en materia de descentralización y política social para los siguientes diez años hasta 2019.

### **Sistema de información y focalización**

En Colombia hoy en día se han focalizado los programas sociales hacia las familias más pobres y vulnerables y, para ello, se ha generalizado el uso de la encuesta Sisben –que constituye un buen instrumento, susceptible de ser mejorado. Tiene el inconveniente de que se basa en encuestas, con todas las limitaciones que éstas tienen; hay que complementar el uso de esta información original de las encuestas con información de registros administrativos.

Estos datos se allegarán de bases de datos como las de la seguridad social –que se están construyendo y sobre las cuales son notorios los avances. Como es el caso del registro único de afiliados ordenado por la ley 797 –en el que figurará cada afiliado a la seguridad social, en cada subsistema. Se trata de una base de datos dinámica que permitirá refinar los criterios de focalización, y que entrará en operación en el segundo semestre de 2006.

Si se tiene buena información y si se diseñan de manera adecuada los criterios de elegibilidad para tener acceso a los programas sociales se tendrá una mejor focalización.

También se deben hacer evaluaciones de impacto periódicas de los programas sociales, como los esfuerzos que se han hecho recientemente —quizá son todavía aislados aunque hay un trabajo cada vez más continuo en esa línea. Estos han servido para tomar decisiones adecuadas de política pública y de asignación de recursos.

Es un esfuerzo que se debe continuar no como un fin en sí mismo sino como un medio para lograr los demás fines.

### **La salud: ¿inversión en capital humano o derecho social?**

En cuanto al aseguramiento o el sistema de salud hay una controversia filosófica entre médicos y economistas.

Los economistas tienden a ver la salud como un medio para el logro de un fin: como un medio para que las personas tengan una mayor capacidad de generación de ingresos, como una inversión en capital humano, cuyo fin último es la capacidad de generación de ingresos.

Los médicos, por su parte, tienden a ver la salud como un fin en sí mismo. Estas visiones están en el transfondo de las discusiones cotidianas sobre el sistema de salud dentro y fuera del Ministerio de la Protección Social.

Es una controversia filosófica que no tiene ninguna consecuencia práctica. Lo importante es que la salud se tenga, independientemente de lo que se espera. Más aún: es importante que se mida el impacto económico de las inversiones en salud y asimismo los resultados en relación con el estado de salud de la población.

El aseguramiento es una manera de financiar los servicios de salud, eso es todo. Se tiene un sistema de salud donde se tienen que financiar una serie de servicios, y de acciones de promoción

y prevención, una de las múltiples maneras de financiarlos es el aseguramiento.

## Propiedades del aseguramiento

El aseguramiento tiene unas propiedades interesantes: primero, es un medio de financiación que –como está diseñado en Colombia– tiene unos mecanismos explícitos para garantizar la provisión de los servicios de salud pública. Por ejemplo, en el documento Agenda 2019 se observa que las coberturas de vacunación en los últimos cinco años han aumentado y de manera muy significativa en el contexto de un sistema de financiación que le da unos recursos especiales estables y con fin específico a las acciones de salud pública.

Segundo: el aseguramiento es un mecanismo de financiación que se caracteriza por su eficiencia. La manera de medir esa eficiencia consiste en comparar el resultado de cada peso que se invierte por la vía del aseguramiento en salud. Cuántas cirugías o intervenciones logra *versus* cuántas se logran por la vía de otros mecanismos de financiación como la financiación de los hospitales con base en presupuestos históricos, sin consultar su eficiencia o si atienden mucha o poca gente. Es una cuestión empírica la de corroborar la eficiencia del aseguramiento al comparar su resultado (en términos de servicios) con otras alternativas de financiación.

Tercero: tiene propiedades de equidad por la forma como está diseñado en Colombia. Es una gran sorpresa que mucha gente en el país a la que le ofrecen un contrato formal, lo rechaza por miedo a acceder al régimen contributivo y después quedar desempleado y perder así el cupo en el régimen subsidiado. Esto indica que la gente valora mucho el cupo en este régimen y la atención que recibe. La

diferencia reside en tener un carné como respaldo de un derecho. De lo contrario este último es un vaga promesa. El régimen subsidiado obviamente está orientado a financiar el aseguramiento y la atención en salud de la población más pobre, y con él el acceso a los servicios de salud ha sido muy grande y es un hecho que la gente lo valora mucho.



Tercera parte

# TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN







LA PROPUESTA EN EDUCACIÓN

# HACIA UNA SOCIEDAD MÁS IGUALITARIA Y SOLIDARIA

CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE \*

---

\* Ministra de Educación



**E**sta exposición intenta responder a las críticas hechas al *Plan Visión 2019 Colombia II Centenario* para hacer explícitos algunos puntos que no son tan visibles en el documento original.

### **Principios, objetivos y estrategias en materia educativa**

Como se aprecia en el Cuadro 1, se plantea una sociedad más igualitaria y solidaria, y está en la estrategia de cerrar las brechas sociales y regionales. Aparece como centro la estrategia educativa, pero obviamente todas las acciones implican al sector educativo, por ejemplo el desarrollo del modelo empresarial y competitivo no se puede conseguir sin un sector educativo que responda a esto; igualmente, el fundamento del crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico, gran parte de la investigación y de la tecnología pasa por el sector educativo, en especial, de la educación superior.

**Cuadro 1. Estrategias que demandan acciones del sector educativo**

| Objetivos                                           | Cómo se lograrán. Estrategias                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Una economía que garantice mayor nivel de bienestar | a. Desarrollando un modelo empresarial competitivo<br>b. Fundamentando el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico |
| Una sociedad más igualitaria y solidaria            | a. Cerrando las brechas sociales y regionales y<br>b. Forjando una cultura para la convivencia                                  |
| Una sociedad de ciudadanos libres y responsables    | a. Forjando una cultura ciudadana                                                                                               |
| Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos   | a. Fortaleciendo la descentralización y<br>b. Avanzado hacia una sociedad informada                                             |

Fuente: Plan Visión 2019 - DNP.

Para forjar una cultura ciudadana es muy importante el planteamiento desde el sector educativo. Éste está muy involucrado en las dos estrategias de un Estado eficiente, fortaleciendo la descentralización y avanzando hacia una sociedad de la información. Es obvio que se puso el énfasis en cerrar las brechas sociales y regionales. Sería conveniente que el sector educativo también esté en el centro del mejoramiento de la productividad.

El Cuadro 2 desarrolla el objetivo de cerrar las brechas sociales y regionales. El propósito es que en 2019 todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades de acceso y calidad a la educación, salud, seguridad social, prevención y asistencia social.

**Cuadro 2. Cerrar las brechas sociales y regionales:  
objetivo y desafíos**

|                 |                                                                                                                                                                  |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivo</b> | En 2019 todos los colombianos tendrán igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad en educación, salud, seguridad social y prevención y asistencia social |
|                 | Aumentar la inversión social y mejorar su eficiencia para lograr mayores resultados en cobertura y calidad                                                       |
| <b>Desafíos</b> | Generar la información necesaria para mejorar la focalización del gasto hacia los más necesitados                                                                |
|                 | Consolidar un sistema de protección social que contribuya a fortalecer y proteger el capital humano, el ingreso de los hogares y reducir su vulnerabilidad       |
|                 | Hacer seguimiento y evaluaciones periódicas de los programas                                                                                                     |

**Fuente:** Plan Visión 2019 - DNP.

### **Los desafíos implican:**

- Aumentar la inversión social y mejorar su eficiencia para lograr mayores resultados en cobertura y calidad
- Generar informaciones necesarias para mejorar la focalización del gasto para los más necesitados
- Consolidar un sistema de protección social que contribuya a fortalecer el capital humano y el ingreso de todos los hogares y reducir su vulnerabilidad
- Hacer seguimiento y evaluaciones periódicas de los programas.

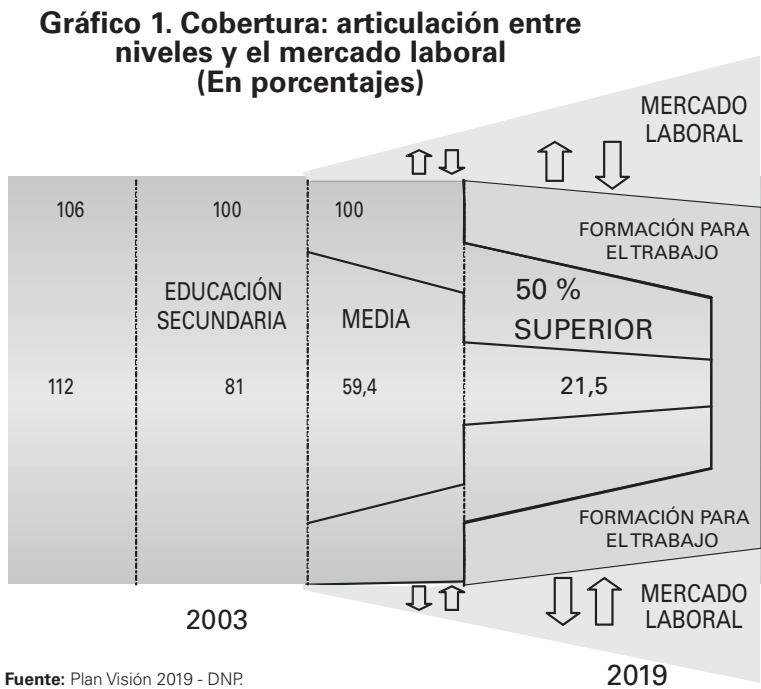
### **Los tres temas fundamentales**

- Aumentar la cobertura
- Mejorar la calidad
- Fortalecer lo institucional

El fortalecimiento institucional es la base para generar el aumento de cobertura y el mejoramiento de la calidad, tomando desde la educación inicial hasta la superior. En cuanto a la educación no formal se reconoce la gran debilidad del Ministerio para incidir en ella y es necesario desarrollarlo; por eso está muy centrado en la educación inicial hasta la educación superior.

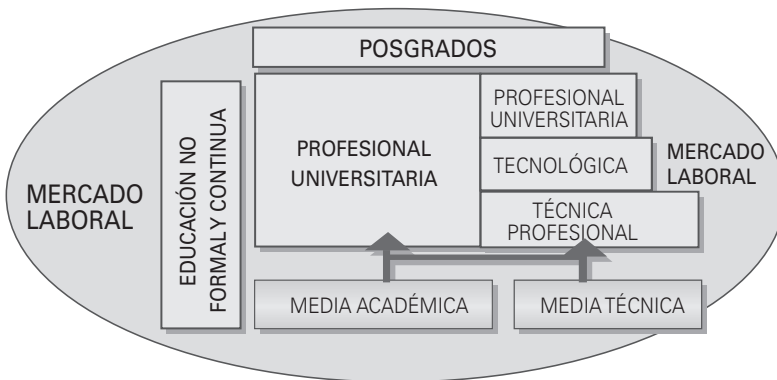
Aumentar la cobertura

En el Gráfico 1 se muestra la articulación entre educación y mercado laboral, con base en datos de 2003. Aunque ha mejorado un poco en 2004, las cifras de coberturas brutas son de 112% en educación básica, en secundaria 81, en media 59 y en superior 21,5%.



La meta para 2019 es llegar a 100% hasta la educación media –para superar los problemas de pobreza la población debe llegar al bachillerato– y lograr un aumento del 50% de la superior, que en este momento está en 25%. El rango del 50% es el que corresponde al de países europeos, países muy desarrollados, y los del sureste asiático. De manera que 50% es una meta importante para los niveles de desarrollo que Colombia puede alcanzar en catorce años, es bastante ambiciosa y razonable para garantizar niveles de crecimiento como los que se requieren.

Se plantea una mayor proporción de la educación media técnica respecto de la educación media académica, que en este momento está en 15%. Si se aumenta la media técnica hasta 40%, los jóvenes que salen de media académica podrían entrar a la profesional universitaria o la técnica profesional y los de la media técnica pueden salir al mercado laboral o entrar a la técnica profesional, incluso tendrían la posibilidad de pasar a la universitaria. El Gráfico 2 ilustra la dinámica que se propone.



Fuente: Plan Visión 2019 - DNP.

El Cuadro 3 presenta las metas de aumento de cobertura, que incluyen desde la educación inicial hasta la formación profesional.

**Cuadro 3. Aumentar la cobertura**

| Nivel                           | Meta Cobertura bruta                                           | Estrategias                                                                                                                                                                                                                |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Educación inicial<br>0 – 4 años | •2003: 34,6%<br>•2019: 95%                                     | • Competencias en el servicio actual<br>• Ampliación de coberturas en estratos 1 y 2<br>• Preescolar no escolarizado                                                                                                       |
| Básica y media<br>5 – 17 años   | •2003: 85,5%<br>•2019: 103%<br><br>•2003: 59,4%<br>•2019: 100% | • Estrategias para disminuir la deserción<br>– Subsidios directos a las familias pobres (Sisben 1 y 2)<br>– Articulación de la oferta: con incremento de recursos con incentivos claros, y desarrollo de modelos flexibles |

| Nivel                              | Meta               | Estrategias                                                                                                                                          |
|------------------------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Educación superior<br>18 – 23 años | Técnica<br>60%     | • Consolidar el modelo de financiamiento<br>• Descentralizar la oferta académica<br>• Disminuir la deserción estudiantil<br>• Flexibilizar la oferta |
| •2003: 21,5%<br>•2019: 50%         | Tecnológica<br>40% |                                                                                                                                                      |

Fuente: Plan Visión 2019 - DNP

- *Educación inicial* –de 0 a 4 años– es un sector que no se ha considerado mucho en el sistema formal. Hasta ahora se refería al preescolar, al grado cero en donde se han concentrado muchos esfuerzos y donde hay 34% de cobertura. El ICBF –que da más bien protección que educación a un millón de niños– tiene el reto de convertir esa protección en educación. Se necesita un desarrollo de competencias iniciales del ICBF antes de entrar al sistema formal y con esto, con el trabajo de las cajas de compensación familiar se podría llegar prácticamente a 95%. El esfuerzo es básicamente en estratos 1 y 2 del Sisben, por eso las estrategias son competencias en el servicio actual especialmente del ICBF, ampliación de coberturas a los estratos 1 y 2, los departamentos o los municipios que estén pasando de 80%. Para ello se deben tener unos recursos adicionales, con el fin de aumentar la cobertura del preescolar escolarizado o alternativa para el área rural.



Un problema grave en el preescolar o en la educación inicial es el área rural, porque obviamente no es posible reunir los niños para prestarles este servicio, sino más bien es un acompañamiento a las familias para que estos niños desarrollen competencias en su hábitat; de manera que en la educación inicial se deben poner estándares claros, así como unos consensos más claros sobre las competencias que deben desarrollar en la educación inicial. Ahí está un reto grande pero es factible y se puede cumplir, si el Estado se dedica básicamente a los niveles más pobres, dado que en la sociedad se acude a soluciones privadas antes de los cuatro años, en especial, en los estratos más altos.

- *Educación básica y media, de 5 a 17 años.* Primero el preescolar, que va asociado a una meta del milenio, la verdad se consideraba muy baja la estimación del plan de desarrollo, calculando la capacidad o sea los cupos que se tenían en preescolar en el año cero contra 2 años de edad, contra 5 y 6; entonces ahora se toma la media de 5 y 6 se ve más alto, se llega a 80% para el primer año de escolaridad. La proyección consiste en cumplir con la meta para el año 2010, con el fin de que todos los niños pasen por ese año cero, que es absolutamente fundamental para garantizar el paso a través de todo el sistema.

En educación básica el registro es de 85% en 2003, al hacer referencia a tasas brutas y en educación media la meta es pasar del 59 ó 60% actual a 100%.

Nose trata de ir a buscar a la gente por fuera, y en eso es muy interesante el análisis que hace la Contraloría General de la República sobre la deserción escolar: el sistema educativo llega prácticamente a todas partes, pero no tiene capacidad para mantener los niños en el sistema: el Ministerio cuenta en este momento con una matrícula de un millón 200.000 niños en primero elemental y una de 400.000 en el grado once.

Se pretende garantizar que el niño que está en primero vaya a segundo y el que está en segundo continúe y hacer acompañamiento para empujarlos; si el sistema educativo llega a bachillerato dentro de doce años con los que tiene ahora en primero elemental tendrá coberturas absolutamente totales.

La estrategia de cobertura se dirige más a garantizar que todos pasen por el sistema y eso da un enfoque muy distinto al planteamiento. Cuando el Ministerio abordó hace cuatro años el reto de cobertura se refería al aumento de cupos: ver dónde estaban los desplazados, los indígenas, distinguir los grupos con menor cobertura y eso dinamizó el sector. En 2005 el gobierno se propone garantizar que el niño pase de un año a otro y las acciones son focalizadas, atendiendo a factores objetivos, previendo qué puede pasar el año siguiente si abandona la escuela. Concebido de esta forma el problema resulta de cobertura total en la básica y la media es planeable, los recursos se calculan incluso con lo que se tiene de crecimiento si no bajan las transferencias —que están creciendo dos puntos por encima, ya crecen dos puntos y medio en términos reales en el año 2006— se lograría introducir a todos estos niños al colegio e incluso aumentar un poco el gasto per cápita.

### **Estrategias para disminuir la deserción**

Hay unas estrategias genéricas que son subsidios directos a las familias pobres —Sisben 1 y 2. Lo mejor es darle subsidio directo a la familia porque, entre otras cosas, la involucra en la responsabilidad de enviar al niño a la escuela. Familias en Acción es el mejor programa de subsidios y en términos de educación y además es efectivo en cuanto a garantizar la permanencia del niño, con un seguimiento de la familia, porque pierde el subsidio si el niño no está matriculado.

Esta opción es mejor que la gratuidad u otras alternativas pues es fundamental para garantizar que el niño permanezca en el sistema por factores económicos –que explican la deserción en la mitad de los casos– y permite la articulación de la oferta con incrementos de recursos, con incentivos claros y desarrollo de modelos de manera flexible. La articulación de la oferta consiste en que el niño tenga la perspectiva de pasar de la primaria a secundaria, de secundaria a media, y que eso esté claro en todo el sistema.

Con los incentivos asignados puede afirmarse que la distribución de recursos per cápita ha sido maravillosa en término de eficiencia del sector y se debían mantener para garantizar que las entidades territoriales presten y organicen el sistema.

De manera adicional, están los modelos flexibles para llegar a poblaciones especiales como la rural dispersa o las indígenas, por ejemplo.

En educación superior se parte de 21% en 2003 para llegar a 50% en 2019, se espera que técnica y tecnológica abarque 60% y que universitaria sea 40%, ahí está el cambio fundamental. Según un editorial de *El Tiempo*, el Ministerio era muy poco agresivo porque plantea sólo un aumento del 2% en el incremento de la universitaria. El gobierno lo sigue manteniendo así, estima que la universitaria tradicional crezca a 2% y con eso se podría estar muy bien, y para llegar a 50% todo el crecimiento se asigna a la educación técnica y tecnológica.

La referencia son los países desarrollados, que tienen la proporción de 60 a 40, los nórdicos están en 70 casi 80%, técnico y tecnológico y universitario. De manera que aquí está el cambio fundamental en este planteamiento y es muy agresivo tanto en términos de cobertura como de calidad, porque el problema de la técnica no es solamente de calidad sino de pertinencia y programas técnicos de buen nivel.

## Estrategias

1. *Consolidar un modelo de financiamiento.* En este momento hay un número mayor de matrícula en el sistema público que en el privado, pero en aras de la discusión se consideran 50-50. De ese 50% del sistema público se recupera 10%, obviamente hay que darle acceso a todo el mundo pero aquí hay que recuperar un poco más cuando la gente entre al mercado laboral, porque, en efecto, la educación universitaria sí pone la diferencia en términos de ingresos.

El Ministerio considera que es posible un modelo donde se recupere un poco más, cuando la gente salga. El sistema educativo tiene el modelo de crédito para garantizar la presencia en los centros privados, pero se requiere también en el sistema público de alguna manera porque, entre otras cosas, decir que el sistema público es para los más pobres, mientras el sector privado responde a los más ricos está muy mal en términos de calidad. Lo que se necesita es la mezcla: gente de todos los estratos que accedan a la educación pública y privada. La solución de la privada se da mediante el crédito, inclusive con subsidios a través del crédito, pero de alguna manera se requiere introducir con más claridad un sistema de recuperación en el sector público, que puede ser cuando finalice el estudiante, sobre sus niveles de ingreso.

2. *Descentralizar la oferta académica en el país.* Los costos para desplazarse a las ciudades grandes para cursar la universidad son muy altos y hay que proponer ofertas académicas de forma descentralizada en la medida en que crece el número de bachilleres.

3. *Disminuir la deserción estudiantil.* En este momento está alrededor del 50%. Se plantea como meta bajar hasta 20% en deserción. Este es un fenómeno mundial, no es solo en Colombia, pero el país no se puede dar ese lujo porque en efecto se pierde mucho

dinero y los jóvenes pierden mucho tiempo. En realidad, se tiene que hacer esfuerzo muy grande, se propone 20% para 2019.

4. *Flexibilizar la oferta educativa*, más adaptadas a las regiones y a las necesidades particulares.

## **Mejorar la calidad**

Este en el sistema educativo se remite al desarrollo de competencias: qué aprenden los estudiantes y qué saben hacer con lo que aprenden. Esto, aunque parezca una cosa muy simple, es un cambio fundamental en la concepción de calidad.

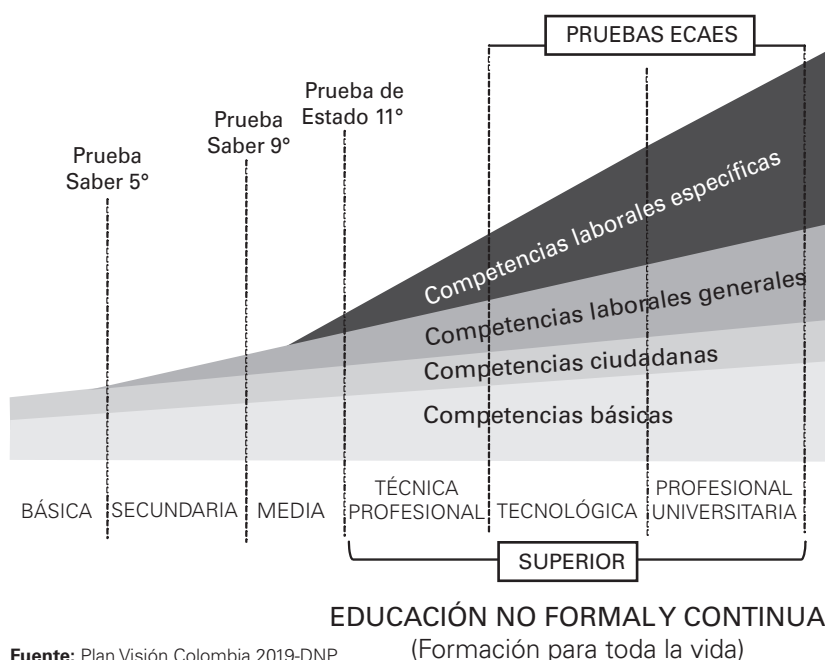
¿Qué entiende el Ministerio por calidad? Que un muchacho salga de cualquier nivel con unas competencias básicas que le permitan transformar el entorno. Aquí hay unas competencias básicas que se desarrollan para toda la vida, comunicativa, matemáticas y científica. Son las que se evalúan en el ámbito internacional, y se deben desarrollar. Es lo que se debe garantizar desde el nivel central para poder descentralizar completamente el tema de los conocimientos.

La estrategia transversal permite soltar por completo los conocimientos y que cada institución educativa pueda priorizar el énfasis, los conocimientos específicos que les ofrece a sus estudiantes pero garantizando el desarrollo de competencias básicas, ciudadanas –porque el sector educativo también tiene que hacer aportes a la seguridad y a la paz con competencias laborales generales y laborales específicas.

De acuerdo con el nivel, surgen unas competencias más importantes y se está constituyendo un sistema de evaluación que exige a cada nivel un desarrollo distinto de las mismas, como se muestra en el Gráfico 3. En este modelo se considera la educación

formal y continua, una formación para toda la vida, eso no está tan desarrollado pero también se tiene que mirar en términos de competencias para que esta educación formal pueda también aportar a la no formal y viceversa.

**Gráfico 3. Mejorar la calidad: estrategias transversales**



Fuente: Plan Visión Colombia 2019-DNP

(Formación para toda la vida)

La educación no formal tiene un papel importante para complementar la educación formal, pero de manera adicional se tendría que dar a esta educación no formal la posibilidad de que tenga intercambios con la educación formal y habría que involucrarla en forma más articulada en todo el sistema.

Éstas son unas metas en competencias en términos de las pruebas actuales, los estándares de competencia pueden cambiar y se deben ajustar de acuerdo con lo que se vaya presentando.

## Formación de competencias

Se propone un sistema educativo basado en la formación de competencias, en el que se fijen estándares para cada nivel, desde preescolar hasta superior.

La meta consiste en que el estudiante tenga la *competencia comunicativa* en lengua materna de saber hablar y saber leer, que se sepa comunicar, que pueda producir y comprender una amplia variedad de textos extensos y estructurados en diferentes lenguajes: simbólicos, audiovisuales y lingüísticos y comunicarse con fluidez. A cada nivel corresponde un desarrollo distinto de la competencia y un estándar de la competencia específica. La apuesta en el Plan es el bilingüismo en inglés y entender las ideas principales de textos complejos, relacionarse con habitantes nativos y producir textos sobre temas diversos –y a cada nivel ponerle su competencia específica en la segunda lengua. La aspiración es que en cuatro años los estudiantes de la básica y la media sean capaces de sostener una conversación; pero eso implica también que los maestros sean capaces de sostener una conversación, ahí está un reto muy complicado.

- En cuanto a la *competencia en matemáticas* los estudiantes deben tener la capacidad de:

- Formular y resolver problemas en contextos matemáticos y científicos usando argumentos numéricos y geométricos
- Usar medidas estadísticas y resolver problemas con variación periódica.

Esta competencia no excluye la formación de literatura o periodismo por ejemplo, es para enfrentar un mundo que requiere de pensamiento abstracto, para que pueda ser moderno o eficiente, para que pueda desempeñarse en distintos campos, de manera que se necesita un esfuerzo monumental de cambio de concepción en todo el sistema.

- La *competencia científica* implica abordar situaciones hipotéticas que requieran clasificación, proponer conclusiones y dominar diferentes tecnologías.

- Las *competencias ciudadanas* aluden a que el estudiante pueda:

- Reconocer sus emociones y las de los otros y sepa ubicar su papel en las decisiones, actitudes, disposiciones y acciones de los ciudadanos
- Comprender las consecuencias sociales de sus acciones, el papel de las leyes y su responsabilidad en la sociedad.

Es de aclarar que en el Plan las metas se establecen en porcentajes y en este momento los alumnos tienen actitudes democráticas en 20%. Para el año 2019 se aspira a abarcar 70%. Es más razonable plantearlo así, más retador en términos de lo que se quiere lograr y es más inspirador para todo el sistema.

## **El sistema de evaluación**

El objetivo es tener un sistema único que garantice la comparabilidad de los resultados entre los diferentes niveles educativos, con unas metas para cada una de las competencias.

La alternativa consiste en establecer unos estándares mediante esfuerzos continuados, se evalúa y se hacen planes de mejorami-



ento, de nuevo se vuelve a evaluar y se hacen los ajustes a los estándares en un proceso de mejoramiento permanente.

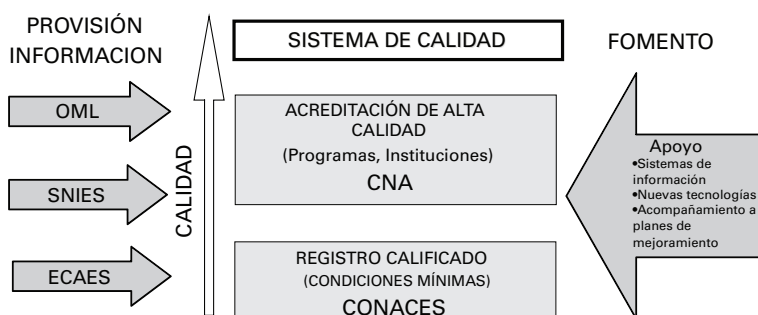
Es importante tener la referencia internacional en las pruebas de aptitudes. En 2006 y 2007 Colombia participará en la prueba latinoamericana, así como en la de Pisa (Italia). Se trata de mucho más que darse golpes de pecho cada vez que sale esa prueba –donde Colombia hasta ahora está de último, salvo en Latinoamérica que se sitúa en los rangos de la mitad–, sino de realizar un trabajo con los estudiantes, para introducir en las pruebas nacionales parte de esas preguntas que se formulan en el contexto internacional y hacer referenciación internacional al sistema de evaluación que el Ministerio está montando. Esto es muy importante y está ligado a todos los desafíos que tiene el Plan en términos de desarrollo del capital humano. Una meta para 2019 es que el país se acerque a los promedios internacionales y llegar por lo menos al bloque del medio.

## **Sistema de aseguramiento de calidad**

El Gráfico 4 muestra el esquema del sistema previsto para asegurar la calidad, que tiene mucha pertinencia en el sector de educación superior, que es el que con más claridad se liga con el mercado laboral. Estas competencias no están ajenas a lo que piden los empleadores de cualquier persona que salga con cualquier nivel de educación, pero obviamente es más evidente cuando se plantea frente a la educación superior.

El Observatorio del mercado laboral para la educación tiene que ser un insumo básico. El Ministerio presentó los primeros resultados de este observatorio en diciembre de 2005, con la idea de que sirva como un factor que jalone y produzca una reflexión importante en el sistema de educación superior, a partir de una información inicial

**Gráfico 4. SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**



**Fuente:** Plan Visión Colombia 2019-DNP

sobre variables genéricas con respecto a los graduados de 2000 a 2004. Este observatorio se diseñó para que las universidades hagan permanente seguimiento de sus egresados y sepan en cuánto tiempo promedio consiguen empleo, a qué niveles de sueldo acceden y qué niveles de desempleo tienen.

La información que suministraron las universidades se cruzó con la base de datos de la Registraduría y esto arrojó un total de 430.000 profesionales, casi todos se podían ubicar en la base de datos de la Registraduría. Después se cruzaron con bases de seguridad social y del Ministerio de Hacienda, –las de la Universidad Javeriana no permiten mucho cruce, pero las del Búho de Minhacienda alcanza 70% de cruce. Con base en ese 70% ya se tienen sueldos promedios por área de conocimiento. Este observatorio ofrece indicaciones de mercado muy importantes para que las universidades tengan señales claras de hacia dónde deben orientar sus programas.

Los Ecaes (exámenes de calidad de la educación superior) sirven para evaluar la salida del sistema educativo y ahí se tiene que hacer un gran esfuerzo. Los resultados ya aportan algunos elementos para que las universidades revisen sus programas, pero esta discusión es

la que permitirá orientar un poco más la educación superior hacia la concepción de competencias. Se debe orientar también hacia la educación en competencias a través de los registros calificados de la acreditación de alta calidad que es el sistema de aseguramiento de educación superior. En esta instancia es donde el Ministerio propicia más acercamiento de la educación superior con el sector productivo —que por supuesto es una de las críticas mayores cuando se aborda el problema de calidad de la educación superior.

### **El fortalecimiento institucional**

Aunque la legislación da las pautas es necesario garantizar la autonomía de las universidades y buscar más manejo de estas instituciones en básica y media. El sistema educativo debe garantizar que las instituciones que están dando la cara sean soportadas por el resto, para esto el sistema de asignación de recursos debe contemplar incentivos en logros de calidad y cobertura. El gobierno tiene un sistema de incentivos hacia las entidades territoriales que privilegia la cobertura, pero no incluye la calidad, por ello es necesario introducirla.

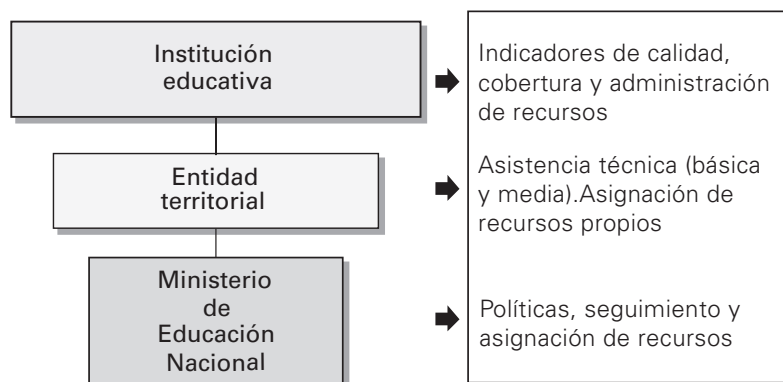
La estructura es muy perversa pues a título de la autonomía no permitieron cambiar las instituciones públicas, para las cuales también hay que generar un sistema de incentivos sobre esa cobertura y calidad. El gobierno nacional presentó un proyecto de ley que llegaba hasta repartir cerca del 12%. Lo tumbaron con el argumento de plena autonomía, pero hay que buscar la forma para que a través de la asignación de recursos se puedan dar las políticas centrales y ahí sí dejar mucha autonomía. El problema de dejar una autonomía a las instituciones públicas es que se le pasan unos recursos sin que tenga que dar cuenta de su destino, y es un milagro que aumente la cobertura y mejore la calidad.

También se debe fortalecer la descentralización, hay que mejorar mucho más las administraciones locales, las Secretarías de Educación, en las que se ven muchas diferencias y si no se fortalecen técnicamente mucho más las necesidades locales, habría un problema de inequidad. Hay que tratar que con la asistencia técnica la Secretaría de Educación coordine ademeas de la educación básica y media la educación superior también.

En la actualidad la formación superior no se articula con los planes locales a las necesidades locales y es muy importante, especialmente en la discusión de la agenda interna, y que también lo haga con las agendas regionales.

Como se describe en el Cuadro 4, se tendría entonces una institución educativa con indicadores de calidad y cobertura; la entidad territorial encargada de la administración de recursos y la asistencia técnica en la educación básica y media –que se requiere fortalecer– y el Ministerio con políticas de seguimiento y asignación de recursos. Si se logra consolidar este esquema, se podría sostener y además resultaría factible acceder a las metas que se plantean.

**Cuadro 4. Fortalecimiento institucional**



**Fuente:** Plan Visión Colombia 2019-DNP





BALANCE DE EDUCACIÓN

# FALTA VIABILIDAD DE LAS METAS PROPUESTAS \*

PABLO MICHELSEN \*\*

---

\* **Advertencia.** Esta exposición no tiene ningún carácter político y no pretende, de ninguna manera, desconocer los enormes esfuerzos permanentes de los gobiernos en materia educativa —reflejados en las cifras del presupuesto nacional—v pero sí constituye una severa autocrítica a la cultura colombiana.

\*\* Rector del Politécnico Grancolombiano.





**E**l documento Visión 2019 constituye un gran esfuerzo de diagnóstico sobre la situación actual del sector educativo, de enunciación de metas numéricas por alcanzar en los próximos años hacia 2019 y de orientaciones conceptuales que se deben imprimir a los distintos niveles del sector.

### **Observaciones o reparos**

Ese esfuerzo de diagnóstico y planteamiento de metas y orientaciones se hace desde hace muchos años y, en especial, desde la expedición de las dos últimas grandes reformas educativas –el decreto ley 80 de 1980 y la ley 30 de 1992– pero sus resultados son bastante pobres respecto al crecimiento de las necesidades educativas de la sociedad colombiana.

En general, el diagnóstico y el planteamiento ya existían en los tres últimos planes generales de desarrollo y en diversos documentos, como el Plan decenal de educación.

El documento renueva las metas y agrega algunos nuevos objetivos, pero con muy poco estudio de factibilidad y mecanismos

para el cumplimiento de esas metas. Señala muy pocas políticas o acciones concretas para superar el retraso de los distintos niveles de la educación y no define cómo se pueden llevar a efecto, dentro de la difícil realidad política del país. En Colombia pareciera casi imposible lograr el respaldo político para la implementación de esas políticas y para el logro de las ambiciosas metas, como lo consiguieron por ejemplo los tigres asiáticos, y más aún en gobiernos cuatrienales en que los gobernantes se ven forzados a mostrar resultados a corto plazo. Por lo general, se considera que los avances en educación no se ven sino en el mediano y largo plazos.

Las cifras en las que se basa el diagnóstico del documento son de origen disperso y en algunos casos desactualizadas y de baja confiabilidad. Colombia no ha logrado crear un sistema confiable de indicadores sobre el sector educativo. Por ejemplo, respecto de la deserción en la educación básica, se publicaron (El problema de la deserción en Colombia, octubre 2005) unas cifras de la Contraloría General de la Nación que exceden las correspondientes a las del diagnóstico oficial.

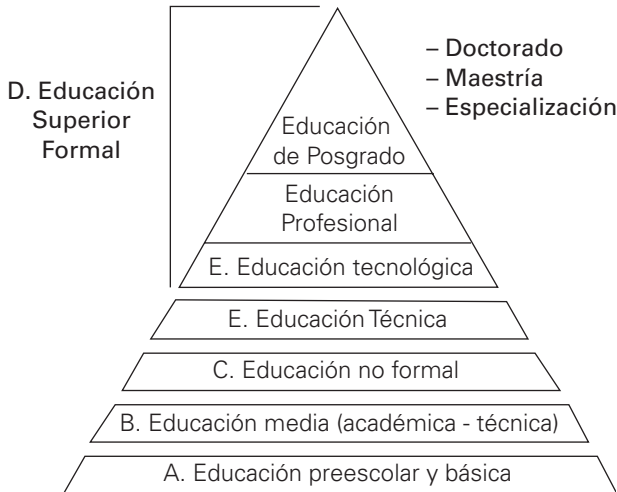
## **Balance de los niveles educativos**

El país no tiene todavía certeza de que la calidad de la educación esté aumentando al mismo ritmo que la cobertura.

A pesar de los esfuerzos de diagnóstico y planteamiento de orientaciones que hace el país desde hace muchos años, la situación del sector educativo colombiano sigue siendo poco menos que desastrosa. Basta examinar unos cuantos datos para cada uno de los niveles del sistema educativo. El Gráfico 1 muestra la pirámide del sistema educativo –muy similar a la del Ministerio de Educación: está la educación preescolar y la básica; la media

(académica o técnica); entre éstas dos franjas de educación y de la superior debe haber un gran colchón de educación no formal, al cual se refiere de manera tangencial el documento Visión 2019; después viene la cúspide, que es la educación superior.

**Gráfico 1**



1. *Educación preescolar.* En el año 2003 registraba una cobertura muy baja y ha progresado en forma sustancial con este gobierno, pues en el año 2005 alcanza una cobertura neta del 42,6%. Constituye la base de la pirámide, conjuntamente con la educación básica.

2. *Educación básica.* Otra lectura de las pruebas Saber: no más del 20% de los egresados puede hacer la lectura comprensiva de un texto, no más del 11% maneja las operaciones matemáticas básicas y, en general, tienen mala formación en valores cívicos y ciudadanos. Alrededor del 57% de los colegios del

país obtienen calificaciones bajas en los exámenes de Estado del Icfes; los resultados de las zonas alejadas de los grandes centros urbanos son en extremo deficientes, y cuanto más alejadas las personas de los centros urbanos obtienen servicios educativos menos buenos.

3. *Educación media.* Alrededor del 66% de los estudiantes van a la educación media académica. Existen cincuenta modalidades de media técnica vocacional, pero los resultados de las cuatro con un desarrollo importante en la formación para el trabajo –comercial, industrial, pedagógica y agropecuaria– son muy pobres.

4. *Educación no formal.* Apenas se menciona de paso en el documento Visión 2019, y aquí se encuentra uno de los grandes meollos sociales del país. En todo el país, de 430.000 bachilleres al año sólo 120.000 ingresan a la universidad, y 310.000 bachilleres salen a buscar trabajo, sin mucho éxito debido a su mala formación, según el MEN.

A su turno, la Encuesta de calidad de vida (ECV) del Dane registra las siguientes tasas de desempleo de los jóvenes en el año 2003, según los rangos de edad: 14 -17 años, 43,9%; 18 -22 años, 34,5% y 23 -26 años, 26,2%.

En Bogotá, en el año 2003, había un millón y medio de jóvenes sin oportunidades adecuadas de estudio o de empleo. Según la Secretaría de Educación del Distrito, en Bogotá existen 1.217 instituciones de educación no formal y sólo 891 de ellas con resolución de aprobación. En general, la calidad de la educación que ofrecen es muy deficiente. Todos éstos son recursos humanos que, en buena medida, después de que no encuentran oportunidades pueden darse prácticamente por perdidos desde el punto de vista productivo y de eficiencia.

Colombia no tiene un sistema adecuado de certificación de competencias que incentive y garantice la calidad de la educación que ofrecen las instituciones de educación no formal.

El documento Visión 2019 menciona de paso a la educación no formal y al sistema nacional de formación para el trabajo (SNFT).

El Sena empieza a trabajar en ese tema, que es de la mayor importancia. Desarrolla una labor excelente conjuntamente con el MEN en cuanto a aumento de cobertura e intentos de mejorar la calidad, pero aún así las necesidades educativas del país exceden las posibilidades de las políticas educativas.

#### Educación superior técnica y tecnológica

- Sólo 35,7% de las 328 instituciones de enseñanza superior (IES) del país eran técnicas o tecnológicas en 2005, y albergaban apenas 24,31% de la población estudiantil de educación superior

- Las instituciones técnicas y tecnológicas tienen, en general, poca fortaleza institucional, con excepción del Sena, según el estudio que realizaron en 2003 la Universidad Tecnológica de Bolívar, el Sena y el Ministerio; pero esta situación es constante desde hace muchos años en Colombia

- Desde un punto de vista cultural, en el país todo lo que no sea grandes universidades es considerado como “universidad de garaje”. Sigue imperando la falsa “doctoritis”.

### **Educación superior profesional**

La función que mejor cumple la educación superior colombiana es la formación de profesionales para posiciones directivas, a los que se llama de manera inapropiada “doctores”. Sin embargo, esto genera diversos problemas:

- En una economía como la colombiana no hay posiciones directivas ni oportunidades profesionales para tantos falsos doctores

- Lo mejor de esos profesionales lo están usufructuando otros países, sin ninguna compensación para Colombia

- Según la ECV del Dane, en 2003 existía un desempleo profesional del 17%

- Colombia no tiene ningún estudio serio sobre fuga de cerebros y desempleo profesional. El último estudio se basa en cifras del año 1980, y para entonces los profesionales que salían del país era del 5%. Eso ha crecido mucho y aunque no se tienen estudios, los economistas afirman que cuando ese ítem supera 10% se empieza a producir un saldo económico altamente negativo

- La cobertura bruta de la educación superior es en la actualidad del 25%, inferior al promedio latinoamericano, y el incremento significativo logrado por el actual gobierno es casi exclusivamente en las instituciones públicas u oficiales

- La deserción universitaria está alrededor de 50%

- La relación universidad-empresa es muy pobre. La universidad no tiene mucho en cuenta a la empresa y ésta tampoco considera a la universidad, aunque el Observatorio del mercado laboral puede contribuir mucho a mejorar esta relación

- Los recursos económicos y humanos de las universidades son todavía muy precarios. Por ejemplo, el porcentaje de docentes de tiempo completo en 2002 era de 22,8%, y el de medio tiempo de 10,6%. Por razones como éstas, el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior apenas se empieza a desarrollar: sólo 5% de los programas académicos han sido acreditados por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA)

- La contribución a la incubación de empresas también apenas se empieza a desarrollar. En la actualidad existen 41 incubadoras —la mayoría creadas en el actual gobierno— que albergan alrededor de ochocientos proyectos, con ventas realizadas por 125.000 millones de pesos en los diez años desde la creación de la primera incubadora (Innovar). El 70% de esos proyectos es de origen universitario y todavía constituye una cifra muy precaria, a pesar de los esfuerzos que hace el Sena para su incentivación.

### **Educación superior de posgrado**

- La capacidad investigativa de las IES (instituciones de educación superior) colombianas apenas se empieza a desarrollar y falta mucho para que tenga un impacto significativo en la economía. El posgrado en el país tiene muy poco contenido investigativo. A manera de ejemplo, en 2003 se publicaron 733 artículos indexados en el ámbito internacional y entre 1996 y 2000 los grupos de investigación universitarios obtuvieron 36 patentes, sobre cuyos resultados económicos no se pudo encontrar información

- El enfoque investigativo de la educación superior colombiana puede estar equivocado en algunos aspectos. En general, en el sistema universitario de posgrado no se puede hacer un énfasis muy grande en investigación por falta de recursos, incluso esto sucede en Estados Unidos. Recientemente, una cadena norteamericana de universidades dio una definición de calidad académica como: “El tiempo en que el egresado de una institución de educación superior se demora en recuperar la inversión que hizo al estudiar”. Entonces, se debe hacer más énfasis en la investigación, pero en la pura cúspide de la pirámide, que es el sistema de posgrados.

## **Conclusiones y breve recomendación**

- El sistema educativo colombiano no es competitivo en el contexto internacional. Según la información que se presentó en noviembre de 2005 en Fortaleza (Brasil), el esquema de Colombia es similar al de Latinoamérica, y no hay mucho optimismo sobre el progreso en los años venideros

- Colombia no está preparada para la globalización desde el punto de vista educativo. Es menester hacer un esfuerzo mucho mayor y reconocer una realidad mucho más dramática a la que presenta el documento Visión 2019

- A diferencia de los tigres asiáticos, donde la función educativa es esencial, en Colombia esta función es marginal

En cuanto a la recomendación, la única manera como el documento Visión 2019 podría producir un impacto distinto al de los diagnósticos similares anteriores, es estableciendo la viabilidad fáctica —presupuestal y política— de las metas, las políticas y las orientaciones propuestas. De lo contrario, será otra enorme desilusión.



BALANCE DE EDUCACIÓN

# LOS SILENCIOS DE LA AGENDA 2019

ÓSCAR IBARRA\*

---

\* Rector de la Universidad Pedagógica de Colombia.



**L**a educación es un acto transversal y por tanto estratégico, no se puede pensar el análisis del sector en términos de los ciclos básicos y lo que es la estructura escolar, sino todo el ámbito que ella abarca en la construcción de una cultura, una identidad y un desarrollo. Eso está ligado a que el desarrollo y la equidad no pueden reñirse, y el espacio de construcción de la educación es sujeto y por lo mismo toca todos los niveles y las estructuras. Esto demanda que se replantee la ubicación del tema educativo en el Plan 2019.

Respecto a las condiciones mismas de las metas, no es pertinente cuantificar metas cualitativas: es un poco complejo que el país se comprometa a hacer 50% de democracia. Hay ciertas categorías que no aceptan ese tipo de manejos y bien vale la pena que se revisen.

Otra observación tiene que ver con un soporte de la estructura del Plan para hacer posible que éste sea consultado, debatido, articulado a todo lo que es el pensamiento nacional, de tal manera que se pueda construir ese propósito y convertirlo en un propósito de todos.

Esta exposición se refiere a algunos temas de ausencias o de silencios del Plan 2019, que desde el punto de vista educativo son sumamente importantes.

### **El punto de partida para establecer metas**

El documento no presenta un análisis de la estructura, evolución y prospectiva de la institucionalidad del sector educativo. En la perspectiva estatal no se sabe con exactitud en qué lugar está la educación, y de alguna manera hay que proyectar al año 2019 una estructura que en principio tenía 48.000 escuelas, algo así como doce mil colegios, alrededor de unas tres mil instituciones técnicas, lo que esta aún por resolver; nadie da información y no hay manera de aproximarse al tema de su estructuración y desarrollo.

### **Nuevas condiciones de la escuela**

En esa misma situación hay nuevas realidades para el sector institucional de la educación que el texto no tiene en cuenta. Muchos de los elementos de la cibercultura ya son un hecho: la escuela de hoy no es como la de hace cincuenta años, o la de hace treinta, ni siquiera la de hace diez. La escuela de hoy ha cambiado aunque tenga el mismo nombre, y la escolaridad tiene unas propuestas nuevas ligadas a internet que es una realidad, una estructura de redes que opera también como estructura educativa, unos componentes articuladores de sectores de la educación que se hacen a través del sistema informático y que de alguna manera deben ser precisados, enfocados y caracterizados en el mismo desarrollo educativo.

## El papel del maestro

Colombia 2019 no hace ninguna alusión a lo que tiene que ver con los maestros. Cabe preguntarse si es un tanto el resultado de las relaciones entre el gremio y el gobierno o si es que de alguna manera se ha de plantear en serio el tema del maestro. No es pensable la educación sin el maestro, durante doscientos años el país ha construido su identidad, su manera de ser, sus propuestas de educación, su desarrollo a partir del maestro y en el Plan hay un silencio que sólo se excusa como tal. Pero no sólo es un silencio en el texto, sino que también es un silencio en las prácticas.

El país debe volver sobre estos temas: recoger la importancia de los maestros en el ámbito mismo de su proyección como construcción de nación y definir un espacio característico para una propuesta sobre una profesión que se ha convertido en *parqueadero laboral*: “El que no tiene qué hacer que se vaya de maestro”. Hay que caminar en otras direcciones, se vive una situación compleja por las desregulaciones del mercado laboral que afectan la liberación de todos los mercados, pero esas desregularizaciones también se convierten en desregularizaciones de las profesiones, en la pérdida de identidad de las profesiones y en la pérdida de caracterización de ese desarrollo.

## La participación en el PIB

El financiamiento es otro punto fundamental. Además de la referencia en términos de participación en el producto interno bruto se debe definir cómo se van a comprometer recursos de la misma producción para el desarrollo de la educación –entendida ésta, de una parte, no como el gasto público sino como la financiación de un servicio público, y de otra, como la garantía de un derecho de los ciudadanos. Hay que buscar alguna definición en

materia de participación en la misma forma que se hizo con otros sectores.

## **El talento humano**

Debería estar en el sector educativo alguna alusión a la definición del desarrollo del talento humano en la perspectiva del Plan. El país ha hecho esfuerzos importantes que han quedado atrás –como fue la “Misión de sabios”, el primer estudio de talento humano que tiene el país y que de alguna manera orienta el sentido, da señales claras a la educación de cómo y de qué manera se puede mover en términos de perspectiva. Este tema es fundamental y el documento no menciona en esos ámbitos ningún tipo de compromiso con estas orientaciones, lo cual haría muy difícil que las universidades tengan enfoques precisos. Parece que se mueve más en la línea del Observatorio del mercado laboral pero no se compadece una propuesta de seguimiento a una de proyección. Habría que ver qué se quiere en términos de talento humano, a qué se quiere comprometer a las universidades en el sistema técnico y tecnológico, cómo se han de mover desde la misma escolaridad en esos temas, porque es muy complejo que resulten por generación espontánea una serie de elementos que son necesariamente componentes de la formación de los sujetos.

## **La multiculturalidad**

Falta un modelo educativo que plantee los temas de interculturalidad, multiculturalidad y respeto a las multiethnicidades. Este es un tema que el país no ha resuelto y que va a gastarse no sólo los próximos catorce años sino que se requiere de mucho más tiempo para plantearse el tema de una manera seria. El hecho de que

haya sólo 30% de los colombianos en el sector rural no exime de ver que entre la ciudad y el campo hay un intermedio que son los tugurios y las tugurizaciones, que son relaciones estrechas entre uno y otro en materia cultural. Extraña que el Plan haga un silencio sobre estas dinámicas culturales necesarias para proyectar una concepción de nación en perspectiva sobre todo celebración de la Independencia.

### **Los incentivos monetarios no resuelven la estructura**

Falta un análisis sobre la situación de la escuela en el contexto mismo de las condiciones en que ya se mueve hoy respecto al financiamiento como activador de propuestas escolares. Se habla de que los subsidios de alguna manera serán redireccionados, pero no hay propuestas en materia educativa que toquen la naturaleza de lo que hoy se está viviendo desde la escuela. La escuela está prácticamente abocada a financiar la retención de los estudiantes, a garantizar que en efecto puedan permanecer a partir de incentivos monetarios, pero eso no es suficiente. La estructura escolar también tiene la situación y característica de una estructura de pobres en unas condiciones y de ricos en otras, y esa estructura de la misma naturaleza institucional aboga por una cultura de la pobreza que está ahí y que hay que transformar con inversiones mayores, por condiciones distintas que no están claras en el Plan.

### **La carencia de continuidad**

Por otro lado, se desconocen experiencias previas del sector en materia de planeación. La Universidad Pedagógica ha sido amante de la planeación de largo plazo, ha insistido de manera siste-

mática en la necesidad sobre la permanencia de los ministros, por ejemplo, que no haya un ministro de Educación cada año.

En el mejor gobierno de esta temporada se hizo el Plan decenal de educación, que propuso con toda claridad al país un esquema de mediano plazo para el desarrollo de la escolaridad y de la educación en su conjunto. Ese esquema —que fue interesante y construido de una manera amplia y participativa por todo el sector— terminó en frustraciones en la medida en que no hay continuidad, no hay una referencia permanente a él y se terminó por perder la credibilidad.

Se hace referencia a la planeación pero está bastante debilitada la credibilidad en las propuestas de mediano y largo plazos por la misma razón de que no se respetan y no hay consistencia permanente. Eso obliga a pensar en serio en procesos de concertación no sólo de orden académico sino con los actores reales, y con todos aquellos que tienen que comprometerse con el logro de las metas para 2019.



COMENTARIOS DE LA CONTRALORÍA

# LA DESERCIÓN ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

SORAYA VARGAS\*

---

\*Contralora Delegada para el Sector Social.



**L**a Contraloría General realizó un estudio sobre el fenómeno de la deserción escolar (El problema de la deserción escolar en Colombia. Octubre de 2005.) y vale la pena resaltar algunas cifras del mismo: la población matriculada en la educación básica y media para el año 2004 era de 10.524 estudiantes. Se tiene una tasa de deserción promedio del 7,05% anual, para establecer que solamente terminarían el ciclo completo de educación 47,31% de los estudiantes. ¿Qué quiere decir esto? Que de cien estudiantes que ingresan al sistema escolar sólo 53 culminarían el ciclo educativo.

En el diagnóstico de la Contraloría se hace énfasis en distintos factores que llevan a los muchachos a que no continúen en la escuela y que lógicamente se llama la atención sobre esta situación y más con relación a la visión de la educación en la Agenda 2019.

Muchos de los factores que explican esa alta deserción tienen que ver con el nivel socioeconómico, el desplazamiento forzado, el trabajo de los menores con prevalencia sobre el estudio y el estado de salud de los escolares. De igual modo se relaciona con otros temas –que quedaron un poco al margen en la Visión

2019—, como son: el maestro como motivador del proceso educativo, la limitada capacidad de gestión de los entes territoriales en cuanto al manejo y la prestación del servicio educativo, así como la falta de interés y de motivación de los niños para estudiar, en muchos casos debido a la baja escolaridad de sus padres, fenómeno que es de carácter social y nacional.

En referencia al documento 2019 se encuentra que para ese año se prevé bajar a 2% la deserción escolar, lo cual es una cifra significativa y ambiciosa. Sin embargo, no se evidencia cuáles son las estrategias para abocar los fenómenos y problemáticas enunciadas.

La recomendación de la Contraloría es que hay unos problemas muy de fondo, razón por la cual el tema de deserción escolar no debe ser mirado —como se hace— en forma tangencial a través de procesos pilotos. Por ejemplo, en Bogotá se experimentan unas técnicas importantes para retener los niños, se les ayuda con útiles, pero es necesaria una política más decidida para detener este fenómeno, el cual merece un tratamiento más detenido en la Agenda 2019.

## **La calidad educativa**

El diagnóstico que hizo la Contraloría evidencia que aquellos procesos adelantados en los últimos años sobre racionalización de las plantas educativas y de cuántos estudiantes tiene que atender el profesor han permitido también hacer presión hacia una mejor calidad del sistema educativo. Se debe poner asimismo énfasis en procesos educativos relacionados con la literatura y las artes, que debido a otras áreas prioritarias se han descuidado.

## **El financiamiento**

También se llama la atención con respecto a que las metas propuestas deben ser viables y tenidas en cuenta con detenimiento en relación con el financiamiento, es decir, cuál monto de recursos se debe tener en cuenta para atender tanto la cobertura, como la calidad. En consecuencia, se debe por tanto mejorar la eficiencia del gasto.



VISIÓN DE FUTURO

CIENCIA, TECNOLOGÍA  
E INNOVACIÓN  
EN COLOMBIA

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA \*

---

\* Directora de Colciencias.





**C**olombia tiene buenos marcos institucionales para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, pero no los necesarios para comprometer a los actores con unos mismos objetivos, con unas reglas de juego consensuadas y seguidas, y un financiamiento suficiente y permanente para apostarle a las actividades de ciencia, tecnología e innovación (CT+I) como estratégicas para un desarrollo económico y social creciente y sostenible.

En conjunto, se acusa lentitud y timidez política para conformar una sociedad y una economía alrededor de la generación, adaptación, transferencia y uso del conocimiento. Desde 2003 se menciona la necesidad, pero no se da el paso políticamente que se requiere para incorporarlo.

## **Implicaciones**

- Una cultura que valore el conocimiento, sus generadores, usuarios y productos. Autoestima alta para reconocer que sí se tienen capacidades para desarrollar, adaptar, transferir y usar CT+I

- Mayor número de personas formada para la CT+I. Necesariamente articulado con la calidad y las características del sistema educativo nacional

- Una educación que potencie y capitalice la creatividad, el pensamiento crítico, la colaboración y la evaluación, y responda más por el aprendizaje y la valoración de las capacidades

- Facilitar procesos de colaboración entre los actores, la infraestructura y los cerebros colombianos en el mundo

- Responder a los problemas y retos nacionales, pero con estándares internacionales y pensando en aportar al conocimiento global

- Una institucionalidad sólida y sostenible, que garantice mantener el más alto nivel de decisiones y coordinación y en la agenda pública y política el tema de CT+I

- Un gobierno que reconozca su responsabilidad en proveer los bienes públicos que las actividades de I+D+I (investigación, desarrollo e innovación) requieren, para lo cual debe asegurar la inversión y reflejar su voluntad política en el presupuesto.

Se necesita una cultura que valore el conocimiento. Hoy se consideran los productos y se ignora a quienes los generan y los que los usan, especialmente los que los producen.

Como las cifras muestran un desarrollo no competitivo y unos resultados no acordes con lo que pasa con los países vecinos, se cree que no se tiene la capacidad nacional ni el recurso humano lo suficientemente bueno como para pensar que pueda haber ciencia, desarrollo tecnológico e innovación en Colombia, y eso no es cierto.

La National Source Advantage publicó una encuesta, donde muestra que cuatro mil colombianos con nivel de doctorado se

desenvuelven dentro de los mejores en Estados Unidos y Francia, donde ocupan los dos primeros lugares. Todas son personas formadas en el nivel doctoral en lo que se llama “la vía científica”. La Visión 2019 rescata estos temas.

De un lado se ve la importancia que desempeña el recurso humano, y de otro, la articulación entre la educación, la ciencia y la tecnología, en especial, la educación superior y de posgrado –básicamente en el nivel de doctorado y de maestría no así de especialización– y la educación técnica –entendida como la formación en esas nuevas tecnologías– que apoye precisamente todas las actividades que soportan el desarrollo industrial, los servicios, etcétera.

De igual modo, esto implica que es fundamental facilitar los procesos de los actores porque no es suficiente con tener gente sino toda la infraestructura a su alrededor para consolidar este proceso. Es menester responder a los problemas nacionales pero también a los retos internacionales. En la Visión 2019 la meta es que Colombia alcance unos estándares internacionales en estos temas.

Cuando salieron las quinientas universidades mejores hubo personas que dijeron que esos indicadores no se aplican a Colombia. Esos son indicadores para todos los países, otra cosa es que Colombia no los pueda satisfacer en el corto plazo, pero en efecto tanto aplica que, de hecho, hay algunos colombianos en el exterior que contribuyen a los resultados de esas universidades que están en los primeros lugares.

### **Situación actual**

- Baja inversión nacional en ciencia y tecnología. En 2004 representa 0,53% del PIB, sumando las inversiones pública y privada. Vale destacar al respecto que de la segunda encuesta sobre

innovación tecnológica se desprende que la empresa privada sí hace inversión en investigación científica y tecnológica

- Producción científica y tecnológica en ascenso, pero aún lejos de otros países de América Latina y de los niveles internacionales y tampoco de satisfacer el nivel de desarrollo de la economía colombiana

- Falta de mecanismos jurídicos para que el sistema nacional de ciencia y tecnología (SNCT) se articule con el sistema nacional de innovación (SIN), lo que se traduce en un inadecuado nivel de operatividad de los mismos

- Incipiente vocación científica en los jóvenes y de investigación en universidades colombianas. Según la segunda encuesta de percepción sobre ciencia y tecnología e innovación, realizada en 2004 a 4.400 personas, si bien en más de 80% reconocen la importancia de ser investigador, cuando se les preguntó si ellos estudiarían o harían actividades, no más de 8% reconoce a la biología, la física, la química y la matemática como importante. Es revelador el alto crecimiento en la formación de ingenieros, por ejemplo, de pregrado, pero prácticamente insignificante en el nivel de doctorado y de maestría; igualmente de doctorado y maestría, formación en física, química, matemáticas, biología, o sea, lo que se conoce como las ciencias básicas

- Escasa valoración social –en especial, del empresariado– de la ciencia, la tecnología y la innovación, y eso constituye por excelencia un actor fundamental de cualquier visión de futuro.

## **Algunas cifras**

Gracias al esfuerzo de las universidades, del gobierno a través de Colciencias y de los departamentos, el país incrementó sus grupos de investigación, de modo que en 2005 hay cerca de cinco

mil registrados y de ellos hay unos 1.800 reconocidos de categoría A, en estándares internacionales. La mayoría son grupos de ciencias básicas y salud (Gráfico 1)

El país sólo tiene 56 programas de doctorado y 45 creados y activos. Por ejemplo, Brasil está sobre los 420, cercano a los 500.

La estrategia en Colombia ha sido la de formar en el exterior, pero esto es muy costoso, un doctor en promedio vale 150.000 dólares por tres años, en tanto formarlo en el país está entre los 25.000 y 45.000 dólares. Formar personas al más alto nivel no puede hacerse sólo en el exterior. De hecho, esto se frenó cuando se terminaron el crédito externo y los recursos de presupuesto de 1999 y 2000 y ya no hubo becarios de doctorado financiados por el gobierno, sino por las universidades. Si no se fortalecen los programas doctorales en Colombia –que es la cima de la pirámide y la que debe jalonar el proceso– difícilmente se tendrá la transformación en esas actividades (Gráfico 1).

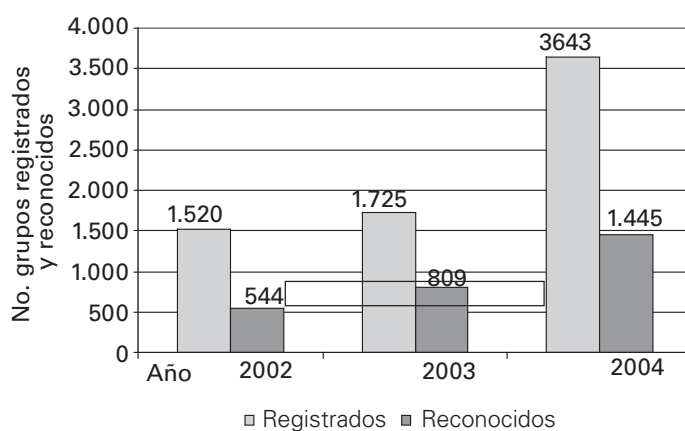
En cuanto a las personas dedicadas a actividades científicas y tecnológicas hoy están registradas alrededor de 40.000, de ellas sólo 8.000 son investigadores activos, el resto son de apoyo a las actividades de ciencia y tecnología. Ésta es una cifra muy baja para 44 millones de personas, no es ni siquiera la cifra nacional que se maneja del 1%.

En relación con Latinoamérica, el número de investigadores por millón de habitantes, Colombia está por debajo, con 101 investigadores por millón de habitante. Es de advertir que las cifras se toman hasta el año 2000 para poder hacer comparaciones internacionales, aunque en el país están actualizadas a 2004.

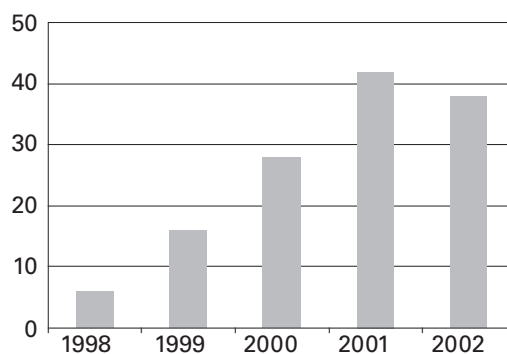
Comparado con América Latina, el gasto en investigación y desarrollo en Colombia está por debajo del de Venezuela, Brasil, Argentina, y Chile, y sólo supera a Ecuador y a Paraguay (Gráfico 2).

### Gráfico 1. Algunas cifras...

No. de Grupos presentados  
y reconocidos por Colciencias

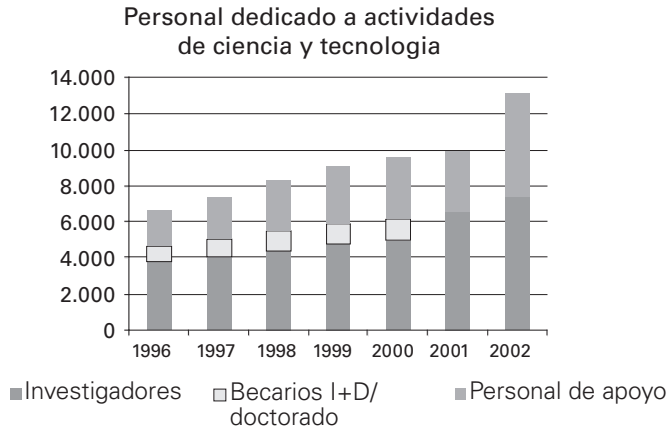


### Graduados de doctorado en Colombia



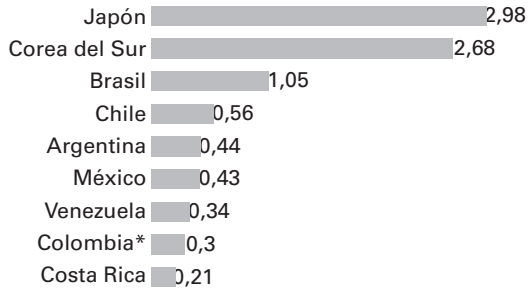
Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT)

### Gráfico 1. Algunas cifras... (continuación)



Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT)

### Gasto en I+D como porcentaje del PIB 2000



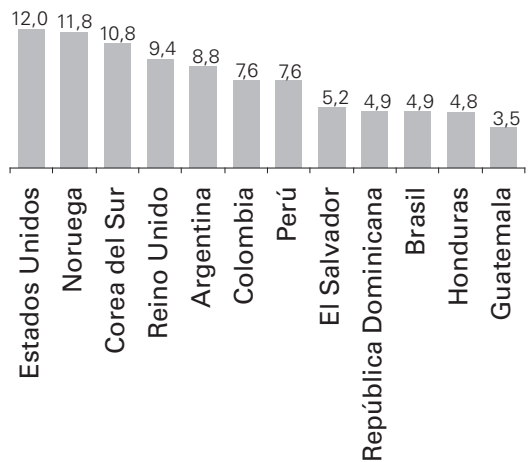
\* Estimación Observatorio colombiano de C y T.

Otros datos fuente: Unesco (Institute for Statistics)

Fuente: Colciencias

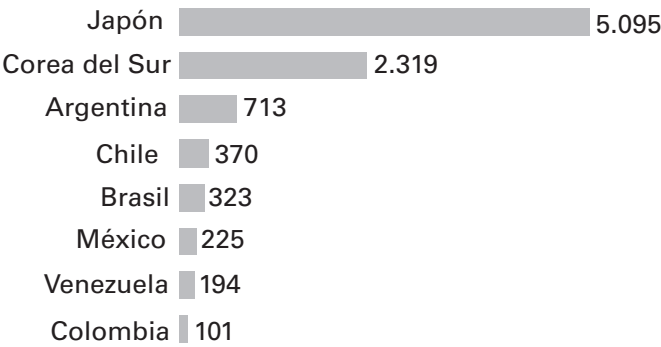
Gráfico 2. Algunas cifras...

Años promedio de educación en 2001



Fuente: Banco Mundial.

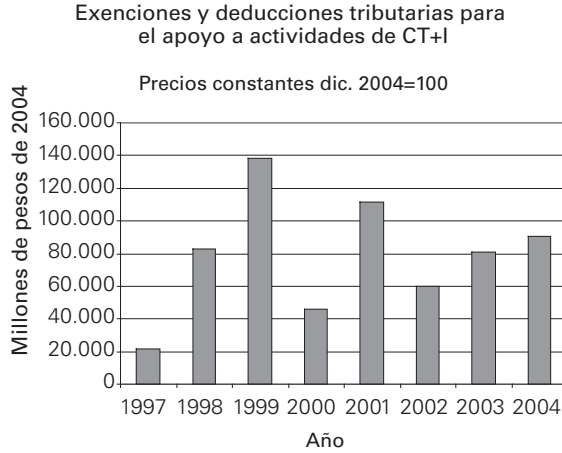
Investigadores por millón de habitantes, 2000



Fuente: Unesco (Institute for Statistics).



## Gráfico 2. Algunas cifras... (continuación)



El país sí bien ha tenido un marco institucional no ha sido suficiente, porque ha tenido todos los instrumentos de política para fomentar el desarrollo científico y tecnológico y la innovación, pero al contrario de otros países, no los ha potenciado a través de recursos. Un estudio del Banco Mundial de 2005 compara el modelo colombiano con el finlandés e inglés para mirar en qué se ha fallado y reconoce que el marco institucional colombiano es casi perfecto, pero que —a diferencia de estos países— mientras a ellos les dieron de manera sostenida y creciente un soporte y recursos, en el caso de Colombia lo que se hizo fue suspenderle ese flujo permanente que exigen estas actividades.

El Gráfico 2 es un indicador de qué tanto el sector empresarial accede a los incentivos tributarios para financiar la innovación, y en un periodo de cinco años son 450.000 millones de pesos. Eso es muy bajo, mientras lo logran con facilidad a

incentivos para reposición de equipos. Se necesitan proyectos innovadores y la empresa colombiana básicamente en la grande y mediana la hace con sus propios recursos y las que más los necesitan —la pequeña y mediana— no tienen la capacidad para generar proyectos innovadores.

Colombia continúa con un gran rezago de sus capacidades y nivel de desarrollo de ciencia, tecnología e innovación que exigen dar grandes saltos, con una gran ventaja: a diferencia de otros sectores como infraestructura, no se tiene que hacer el mismo recorrido que otros países, porque con base en el conocimiento y en la gente se tiene la gran oportunidad de hacer la transformación a más corto plazo.

### **Retos y visión a largo plazo**

La meta consiste en que Colombia cuente con una economía cimentada en la producción, difusión y uso del conocimiento, el cual será elemento fundamental para la productividad y la competitividad nacional.

- Plan estratégico nacional de ciencia, tecnología e innovación 2020, que aterriza y desarrolla la Visión 2019 de manera más específica
- Nueva institucionalidad para la ciencia, la tecnología y la innovación que articule los actores del SNC y T, T+I
- Desarrollo de capacidad prospectiva y de pensamiento de largo plazo
- Más y permanentes recursos para CT+I.

## **Cinco principios directivos**

1. La ciencia, la tecnología y la innovación contribuirán a mejorar el nivel de vida y la calidad de la misma, y fuera de eso a generar riqueza y progreso económico, de manera que se procure reducir las inequidades.

2. La creación y consolidación de capital humano como factor esencial para la construcción de una sociedad y una economía del conocimiento.

3. Participación activa y coordinada de los generadores, mediadores y usuarios de conocimiento.

4. Promoción de actividades científicas y tecnológicas por parte del Estado estarán orientadas a la comprensión y solución de problemas nacionales y regionales. Se refiere a que el Estado tiene que promover estas actividades y asumir una responsabilidad tanto en su financiamiento como en algunos momentos también cierto grado de ejecución.

5. Reconocer la importancia de la ética en las actividades de ciencia, tecnología e innovación, en especial, el respeto de todas las formas de la vida.

## **Las cinco grandes metas**

1. Alcanzar 1,5% del producto interno bruto en investigación. Eso implica que en el presupuesto nacional habría inversiones promedio año de las instituciones públicas de alrededor de 800.000 millones de pesos como mínimo. Por supuesto, se prevé una participación privada del 50%.

2. Aumentar el número de personas vinculadas directamente a las actividades científicas y de desarrollo tecnológico en cerca

de 55.000, que es un estándar internacional. No es fácil lograrlo porque implica incrementar el número de investigadores.

3. Lograr que tres universidades colombianas estén dentro de las quinientas mejores del mundo, como un indicador de la capacidad colombiana en cuanto a generación de conocimiento y respuesta a los estándares internacionales. Los criterios que mide la Universidad de Shangai son:

- El número de publicaciones internacionales en revistas indexadas
- El número de citaciones de esas publicaciones internacionales
- El número de premios Nobel o reconocimientos de otro nivel
- El número de doctores que tiene un país
- El número de patentes.

4. Ubicar al sector salud dentro de los dos primeros lugares en Latinoamérica por su capacidad educativa, científica y tecnológica.

5. Desarrollar un sector productivo con ventajas competitivas, basadas en la innovación y cuyas exportaciones estén conformadas por productos en los que el conocimiento y las nuevas tecnologías asuman un papel importante en la creación de valor. El DNP, el Dane y Colciencias realizaron en 2004 la segunda encuesta de innovación tecnológica después de diez años. En 1996, cerca del 12% de las empresas colombianas se clasificaban como innovadoras radicales, en 2004 sólo 10%, o sea, que se ha retrocedido. Esta encuesta se hizo a 6.600 empresas manufactureras, que tienen 550.000 personas. Sólo 0,02% tiene un doctor, 0,25% una persona con maestría, 40% tiene empleados con primaria y bachillerato, lo que significa que la empresa colombiana es de operarios y alrededor de 20% tiene profesionales. Un gran reto en que se trabaja con el DNP es la transformación

productiva, porque los indicadores muestran que hay una gran debilidad.

## **Las estrategias**

Para lograr poner en práctica los principios básicos y las metas se han definido dos estrategias:

La primera estrategia es el fortalecimiento institucional. Para ello Colciencias trabaja en la creación y consolidación del SNCTI, pues no es cierto que la ciencia vaya por un lado y la innovación por otro.

La segunda se refiere al fortalecimiento de las capacidades científica, tecnológica y de innovación, esto se logrará mediante el cambio en la enseñanza de la ciencia.

De igual manera se han definido los sectores estratégicos, así:

- Recursos genéticos y biodiversidad
- Conocimiento tradicional
- Biotecnología agrícola y aplicada a salud animal
- Salud con énfasis en enfermedades prevalentes en áreas tropicales
- Nuevos materiales y biomateriales más biopolímeros
- Informática y desarrollo de software
- Nuevas fuentes de energía
- Cultura, instituciones y tecnologías sociales
- Servicios de investigación y desarrollo

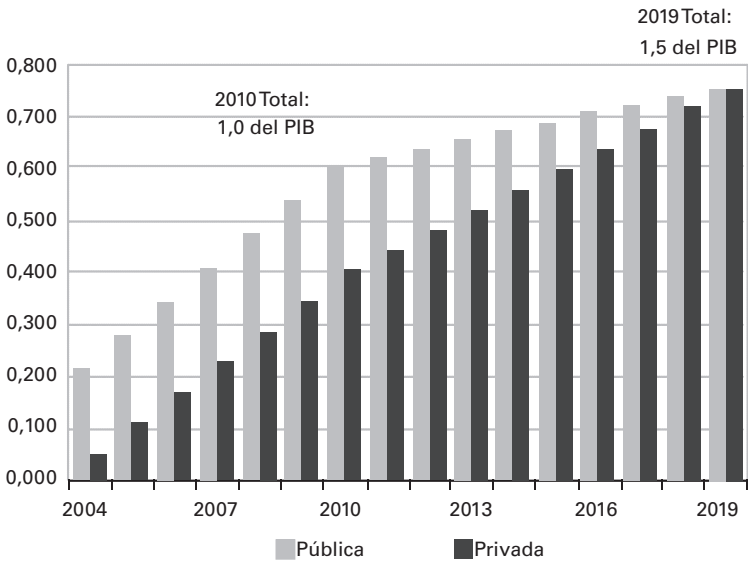
En últimas se trata de una ciencia y tecnología que contribuya a:

- Potenciar la creatividad de los colombianos
- Mejorar el bienestar
- Crecer la economía

- Usar y preservar el medio ambiente
- Elevar las capacidades regionales y potenciar su desarrollo
- Prevenir y manejar riesgos y desastres
- Crear y sostener empleos productivos
- Asegurar la producción agroalimentaria

Para lograr los anteriores propósitos se requiere contribuir, crear y sostener los empleos productivos y asegurar la producción agroalimentaria, mediante una progresiva inversión, según se prevé en el Gráfico 3 hasta llegar al 1,5% en 2019: esa es la esperanza.

**Gráfico 3. Inversión nacional en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB**



Fuente: Colciencias

En consecuencia la Visión 2019 impone una serie de desafíos como son:

- Generar rupturas al modelo de desarrollo nacional hacia uno basado en el conocimiento
- Establecer los factores de cambio para la transformación productiva y el desarrollo social desde la CT+I
- Desarrollar las regiones a partir del reconocimiento de la diversidad regional y su contribución al crecimiento nacional
- Cambiar la ecuación de la inversión y orientación del gasto nacional público, privado, regional y de sectores estratégicos
- Producir valor agregado a las potencialidades basadas en la biodiversidad y creatividad del colombiano
- Modificaciones en la gestión del desarrollo, soportada sobre la base de la gestión del conocimiento
- Hacer un nuevo contrato social soportado en la ética para la generación y uso del conocimiento.

En últimas lo que se pretende con la CyT en la Visión 2019 es construir un país con base en la generación y uso del conocimiento para bien de todos los colombianos.





# EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA NOS QUEDA MUCHO CAMINO POR RECORRER

FERNANDO CHAPARRO \*

---

\* Director del Centro de Gestión del Conocimiento y la Innovación, Universidad del Rosario.



**E**l componente de ciencia, tecnología e innovación está inserto en el objetivo general del plan estratégico para lograr una economía que garantice un mayor bienestar social, que además de utilizar con más eficiencia el capital y el trabajo aproveche los recursos primarios —la tierra, los mares, la biodiversidad, el paisaje y la localización geográfica— en los que hace énfasis el Plan Visión Colombia 2019.

Algunas reflexiones se refieren a cómo presentar una estrategia de desarrollo basada en esos sectores pero dándole una orientación muy diferente, haciendo el puente entre esos sectores primarios y el desarrollo de las nuevas tecnologías.

El mundo globalizado afronta serios problemas que afectan en general a todas las sociedades. Nicholas Ashford de la MIT desarrolló una teoría sobre la triple sostenibilidad: ambiental, de competitividad y de equidad. Y plantea justamente la inviabilidad del modelo actual predominante en la sociedad industrial. Hay un debate internacional —del cual el país debiera estar consciente y saber insertarse en él y ver cómo sacarle provecho a las oportunidades que se abren—, que plantea serios cuestionamientos al modelo de desarrollo, inclusive en el Norte.

## **Las ocho estrategias**

Para lograr esos objetivos se plantean ocho estrategias de las cuales se destacan la de fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico y la de desarrollar un modelo empresarial competitivo.

Hay un tercer componente en esta división estratégica que se relaciona con la ciencia, tecnología e innovación y es el de la sociedad de la información –que está en otro capítulo totalmente diferente en el Plan. Por eso este tema no se limita a una lectura de la octava estrategia sino que tiene que ver con la ciencia y tecnología (CyT) y los procesos de innovación abordados en diversos componentes del Plan.

## **Papel asignado**

El enunciado es muy claro: “El crecimiento de la economía se sustentará con base en el descubrimiento, innovación y diferenciación de productos y servicios, para lo cual es imprescindible la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación, además de un incremento muy grande de la inversión en ciencia y tecnología, que deberá llegar a 1,5% del PIB en 2019, la mitad de la cual debe corresponder al esfuerzo del sector privado”.

En su enunciado, el Plan resalta la importancia de ciencia, tecnología e innovación, no sólo con los objetivos de inversión sino con la centralización en cuanto a su función. Lo que tiene muy limitado desarrollo es cómo se va a lograr que la generación de conocimiento pueda mejorarse y fortalecerse a través de una inversión mayor y logre traducirse en términos de impacto socioeconómico. Es el desafío de la innovación, y ahí el planteamiento estratégico que se hace en el Plan adolece de muchos

aciertos sobre cómo se puede asegurar que la importancia dada a la generación de conocimiento haga una contribución efectiva a los sectores productivo, social y de recursos energéticos.

## **Debilidades de estos planteamientos**

En el Plan se proponen metas para ciertos parámetros dentro de cada estrategia. Sin embargo, se encuentran seis debilidades:

1. Planteamientos generales, basados en parámetros internacionales que están cambiando. Proyección lineal, sin innovaciones disruptivas. Esos indicadores están quedando obsoletos casi desde el mismo momento de su enunciado.

Por ejemplo, con relación al desafío de repensar el sistema de educación superior en Colombia e insertar las universidades como un actor proactivo y dinámico en un mundo de rápido proceso de transformación, no se puede recoger en un objetivo tan específico como pasar de una a cinco universidades en la lista de 400.000 del mundo; la gran ventaja de una meta cuantitativa consiste en que dentro de diez o catorce años se sabrá si se logró o no, pero es un indicador muy pobre para reflejar el desafío que confrontan las universidades.

Este desafío se comienza a analizar en un programa de Colciencias en colaboración con el Ministerio de Educación. Las universidades tienen que abordar temas como las competencias profesionales, la educación transdisciplinaria —que es más compleja que la multidisciplinaria—, cómo reflejar eso en estructuras curriculares flexibles. Hay una red de universidades del Sur y del Norte que abordan este tema a fondo, se discute viendo casos muy innovadores, todo lo que es el papel de la universidad para desarrollar en su territorio, en su área de influencia ciudades re-

gión del conocimiento, toda la dinámica regional. Este tipo de reflexión estratégica y de desafío es mucho más útil que plantearse el hecho de que Colombia incluya cinco universidades en el escalafón internacional de Shangai de las universidades de mayor nivel mundial.

2. Se tiene conciencia del “*mundo en transformación*” en el que vivimos, pero se plantea una limitada visión del mismo. En ese análisis hay elementos fuertes y otros débiles. Su principal debilidad es que carece de una visión clara y una comprensión a fondo de lo que sucede como consecuencia de la introducción masiva de las nuevas tecnologías –no sólo las TICs sino también la biotecnología, los nuevos materiales, etc.– donde se confrontan cambios profundos en la forma en que se compite inclusive en sectores tradicionales como la agroindustria y no sólo en la industria, el *software* y la industria de biotecnología.
3. Como consecuencia de lo anterior, se puede afirmar que existe poca percepción sobre: i) el papel de las *nuevas tecnologías* y los procesos de transformación por ellas generados; y ii) evolución del proceso de “*innovación linear*” (I&D –TT– adopción) a la gestión del conocimiento y la creación de valor basados en procesos complejos e interactivos. Es mucho más limitada su percepción y su comprensión de los últimos dos factores que tienen que ver con el tema de las nuevas tecnologías y los profundos procesos de transformación de sistemas de producción y modelo de negocios en sistemas de producción tradicionales.

En las cadenas agroindustriales, por ejemplo, hay un trabajo de Intec Ltda. sobre un sector que ha sido muy dinámico y competitivo en Colombia como es la industria de flores, el que está

perdiendo competitividad con rapidez. La relación entre nuevas tecnologías y cadenas de producción agroindustriales, manejo de recursos naturales está transformando las condiciones de competitividad y los modelos de negocio y ese factor se puede resaltar en forma más incisiva que la presentada en el Plan 2019.

4. La CyT se ve como un sector que se debe hacer crecer, sin percibir los sinergismos entre CyT y las otras siete estrategias (por ejemplo, nuevas tecnologías y recursos naturales). Es muy débil el análisis de la contribución que ciencia y tecnología puede hacer a los temas de recursos marinos, de la biodiversidad, etcétera. Es evidente que hay una relación entre ciencia y tecnología y las otras estrategias pero el Plan no lo dice, no hay una visión articulada en donde se puedan demostrar que las estrategias octava y tercera están íntimamente relacionadas con las otras cinco o seis estrategias.
5. No queda claro a qué se le va a apostar. Falta *focalización estratégica* en un mundo donde las inversiones que se requieren en esos sectores de las nuevas tecnologías precluye la posibilidad de hacer desarrollos genéricos. Colombia 2019 tiene una serie de elementos que apuntan en esa dirección; en el caso de ciencia y tecnología hay cuatro sectores identificados con claridad: biodiversidad de recursos genéticos, agroindustria, enfermedades infecciosas tropicales y materiales avanzados, eso al menos ya es un primer paso. En esos sectores se están creando centros de excelencia, sin embargo, son una condición necesaria, pero no suficiente para propiciar dinámicas que lleven a la generación y uso, apropiación del conocimiento y posibilidad de procesos de innovación en los sectores productivo y social en la comunidad. Es ahí donde el enfoque a partir del centro de excelencia tiene sus limitaciones, como todavía es muy

limitada la visión estratégica que tiene de estos sectores, si bien ya están identificados.

6. Falta precisar el papel de los principales *actores* que podrán desarrollar estos programas estratégicos: centros de excelencia, universidades, CDTs, incubadoras, fondos de capital de riesgo, sistemas regionales de innovación. Salvo los centros de excelencia —que el Plan plantea— no analiza cuáles son los principales actores que podrán hacer realidad esos programas estratégicos. En efecto, los centros de excelencia son uno de esos actores, pero hay muchos más: el papel de las universidades, centros de desarrollo tecnológico, incubadoras, fondos de capital de riesgo, y sistemas regionales de innovación como elementos articuladores de todos los componentes anteriores. Sobre el papel de la universidad es interesante el aporte del Foro de Rectores al señalar los siguientes aspectos:

- La universidad confronta la necesidad de repensarse y adecuar sus programas académicos y estructuras organizacionales a un nuevo entorno

- El desafío consiste en cómo convertirse en una *organización del conocimiento* con capacidad para hacer adecuada gestión del mismo, formar los recursos humanos que el nuevo entorno requiere y contribuir con el desarrollo socioeconómico de su región

- Identificar las *competencias profesionales* generadas por las nuevas tecnologías e introducir la flexibilidad curricular que requiere: *educación transdisciplinaria* y capacidad de analizar problemas complejos

- Necesidad de integrar en forma dinámica la docencia, investigación y extensión, generando *procesos de aprendizaje y calidad de educación*.



- Uso innovador de TICs y del espacio virtual para llegar con educación de calidad a una población más amplia y educación continuada
- Generar *creatividad y capacidad de innovación* en su región. Nuevas alianzas estratégicas universidad-industria
- Valoración de los intangibles que constituyen capital social de la universidad
- Uso de *indicadores* y sistemas de información para fortalecer la *capacidad de gestión del conocimiento* en la universidad
- Papel de la universidad en construcción de una ciudad-región del conocimiento y en el desarrollo socioeconómico de su región.

### **Aprovechar las nuevas tecnologías**

Si el país desarrolla una estrategia basada en los sectores primarios, con la importancia que el Plan Colombia 2019 le otorga, debe generar un estrecho vínculo de estos sectores con las nuevas tecnologías que cambian con gran velocidad las formas de competir. Un claro ejemplo es el sector de las flores, que se transforma con rapidez. Colombia 2019 sería más incisivo y podría ganar en claridad y visión estratégica si abordara la relación de esas nuevas tecnologías con los sectores prioritarios –sector salud, desarrollo agroindustrial, recursos marinos, biodiversidad. Esa dimensión es muy limitada, muy pobre en la visión estratégica que presenta el documento.

### **La financiación de los centros tecnológicos**

En la segunda mitad de los noventa se crearon los centros tecnológicos y se proyectó, a la vez, la necesidad de que el Estado continuara acompañándolos, con una participación creciente del sector privado, pero jamás abandonándolos. En ninguna parte

del mundo —incluidos países como Alemania, Estados Unidos o Japón— los centros tecnológicos o de excelencia se financian con inversión privada. Se necesita la presencia por parte del Estado, y hay que tener cuidado con la dinámica entre inversión pública y privada. Si bien es cierto que niveles del 50% del sector privado son “razonables”, el Estado jalona la inversión privada, pero ésta no puede sustituir a la pública, y aquí es de esperar que el Estado se comprometa a acompañarlos durante cierto número de años. En la propuesta presentada no es clara su sostenibilidad en el tiempo.

### **La innovación en el entorno regional**

Aunque en la tercera estrategia se vincula la innovación a las empresas, no hay medidas —como el crédito o reglas de juego claras— para que el sector privado invierta en innovación. Es muy limitada esta visión pues no articula las dos dimensiones del concepto territorial: la cadena de producción y los sistemas regionales de innovación.

En Colombia 2019 aparece muy desdibujada la dimensión regional, la dimensión territorial, lo que son los sistemas regionales de innovación y como se articulan los esfuerzos que empresas, universidades, fondos de capital de riesgo por los mecanismos de financiación que existan y cómo se pueden dinamizar procesos de innovación en las regiones. En el mundo globalizado del siglo XXI no son tantos los Estados nacionales los que compiten sino empresas, cadenas de producción y en el fondo regiones; la dimensión territorial desempeña un papel cada vez más crítico, cada vez más estratégico.

## **Actualizar la gestión del conocimiento**

En el documento Colombia 2019 es muy precario el manejo del conocimiento y cómo pueden alimentarse los procesos de innovación. Se mantiene una visión tradicional de los procesos —desde la generación del conocimiento, su transferencia, adopción y obviamente instrumentos— de los mecanismos que incentivan esos procesos, ese flujo de conocimiento de los hechos de excelencia y tecnológicos a los usuarios finales —ya sean empresas, comunidades o cadenas de producción.

Hay nuevos enfoques sobre la innovación que tienen que ver más con la gestión del conocimiento y de la forma como debiera replantearse la relación entre centros tecnológicos y sector tecnológico respectivo. En Colombia ya se da ese tipo de análisis en términos de proceso de gestión del conocimiento que son más dinámicos no son unilineales ni lineales. Llevan espirales de generación, uso y captación de conocimiento a partir ya no sólo de los hechos tecnológicos sino de los conocimientos que tienen las empresas, los productores.

En lo organizacional —centros tecnológicos, empresas o agencias de gobierno— ya se plantea el tema de cómo deben repensarse a sí mismas como organizaciones del conocimiento y hay varios casos: Corpoica busca repensarse a sí misma, analizando los procesos de transferencia de tecnología y de extensión rural; Ecopetrol hace un esfuerzo de analizarse con sentido crítico en cuanto a su capacidad de gestor del conocimiento; la Federación Nacional de Cafeteros acaba de crear un programa muy interesante, y el Sena hace un esfuerzo similar.

La gestión del conocimiento en cadenas de producción, la interrelación entre centros tecnológicos, de excelencia y los otros actores que tienen un papel crítico para lograr que ese conoci-

miento se fortalezca. Se espera consolidar su capacidad mediante el aumento de inversión por parte del Estado y del sector privado que se traduzca en términos de proceso de innovación y de beneficios socioeconómicos para la población colombiana, que es el punto de partida del Plan 2019.

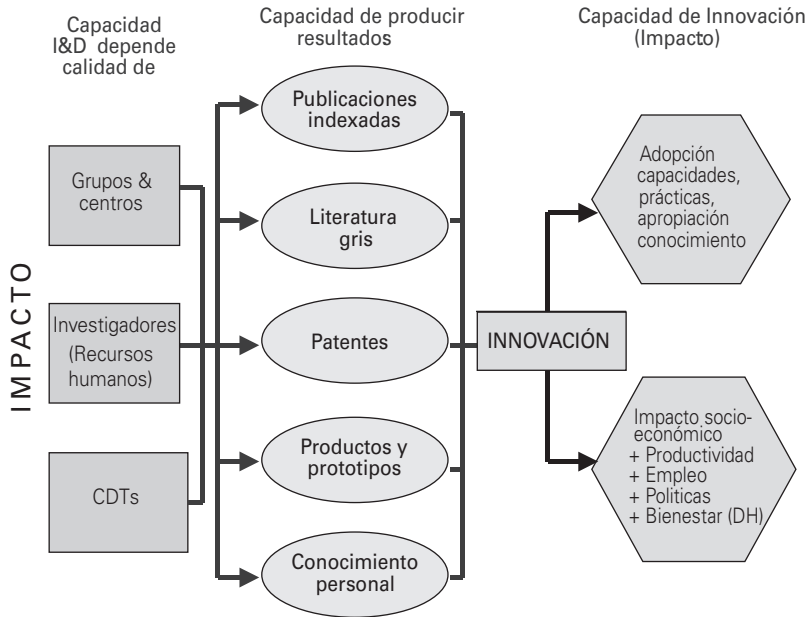
## **Indicadores de impacto**

Hay conciencia general de que el país no tiene un buen sistema de información, en Colombia 2019 se plantea la creación de ese sistema de información y de indicadores. Sin embargo sí hay mucha información disponible y uno de los aspectos en el que más se insiste se refiere a que no hay evidencia sobre el impacto socioeconómico de las inversiones en ciencia y tecnología, si bien hay mucha información desagregada y suelta (Gráfico 1).

Colombia sí tiene información, pero está diseminada, no hay otro sistema de información montado pero sí hay una serie de estudios que han mostrado la rentabilidad de la inversión, sobre todo en el sector agropecuario en investigaciones de desarrollo tecnológico: de ochenta que existen en América Latina hay quince investigaciones colombianas, como también una literatura colombiana importante.

En cuanto a las tasas de retorno por ejemplo, hay asimismo información disponible gracias al trabajo que se hizo con Colciencias a finales de 2004, que aunque es muy precario ha servido para comenzar a sistematizar la información, con relación a resultados y también respecto de impactos socioeconómicos. El Cuadro 1 presenta el panorama global y la posición que alcanza América Latina.

**Gráfico 1. Indicadores de Impacto**



**Fuente:** Plan Visión 2019 - DNP

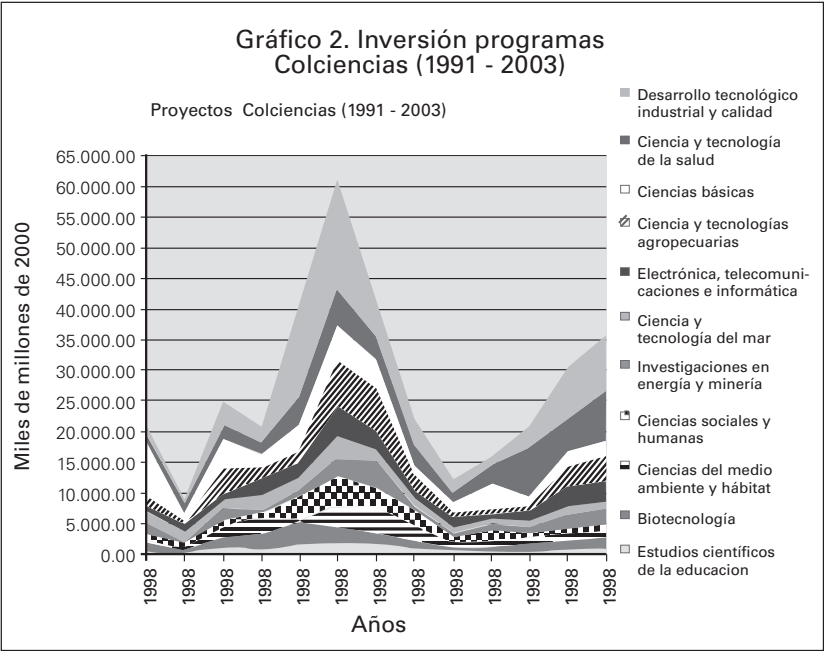
En tres de los centros tecnológicos del sector agropecuario se puede medir el impacto que han tenido. Hay información disponible sobre la diferencia que los desarrollos tecnológicos de Ceniagua, Cenipalma y Cenicaña le han implicado ya al país.

La serie histórica de inversión de Colciencias en investigación que presenta Colombia 2019 comienza en 1998. Pero los niveles de inversión del gobierno colombiano han sido superiores en los años anteriores a 1998, inclusive ésta fue una curva que se discutió con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología sobre la evolución de 1991 a 2003 en el gráfico 2 se ve la inversión del periodo de 1994 a 1997.

**Cuadro 1. Más de 400 estudios destacan las altas tasas de retorno de la I&D**

| Región                                                | Número de estudios | Tasa de retorno (mediana) |
|-------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------|
| Asia                                                  | 120                | 55                        |
| América Latina                                        | 80                 | 40                        |
| África                                                | 44                 | 35                        |
| Todos los países en desarrollo                        | 244                | 50                        |
| Organización para la Cooperación y el Desarrollo OECD | 146                | 45                        |

Fuente: Colciencias



Fuente: Colciencias

En el documento Conpes que se aprobó al inicio del gobierno del presidente Samper, se planteó como objetivo llegar al final de los cuatro años a 1% de la inversión del PIB y se trabajó en esa dirección hasta 1996; con la crisis fiscal de 1997 esa curva –que fuera dramáticamente ascendente– se corta en un cierto momento y cae a los niveles actuales. Para 2004 la curva continuó creciendo pero ni siquiera alcanza los niveles que se habían conseguido anteriormente.

La eficiencia del gasto público es un indicador –muy precario si se quiere, pero es un indicador– que se utilizó en este informe al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, es la forma como entre los años 2000 y 2003 evolucionó lo que fue la apropiación inicial en ciencia y tecnología, considerando el presupuesto nacional, mas no el de Colciencias.





Cuarta parte

# ENERGÍA: PETRÓLEO, GAS Y BIOCOMBUSTIBLES





PARA EL SECTOR DE MINAS Y ENERGÍA

# URGE LA DIVERSIFICACIÓN EN EL CONSUMO DE ENERGÍA

LUIS ERNESTO MEJÍA\*

---

\* Ministro de Minas y Energía.

Esta intervención también recoge los aportes de Hernán Molina Velasco, Subdirector del Sector Minero Energético, del Departamento Nacional de Planeación.



**E**l Ministerio de Minas y Energía es bastante técnico, hay estabilidad en las reglas de juego y en las políticas, sigue unas directrices establecidas desde hace mucho tiempo, con muy pocas variaciones.

Su visión fundamental es mantener para el Estado su doble condición de autoabastecedor de combustible y de generador de excedentes de exportación; en el sector de energía eléctrica la necesidad es incrementar la cobertura y mejorar el servicio; en el gas natural sirve como herramienta de diversificación energética, y en todos los sectores busca diversificar la canasta energética.

Obviamente, este sector tiene una importancia económica radical pues representa cerca del 40% de las exportaciones totales del país, más o menos 6-6,5% del PIB y 28% de la generación de recursos de las regiones.

A pesar de los nubarrones que hay sobre los hidrocarburos, se da una diversificación en las exportaciones de todo el sector energético últimamente, como se ve en la barra negra del Gráfico 1, con una importancia mayor del carbón —no sólo por mayores precios sino por mayores volúmenes— igual el níquel y se espe-

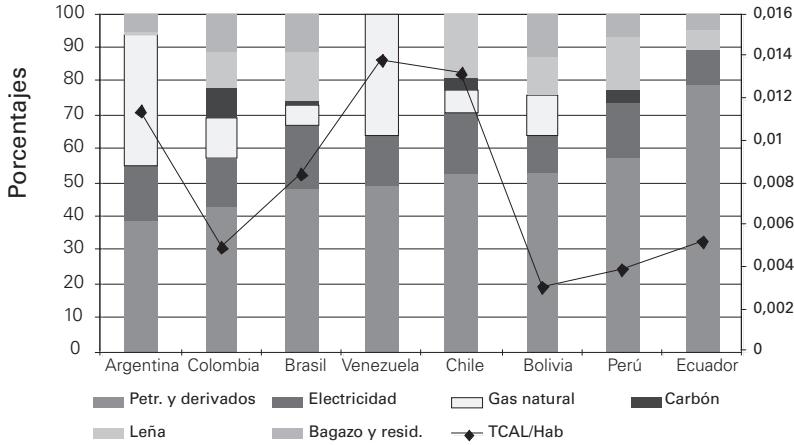
ran buenas noticias en la exploración del gas natural que –si se descubren las reservas necesarias– podría convertirse en un renglón interesante de exportaciones.



Fuente: Banrep – Cálculos DNP-DIES

Colombia tiene una canasta energética bastante más diversificada que la de países vecinos (Gráfico 2). Esto permite diferentes alternativas, los diferentes tonos de grises muestran las opciones de generación energética y la línea negra el consumo energético por habitante. Chile y Venezuela tienen un consumo bastante mayor que el resto de los países, debido en parte a sus procesos siderúrgicos relacionados con la minería del cobre, del hierro y del acero.

**Gráfico 2. Canasta energética por país y consumo energético per cápita**



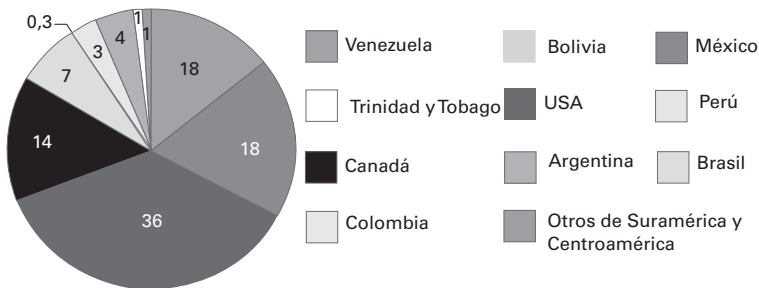
Fuente: UPME, Cálculos DNP-DIES.

## El petróleo

El Gráfico 3 muestra la posición de Colombia frente a la producción continental de petróleo: cerca del 2,6% de la producción total del petróleo, y los grandes actores son Venezuela y Estados Unidos.

**Gráfico 3. Entorno regional de la producción de petróleo (2004)**

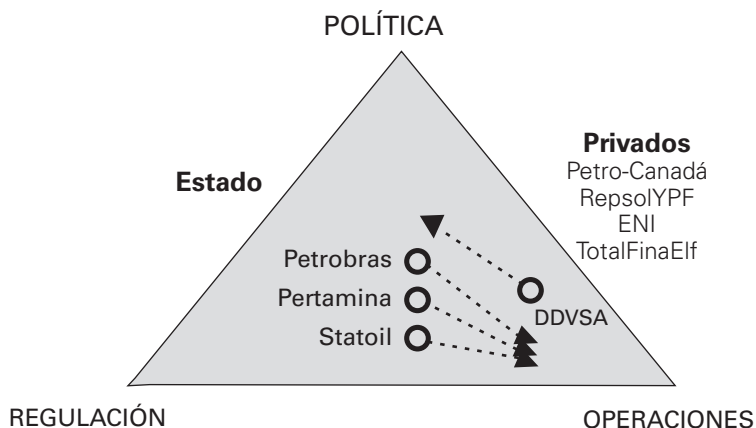
Producción de petróleo en América (%)



Fuente: Ecopetrol- Cálculos DNP

Hacia mediados de los años noventa, las empresas oficiales petroleras empezaron a derivar en empresas de petróleo y gas y los países decidieron abrir sus potencialidades y sus recursos petroleros para la participación de inversionistas privados. En el Gráfico 4 se observa cómo las empresas oficiales a la vez que tenían operaciones como empresas de petróleo también tenían un rol regulador e incluso de generación de políticas energéticas.

**Gráfico 4. Hidrocarburos. Tendencia internacional**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

## Reforma del sector energético

Esta situación cambió con la creación de agencias que manejan los roles bastante más exclusivos; en el caso colombiano, el decreto 1760 de 2003 dejó a Ecopetrol como una empresa de petróleo y gas, asignó la regulación a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), como una agencia del Estado y al Ministerio de Minas le corresponde la formulación de la política energética (Cuadro 1). Esta estructura se ha repetido en distintos países del mundo, con bastante éxito.



**Cuadro 1. Reforma institucional. 2003**

| Ecopetrol                                                                                                                                                                                                                                              | ANH                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exploración y producción de hidrocarburos (E&amp;P)</li> <li>• Refinación</li> <li>• Transporte</li> <li>• Comercialización Upstream &amp; Downstream.</li> <li>• Otros industriales y comerciales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación con el MME de la política sectorial</li> <li>• Asignación de áreas de exploración</li> <li>• Vigilancia sobre el adecuado uso del recurso</li> <li>• Administración info. técnica</li> <li>• Administración de la participación Estatal en nuevos contratos de E&amp;P</li> <li>• Manejo de regalías</li> </ul> |

**Fuente:** Decreto ley 1760, junio 2003.

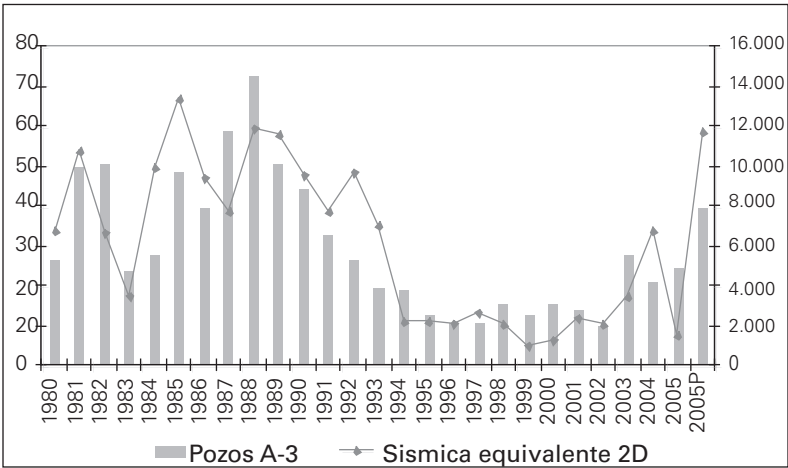
Ecopetrol como empresa de petróleo y gas tiene varias ventajas competitivas: prácticamente es el dueño de las actividades de transporte de productos refinados, tiene el monopolio de las actividades de refinación y el mayor porcentaje de las áreas productivas hoy del país, y –en igualdad de condiciones de competencia– es el mayor contratista de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Por su parte, la Agencia Nacional de Hidrocarburos tiene en 24 meses, la labor de crearse a sí misma y de crecer. La ANH no está diseñada para ser una empresa de petróleo y gas, de manera que no puede optar por un contrato de asociación porque no tiene la capacidad de invertir. Esto generó la necesidad de crear un nuevo contrato, mucho más orientado hacia una concesión moderna con participación del Estado fundamentada en impuestos, regalías y ganancias excepcionales por efecto de los precios. La Agencia maneja el recurso petrolero en términos de definir las áreas, hacer la promoción, contratar, fiscalizar y distribuir las regalías.

### Evolución del sector petrolero

El Gráfico 5 muestra el desarrollo de la actividad exploratoria en un rango bastante largo de tiempo. Entre 1985 y 1993 fueron los años dorados de la exploración petrolera en el país, en donde la intensidad de la actividad en términos de contratación, perforación de pozos exploratorios, disparos de sísmica fue de gran volumen y trajo como consecuencia descubrimientos como Caño Limón, Cusiana o Cupiagua, que en su momento permitieron pensar que Colombia pasaba de ser un país con petróleo a ser uno petrolero.

**Gráfico 5. Pozos A3 perforados y adquisición sísmica**



Fuente: Ecopetrol- Cálculos DNP.

Esto marcó la toma de algunas decisiones orientadas a tener una mayor renta petrolera para el país, en perjuicio de la renta petrolera del inversionista. En ese momento se abren los mercados internacionales de recursos petroleros en todo el mundo; se incorporan además temas como el impuesto de guerra

—exclusivo para las compañías petroleras—, etc., y el capital extranjero migra hacia donde tiene mejores oportunidades de rentabilidad, y empieza un proceso de deterioro dramático de la actividad exploratoria en el país.

Se empieza a corregir hacia finales de 1997, principios de 1998, cuando se toman decisiones orientadas a mejorar la renta del inversionista —por supuesto, en detrimento de la de la nación pero bajo el principio que es mejor tener un porcentaje razonable de algo y no un gran porcentaje de nada.

Se inicia un cambio dramático: se cambian las regalías fijas del 20% por unas variables que oscilan entre 8 y 25%, dependiendo de la producción de los campos; se permite la depreciación rápida de los activos petroleros; se crea la ANH; Ecopetrol se comporta como una empresa de petróleo y gas; hay una actividad de promoción enorme por parte de la Agencia; se abren las bases de datos de la información geológica para que los inversionistas accedan a ellas; se evidencia la mejora de la seguridad física; se dan las señales de compra de crudos nacionales con referencia internacional y empieza este nuevo repunte de la actividad exploratoria.

Regresan compañías como Esso y Mobil, vienen compañías que nunca han estado en el campo petrolero como BHP Billington, Reliance de India, Burlington y están próximas a tomar decisión compañías como Conoco Philips, Amerada Hess, Statoil, etc.; las que ya están refuerzan sus operaciones.

Se crea una industria nacional de inversionistas en exploración, asociada a un fondo de exploración a riesgo —con un aporte de 25 millones de dólares de Ecopetrol, que hoy llega a 70 millones y cuenta con 18 proyectos de exploración— con compañías colombianas pequeñas.

En 2005, por primera vez en la historia, habrá cerca de 53 nuevos contratos –entre contratos de exploración y producción y de evaluación técnica. Se tienen asegurados 37 en perforación y se hace todo lo posible por llegar a los 40; en sísmica bajo una meta de 4.000 kilómetros ya se han disparado 6.500, se apuran para llegar a 10.000 kilómetros de sísmica, siendo de seguro el segundo o tercer año de mejor comportamiento exploratorio en la historia.

### **La exploración no garantiza el hallazgo**

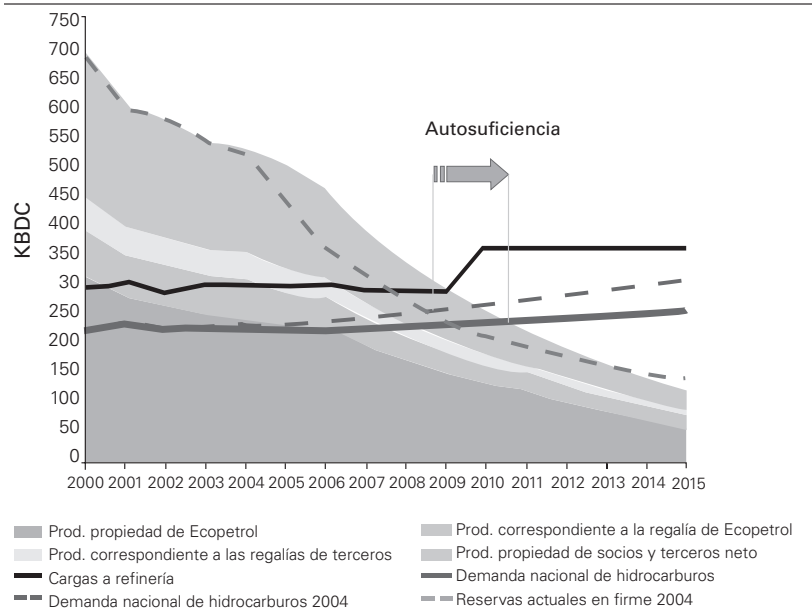
Hay un buen resultado de los primeros 24 pozos que se exploraron en 2005, ocho han salido productores, pero eso no significa que vayan a ser comerciales o que tengan una posibilidad como Caño Limón, por ejemplo, están a prueba; pero el éxito exploratorio es interesante.

No se sabe si esta actividad se traducirá en reservas, se tienen que seguir haciendo pruebas. A lo mejor no se van a cumplir con las metas del Plan nacional de desarrollo de agregar mil millones de barriles, y eso se relaciona con el Plan 2019 porque también aparece una meta de encontrar una cantidad de millones de barriles equivalentes.

### **Desabastecimiento de reservas y soluciones**

Sin embargo, esas metas concebidas por una nueva política traerán resultados a largo plazo, las decisiones que se toman del petróleo –para bien o para mal– sólo tienen resultados tangibles en ocho, nueve o diez años. El problema es de corto plazo y consiste en consumir las reservas a una mayor velocidad de aquella a la cual se puede incorporar más y eso impone un escenario de desabastecimiento, con todas las consecuencias económicas que eso implica (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Producción de crudo y demanda nacional de combustibles**



Fuente: Ecopetrol.

Para eso también hay una política a corto plazo fundamentada en la necesidad de producir mayores niveles de hidrocarburos donde hoy ya existen. Los pozos productores han resultado en contrataciones de hace bastantes años con tecnologías de esos años, hoy hay mejores tecnologías sin factor de recobro, pero el límite del contrato impide que se hagan inversiones tendientes a incorporar esas nuevas tecnologías. Eso explica la política de la extensión de los contratos de asociación, en la medida en que está acompañada de nuevos compromisos exploratorios y de inversión que permiten precisamente que haya más producción donde ya existe.

También se acude a los campos maduros y a los que fueron abandonados en su momento porque la condición económica de su explotación no justificaba tenerlos activos; hoy los precios internacionales permiten que se activen esos campos, no por descubrimientos sino por revaloración. Porque el asunto de reservas no es físico sino económico, no basta con que existan en el subsuelo se necesitan las condiciones para poder sacarlas.

También se han colocado algunos pozos antiguos en cabeza de nuevos inversionistas, que aportan hoy miles de barriles por día, de pozos que estaban cerrados. De igual modo se propende por la mayor recuperación de crudos pesados, como es el caso de Castilla que se entregó a Ecopetrol cerca de 20 ó 30.000 barriles, y hoy está en cerca de 60 ó 65.000 barriles.

## **Biocombustible y gas natural**

Además está la política de diversificación de la canasta energética, con un incremento notable del gas natural vehicular, en el que se ha pasado de 18 a 92.000 vehículos; la incorporación de los biocombustibles y la decisión racional económica –por efecto de los precios– de tener un consumo más correcto en el uso de los vehículos.

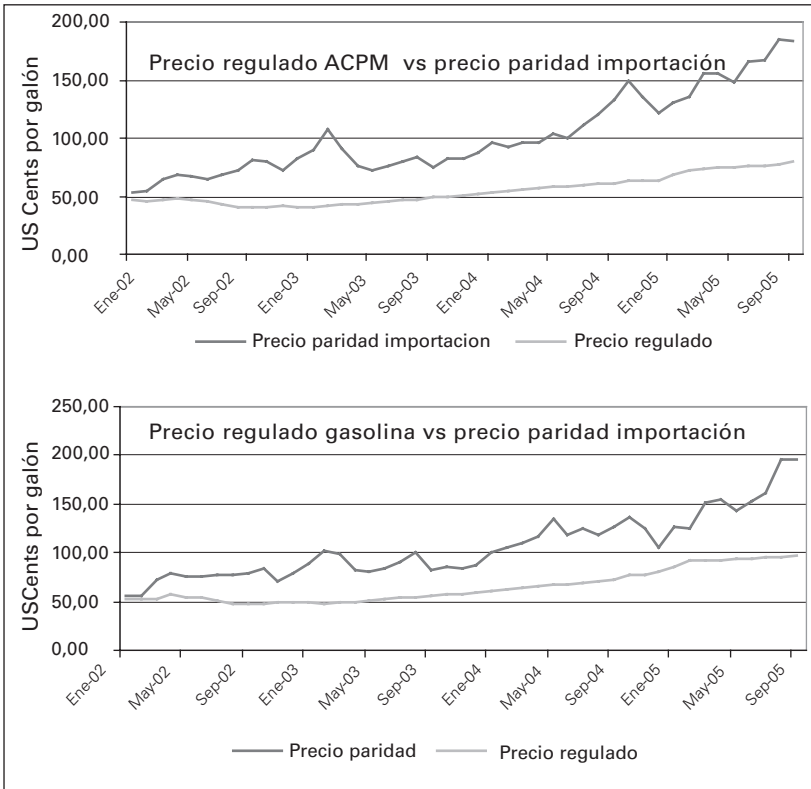
Todas estas medidas han aplazado el problema de abastecimiento por dos años, la fecha crítica para la cual se tendría que empezar a importar productos para abastecer el mercado que era 2009, ya se tiene para 2011. En 2005, la declinación de la producción será del orden del 1%, que se encontraba en 12%; para 2006 está estimada en 0,6%. La producción directa de Ecopetrol en 2005 y 2006 será superior a la de los años anteriores (Gráfico 6).

## Desmante de subsidios

El desmante de los subsidios a los combustibles líquidos es motivo de bastante controversia (Gráfico 7). Esta política se basa en muchos factores:

El primero, un uso racional de la energía; el país se ha desarrollado al revés, Colombia consume hoy más combustible líquido que es lo que menos tiene –para siete años–; después tiene gas

**Gráfico 7. Hidrocarburos. Regulación de combustibles**



Fuente: ECOPETROL – Cálculos DNP.

natural –para 17 ó 18 años– y de lo que más existencias hay es carbón, que se consume muy poco.

Esto obedece en parte a las señales de precio equivocadas que se han dado. Hay mucha preocupación cuando se muestra que las cifras de consumo de gasolina disminuyen en el país y es fácil atribuirlo al contrabando, hurto y mezclas ilícitas. Hay otros factores como el pico y placa, los sistemas de transporte masivo, la masificación del gas natural vehicular y los avances tecnológicos de los motores que hacen que hoy se consuma menos gasolina, al mismo tiempo que se da una actualización del parque vehicular del país. Si las cifras sobre contrabando son ciertas significa que entran 12.000 barriles de gasolina diarios por la frontera venezolana y que los “pimpineros” son muy ágiles pero esta cantidad de gasolina es bastante visible.

Segundo, hay un remplazo del nuevo gas natural vehicular empezando por los biocombustibles, desde 1995 todos los vehículos son de inyección electrónica, consumen 20% menos y evidentemente hay un uso racional del vehículo porque la gasolina tiene un precio bastante más acorde de lo que es la realidad internacional. No es malo para un país tener un consumo racional de un combustible escaso y que además contamina, es bueno que esté controlado y eso no afecta el crecimiento necesariamente, también sirve que la señal de precios sea lógica, sea de mercado internacional precisamente para diversificar la canasta de energéticos. Si no fuera así no habría sido posible introducir los biocombustibles –el alcohol carburante y el aceite de palma como biodiesel– porque sus precios de producción son más altos y corresponden a un proceso productivo más costoso.

Es bueno para el país que el uso individual del vehículo ceda su paso al de sistemas masivos de transporte, porque las decisio-



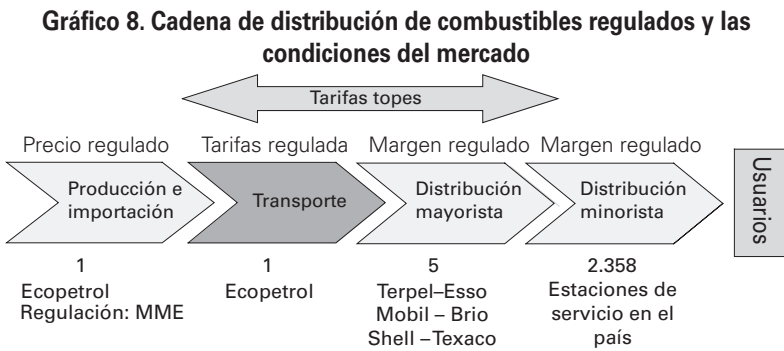
nes —léase destinaciones de presupuesto— para construir infraestructura cambian según sean para sistema de transporte masivo o para uso individual del vehículo. Se debe fomentar el empleo de transporte masivo y el precio de la gasolina tiene una gran incidencia en eso.

Resulta paradójico —y puede ser motivo de controversia— el hecho de que los precios de los combustibles tengan una realidad internacional, aunque ésta sea clara, afecta también la equidad social.

Es complejo el tema de los subsidios a los combustibles líquidos porque los que no tienen carro terminan subsidiando a quienes sí lo tienen y eso es todo lo contrario al sentido de estos aportes, porque debe ir destinado a una distribución pero en sentido contrario.

La diferencia entre los precios internacionales de coyuntura y la señal de precio interno alcanza 5 billones de pesos al año, que podrían entrar a Ecopetrol, para darle una destinación social vía presupuesto nacional, por ejemplo.

En la cadena de distribución de combustibles regulados existen condiciones de mercado (Gráfico 8). Hay un universo de 2.500 estaciones de servicio que es menester controlar porque la mano



Fuente: DNP - DIES

invisible del mercado no es capaz . En cuanto a mayoristas, ya hay seis grandes, pero en realidad son doce mayoristas.

Una parte bastante competitiva está en los distribuidores mayorista y minorista. Es muy difícil porque hay intereses muy fuertes y grandes diferencias entre la distribución de combustible en las grandes ciudades y en zonas de frontera, donde la situación es bastante caótica originada por las diferencias de precios.

Gas natural

Colombia en solo diez años pasa de 709.000 usuarios a una cifra superior a 3.5 millones de usuarios; en 2005 cerca de 18 millones de colombianos tienen el gas natural en su casa a través de redes de distribución domiciliaria, como combustible para cocinar y calentar agua, lo que hace un récord de distribución masiva (Gráfico 9).

Gráfico 9. Número de usuarios residenciales de gas natural. Crecimiento a tasas de 16% anual (Década 1994-2004)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

También se están haciendo grandes esfuerzos en la distribución del gas natural vehicular. La diferencia en términos económicos, es 45% del costo de la gasolina, eso debería servir como argumento suficiente para el remplazo. Sin embargo esto es relativo con relación al volumen de uso del vehículo (Gráfico 10).

**Gráfico 10. Desmonte de subsidios de combustibles líquidos en 2002 aceleró número de conversiones de vehículos a gas natural**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía

### Externalidades que inciden en el costo:

- La primera –evidentemente en materia ambiental– es la generación de efectos tóxicos a la atmósfera del gas natural frente a la gasolina que es absolutamente enorme
- Segundo, la dependencia del combustible líquido –que de nuevo está escaso–
- Tercero, implicaciones en la salud pública
- Cuarto, la generación de una industria alrededor de la conversión de estos vehículos.

Aunque el gas natural vehicular no represente un gran incentivo para los inversionistas en producción y exploración —cada 10.000 carros convertidos consumen entre cuatro y cinco millones de pies cúbicos—, en la actualidad hay más de 92.000 vehículos convertidos a gas natural, que constituyen un generador de externalidades y de economía muy importante.

## **La energía eléctrica**

La visión más importante es la cobertura, el mejor servicio debe ir de la mano de un menor esfuerzo del presupuesto nacional, porque en efecto es un insumo vital para el crecimiento.

Otro tema conflictivo es el de los precios, entre otros aspectos, por una decisión que se tomó y que se comunicó mal; pero la decisión es lógica pues se trata de un insumo fundamental para el crecimiento y se tiene que garantizar su sostenibilidad.

Estas decisiones de precios de energía eléctrica, de combustibles, etc., dan señales diferentes a los inversionistas: si los precios son correctos, si dan las señales de expansión, el inversionista invertirá y ofrecerá un producto que —de nuevo— no es un bien público en las cantidades que necesita el mercado.

Si por el contrario, se toman otras decisiones de precios, el resultado será el de condiciones adversas. La primera —y más difícil— es que no haya ningún incentivo para mejorar, para crecer. En ese caso el insumo se pierde y el perjuicio es para el país entero.

En el otro caso, el peso total del crecimiento de este insumo recae sobre el presupuesto nacional y se vuelve a las épocas en que 40 ó 45% de la deuda pública eran inversiones en energía eléctrica y se destinaban 400 millones de dólares para sostener, por ejemplo, las electrificadoras de la costa que en muy buen

momento —y además con mucho éxito— se decidió darle ese espacio al sector privado.

Siempre habrá discusiones en el tema de servicios públicos porque se quiere tener el mejor servicio, la continuidad absoluta y ojalá bien barato. Eso es difícil de sostener.

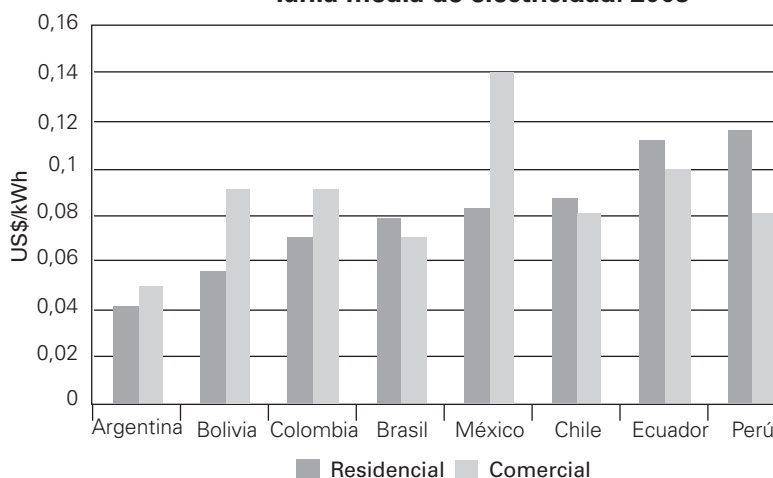
Ahora bien, las comisiones de regulación son de carácter técnico y tienen que dar señales de crecimiento y de sostenibilidad. El tema social no debe estar en cabeza de estas comisiones porque la señal es incorrecta, si el precio que define las señales de regulación no es pagable por los usuarios, debe entrar el Estado a solucionar el tema vía subsidios directos. Así se ha hecho, entre otras cosas, con la congelación de tarifas de estratos 1 y 2 en términos reales. Esto requiere de un esfuerzo del presupuesto nacional superior a 450.000 millones de pesos al año. También es un punto muy bueno para debatir.

## **La situación en América Latina**

De acuerdo con el Gráfico 11, Colombia está en el promedio, es el tercer grupo y los demás son Argentina, Bolivia, Brasil, México, Chile, Ecuador y Perú. En esos precios se incluye toda la carga impositiva donde 20% de contribución —que es necesario— pesa bastante en la energía para el sector comercial. Las expresiones sobre la pérdida de competitividad por los precios de la energía no resultan muy acertadas.

El país debe tener claridad sobre si los precios no reflejan la realidad de los precios marginales de largo plazo perderá la oportunidad de que haya inversión. Si eso no es muy compatible con el nivel adquisitivo, tanto el gobierno como el Congreso deben solucionar este tema, disponiendo los subsidios necesarios para ello.

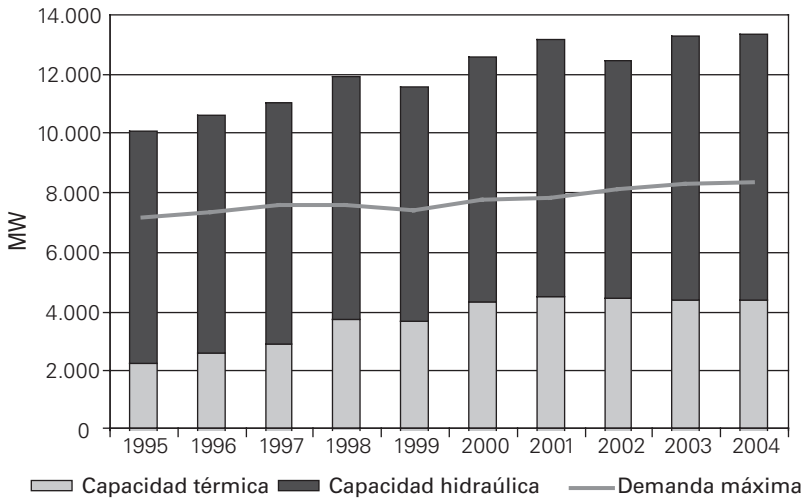
**Gráfico 11. Comparativo de tarifas medias de electricidad**  
**Tarifa media de electricidad. 2003**



**Fuente:** UPME - Ministerio de Minas y Eenergía.

Después de las dificultades del año 1992 hubo una gran inversión –sobre todo en 1997 a raíz de la gran venta de empresas electrificadoras– y Colombia adquirió una capacidad de generación eléctrica importante. Hoy existen 13.500 megas de potencia instalados y hay un pico de demanda de 8.200 megas (Gráfico 12) y se podría decir que hay como un “colchón”, pero el colchón en energía se agota muy rápido y volverlo a hacer toma su tiempo. Entonces, el país siempre debe tener una capacidad suficiente en ese colchón para que el crecimiento no se vea afectado. Cuando se orienta a que el sector privado haga esto, se debe atender a tres señales: mercado, precios y regulación.

**Gráfico 12. Generación. Evolución de la capacidad instalada y de la demanda máxima**

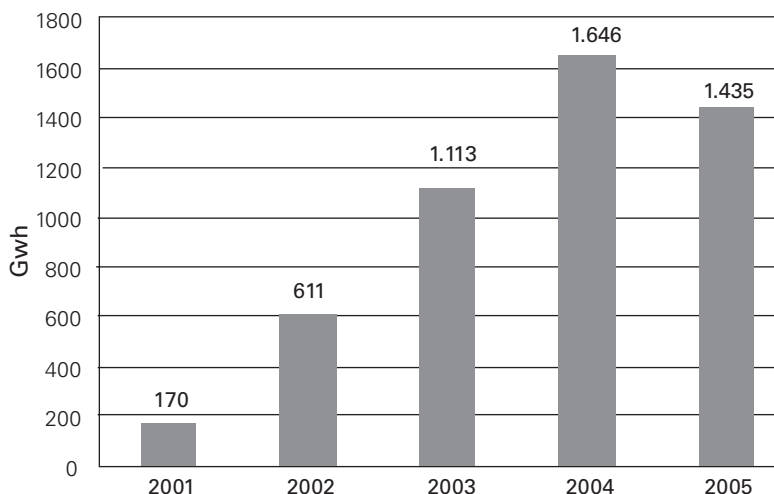


Fuente: UPME - Ministerio de Minas y Energía.

## El mercado

En mercado la única posibilidad que hay es un desarrollo bastante interesante del interno, y la fuente fundamental de crecimiento o de señal de mercado para los eléctricos obviamente es el consumo interno; aunque se han experimentado en exportación de energía eléctrica: a Ecuador se le exporta cerca de 130 millones de dólares al año. Entonces, la señal de mercado es crecimiento de la economía con todas las condiciones que se necesitan para que crezca y la posibilidad de tener intercambios o transacciones internacionales de energía con los países vecinos. Funciona muy bien con Ecuador, y se aspira que pueda funcionar con Venezuela y con Panamá en un futuro. El Gráfico 13 muestra las exportaciones de energía: 1.600 gigas en 2004 y van 1.400 a septiembre de 2005. Esto significa un crecimiento del 4%, se atiende 11% de la demanda ecuatoriana y se reactiva una capacidad instalada que estaba parada.

**Gráfico 13. Transmisión  
Exportaciones netas de energía**



Fuente: UPME - Ministerio de Minas y Energía.

## Los precios

En un mercado libre como lo es el de generación, los precios son una relación clara del equilibrio entre oferta y demanda. Si hay una gran oferta los precios se deprimen —se han tenido precios de 2,8 centavos de dólar por kilovatio/hora durante mucho tiempo y el precio marginal de largo plazo es de 3,8 centavos de dólar— ya se va llegando allá y en esa medida se van a disparar los nuevos proyectos.

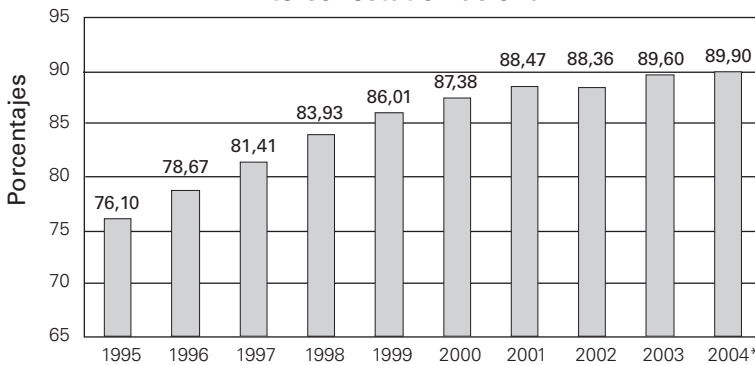
Esto no ha sido malo, el crecimiento en la cobertura pasó en 1992 del 72%, acerca del 91% en 2005 en el sistema interconectado nacional. O sea, si los inversionistas privados han hecho la inversión ha crecido la cobertura, las mejoras en prestación de servicio también han sido buenas —aunque pareciera no ser evidentes porque siempre hay controversia por ese tema— pero ade-



más los inversionistas privados han invertido una cifra superior a 7.5 billones de dólares. Por supuesto hay muchas compras, pero hay una buena porción que si no la hubieran invertido ellos la hubiera tenido que invertir el Estado –sacrificando otras urgencias, porque como los recursos son escasos hay que decidir entre unas y otras opciones.

El Gráfico 14 presenta el crecimiento del Sistema interconectado nacional (SIN) era de 89,9% en 2004, y fue de cerca del 92% para 2005. Para este mayor crecimiento hay unos recursos del Faer (Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas), como se aprecia en el Gráfico 15 que permiten ampliación en las zonas rurales y normalización de las urbanas subnormales.

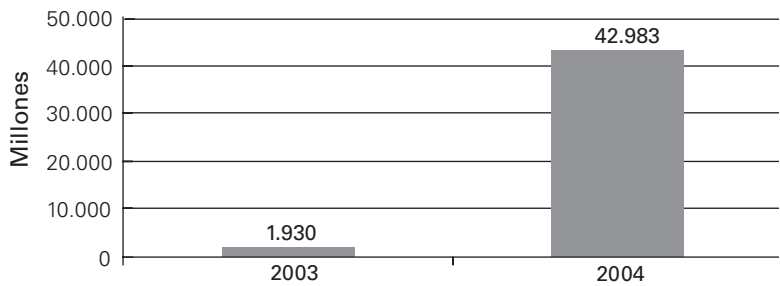
**Gráfico 14. Cobertura del sistema interconectado nacional**



\* En revisión metodológica.

Fuente: UPME - Ministerio de Minas y Energía.

**Gráfico 15. Cobertura del Sistema interconectado nacional  
Recursos Faer aprobados**



Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

### Las áreas no interconectadas

Además, se crearon unos instrumentos en el Congreso de la República como los fondos de apoyo a las zonas no interconectadas, donde no era posible llegar por efectos de rentabilidad, mediante recursos casi parafiscales que vienen del sector y se utilizan en el mismo sector. El peso por kilovatio hora transmitido es de 46.000 millones y representa más o menos 37% de las utilidades de ISA. Esos fondos permiten por ejemplo una expansión en el sistema no interconectado y unas mejoras en el SIN.

Es muy difícil llevar inversiones del Sistema de transmisión nacional a las zonas no interconectadas que corresponde a cerca del 66% del territorio nacional en cerca de 1.200 localidades. La solución consiste en tratar de disminuir y eliminar la dependencia del combustible fósil y reemplazarla con la generación de energías alternativas disponibles en las regiones como biomasa, combustibles biológicos y microcentrales hidroeléctricas. Porque la gran pesadilla de las zonas no interconectadas es el costo de generación, los carteles del combustible que hacen proliferar el mercado

ilegal y la desviación de los subsidios que se dan en esas zonas para el combustible.

Las doce zonas no interconectadas hoy tienen 136 megas de potencia y sólo 4% de uso de energía de alternativas. La meta es pasar de 35% de cobertura que hoy tienen a 70% en 2019, pero sobre todo cambiar la canasta energética y pasar de 4% a una cifra superior a 40% de energías renovables.

## **La minería**

Colombia tiene unos grandes yacimientos carboníferos y de níquel, que es la minería de gran capacidad, ubicada en La Guajira, Cesar, Montelíbano y lo que hace por ejemplo Mineros Nacionales en el Magdalena medio y Caldas.

El resto se trata de una minería muy informal, de subsistencia, que no permite que se piense a largo plazo y que se formalice y por tanto trae todos los problemas de la minería informal como son: no pago de regalías, sino el deterioro medio ambiental, la contratación de niños en las actividades mineras y la explotación poco técnica que además de representar un peligro para la vida de los mineros ocasiona graves daños a los yacimientos (Cuadro 2).

El gran reto no es un programa de legalización porque ya ha habido muchos y ninguno ha tenido resultados, pues en efecto las motivaciones para mantenerse ilegal son mayores que las de legalizarse, aún en caso de que el Estado cubra los costos de legalización. Esto tiene que obedecer a unas reglas muy claras que se empezaron a establecer con el nuevo Código Minero y que se continúan estableciendo con el cambio radical de la institucionalidad minera colombiana.

**Cuadro 2. Producción nacional de minerales en los últimos años**

| Mineral                       | Unidad    | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    |
|-------------------------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Minerales preciosos</b>    |           |         |         |         |         |         |         |
| Oro                           | kg        | 34.599  | 37.018  | 21.813  | 20.823  | 46.515  | 37.675  |
| Plata                         | kg        | 7.593   | 7.970   | 7.242   | 6.986   | 9.511   | 8.538   |
| Platino                       | kg        | 488     | 339     | 673     | 661     | 828     | 1.208   |
| <b>Minerales no metálicos</b> |           |         |         |         |         |         |         |
| Sal terrestre                 | Tn        | 156.933 | 177.690 | 184.278 | 191.554 | 199.364 | 231.721 |
| Sal marina                    | Tn        | 304.433 | 282.188 | 384.159 | 335.783 | 247.901 | 294.343 |
| Azufre                        | Tn        | 89.024  | 91.966  | 69.344  | 60.162  | 73.024  | n.d     |
| Calizas (para cemento)        | kTn       | 10.933  | 11.987  | 11.475  | 14.865  | 16.389  | 17.125  |
| <b>Minerales metálicos</b>    |           |         |         |         |         |         |         |
| Cobre (concentrados)          | Tn        | 10.089  | 9.501   | 9.243   | 8.526   | 7.270   | 7.840   |
| Mineral de hierro             | Tn        | 576.414 | 660.109 | 636.837 | 688.106 | 625.002 | 642.546 |
| Ferroniquel                   | Tn        | 28.260  | 27.730  | 38.438  | 43.978  | 47.868  | 48.820  |
| <b>Minerales combustibles</b> |           |         |         |         |         |         |         |
| Carbón                        | kTn       | 32.754  | 38.242  | 43.911  | 39.484  | 50.028  | 53.693  |
| <b>Piedras preciosas</b>      |           |         |         |         |         |         |         |
| Esmeraldas                    | kQuilates | 6.800   |         | 5.499   | 5.391   | 8.963   | 9.825   |

**Fuente:** Minercol e Inaeominas. Cálculos: DNP - DIES.

**Reestructuración institucional**

El país tenía seis entidades mineras –Minercol, Carbocol, Ingeominas, IFI Concesión Salinas, Planta Nación Minero Energética y División Legal de Minas del Ministerio de Minas– con 85.000 millones de pesos en gastos de funcionamiento y con un servicio poco adecuado.

Se decidió entonces proceder a una serie de liquidaciones, reestructurar Ingeominas y otorgarle las funciones de administrar el recurso, de hacer investigación geológica y manejar la información minera. Ese proceso ha tenido innumerables tropiezos —porque los primeros afectados han sido los intermediarios mineros— debido a los procedimientos adoptados (mayor transparencia, publicación en internet de requisitos y procedimientos, tener el catastro y el minero en línea), ya que en tiempo real estos intermediarios pues pierden su negocio y

acosan a Ingeominas a punta de quejas. Sin embargo, son procedimientos que garantizan una mayor transparencia y son motor de impulso para el sector.

En 2004 el sector atrapó 44% de la inversión extranjera directa por encima del petrolero y en 2005 tuvo un crecimiento del 51%. También se han presentado conflictos de interés, porque los grupos pequeños presionan al sentirse desplazados y en esto es necesario tener un gran equilibrio. Definitivamente Colombia no tendrá una estabilización y formalización de su minería si no hay grandes actores, obviamente con respeto al Código Minero.

## **De cara al año 2019**

La Visión 2019 plantea en su visión estratégica cuatro principios para el sector minero-energético:

1. *Integración regional.* Aprovechar la canasta de energéticos regional, para permitir un abastecimiento de largo plazo con precios eficientes, calidad y confiabilidad adecuadas.

2. *Convergencia.* Formación de precios de los diferentes energéticos a través de mecanismos de mercado, sin distorsiones de los sistemas impositivos, arancelarios, ambientales y de regulación: suministro energético confiable y de mínimo costo de largo plazo así como uso de biocombustibles sin transferencia de rentas entre sectores productivos, evitando las posiciones dominantes y la sustitución de importaciones o productos refinados nacionales a precios ineficientes.

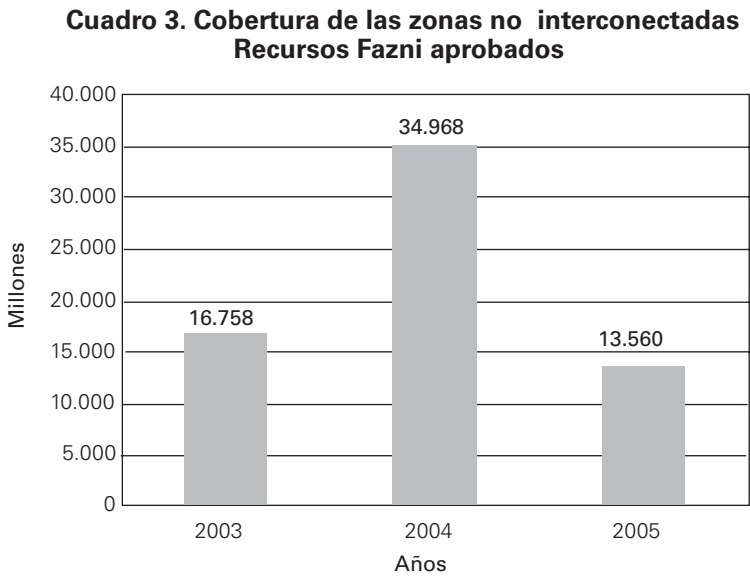
3. *Regulación.* Supervisar y regular los mercados por parte del Estado y armonizar los diseños de mercados de energía

eléctrica que permitan una formación de precios que garantice un suministro regional confiable y de mínimo costo de largo plazo.

4. *Desarrollo de infraestructura.* Se trata de tener la infraestructura necesaria para que Colombia se ubique como un *cluster* energético regional y participe en el mercado mundial de bienes primarios de hidrocarburos.

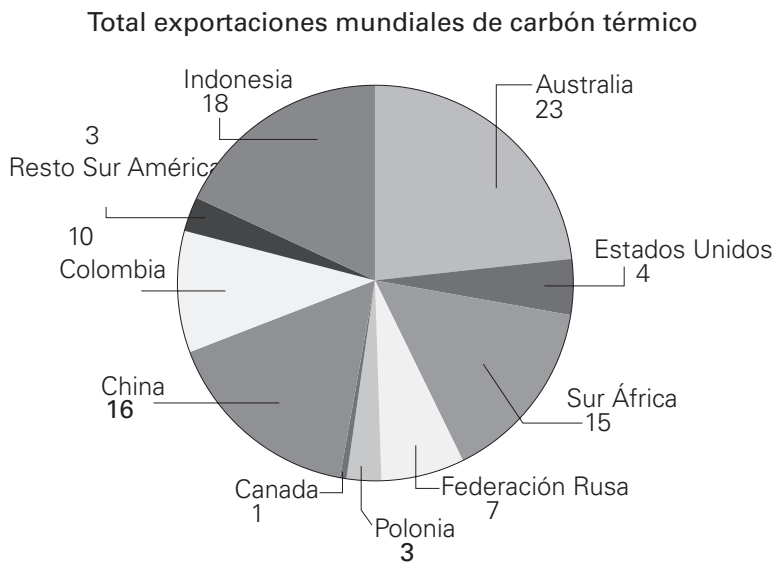
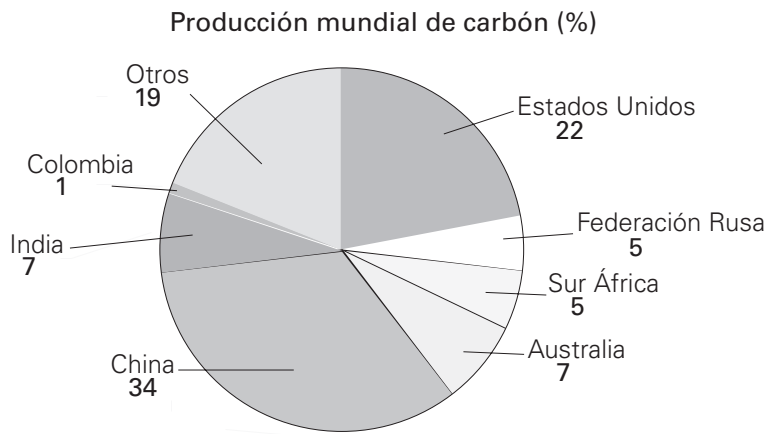
Metas por sectores

Las metas por sectores de hidrocarburos y gas, eléctrico y minero están consignadas en la Visión 2019 en los cuadros 3, 4 y 5.



Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

Cuadro 4. Entorno mundial de carbón



Fuente: BP - Cálculos DNP

**Cuadro 5. Metas sector minas a 2019**

| Meta                                                                                                                            | Situación actual           | Situación 2010           | Situación 2019            | Inversión estimada en millones de pesos de 2005 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------|
| Meta 1. Aumentar las exportaciones de carbón. Llegar a exportar 100 millones de toneladas decarbón al año                       | 50.9 millones de toneladas | 70 millones de toneladas | 100 millones de toneladas | Privada (1): 2,766,035                          |
| Meta 2. Aumentar el nivel de conocimiento del subsuelo del país<br>Cobertura del 75% del territorio nacional en geología básica | 30%                        | 55%                      | 75%                       | Pública : 189,360                               |

(1) Las inversiones estimadas son solo en exploración y explotación minera

Fuente: Plan Visión Colombia 2019 - DNP



ES URGENTE

# REDIRECCIONAR LA POLÍTICA ENERGÉTICA

AMILKAR ACOSTA \*

---

\* Senador de la República



**L**a primera observación al documento es transversal cuando plantea de entrada la necesidad de consolidar una estrategia de crecimiento –que responde a un modelo– y cuando de alguna manera insinúa que la discusión sobre la estrategia misma no tiene lugar. Tranquiliza escuchar del presidente de la República que el gobierno no va asumir una posición defensiva sino receptiva frente a las observaciones que se le han hecho en éste y en muchos otros certámenes en donde se discute este Plan Visión 2019.

La estrategia y las políticas que se han seguido, en particular, en el sector minero energético, si bien en algunos sectores como en el eléctrico pueden mostrar resultados satisfactorios, en hidrocarburos no se podría decir lo mismo y hay resultados que dejan mucho que desear, lo que llevaría a repensar las políticas a seguir.

### **Relaciones de competencia o complementarias**

En segundo término, a raíz de la negociación del TLC se puso de manifiesto que el país, lejos de la integración regional ha venido aislándose respecto a los procesos regionales.

Por el prurito de una relación bilateral muy importante como es la de Colombia con Estados Unidos, nuestro país ha perdido el liderazgo en más de treinta años del proceso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y esto ha resentido procesos muy importantes como el que se inició en la administración Gaviria sobre la gestación del G3 del sector energético, y fruto de ese G3 es la interconexión que se tiene con Venezuela entre la subestación en Zulía y Cuestecitas en La Guajira.

Pero de ahí en adelante no hay mucho para mostrar, aunque hay un enorme potencial en la integración minero energética. Colombia tiene muchas posibilidades que aprovechar, utilizando ya no las ventajas competitivas o comparativas, sino también las ventajas *compartidas* como son una infraestructura eléctrica, vial y portuaria.

Pese a que una de las razones para privilegiar la relación con Estados Unidos es que las dos economías son complementarias mientras que la estructura productiva de la economía colombiana con la de los vecinos y socios de la comunidad andina y de la subregión supuestamente son competitivas o compiten.

La revista Dinero muestra en diciembre de 2005 cómo se han dinamizado las relaciones comerciales con Venezuela, y más cuando la directora de Proexport en Caracas sostiene que ello obedece a que las dos economías no compiten, sino que son *complementarias*. Ese es un aspecto que vale la pena revisar.

## **El sector eléctrico**

Es cierto lo que afirma el ministro de Minas que actualmente hay como 13.000 megavatios de potencia instalados y la demanda pico no sobrepasa los 7.400 de gigas, lo que da cierta holgura.

Pero la razón es que la economía no ha crecido como debería. Si se plantean crecimientos por encima del 6%, las necesidades que tendrá el país serán mayores y esto amerita que se desarrollen nuevos proyectos. Aquí se deja que el sector privado haga el mayor esfuerzo, pero la experiencia muestra que éste no lo ha hecho. Hace más de diez años que se brindó apertura a la inversión privada en el sector eléctrico y hasta 2005 no hay un solo kilovatio nuevo instalado por cuenta de la inversión privada. Toda la inversión privada ha llegado a comprar la capacidad instalada y se necesitan nuevos proyectos, los que han sido adelantados por cuenta de empresas públicas.

Quien tiene al fin y al cabo la obligación de garantizar confiabilidad y firmeza en la prestación de este servicio básico no son los particulares, sino el gobierno. Entonces, si no se adoptan desde ya estrategias que hagan posible que los particulares se metan en este negocio no se tendrán con oportunidad los nuevos proyectos que son necesarios para garantizar un sistema robusto, confiable y firme.

### **Aprovechar el carbón**

Es fundamental aumentar el componente térmico de generación. Todavía hay 67% de generación hídrica en un país como Colombia, con una hidrología caprichosa, con unas hidroeléctricas de pequeños embalses. Eso no es confiable, con todos los cambios climáticos que se dan en el mundo —y Colombia no es la excepción— es muy importante aumentar el componente de generación térmica de carbón. Un proyecto como las termoeléctricas del Cesar es un buen ejemplo de lo que puede hacerse en beneficio de ganar en seguridad y respaldo para el sistema interconectado nacional.

## **Las energías limpias**

Es recomendable hacer un esfuerzo importante para desarrollar la energía eólica, que en el país todavía está en etapa experimental. La prueba de lo que hay por delante está en España. En este país de no haber sido por la capacidad instalada de energía eólica que tienen hoy, estaría en situación de racionamiento. A mediados de 2005 el mayor porcentaje de la energía que se consume en España es la eólica, por encima de la hídrica. En Colombia hay un enorme potencial por desarrollar, el que por supuesto no se debe desaprovechar.

## **Los hidrocarburos**

Se hace mucho hincapié en la necesidad de vincular capital privado a los proyectos de inversión de Ecopetrol, se habla de la importancia que tiene la privatización de Ecogás, etcétera, pero no se hace un planteamiento que vaya más allá de privatizar y privatizar.

La escisión que se hizo de Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos ha debilitado a la compañía de petróleos, aunque en ese momento se afirmó que se iba hacer de ella una empresa petrolera con capacidad de competir con las demás de su estilo que lleguen al país; sin embargo, en el Plan 2019 se habla de una Ecopetrol convertida en un mero operador.

Para que se pueda fortalecer se ha de insistir en la propuesta —planteada por el presidente de la empresa pero que no ha tenido el suficiente eco en el gobierno— de que Ecopetrol tenga autonomía financiera y presupuestal. Es imposible que pueda ser competitiva dependiendo únicamente de las políticas del Conpes y con la camisa de fuerza del espacio fiscal cada vez más restringido que tiene para hacer sus inversiones.

## **Liderar la exploración**

El petróleo es como una especie de lotería geológica, es imposible ganarse el baloto sin diligenciarlo y aquí se ha diligenciado con la perforación, exploración, si bien se está lejos de alcanzar la meta de este cuatrienio en estas actividades.

En el texto se dice que se van añadir reservas muy importantes de aquí al 2019, pero para lograrlo es necesario atraer mejores inversiones al país; los ajustes legales que se han hecho van en la dirección correcta pero eso no es suficiente. En Colombia no habrá más inversión extranjera hasta tanto no se gane en prospectividad, y ésta depende de los nuevos hallazgos.

Resulta paradójico que las grandes inversiones de las petroleras fluyen hacia aquellos países donde hay hallazgos recientes. Éstos dependen de lo que se perfore, y la perforación de los pozos depende del calentamiento de las áreas. El interesado en calentar las áreas no son las compañías extranjeras tiene que ser Ecopetrol porque es la empresa estatal, que tiene que ser doliente del interés nacional por conseguir nuevas reservas. No se puede esperar que las nuevas reservas las consigan las compañías extranjeras, sino que el peso fundamental debe descansar en esta compañía en su calidad de empresa petrolera.

Los esfuerzos que se hacen a corto plazo como la extensión de contratos y los de producción incremental son una manera de comprar tiempo como expresó el propio Ministro de Minas: “Gracias a esas medidas no vamos a perder la autosuficiencia en 2009 sino en 2011”.

Estas medidas aceleran la declinación y el agotamiento porque se extrae a un ritmo mayor las reservas ya descubiertas, pero el énfasis fundamental de las políticas petrolera gasífera deben estar

encaminadas a conseguir y descubrir nuevas reservas. Esto vale para el petróleo y para el gas.

Con relación al carbón es muy poco lo que tiene que hacerse en políticas para alcanzar la meta planteada. La parte legal se hizo y el nuevo Código de Minas que se expidió y está vigente ofrece un marco legal suficientemente atractivo para los inversionistas, lo que se necesita resolver ahora son los cuellos de botella en cuanto a las infraestructuras de transporte y portuaria.



APERTURA Y SECTOR ENERGÉTICO

# GRANDES DESAFÍOS PARA EL SECTOR

ANTONIO URDINOLA \*

---

\* Ex presidente de Ecopetrol y ex ministro de Hacienda. Consultor en temas económicos.



**S**i fueran resumidos los planes de desarrollo de 1990, 1994 y 1998 como abriendo el país, se llamarían más bien “lidiando con los efectos de la apertura”. Después de quince años de apertura de mercados se observa que ésta genera un uso inmediato de las ventajas comparativas del país pero no necesariamente desarrolla las grandes líneas competitivas de largo plazo porque el mercado no mide eso, se necesita alguna clase de acción gubernamental para llevar un país y colocarlo sobre sus líneas competitivas de largo plazo.

La apertura también conlleva inmensas desigualdades, mucho mayores de las antes existentes, como por ejemplo la diferencia entre el trabajo calificado y no calificado. Se trata de reorientar el país a través de exenciones tributarias, no de la inversión directa del Estado tipo Instituto de Fomento Industrial (IFI) de años anteriores, no del Estado gestor y empresario sino del uso selectivo cualificado de exenciones tributarias para colocar al país sobre sus grandes líneas competitivas, así como del uso de los subsidios estatales para tratar de corregir la desigualdad creciente que genera el modelo de apertura.

Entonces, sobre esos grandes ejes fiscales de exenciones y subsidios está construido el armazón intelectual de cómo lidiar con la apertura, que es la esencia de este Plan. Dentro de éste también cabe un esfuerzo muy grande para saber gestionar el Estado. Le da, más que otros, una enorme importancia al proceso de gestión, de manejo de información, de gerencia por resultados. Se ha trabajado durante muchos años en el sector público, en los subsidios, pero que ha habido una gran falla en la gestión y administración de esos recursos, lo cual delata un componente de gestión muy importante dentro del Plan.

## **El futuro de Ecopetrol**

En cuanto al área energética es necesario entender cómo operaba Ecopetrol antes del decreto 1760. Lo hacía a través del modelo de contratos de asociación que significaba en la práctica que la nación le entregaba las reservas y Ecopetrol a su vez las ponía a disposición de unos socios y luego la producción y utilidades o ingresos que esos contratos de asociación generaban se convertían en ingresos y por tanto en utilidades de Ecopetrol. De esta manera, la empresa no necesitaba del presupuesto nacional ni de aportes del país porque provenían de reservas para que explotara como socio.

Esto implicaba que en el futuro Ecopetrol perdería las reservas de la nación como fuentes de ingresos y que en la medida en que las viejas reservas declinaban necesariamente la situación financiera de Ecopetrol iba también a decaer. Esto la llevaría a depender de aportes gubernamentales en un momento dado para poder ser un operador de gran vuelo. El peligro es que ni los aportes del gobierno se van a poder materializar porque no hay el dinero y Ecopetrol va perdiendo poco a poco la solidez finan-

ciera en la medida en que disminuye Caño Limón o Cusiana, es decir, que las reservas originales cada vez valen menos.

Frente a eso, la única solución es que Ecopetrol sea disociada de las cuentas del Estado como un sector que entra al déficit fiscal. Antes, la compañía no podía endeudarse porque formaba parte y consolidaba con el sector público en déficit y tenía límites sobre el Banco Mundial. Sin embargo, en la medida en que disminuyen las reservas por la ruta indirecta de los contratos de asociación, va a tener que obtener autonomía financiera que consiste, como el camino de ISA, en poner 20% de las acciones del mercado en una fiducia donde los trabajadores de la USO sientan que no se trata de un mecanismo disimulado de privatización.

## **Los biocombustibles**

Otro tema importante son los biocombustibles como una manera de frenar el proceso inevitable hasta ahora porque no se ha encontrado petróleo en cantidades importantes en cuanto a la pérdida de autosuficiencia del país. Éstos, tal y como están diseñados, tienen el siguiente problema: la gasolina se va a complementar con etanol de caña, pero ésta también se usa para producir el azúcar cuyo precio se fija en el orden internacional.

Entonces el precio del etanol equivale a vender el azúcar a 10 centavos de dólar la libra, pero está a 11.5 y 12 en el mercado internacional. Para los fabricantes y productores de azúcar el etanol es una alternativa para este producto, pero si el precio de ésta es más alto que el implícito del etanol, algunos ingenios van a lanzar su azúcar hacia el mercado internacional y no hacia la producción de etanol. Esto significa un riesgo de desabastecimiento porque la materia prima tiene usos alternos en el mercado internacional.

Esto lleva a decir a los fabricantes del etanol que se va a poner un precio de sustentación, no se va a vender la caña a menos de 8 centavos de dólar la libra, pero a cambio de eso cuando el precio suba por encima de 10, 11, 12, 13 que es donde puede estar el del etanol, se va a seguir abasteciendo el país. Hoy en día existe un precio de sustentación, único para el etanol y si el precio internacional se dispara por encima se genera el riesgo de que los productores de azúcar digan “no voy”, lo cual constituye un primer problema.

Lo mismo le va a suceder al gobierno con el biodiesel a partir de la palma. Ésta también tiene un precio internacional. Tanto en el caso del azúcar como en el de la palma los productores han estado entusiasmados con el etanol y el biodiesel porque les pone precio de sustentación pero no techo. Como ambos perdían, el azúcar se vendía a 5,6 centavos de dólar la libra cuando los costos de producción eran de 10.

También se estaba perdiendo la exportación de palma para biodiesel, así que poner un piso al precio de los excedentes que se exportan es la tabla de salvación. Pero tampoco está dicho que ocurrirá el día en que la palma tenga un precio internacional muy por encima como aceite del que está recibiendo como biodiesel.

La presentación política de estos temas es muy compleja porque el Presidente Uribe hace política industrial con exenciones de IVA o de renta, los biocombustibles en el caso del etanol y del diesel están exentos de impuestos de consumo, para generar mayores precios al productor. Eso lleva a que el consumidor no pague esos impuestos, pero si el precio no coincide con el costo de oportunidad para el productor de azúcar o de aceite de palma esta exención va a estar afectada por precios internacionales.

Según el gobierno, se trata de un asunto muy complejo porque no se puede quitar el IVA o el impuesto de consumo a los com-

bustibles. Además, si el precio del azúcar o de la palma se va al cielo, de manera automática se dispara el del etanol o del biodiesel. El gobierno no tiene la solución a ese problema porque es en esencia político y de opinión pública.





LA CONTRALORÍA ADVIERTE

COLOMBIA *AD PORTAS* DE  
PERDER LA AUTOSUFICIENCIA  
PETROLERA

JULIÁN PERTUZ\*

---

\* Contralor Delegado para el sector de Minas y Energía.



**S**e hacen algunos planteamiento sobre los tres subsectores para el autoabastecimiento, cuya capacidad se perdió a partir del año 2000-2001.

La empresa ya perdió la suficiencia para cargar con ese crudo las dos refinerías existentes en el país, tanto Barrancabermeja como Cartagena, cuya capacidad conjunta de demanda es de 305.000 barriles por día mientras Ecopetrol produce hoy tan solo 136.000 barriles diarios.

En esas condiciones, en esa primera meta del documento debería incluirse a Ecopetrol como una empresa petrolera. Para eso se hizo el decreto 1760 del 2004, escindiendo a la empresa y creando la Agencia Nacional de Hidrocarburos, de modo que Ecopetrol tenga autonomía financiera y pase de tener 111 millones de dólares en exploración como ocurre hoy a tener mínimo 300 millones.

Un solo pozo exploratorio cuesta en Colombia más de 30 millones de dólares. El pozo de Gibraltar que se perforó entre Arauca y Boyacá costó 60 millones de dólares. De ahí que un presupuesto de 110 millones de dólares no alcanza para evitar que Ecopetrol siga perdiendo su autosuficiencia petrolera.

## **La nación a punto de perder su autosuficiencia**

A partir de 2007 el país perderá la autosuficiencia petrolera, es decir, la capacidad de generar el petróleo que produce Ecopetrol en operación directa en sus campos, más el petróleo de regalías de las entidades territoriales, sumado al del gobierno nacional a través del Fondo Nacional de Regalías que hoy maneja el Departamento Planeación Nacional.

Eso significa que a partir de 2008 se tendrán que comprar el petróleo a las multinacionales hoy presentes en Colombia que son cerca de 45 localizadas en diversas regiones del país.

Se calcula que se perderá la autosuficiencia total o “del país” en el año 2010, entendida ésta como la sumatoria del crudo de Ecopetrol de operación directa más el de la operación asociada, más el crudo de regalías, más el de las multinacionales.

Significa que de ahí en adelante habrá que analizar el costo-beneficio para decidir si se le compra el crudo a las multinacionales en Colombia o si es más beneficioso importarlo a los precios internacionales del petróleo, por ejemplo, a 58 dólares el barril.

Por todas estas razones es importante que el Plan Visión 2019 incluya estas tres situaciones y sus respectivas estrategias en la primera meta que plantea la búsqueda de la autosuficiencia petrolera en el país.

## **Pérdida de impuestos, ingresos y regalías**

Otros temas delicados se refieren a los hidrocarburos y los efectos que éstos tienen en la balanza de pagos y de impuestos en lo macroeconómico, aportes a la nación relacionados con la autosuficiencia financiera de Ecopetrol que cada vez se reduce más, lo que implica cada vez menos ingresos.

En 2004 Ecopetrol transfirió más de 1.4 billones de pesos al gobierno nacional central para cumplir con su déficit fiscal, pero esta cifra tiende a bajar en forma drástica.

Esta tendencia también implicaría una pérdida significativa en materia de regalías y aporte a las regiones en más de 18 departamentos y 67 municipios. Se calcula que se perdería un punto, el 1% del PIB y se pasaría a 0,3% con pérdidas considerables en la balanza de pagos.

En cuanto a las exportaciones, de 3.600 millones de dólares se pasaría a sólo 1.400 millones. Esto implicaría la necesidad de aumentar las exportaciones de carbón, calculadas en 24 millones de toneladas para 2005.

### **Pozos exploratorios e incentivos de refinación**

En materia de exploración se considera que la meta planteada en el documento es muy corta en lo relativo a pozos exploratorios, pues tan solo habla de 40 ó 45. Por el contrario, como mínimo se deben explorar 60 pozos. Si bien es cierto que de los 40 pozos que se han perforado en 2005, ocho han sido productores y todavía no se sabe qué tipo de reserva puedan contener.

En el tema de crudos pesados debe haber un incentivo por parte del gobierno y, por tanto, se debería incluir en el documento, así como lo referente a refinación y transporte mediante la construcción de unas plantas para bajar la gravedad de los crudos y su viscosidad.

En materia de refinación, éste es sin duda un activo estratégico y urgente para el país es el plan maestro de la refinería de Cartagena. Éste implica modernizar la planta y ampliarla de 75.000 a 140.000 barriles por día.

Los expertos internacionales reconocen que la crisis mundial del petróleo y su consiguiente aumento de precios se debe principalmente al tema de la refinación y por eso la Contraloría insiste en la necesidad de adelantar dicho plan maestro.

En ese mismo sentido, es importante buscar alternativas para que el gobierno no ceda 51% de la refinería de Cartagena como viene haciendo, y buscar más bien un socio estratégico en condiciones más favorables para el país.

De otro lado, también es crucial incluir en el documento la necesidad de democratizar los alcoholes carburantes, tanto biocombustibles como biodiesel, para los sectores paneleros y de la palma de aceite. Hasta 2005 solamente contaban con incentivos los azucareros, en especial, los del Valle del Cauca.

## **Regalías y gas natural**

Es de suma importancia que el Plan Visión 2019 incluya en una meta aparte exclusivamente el tema de las regalías, cuyo adecuado manejo es neurálgico para el país.

Si bien es cierto que las entidades territoriales reciben más de 3.3 billones de pesos por este concepto, el gobierno nacional tenía congelados a finales de 2005 más de 1.8 billones de pesos. Por eso resulta estratégico revisar con sumo cuidado el manejo de estos recursos, así como enfocarlos hacia proyectos productivos en lugar de caer en la atomización de contratos como los de la Jagua de Ibirico, Yopal, Agua Azul o en el mismo Arauca.

En lo relativo a gas natural, la Empresa Colombiana de Gas (Ecogás) es otro activo estratégico, especialmente en el manejo del transporte del gas en Colombia.

Un estudio que se hizo en la Contraloría demuestra que esta empresa es viable en términos financieros. Inclusive, haciendo un flujo de caja descontada a futuro puede pagar la deuda que tiene de los cinco gasoductos con Ecopetrol, equivalente a 653 millones de dólares.

Además, es importante impulsar la interconexión no solamente con Venezuela sino con Centro y Suramérica, mediante la construcción del gasoducto de La Guajira hacia Centroamérica y de la planta de gas natural licuado que se piensa construir tanto en Cusiana como en Cupiagua.

### **Unificar fondos del sector eléctrico**

En cuanto al sector eléctrico y concretamente frente a las zonas no interconectadas, la meta uno del documento es la de aumentar la generación de energías alternativas. No estamos de acuerdo con esta apreciación y creemos que esta política no ha funcionado hasta el momento porque se han creado algunos fondos que no han funcionado en forma adecuada. El Fondo de Ahorro para las Zonas no Interconectadas (Fazni) no ha cumplido con su cometido y creemos que tanto éste, como el Fondo de Ahorro de Energía Rural (Faer) y el Fondo de Energía Social (Foes) deben unirse y confluir en un solo.

El Fazni, por ejemplo, ha tenido congelados 180.000 millones de pesos que no han sido irrigados a las zonas no interconectadas. El Faer, por su parte, hace lo mismo con 43.450 millones de pesos y no ha cumplido con sus deberes en las zonas no interconectadas ni en algunas conectadas.

## **Aumentar exportación de carbón**

En materia minera el documento habla de los grandes productores de carbón del Cesar y La Guajira y de aumentar la producción y las exportaciones. Estamos de acuerdo con esas expectativas. La actual cifra de exportación de 24 millones de toneladas podría llegar a 100 millones y para ello se cuenta con los proyectos existentes en La Jagua de Ibirico, El Descanso, Cerril y El Cerrejón.

En este sentido no hay problema. Nuestra preocupación tiene que ver con otras áreas del país que están rezagadas en infraestructura tanto fluvial como férrea para sacar el carbón, tales como Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander y otras áreas productoras de carbones con capacidad térmica importante para generación de divisas.

## **Conocimiento débil y disperso**

De otro lado, el documento acepta la existencia de un desorden en el conocimiento geológico y geocientífico por parte de Ingeominas respecto a las áreas tanto en exploración como en explotación.

Si bien es cierto que la ley 635 de 2002 del Código Minero concentró en un solo instituto el conocimiento geológico del país, aún persiste el desorden. La Contraloría recomienda adecuar tanto el conocimiento como las instituciones encargadas de acuerdo con las circunstancias de explotación minera del país, de manera que se especialice el conocimiento de áreas de frontera y se establezca la metodología para otorgar las licencias mineras, entre otras.

Éstos son a grandes rasgos las falencias que la Contraloría ha encontrado en el documento Plan Visión 2019 que, insisto, debería dedicar no solo cuatro páginas sino por lo menos 19 a un tema tan crucial para el país.







# APUNTES FINALES





Una vez los representantes del gobierno y luego los diferentes panelistas expusieron sus planteamientos, distintos comentaristas expertos en los diversos temas sobre crecimiento económico, protección social, educación, ciencia y tecnología y biocombustibles, expusieron sus consideraciones sobre la Agenda 2019 de la actual administración Uribe Vélez y liderada por el Departamento Nacional de Planeación.

## Observaciones generales

MANUEL JOSÉ CÁRDENAS

*Viceministro y consultor internacional*

- Al tiempo con el reciente proceso de apertura de la economía, la macroeconomía ha conservado un modelo cerrado y maneja una serie de variables incontrolables con los parámetros tradicionales. El Estado es incapaz de solucionar estos problemas y el país no se ha dado cuenta de eso. Por eso, la Visión debe tratar procesos que aclaren cada vez más

la manera cómo el flujo de capital sale de los países sin que se enteren los gobiernos.

- En cuanto al mundo en transformación, el documento plantea únicamente el reto frente a China e India, y deja por fuera otros aspectos y países. Se debe desarrollar todo lo relacionado con la política exterior de Colombia y el proceso de inserción en todos los campos, en particular, en la política económica internacional. En especial hay que darle mucho más contenido en cuanto a las relaciones con América Latina y mirar no solamente en función de las relaciones de Mercosur sino de la unidad suramericana. Es en ese sentido donde está el gran reto del país respecto al cambio de infraestructura física.
- El principal problema de Colombia para obtener mayor presencia internacional es la oferta exportable porque con la que tiene en la actualidad no le es posible competir en el ámbito internacional. Se siguen produciendo los mismos artículos de hace 25 años. Entonces el problema no radica en la negociación, los tratados comerciales apenas abren oportunidades, sino en la necesidad de cambiar esa oferta exportable.
- Es clara la necesidad de convertir las ventajas comparativas en competitivas y darles mayor valor agregado, pero no se precisa a través de qué política se va aplicar. El documento debe mirarse de forma integral, para poder observar, por ejemplo, que al desarrollar lo tecnológico -volver a Colombia un país digital- hay otros sectores que también se van a impulsar. El tema de las tecnologías es transversal, cubre todas las actividades tanto del sector público como del privado, y tiene que permear toda la visión y recoger cabos sueltos.

- El documento no está aprobado y sin embargo las diferentes reparticiones del Estado están haciendo sus propios programas. Es necesario hacer un esfuerzo para que todas estas acciones parciales se canalicen a través de lo que va a ser la visión y no queden como ruedas sueltas.
- El documento tiene una visión muy limitada respecto a la regionalización, habla de una descentralización muy tímida. Hoy en día y dentro del concepto de que el Estado-nación está haciendo crisis, las regiones tienen cada vez más importancia, las ciudades región van a tener en el futuro la gran influencia en las relaciones internacionales y el Estado central, aunque no va a desaparecer, tiene que desempeñar un papel muy diferente en las relaciones internacionales puesto que deberá compartir los esfuerzos con las entidades locales y éstas tendrán la autonomía para relacionarse con el mundo exterior.

NÉSTOR RODRÍGUEZ

*Presidente Compensar*

- El documento tiene un enfoque muy economicista sobre la mayoría de los temas y debe enfatizar más en la construcción del capital social como construcción de sociedad. Se deben especificar propósitos y las formas de edificar de institucionalidad que generen cohesión e identidad y que, al mismo tiempo, preserven la diversidad y el proceso regional. Hace falta que Colombia se piense como sociedad y vea cómo se cimienta tejido. Respecto a los mercados interno y externo, puede ser importante darle un papel protagónico al sector social, no sólo como asistencialismo sino como promotor de demanda interna.

MARÍA ENRIQUETA VELÁSQUEZ

*Ex embajadora de Colombia en jamaica durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano*

- Un plan de desarrollo como Plan Visión Colombia 2019 que trate de abarcar lo divino y lo humano termina fallando y presentando pocas realizaciones porque un documento debe partir de fijar prioridades en todos los campos y áreas, pero es indispensable tener un sentido de la realidad.
- El documento debe ser consensuado y consultar muchas realidades e instituciones, pero debe hacerse un esfuerzo de profundidad en todas las áreas para tratar de aterrizar y ver las verdaderas posibilidades: ¿qué se debe alcanzar primero para lograr ese sueño de tener un país al nivel de los grandes países desarrollados? Se habla de doctorados cuando se hace referencia a problemas graves de deserciones escolar, se habla de coberturas y alcances en salud cuando se plantean cifras alarmantes de desnutrición infantil. El documento debe aterrizar.

AGUSTÍN VÉLEZ

*Profesor Universidad Nacional*

- El documento premia demasiado los privilegios del territorio y no profundiza lo suficiente en el mundo en transformación. Se concentra en el fenómeno chino e indio sin involucrar las revoluciones tecnológicas tanto en la microelectrónica, los nuevos materiales, las TICs como tecnologías de carácter general que van a impulsar el desarrollo económico. No se tienen en cuenta los problemas del neoproteccionismo, sino la institucionalidad internacional, el rol de la OMC, los convenios del medio ambiente, el rol de las regiones y los profundos cambios que ha habido en los modelos de negocios.



- No se ha analizado la dinámica de los mercados para decidir a cuál acceder. La posibilidad de detectar nuestras fortalezas o debilidades para atacar amenazas o aprovechar oportunidades depende del análisis de escenarios. Lo que en un escenario puede ser una fortaleza, en otro una debilidad.
- Colombia debe desarrollar capacidad de autodescubrimiento. El objetivo de este análisis es diseñar una estrategia de inversión como tal, que constituya el eje de la estrategia de desarrollo. Mientras no se tenga capacidad de autodescubrimiento, que hace parte del capital social porque está relacionada por ejemplo con las habilidades de resolver problemas y las destrezas colectivas, no será posible priorizar como sociedad.
- Hoy en día la competencia de recursos públicos hace que el desarrollo del país se enfoque a bienes como la educación y se tenga un gran rezago en ciencia, tecnología y salud. Es necesario contar con ciertas participaciones e incentivos del gobierno, por ejemplo en salud, y agentes calificados en el ámbito mundial que presten los otros servicios.
- Es acertado pensar en la autosuficiencia de Ecopetrol. Es necesaria una dinámica mayor en la exploración y explotación de hidrocarburos. Sin embargo, la prospección no debe ser debería ser una labor de Ecopetrol, puesto que ésta constituye un jugador más. Con ese fin se crea la ANH, en 2005 tuvo alrededor de 76 millones de dólares en presupuesto y en 2006 un monto parecido. No se debe concentrar en un solo participante porque no lo va a querer soltar y va a poner las reglas. En cambio si se contiene en el establecimiento público encargado de regular y mercadear habrá mayores y mejores probabilidades.

## CRECIMIENTO ECONÓMICO

DIONISIO IBÁÑEZ

*Gerente Picnic*

- No es cierto que un crecimiento con las nuevas formas de producción se garanticen con una tasa de crecimiento de 6%. Esto no asegura eliminación o disminución de la pobreza. Las nuevas formas de producción impuestas son excluyentes en sus formas de producir y de manejar todo el comercio, y más aún cuando cada vez se extiende más el proceso de globalización. Inclusive con el nuevo esquema la pobreza aumentará porque puede desarrollar más exclusión debido a que no es sostenible un sistema basado en estas nuevas formas de producción. Esto debe resolverse con soluciones de tipo ético con elementos políticos, lo cual constituye la inversión social.
- El modelo no es sostenible. Por eso es importante analizar con mayor profundidad la Visión de 2019. No es acertado pensar que el proceso no puede ser de exportación sino de protección, manejo y desarrollo interno.
- Existe un gran hueco negro por donde se pierden y desperdician los recursos de la educación. Inclusive si se aumenta la partida presupuestal. Además, en cuanto a la calidad, sólo a través de inversión en educación, se aumentaría el capital humano. Pero, la gran interrogación es: ¿cuál es la situación laboral y productiva en Colombia? Más de la mitad de los trabajadores o del proceso productivo colombiano hacen parte de los sectores informales. Así las cosas, los profesionales que salen al mercado laboral encuentran incremento del desempleo. Por tanto, se debe investigar y analizar de manera más profunda el sector informal que consigue sus medios de subsistencia por sí solo. En ese sentido, vale la pena pensar en educar a ese sector.

## SALUD

ORLANDO JARAMILLO

*Sub director de salud Compensar*

- No existe claridad acerca de cómo lograr que la salud no se convierta en la atención de la enfermedad, sino en generar un equilibrio de los tres componentes que conforman lo sicobiosocial.
- Colombia debe prepararse para saber: qué respuesta dar al avance de la tecnología, cómo se van a asumir los costos, quién va a pagar el costo de esa tecnología en la salud y qué tipo de investigación se va a hacer.
- Es importante encontrar un equilibrio entre los recursos del aseguramiento y el plan de beneficios. ¿Cuál es el plan de beneficios que el país está dispuesto a pagar y cómo se va a lograr ese pago respondiendo a un perfil epidemiológico? Si se logra una concertación, los recursos van a destinarse a las metas correctas.

## EDUCACIÓN

ALONSO GÓMEZ

*Ex ministro de salud*

- Todos los foros y discusiones en general concluyen que tres elementos impiden que la educación se vuelva un motor: la endogamia de las instituciones, la desarticulación de los currículos y la dependencia de los estudiantes. Pero no hay en absoluto una sola línea en el Plan que busque corregir estos problemas, que serían los que llevarían a una educación motor de desarrollo.

## SUBSIDIO FAMILIAR

NÉSTOR RODRÍGUEZ:

- En salud, es necesario hacer un acuerdo social supra par-

tidista, -supra todo- entre la Corte, el Legislativo y los recursos. Es un tema que debe ser analizado desde una perspectiva de economía política en términos de ética social versus derechos individuales. Debe haber claridad acerca de lo que es posible pagar porque sino no será por completo financiable.

