

¿Cómo debería impactar el desempeño de las “locomotoras” el nivel de pobreza en el país?

Manuel Alejandro Pulido Velásquez

Investigador en temas de Política Económica. Estudiante de la Maestría en Economía de la Universidad Nacional de Colombia.
Correo electrónico: mapulidov@unal.edu.co

Artículo recibido: 2011/11/30
Artículo aprobado: 2011/12/28

Resumen

El artículo realiza una evaluación de la Política Económica formulada por el Presidente Santos, desde la propuesta de potenciar las denominadas “cinco locomotoras” del desarrollo económico (innovación tecnológica, desarrollo rural, vivienda, minería e infraestructura).

La primera sección, presenta las rutas que el gobierno Santos expone a través de su Plan Nacional de Desarrollo (PND), para lograr que las locomotoras como motores del crecimiento económico, contribuyan a la reducción de la pobreza y los niveles de violencia en Colombia.

No obstante, la segunda sección cuestiona la ecuación más crecimiento = menos pobreza y violencia, pues casi siempre el crecimiento económico no tiene el impacto social esperado o pasa por encima de las formas de vivir y pensar de las comunidades, lo que termina ampliando la brecha social y económica, de un país que se encuentra entre los más desiguales del mundo.

En esta dirección, el autor sugiere, que es mejor implementar de manera paralela políticas que favorezcan el crecimiento económico y generen recursos, con políticas de tipo social que ejerzan un papel redistributivo.

Palabras claves:

Juan Manuel Santos, Plan Nacional de Desarrollo, Locomotoras, Pobreza, Política Económica, Crecimiento Económico, Gasto Social, Inversión, Departamento Nacional de Planeación.



El Plan Nacional de Desarrollo - PND 2010-2014, identificó cinco sectores que se consideraron claves para garantizar adecuados niveles de competitividad y crecimiento económico denominados “locomotoras”, tales como los *nuevos sectores basados en la innovación, la agricultura y el desarrollo rural, la vivienda y ciudades amables, el desarrollo minero y expansión minero-energética*, y finalmente la *infraestructura de transporte*.

Si bien es cierto, que estas locomotoras son elementos que configuran un escenario de crecimiento económico, ya que incluyen sectores de producción tradicional en Colombia (minería, agricultura), e introduce sectores que impulsan la generación de puestos de trabajo (infraestructura, vivienda, nuevos sectores) y fomentan la competitividad; la pregunta a resolver es ¿cómo estos cinco sectores pueden generar mayor bienestar en la sociedad?

La respuesta a esta pregunta parece resolverse desde el mismo planteamiento del PND. De acuerdo con el Gobierno Nacional

un adecuado ritmo de crecimiento económico dará como resultado, una reducción paulatina de las tasas de desempleo y por tanto una reducción en la pobreza y una reducción en la violencia.

En esta medida, el PND formulado por este gobierno, plantea cinco ejes fundamentales sobre los cuales se asume debe estar cimentado el proceso de crecimiento económico (locomotoras) que, según expresa este Plan, se traducirá directamente en una mejora sensible en las condiciones de vida de los Colombianos, así *“La consecución de mayores niveles de empleo, como una condición fundamental para lograr mayores y mejores condiciones de vida para toda la población, depende en gran medida del dinamismo y grado de desarrollo que logre la economía del país”* [Santos, 2011]. Si bien es cierto, que el aumento en los niveles de empleo contribuirá decididamente a la mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos, esta afirmación plantea en otros términos una analogía que no siempre se cumple (crecimiento económico – mayor empleo – mejor distribución),

Ilustración 1. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo



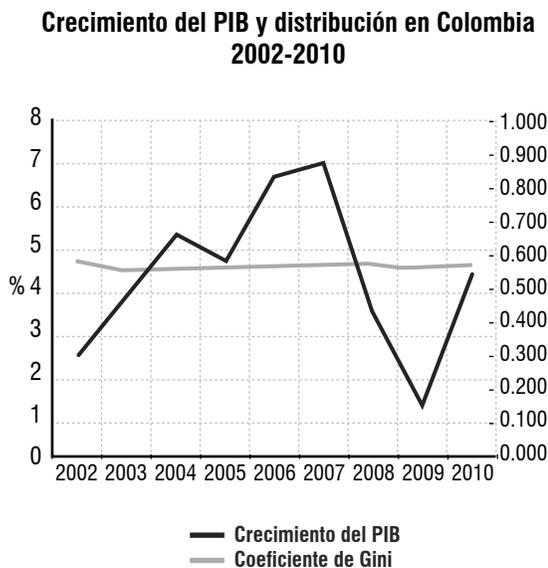
Fuente: Departamento Nacional de Planeación



especialmente en el caso Colombiano donde durante la década anterior se experimentaron sucesivos periodos de alto crecimiento económico sin reducciones equivalentes en las tasas de desempleo ni una mejora en los indicadores de distribución.

Así, por una parte, mientras que la tasa de crecimiento promedio entre 2002 y 2010 fue cercana al 4.5%, la tasa de desempleo promedio para el mismo periodo se ubicó en el 14.1%; por otra, a pesar de las tasas de crecimiento económico positivas, el Gini para el periodo 2002-2010 se mantuvo en promedio en 0.581 con un mínimo de 0.573 y un máximo de 0.594. Tal como se evidencia en el Gráfico 1, ni siquiera durante los años de mayor crecimiento económico en el país, ésta dinámica favoreció una reducción en la desigualdad. Evidentemente, el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente para disminuir la brecha entre ricos y pobres.

Gráfica 1.



Fuente: Cepal.
Elaboración propia

Ciertamente, las locomotoras planteadas en el PND, tienen como propósito fundamental garantizar crecimiento económico, y como tal se constituyen en objetivos de política económica y no elementos de política social. Sin embargo, el Plan de Desarrollo establece que el crecimiento económico se convierte en un medio más que en un fin; el crecimiento económico genera recursos públicos que pueden ser empleados en reducir la pobreza y las disparidades sociales o en mejorar el entorno de competitividad de las empresas (PND, 2011, p. 250).

Así, la relación que se puede establecer entre las locomotoras del crecimiento económico y la política social, no va más allá de la creación de empleo y la generación suficiente de recursos que se traduzcan en un mayor flujo de recursos para ejecución en gasto social. En esta medida, vale la pena preguntarse, por un lado, cuál es la calidad del empleo necesaria para incidir en la reducción de la pobreza, y por otro lado, cómo garantizar al menos dos de los cuatro elementos presentes en el componente social del PND¹, una vez conseguidos los recursos, mayor eficiencia en el uso de los recursos y que éstos recursos lleguen en efecto a quienes más lo necesitan.

De este modo, se clarifica el mecanismo de transmisión que no se explica en la lectura inicial del PND, el crecimiento económico es importante pero no es todo lo que una nación debería buscar, el camino empleo-reducción de la pobreza, no es para nada simple y lleva consigo factores adicionales que el gobierno actual no ha podido sortear con éxito. A pe-

1 El PND plantea al menos cuatro propuestas que buscan complementar los resultados que se podrían alcanzar a través del avance de las 'locomotoras' del crecimiento económico, el aumento en la eficiencia del gasto social, así como la mejora en la focalización del mismo, la consolidación de un sistema de protección social y la inclusión social de diferentes grupos étnicos.



sar de que, tanto las estimaciones como los resultados parciales alcanzados en materia económica, parecen una luz al final del túnel.

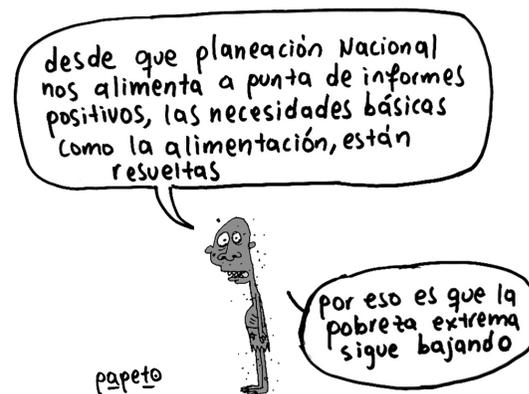
Aunque las proyecciones iniciales del PND estimaron impactos positivos de cada una de las locomotoras sobre la economía en materia de desempleo, inversión y crecimiento económico² y, además las metas de los indicadores del PND con relación al empleo parecen cumplirse con rapidez³, la situación de pobreza en las regiones, los efectos de “La niña” y la inoperancia de entidades estatales, han menguado las bondades de un buen desempeño económico.

Locomotoras, empleo y recursos para Gasto Social

Tal como lo menciona el presidente Santos en su informe anual al Congreso de la República, la minería ha mostrado un avance más que significativo, no solamente este sector ha sido objeto de la mayor proporción de la inversión extranjera, sino que a esta dinámica ha contribuido el descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos, la alta estabilidad (o más bien rigidez) institucional y a una política de incentivos que ha sido objeto de críticas por

2 De acuerdo con el PND, el gobierno Santos recibió un escenario en el que la tasa de desempleo se encontraba en alrededor del 10.5%, la tasa de inversión era de 27% y la tasa de crecimiento de la economía era del 4.5%. Las estimaciones muestran que cada uno de los sectores seleccionados por el gobierno (locomotoras) tiene impactos positivos sobre el nivel de empleo y por supuesto sobre el nivel de crecimiento de la economía. Por el lado del desempleo, la estimación del Plan muestra una disminución del 10.5% (escenario base) al 9.0% como mínimo; para el caso del crecimiento económico se estimó un cambio del 4.5% al 6.2%, acompañado de un incremento en la tasa de inversión del 27% del escenario base, al 30.1%.

3 Las metas para el indicador de desempleo establece una tasa de 8.9% para el final del gobierno (2014), sin embargo, conforme a las cifras presentadas por el Departamento Nacional de Estadística – DANE, la tasa de desempleo a Noviembre de 2011 es del 9.2%, solo un 0.3% por encima de la meta.



parte de académicos como Medófilo Medina, quien señala con razón, que las regalías (para la explotación minera en general) se encuentra en niveles irrisorios y que estas no se adaptan a las circunstancias propias de las dinámicas del mercado de los commodities.

Las regalías sobre níquel, hierro, esmeraldas y oro están en el nivel irrisorio de 8 por ciento. Los contratos del carbón del Cerrejón y Jagua de Ibirico se mantienen sin cambiar pese al alza pronunciada de los precios en el mercado internacional. Las condiciones favorables para el oro que resultan de la devaluación del dólar y del euro no llevan al gobierno colombiano a modificar las regalías sobre la explotación de este meta. (Medina, 2011)

La confianza que se ha generado en los inversionistas mineros, ha estado de este modo, ligada básicamente en políticas de incentivos que evitan que las regiones puedan recibir un mayor flujo de recursos. Valga aclarar que en cualquier caso, determinar el verdadero volumen de explotación sobre el cual cobrar el porcentaje de regalías, bajo las condiciones técnicas (y de voluntad política) actuales, no es más que un “saludo a la bandera”.

Los resultados del ejercicio de explotación minero-energético son favorables en



casi todos los subsectores, mostrando aumentos en la producción y la exportación, así como en materia de contratación. Conforme a lo expuesto en el informe anual al congreso, la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, suscribió 73 contratos de exploración, producción de hidrocarburos y evaluación técnica, entre enero y mayo de 2011 (Santos, 2011); los resultados económicos, son altamente positivos.

Aun así, basta recordar las protestas llevadas a cabo durante el 2011 por parte de trabajadores de petroleras en diferentes regiones del país para cuestionar un punto fundamental, ¿esta mejora en los niveles de empleo se produce en las zonas de explotación?, o por el contrario dadas las restricciones de capacitación de estas zonas, ¿el personal contratado proviene de diferentes regiones?

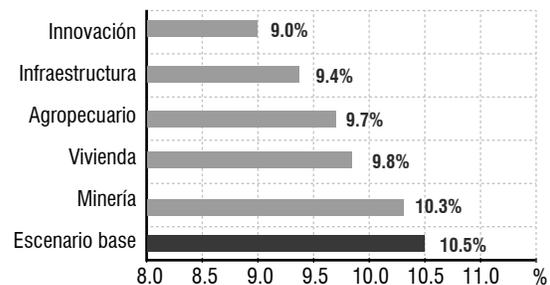
Aunque el PND ha considerado éste, como un punto sensible, no se evidencian mayores avances. La formación del Capital Humano en las regiones es esencial para que los resultados del ejercicio minero redunden en beneficios de empleo para las zonas de explotación, aunque no es el único problema al que se encuentra ligado el ejercicio minero. Si bien es cierto, que las condiciones de los mercados mundiales han favorecido la exportación de algunos productos minero-energéticos, y con ello el flujo de ingresos al fisco se ha ido incrementando, este flujo de ingresos lleva consigo un incremento en el nivel de gastos que no pueden revertirse en escenarios desfavorables para las materias primas (Montenegro et. al, 2001). De forma que, si la política económica, y de paso la social, se encuentra ligada al sector minero ciertamente se asume el riesgo de empeorar la situación de pobreza de las regiones si con los recursos provenientes de la explota-

ción minera, no se ejecutan inversiones estratégicas en salud, educación y prestación de servicios básicos.

Claramente, la minería es el sector que mayor inversión requirió para 2011 de acuerdo al PND, especialmente del sector privado. Por parte del Gobierno Central se planteó la inversión de 544 mil millones de pesos, mientras que del sector privado se esperaban alrededor de 30 billones de pesos en inversión, lo que la hace la 'locomotora' más poderosa dentro del plan del presidente Santos. No obstante, dentro de las estimaciones de impacto sobre la tasa de desempleo, este es el que menor resultado parece evidenciar (Gráfico 2).

Gráfica 2.

Impactos estimados de las locomotoras - Tasa de desempleo



Fuente: DANE - DIP - DEE.
Elaboración propia

Entre tanto, el PND estima que otras locomotoras como vivienda o infraestructura de transporte, podrían generar mayor impacto sobre las tasas de desocupación, y ciertamente es de esperar este efecto, por los requerimientos de inversión y de mano de obra que las caracteriza. Dentro del PND el Plan Plurianual de Inversiones – PPI le otorgó a estas locomotoras cerca de 5 billones de pesos provenientes del gobierno central y alrededor de 17 billones de pesos por parte del sector privado.



Los resultados expuestos por el Gobierno Nacional en esta materia, en el informe anual al Congreso de la República, no son para nada específicos. Aun así, resulta claro que en materia de infraestructura vial, el país goza de un atraso reforzado por dos problemas fundamentales, el primero de ellos, guarda relación con los deficientes modelos de contratación que han dado oportunidad a problemas de corrupción, no solamente en las grandes ciudades, sino que además con la construcción de megaproyectos como la doble calzada Bogotá-Girardot, la Autopista del Café o la ruta del Sol. El diseño de los mecanismos de sanción es deficiente, es necesario plantear un modelo de contratación que implemente mecanismos de vigilancia y de sanción suficientemente fuertes, como para que los agentes no tengan incentivos para incumplir⁴ (Milgrom, 1992).

El segundo problema, ha sido el fuerte invierno que ha contribuido a deteriorar la ya débil infraestructura vial, así como los recursos destinados a la rehabilitación y/o mitigación de las afectaciones, tuvo una débil ejecución entre la primera y la segunda ola invernal (2010 – 2011), de modo que estos elementos no han permitido fortalecer la infraestructura de transporte en el país.

Indudablemente, esta es una locomotora de gran importancia para el país, no solamente porque puede jalonar fuertemente la dinámica del empleo (directa e indirectamente), sino porque además se constituye en un elemento transversal que afecta la dinámica de otros sectores también incluidos dentro

4 Además existen problemas de sobrecostos, “[...] Para Sergio Clavijo, presidente de Anif, los sobrecostos están atados a corrupción, falta de estructuración, problemas de coordinación con las empresas de servicios públicos (en la parte urbana), adquisición de predios o reglamentación de los planes de ordenamiento en algunos municipios” (Portafolio, 2011, 9 de Noviembre).



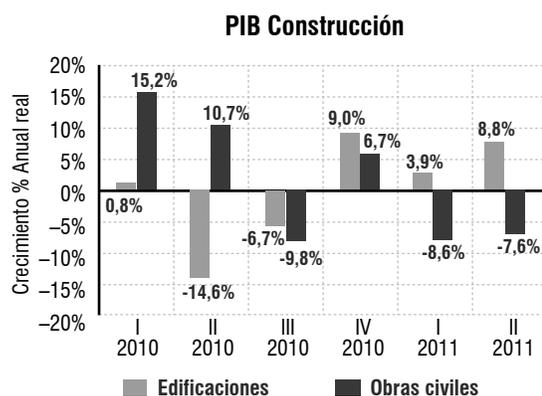
del PND, como la minería y la agricultura. Sin embargo, su estado actual sumado a la firma del TLC con Estados Unidos (y otros países) pone en clara desventaja a la producción nacional frente a la externa haciéndola menos competitiva⁵; de esa forma, se dificulta la generación de impactos positivos sobre el nivel de crecimiento económico.

Por su parte, la vivienda arrojó resultados positivos desde el punto de vista sectorial. La Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL, señala que a diciembre de 2011, el PIB del sector edificador registró una tasa de crecimiento del 8.8%, mientras que el sector de las obras civiles muestra una contracción con tasas que son superiores al 7%. De este modo, la dinámica del sector edificador se ha visto favorecido por dos factores fundamentales, según CAMACOL la primera es la reducción en el desempleo entre el primer y el tercer semestre de 2011, y en segundo lugar, el incremento en los salarios reales de los hogares.

5 Sergio Clavijo en la misma entrevista con el Diario económico Portafolio señala: “[...] superar los obstáculos de la infraestructura no es cuestión de un año, es cuestión de décadas, y de que todos trabajemos en la misma dirección. Se nos fueron ocho años hablando de la agenda interna, pero, me duele decirlo, no estamos preparados para el TLC”.

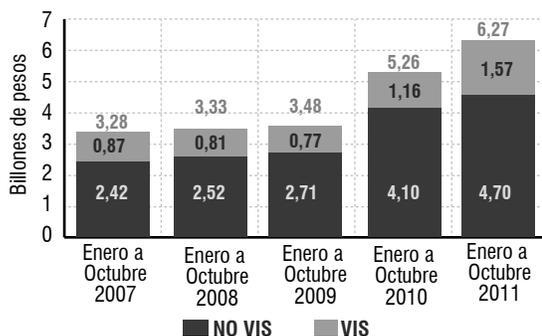


Gráfica 3.



Fuente: DANE -

Desembolsos hipotecarios para la adquisición de vivienda



Fuente: Superintendencia financiera de Colombia. Tomado de: Informe Económico. Camacol. No 33.

La dinámica del mercado del sector edificador ha sido positiva, el incremento en las ventas, las iniciaciones y los lanzamientos de proyectos ha sido favorable en la mayoría de las zonas del país y los desembolsos hipotecarios para la adquisición de vivienda han mostrado un crecimiento especialmente fuerte entre 2010 y 2011. No obstante, de los 6.72 billones de pesos de desembolsos presentados en el 2011, solo 1.57 billones de pesos correspondieron a Vivienda de Interés Social - VIS, mientras que los restantes 4.70 billones fueron para vivienda No VIS.

A pesar de esta fuerte dinámica, las críticas planteadas por el profesor Medina, con

relación a posibilidad de alguna reforma urbana, y la distribución irracional del suelo en las ciudades (Medina, 2011), encuentran fundamento en el incremento sostenido y acelerado de los precios de la vivienda en grandes ciudades, donde además la oferta de suelo es cada vez menor y la expansión de la construcción de vivienda se encuentra impactando zonas de reserva ambiental como humedales y ríos. En definitiva, este crecimiento desbordado de las ciudades, sin consideración de los impactos ambientales, termina generando afectaciones sobre los ciudadanos, generalmente (no siempre) quienes se encuentran en una condición más vulnerable.

Si bien, las cifras sectoriales muestran un balance positivo para la 'locomotora' de vivienda y ciudades amables, es posible hacer otro balance que sin duda es complementario al realizado por los gremios. La prestación de servicios de saneamiento básico (Agua Potable y Saneamiento Básico -APSB), ha mostrado cómo grandes ciudades del país se han enfrentado a periodos considerables de ausencia en el suministro de agua, no necesariamente por falta de recursos.

Los recursos que las entidades territoriales tienen a disposición para garantizar el suministro de Agua Potable a sus ciudadanos, provienen de dos fuentes fundamentales. Por un lado, el Sistema General de Participaciones -SGP estableció un rubro particular dedicado a APSB⁶; por otro lado, del 70% de los recursos de regalías destinados a coberturas, se puede realizar en inversión para APSB. Sin embargo, no es extraño encontrar que aún en regiones donde las regalías tienen un peso relativamente alto, la cobertura, la calidad y la continuidad del servicio es deficiente.

6 Correspondiente al 5.4% del SGP



Tanto infraestructura vial, como infraestructura para la prestación de servicios básicos y ordenamiento territorial representan, más que un logro en el 2011, un reto al que el Gobierno Nacional debe hacer frente de forma inmediata, no solamente mediante la inyección de recursos, sino además poniendo énfasis en la vigilancia y el control a la forma en la que autoridades locales y contratistas, ejecutan esos recursos. De lo contrario, las condiciones de vida de los ciudadanos ante situaciones como las presentadas por la ola invernal, será cada vez más vulnerable.

Igualmente, dentro de las locomotoras del PND se incluyeron dos sectores que guardan cierta relación con políticas de tipo social, *agricultura y desarrollo rural*, y los *nuevos sectores basados en la innovación*; por un lado, la locomotora de la *agricultura y el desarrollo rural*, requiere como primera instancia una política que permita la desconcentración de la tierra, una mejor distribución de ésta, además de una política de restitución de tierras a quienes han sido despojados de ella por efectos del conflicto armado. Por otro, el apoyo a *nuevos sectores* que estén basados en la innovación trae como factor inherente la intención de generar procesos de transformación productiva que usualmente buscan migrar la actividad productiva básica o primaria, hacia actividades intensivas en conocimiento, que generen aumentos significativos en la productividad; esto sin lugar a dudas debería requerir por parte del Gobierno Nacional una política educativa que dé el salto hacia conocimientos altamente específicos, a través de mecanismos eficientes de financiación de la educación superior.

En el caso de la locomotora de la agricultura, el PND plantea estrategias sobre las cuales se buscaría propiciar condiciones favorables para la actividad agrícola. En primer lugar, se

busca incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, así como promover los encadenamientos y la agregación de valor, la ampliación y diversificación de mercados (internos y externos) y mejorar la capacidad de generar ingresos; para todo esto es necesario fortalecer los sistemas de financiamiento a la actividad agrícola, facilitar el acceso al crédito para la implementación de técnicas de producción, y garantizar infraestructuras mínimas que permitan la extracción de los productos agrícolas hacia los grandes mercados en el interior del país así como también hacia las zonas de puerto. En segundo lugar, se busca promover la equidad en el desarrollo regional rural y la adecuación institucional que permita mayor competitividad. Tanto el primer grupo de estrategias como el segundo, requieren entre otras, acciones decisivas en materia de infraestructura física e institucional que aún no se ponen en marcha. A pesar del ambicioso plan que se tiene para el sector agropecuario, para 2011 ésta fue la segunda locomotora sobre la que se presupuestaron menos recursos en el PPI. Entre el sector público y el sector privado, el PPI otorgó 2.7 billones de pesos.

Por su parte, en el caso de la locomotora de los nuevos sectores basados en la innovación, el PPI le otorgo fondos por 52 mil millones de pesos. Sin embargo, dentro de las estrategias diseñadas para esta locomotora, se incluyen la creación de instrumentos que apoyen el mejoramiento de la competitividad y el desarrollo empresarial a través del Bancoldex, con el Departamento Nacional de Planeación, e igualmente fortalecer el Programa de Transformación Productiva –PTP, sobre la base de 12 sectores de los cuales al menos la tercera parte se ubican en el agropecuario (canaricultura, palma, aceites y grasas, y carne bovina). Dentro de las estrategias para esta locomotora, también se encuentran la promoción de



inversiones en Zonas Francas, la promoción de la investigación y la integración de esta a las demandas del mercado. No obstante en términos relativos, el PND le otorgó para el cuatrienio, una cifra significativamente menor en comparación con la cifra dada a la consolidación de la paz (215 mil millones del primero, frente a 76 billones del segundo).

Expectativas para el tiempo restante

Los retos del Gobierno Nacional no son pocos, por un lado ha conseguido resultados desde el punto de vista del crecimiento económico, reducción de los niveles de desempleo y ha conseguido reactivar mercados que por diferentes circunstancias se hallaban en peligro. Sin embargo, si el propósito del PND, tal como lo plantea, está en materializar crecimiento económico como un medio más que como un fin, es menester que al mismo tiempo, implemente políticas de tipo social que mejoren las cifras de distribución que aún se sostienen.

En primer lugar, evidentemente la política desde el gobierno central debería procurar la aplicación de estrategias que permitan ejercer vigilancia y control efectivo en la materialización del gasto social en las regiones, no solamente aquel gasto social que está financiado con recursos provenientes de las regalías, pero si especialmente en las zonas donde se están explotando estos recursos. Las prioridades del gobierno central, mientras consigue crecimiento económico, deberían centrarse en garantizar el acceso a servicios básicos para las comunidades en las regiones; la situación en APSB es especialmente preocupante, por cuanto los indicadores de cobertura, calidad y continuidad no se satisfacen, incluso en ciudades capitales (Cúcuta y Manizales), sin contar con la inoperancia de proyectos con alto potencial como los Planes

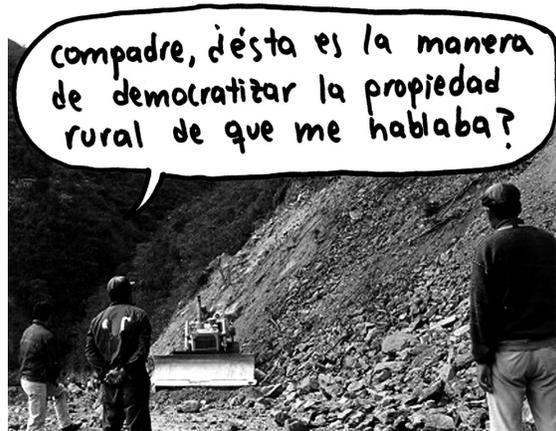
Departamentales de Agua, sobre los cuales se anunció recientemente su derogación por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (El Tiempo, 2011, 19 de Noviembre).

En segundo lugar, como otro de los grandes retos para el gobierno y su PND, es fortalecer la infraestructura de transporte como locomotora transversal. Para la economía nacional será difícil enfrentar procesos de liberalización comercial sin una infraestructura que contribuya a mejorar la competitividad nacional: los esfuerzos por hacer de la locomotora de la agricultura un motor de reducción de desigualdades en las regiones pueden desvanecerse si no se consigue conectar la producción agrícola de las diferentes zonas del país con los grandes centros urbanos y los puertos. La idea de abrir nuevos mercados para los productos agrícolas puede estancarse si no se cuenta con estos elementos, tampoco se podrán materializar otros elementos (es el caso del turismo) presentes en el PND como estrategias de Desarrollo Regional.

En tercer lugar, y tal vez en la locomotora donde se tienen mayores expectativas es en la agricultura y el desarrollo rural, no solo por el potencial agropecuario nacional, sino porque ciertamente una recuperación con equidad, del campo podría ser un elemento clave en el fortalecimiento de un proceso pacificación. Por un lado, el PIB agropecuario tuvo un crecimiento del 7.8% durante el primer trimestre de 2011, y la proyección de hectáreas sembradas para el mismo año fue de casi cinco millones; por otro lado, tanto la ley de tierras como la ley de reparación a las víctimas y de restitución de tierras ponen sobre la mesa un instrumento de lucha contra la pobreza: la posibilidad de que los desplazados por el conflicto retornen a sus territorios y recuperen sus tierras, y que los pobres de las zonas rurales accedan a propiedades, reduce en cierta forma la condición de



- Ley de tierras-



papeto

vulnerabilidad de estos ciudadanos. No obstante, el sostenimiento de este ritmo de crecimiento y el éxito de la política de tierras y de restitución está enfrentado a la persistencia de las estructuras criminales, especialmente en zonas de antiguo dominio paramilitar; sin lugar a dudas la consolidación de la paz (seguridad) es transversal a estas estrategias.

Finalmente, tal como lo menciona el profesor Medina, no es posible conseguir procesos de innovación sin cimentar profundamente un sistema educativo que garantice cobertura y calidad en todos los niveles. Este no solo es un elemento fundamental para el fortalecimiento de la competitividad de la ciudad, sino que además es un elemento que contribuye a generar movilidad social y evita la perpetuación de situaciones de pobreza; sin embargo esto solo será posible si se alcanzan mecanismos de financiamiento que faciliten el acceso de más jóvenes en condición de pobreza a educación superior de calidad, de lo contrario las brechas salariales se incrementarán generando mayor desigualdad. “Las políticas educativas tampoco van a ser de gran ayuda para la innovación, pues el gobierno se interesa sobre todo en ampliar la cobertura” (Medina, 2011).

El crecimiento económico no es suficiente

La visión según la cual el crecimiento económico debe priorizarse ante las políticas sociales, ha tenido un amplio predominio sobre la política pública nacional. Es muy común encontrar, y a veces parece convencer, el argumento que subyace a esta premisa y que afirma que una vez se haya conseguido un nivel de crecimiento adecuado, los frutos de éste se derramarán sobre la población en general. Pero lo que parecen olvidar quienes defienden esta postura es que esta curva de Kuznets (inequidad frente a ingreso), no resuelve interrogantes como: ¿qué pasa si el continuo crecimiento económico y la acumulación no tiene un punto de saciedad? ¿Existe un punto adecuado de crecimiento económico? Y si existe ¿cómo se determina? Como se ha mostrado, en Colombia después de una década de crecimiento continuo (a diferentes tasas pero continuo), los indicadores de distribución del ingreso no han cambiado en favor de una mayor igualdad.

De acuerdo a lo expuesto por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, se ha venido dando un cambio paulatino desde una política social de carácter residual del crecimiento económico, hacia un modelo que ha visto en la política social una parte de las funciones primarias del Estado, más allá de un conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los fallos del mercado (Ortiz, 2007). En esta medida, esta perspectiva indica que como complemento al crecimiento económico, la política social podría promover mejoras en las tasas de ocupación, mejorar los indicadores de pobreza y reducir las situaciones de conflicto.

La política social tiene por naturaleza dos propósitos fundamentales, por un lado tiene



un carácter redistributivo, pues los frutos del crecimiento económico no se transmiten de forma automática a todos los ciudadanos. Y por otro, este efecto redistributivo puede generar en los ciudadanos la adquisición de las capacidades que les permitan un adecuado desarrollo conforme a lo planteado por Sen [1999], más allá de la simple elección entre bienes. Un ciudadano con estas características es más proclive a generar aportes significativos a la sociedad y en definitiva a los procesos de crecimiento económico.

En este sentido, si el PND se concentra exclusivamente en impulsar las cinco locomotoras del crecimiento económico, pero olvida elementos fundamentales que se relacionan con estas, como la educación, la redistribu-

ción de la tierra, el ordenamiento del suelo en las zonas urbanas y rurales, los impactos de la explotación minera en términos de desplazamiento de actividades productivas de sectores como el agrícola hacia actividades dependientes de la riqueza minera y una adecuada ejecución y vigilancia eficientes del gasto social en las regiones; las condiciones de inequidad y pobreza no variarían aun cuando se consigan elevados niveles de crecimiento. Si no es posible determinar con certeza cuál es el nivel adecuado de crecimiento o cómo identificar ese momento, ciertamente es mejor implementar de manera paralela políticas que favorezcan el crecimiento económico y generen recursos, con políticas de tipo social que ejerzan un papel redistributivo.



Referencias Bibliográficas

- Benhabib, J. & Spiegel, M. (1994). The role of Human Capital in economic development evidence from aggregate cross-country data. *Journal of Monetary Economics*, Volume 34, Issue 2, 143-173.
- Cámara Colombiana de la Construcción (2011). *Informe Económico No. 33*. Recuperado de http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe%20Econ%C3%B3mico%20-%20Dic11-%20No.33.pdf
- Leibovich, J. et. Al. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Medina, M. (2011, 2 de octubre). Balance del gobierno Santos: Ni tanto que queme al santo ni... *Razón Pública.com*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2441-balance-del-gobierno-santos-ni-tanto-que-queme-al-santo-ni.html>
- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992). *Economics, Organization and Management*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Montenegro, S., Pardo, R. & Suescún, R. (2001). Petróleo, vulnerabilidad de la Economía Colombiana y Políticas de Estabilización. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.
- Puyana, A. (2001). Riqueza petrolera, políticas macroeconómicas y la pobreza rural en Colombia. En A. Ziccardi (Comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina* (pp. 167-197). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Ortiz, I. (2007). *Guías de Orientación de Políticas Públicas: Política Social*. New York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Naciones Unidas.
- Santos, J.M. (2011). *Informe al Congreso 2011*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Spicker, P. (2009). Definiciones de Pobreza: Doce grupos de significados. En P. Spicker, S. Álvarez & D. Gordon (Eds.), *Pobreza: Un glosario internacional* (pp. 291-306). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sitios Web

- Comisión Económica para América Latina - CEPAL. <http://www.eclac.cl/>
- Banco Interamericano para el Desarrollo – BID. <http://www.iadb.org/>
- Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador>
- Departamento Nacional de Planeación –DNP <http://www.dnp.gov.co/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. <http://www.dane.gov.co/>
- Banco de la República. <http://www.banrep.gov.co/>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. <http://www.minvivienda.gov.co/>

Artículos de prensa

- Bloquean acceso a campo petrolero de Pacífico Rubiales. (2011, 19 de Agosto). *Portafolio*.
- Joyas de la infraestructura vial en Colombia. (2011, 9 de Noviembre). *Portafolio*.
- Se acaban los Planes Departamentales de Agua. (2011, 19 de Noviembre). *El Tiempo*.

