

## INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

El 7 de agosto de 2019 Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Ésta es una fecha histórica y simbólicamente muy importante que invita a una reflexión profunda sobre nuestro pasado y nuestro presente; sobre nuestros logros y debilidades; sobre nuestros aciertos y nuestros errores; pero, ante todo, sobre nuestras potencialidades y nuestro futuro.

Con *Visión Colombia II Centenario: 2019*, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez quiere proponer una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo deberá ser Colombia cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. Por eso, aunque ésta es una propuesta que se origina en el gobierno, el objetivo es que después de esta amplia discusión sea posible construir una propuesta, no de gobierno, sino de Estado.

Más allá de las diferencias políticas e ideológicas –consustanciales a una sociedad abierta y democrática, como la nuestra–, los colombianos debemos y podemos ponernos de acuerdo en unas metas fundamentales y en unas políticas para lograrlas. Este documento propone una visión de mediano y largo plazo, por lo que explícitamente evita entrar en el análisis de la coyuntura y en la discusión sobre los resultados de las políticas del actual o de los anteriores gobiernos.

Este libro es un punto de partida y no de llegada, un punto de referencia y un instrumento útil para ordenar una discusión que lleve a los colombianos a construir propuestas y plantear soluciones para el país que queremos en el segundo centenario.

### DOS PRINCIPIOS RECTORES Y CUATRO GRANDES OBJETIVOS

La visión del segundo centenario se sustenta en unos principios que deben orientarnos –dentro del marco del Estado Social de Derecho establecido en la Constitución– hacia el tipo de sociedad que planteamos para 2019. Estos ideales éticos que deben guiar la propuesta de país hacia la conmemoración de los dos siglos de vida política independiente son dos:

- Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
- Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Estos dos principios son deseables y alcanzables y se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

- Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
- Una sociedad más igualitaria y solidaria.
- Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
- Un Estado al servicio de los ciudadanos.

Para el logro de estos cuatro objetivos se han propuesto estrategias, en las cuales se incluyen breves diagnósticos y se plantean metas específicas y acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base –la situación actual– de cada variable con la información disponible más reciente. Además se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura; las proyecciones de necesidades futuras de recur-

sos para cada estrategia y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras. De esta forma, se llegó a una propuesta que puede ser considerada ambiciosa, pero que es realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr.

Sin pretender creer que es posible inventar un nuevo país, para el segundo centenario Colombia deberá haber avanzado significativamente en todos los campos. Mucho antes de 2019, Colombia habrá consolidado la paz y deberá ser una realidad, a lo largo y ancho del territorio el deseo de Darío Echandía de “un país en el que sea posible pescar de noche”. Este derecho de los colombianos a vivir en paz se deberá plasmar en una tasa de homicidios de 8 por 100.000 habitantes, inferior al promedio que hoy tiene América Latina y muy cercana al de los países desarrollados.

Con un país seguro y con una economía dinámica –creciendo a 6% por año– el objetivo primordial de la política gubernamental deberá estar orientado a una reducción drástica de la pobreza, la eliminación de la indigencia y la ampliación de la igualdad de oportunidades. La pobreza, medida con subsidios, que hoy se sitúa en 45%, deberá caer a 15%, y la indigencia deberá reducirse a 6%. Igualmente, las coberturas en educación –el instrumento fundamental para lograr la igualdad de oportunidades– deberán ser universales, prestando un especial cuidado al logro de 100% de cobertura en la educación preescolar, que hoy en día tiene una tasa muy baja, 44%. La igualdad de oportunidades deberá también plasmarse en el acceso a los bienes y servicios públicos que las personas utilizan en su tiempo de trabajo o en su tiempo libre, como por ejemplo, el espacio público.

El logro de estas metas no será posible si no se continúa y profundiza la reforma del Estado para que éste sea verdaderamente eficiente y al servicio de los ciudadanos. En 2019, el Estado deberá estar funcionando completamente por resultados y el proceso de descentralización habrá madurado con una completa definición de competencias entre la Nación y los entes territoriales. La eficiencia del Estado deberá reflejarse también en una política exterior con la cual Colombia aproveche plenamente

su localización estratégica para convertirse en un país articulador de bloques en el hemisferio y para estrechar sus relaciones con Europa y con Asia. El Estado eficiente será también un papel crucial para que Colombia consiga estándares adecuados de generación, difusión y uso de información por parte de sus ciudadanos.

El logro de las metas sociales, de seguridad y de eficiencia del Estado, requiere que Colombia alcance una economía dinámica como base material para hacerlas realidad. Por ello, hacia 2019, el tamaño del PIB deberá ser dos veces más grande que el de hoy; la economía deberá estar creciendo a 4,5% a partir de 2008, 5% a partir de 2010 y 6% después de 2013, para lo cual la inversión deberá elevarse gradualmente a 25% y el ahorro a 24% del PIB. Hacia esa fecha, el país deberá estar comercialmente vinculado al mundo y con su infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, físicamente integrado a Centro y Suramérica.

Cuando se conmemore el segundo centenario habrá más de once millones de empleos nuevos y la tasa de desempleo deberá haber caído a 5%; se deberán haber sembrado dos millones de hectáreas adicionales entre cultivos temporales y de tardío rendimiento y la producción agropecuaria pasará de 30 a 57 millones de toneladas, con aumentos significativos de productividad en todos los productos. El crecimiento de la economía se sustentará con base en el descubrimiento, innovación y diferenciación de bienes y servicios, para lo cual es imprescindible no sólo la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación, sino 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.

Para el planteamiento de las metas, las estrategias y las políticas para lograrlas, este ejercicio tuvo en cuenta una serie de consideraciones metodológicas y unos criterios de política gubernamental, particularmente en los sectores sociales. En cuanto a las consideraciones metodológicas, en primer lugar, este documento se elaboró teniendo en cuenta tanto teorías –económicas, políticas, sociales– como la historia de Colombia. En este sentido, las afirma-

ciones que se realizan y las conclusiones a las que se llegan y proponen se alimentan tanto de marcos teóricos como históricos y de la experiencia concreta de muchas personas en el ejercicio de gobierno. Así, las conclusiones están, en la medida de lo posible, sustentadas con cifras que comparan el presente con el pasado y la situación actual de Colombia con la de otros países.

En segundo lugar, el análisis y las conclusiones de este documento no son ni pretenden ser neutrales. No es un documento que llega a unas metas teniendo en cuenta unas supuestas condiciones “objetivas” de comportamiento de las personas, las empresas o el gobierno. Este ejercicio no hace parte de la llamada “prospectiva,” porque sus autores no creen que el futuro se pueda predecir o que existan leyes que determinan el curso de la historia de Colombia o de cualquier otra sociedad, e incluso de algún aspecto de la realidad. Por el contrario, aquí se proponen unas metas por convicción política –como una drástica reducción de la pobreza– y se analizan las estrategias y acciones necesarias para obtenerlas, se hace una invitación a los colombianos a que nos pongamos de acuerdo para lograrlas y, por supuesto, se tiene la convicción de que es posible alcanzarlas.

La visión del segundo centenario también se construyó teniendo en cuenta unos criterios de política que deberán guiar las acciones para el logro de las metas planteadas, particularmente en los sectores sociales.

En primer lugar, aprendiendo de la experiencia de varios países y tras años de implementación de las políticas del llamado Consenso de Washington –con diferente grado de intensidad, en cada país–, 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 también su componente cualitativo y plantear estrategias explícitas para alcanzar las metas sociales. En segundo lugar, y relacionado con el anterior, el crecimiento no debe considerarse como un objetivo en sí mismo, sino como un medio para alcanzar las metas de calidad de vida y bienestar de la población.

En tercer lugar, la solución a los problemas sociales no es exclusivamente técnica o de recursos; es sobre todo política e institucional. Tanto o más importante que el monto de los recursos destinados a lograr las metas es adecuar la normatividad, los marcos regulatorios, los arreglos institucionales y obtener los consensos necesarios para implementar las políticas con efectividad.

En cuarto lugar, el éxito de las políticas públicas depende de la existencia permanente de programas de evaluación del gasto que aseguren la eficiencia, eficacia y mayor impacto de las inversiones públicas. Las decisiones para crear, ampliar, suspender o modificar programas y asignaciones presupuestales deben tomarse con suficiente información. Ésta debe ser de calidad, no sólo para poder evaluar la efectividad del gasto, sino sobre todo para eliminar las grandes brechas y asimetrías de información que existen entre la opinión pública, el gobierno y los grupos de interés organizados.

## DE DÓNDE VENIMOS

Para plantear la visión del segundo centenario este documento analiza el punto de partida: define unas líneas de base a partir de las cuales propone las metas, estrategias, programas y políticas para 2010 y para 2019. Pero el documento hace algo más, comienza por resaltar los logros históricos del país en términos institucionales, económicos y sociales porque, pese a todas las dificultades que hemos enfrentado, la de Colombia no es una historia de fracasos y desastres.

Las instituciones republicanas y la democracia, destacables a nivel internacional, deben ser un motivo de orgullo para los colombianos. Aunque el país carece de una buena tradición de estudios de historia política –por razones que es difícil precisar, los departamentos de ciencia política y de historia de las universidades colombianas han reemplazado, erróneamente, la historia política por la historia de la violencia– es posible resaltar que Colombia tiene una de las tradiciones electorales más largas del continente y del mundo; que el país ha sido gobernado por civiles y que esos civiles han hecho un uso limitado del poder. Mientras en muchos países del continente predo-

minaron durante largos períodos los dictadores, los regímenes militares y, en general, los gobiernos por la fuerza, en Colombia ha sido tan fuerte la tradición civilista de nuestras instituciones que el poder ha llegado incluso a caracterizarse, para algunos períodos, como *el poder de la gramática*.

A estas características positivas de Colombia se debe agregar otra que sorprende aún más en tiempos tan políticamente volátiles en la región, y que constituye la prueba ácida de la democracia: en Colombia las fechas electorales son predecibles pero los resultados no lo son.

Estas características de las instituciones republicanas, presentes desde los inicios de nuestra historia independiente, se ampliaron de manera considerable en las últimas décadas del siglo XX, a través del establecimiento de la elección popular de alcaldes en 1986 y de gobernadores en 1991. A esto se sumó la reforma constitucional que, en ese mismo año, incorporó otros mecanismos de participación popular como el referendo, el cabildo abierto y la tutela, amén de otras instituciones que profundizaron la descentralización y la autonomía.

En el campo social, cuando el análisis se amplía más allá de unos pocos años o acaso una década, y se miran las tendencias del largo plazo, se pueden constatar los enormes avances respecto al país que vivieron nuestros abuelos y bisabuelos. Aunque no contamos con información confiable para la época de la Independencia, sabemos que al despuntar el siglo XX la esperanza de vida al nacer de los colombianos era tan sólo 37 años; hoy es 72. Hace 50 años, los colombianos mayores de 15 años apenas habían cursado en promedio 2,2 años de estudios; hoy estudian 7,6 años. A comienzos del siglo pasado, la mortalidad infantil alcanzaba 204 por mil niños nacidos vivos; hoy es 24,4. Reflejando el progreso material del país, es sorprendente conocer que la estatura de los colombianos aumentó, entre 1910 y 2000, más que la de los japoneses, pasando de 1,63 m a 1,71 m para el caso de los hombres y de 1,50 a 1,58 m para el de las mujeres. Esta estadística es especialmente significativa si se tiene en cuenta que cada centímetro adicional es equiparable a diez años de desarrollo.

La pobreza medida a través de índices como el de calidad de vida o el de necesidades básicas insatisfechas ha mejorado continuamente. Incluso la pobreza calculada a través de los ingresos ha disminuido, pese al elevado deterioro que experimentó a finales de los años noventa. Hacia 1900 la pobreza se estima en 92%, en 1950 había bajado a 85% y para 2004 el nivel de pobreza en el país es de 52,6%, pero aún con amplias diferencias regionales.

El significativo mejoramiento en los niveles de vida de los colombianos fue en parte posible gracias al avance en las condiciones materiales que propició la economía nacional. El desarrollo económico mejoró la situación en la que vivía una importante proporción de la población colombiana, que pasó de 4,7 millones al comenzar el siglo XX a unos 45,3 millones en 2004. Desde comienzos de siglo, el producto interno bruto se multiplicó por cien y el ingreso per cápita por nueve. Desde mediados de la década de 1930, la economía sólo se contrajo en un año, 1999. Además, el país se ha caracterizado por tener un crecimiento que, sin ser excepcionalmente alto a nivel internacional, ha sido muy estable. Como otros países que dependen de la exportación de bienes primarios, Colombia recibió considerables choques externos y, aun así, mantuvo su estabilidad. El país evitó contracciones económicas súbitas, hiperinflaciones y crisis de la deuda externa que, en general, golpearon duramente muchas economías en desarrollo a lo largo del siglo XX.

Colombia no perdió, por el contrario ganó la década de los ochenta: junto con Kenya fue el único entre todos los países del mundo en desarrollo que en los ochenta continuó honrando sus obligaciones externas, sin siquiera reestructurar su servicio de la deuda.

En muchas otras áreas el país tiene logros para mostrar. Por solo mencionar algunos, vale decir que Colombia se ha distinguido en la Sociedad de Naciones por haber consolidado una prensa libre e independiente y por ser uno de los países –incluyendo los industrializados– donde la mujer ha alcanzado las más altas posiciones en cargos públicos y privados. Hombres y mujeres del país se han distinguido y han logrado honores a nivel mundial en las artes, las ciencias, el deporte y la música.

Es claro entonces que, en una visión de largo plazo, los avances de Colombia han sido importantes, especialmente si se tiene en cuenta que en las últimas décadas éstos se obtuvieron en un contexto de inseguridad y violencia, propiciado por la expansión de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. El que las instituciones republicanas y la democracia hayan sobrevivido a los carteles de la droga y al crecimiento de los grupos alzados en armas, financiados por actividades ilícitas; que los indicadores sociales hayan experimentado una continua mejoría; y que la economía haya podido expandirse en condiciones tan difíciles, son una muestra de las fortalezas y el potencial del país y sus instituciones.

## DÓNDE ESTAMOS

Pese a todos los avances, existen aún grandes brechas dentro del país. Son preocupantes las enormes desigualdades en los servicios sociales, en el acceso a servicios públicos y en el desarrollo de la infraestructura de las zonas urbanas y rurales. Para dar algunos ejemplos, se pueden mencionar las diferencias educativas existentes entre el campo y la ciudad. En 2003 los colombianos de 15 años y más estudiaron en promedio 7,6 años; sin embargo, los habitantes de las zonas rurales sólo alcanzaron niveles de 4,9 años, frente a 8,5 años promedio en las zonas urbanas. Asimismo, mientras la cobertura de agua potable alcanzó 99% en Bogotá, en los municipios del Pacífico sólo fue de 45%. Las brechas entre hombres y mujeres son igualmente preocupantes: mientras la tasa de desempleo de los primeros es de 10,6%, la de las segundas alcanza 17,7%, con el agravante de que, para igual capacitación, los hombres reciben remuneraciones salariales significativamente mayores que las mujeres.

Nuestro país se ha quedado además rezagado en muchas áreas respecto a otros países, incluso en el contexto latinoamericano. En niveles de ingreso per cápita Colombia está por debajo de los llamados países de ingresos medios: según datos del Banco Mundial, para el período 1990-2002 el PIB per cápita del país fue, en promedio, de US\$2.288, frente a la media de US\$4.655 para dicho grupo de países. El promedio de los países de ingresos altos,

por su parte, fue de US\$30.450 para el mismo período. Además de contar con menores ingresos, la distribución en el país es muy desigual. De hecho, junto con Brasil y Chile, Colombia presenta uno de los niveles más altos de desigualdad en los ingresos entre los países en desarrollo medidos a través del coeficiente de Gini.

Asimismo, las tasas de escolaridad del país presentan importantes rezagos: mientras los países avanzados tuvieron una tasa de escolaridad para el nivel preescolar de 90,4% entre 1990 y 2002, en Colombia sólo alcanzamos 44,9%. Entre otros indicadores representativos, según la UIT, mientras en los países avanzados existen más de 50 teléfonos móviles por cada 100 habitantes, en Colombia sólo hay 33. Nuestra infraestructura de carreteras y de puertos, pese a los avances de los años recientes, dejan aún mucho que desear.

Lo mismo sucede con nuestras estadísticas institucionales, en términos del cumplimiento de la ley y de la estabilidad de los contratos que, pese a la recuperación de los últimos años, explican por qué las tasas de inversión privada y extranjera no han sido más altas.

## TRES CONDICIONES DETERMINANTES

Para el logro de los cuatro objetivos antes mencionados, Colombia deberá asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo:

- Un mundo en transformación.
- Un territorio privilegiado.
- Una población en transición.

En primer lugar, Colombia debe entender y adaptarse a los cambios dramáticos que tienen lugar en la economía mundial. Desde finales del siglo XIX, cuando dos grandes áreas económicas nuevas –los Estados Unidos y Australia– se incorporaron a la economía mundial, el planeta no había experimentado un proceso semejante al fenómeno que se observa desde hace ya algunos años con China, India y Rusia. China es ya la segunda economía del mundo e India la cuarta (medidas en paridad del poder adquisitivo); dentro de 15 años China será la primera. Hoy en día, el ingreso per cápita de China es una octava parte del de los Estados Unidos y, si dentro de 50 años esa brecha se reduce a la mitad, China



estará generando un ingreso anual equivalente a 40 trillones de dólares, cuatro veces el tamaño del PIB de los Estados Unidos en la actualidad.

Como consecuencia de estos procesos, los precios de los bienes básicos continuarán subiendo, al igual que los de los bienes de capital. Por su parte, los precios relativos de los bienes intensivos en mano de obra bajarán debido a su abundancia en esos países. La inversión de China, India y los otros países asiáticos aumentará —ya lo está haciendo—, no sólo dentro de sus países sino en el resto del mundo. Esto como respuesta a la necesidad de abastecerse de insumos y materias primas, pero también para competir en grandes mercados externos.

En este contexto, las oportunidades para la economía colombiana serán enormes y no estarán restringidas a la existencia de relaciones directas con el mercado chino, indio o ruso. Por ejemplo, a causa de la bonanza en la construcción que experimenta China, el precio del cemento ha subido considerablemente y, gracias a ello, Colombia está exportando a Estados Unidos dos millones de toneladas, que representan 10% de las importaciones totales de cemento de ese país. Un proceso semejante sucederá con muchos otros bienes básicos, minerales y productos agrícolas, cuya demanda está creciendo y, en consecuencia, también lo están haciendo sus precios. La importancia de estos procesos de transformación no se limita a lo que sucede en los mercados de China o India; sus efectos se verán —ya se están viendo— sobre la economía mundial en su conjunto. El reto para Colombia es entonces apropiarse de las oportunidades que se están generando.

En segundo lugar, es importante tener claro que Colombia sólo se beneficiará de las oportunidades de esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, variedad y situación geográfica de su territorio, a la vez que asimila los costos que éste le genera para proveer ciertos bienes públicos como gobernabilidad y seguridad. El territorio de Colombia genera beneficios, pero también costos.

El modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia, con sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país

ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos y su diversidad climática. La economía deberá incorporar plenamente y emplear eficientemente todos los recursos con que cuenta el país; además de capital físico y trabajo, Colombia dispone de recursos naturales como la tierra, los minerales, la localización, el paisaje y el talento humano. La integración a una economía mundial en expansión requiere utilizar recursos que históricamente jamás se aprovecharon y emplear de forma eficiente otros, inadecuadamente utilizados, a causa de la tendencia de la economía nacional a volcarse sobre el pequeñísimo mercado interno.

El incremento en la productividad es una de las consecuencias más benéficas del comercio internacional para países que, como Colombia, han estado históricamente aislados de la economía mundial. Por esa razón, este documento le presta una atención especial a la importancia de consolidar el mercado externo colombiano con base en el desarrollo de sectores con gran potencial. El sector agropecuario es uno de ellos. Su desarrollo se deberá basar en el aumento del área sembrada, la recomposición del uso de la tierra de acuerdo con su verdadera vocación, el aumento de la productividad y en la agregación de valor. Por razones económicas, de progreso social y de seguridad, el desarrollo de Colombia pasa necesariamente por el campo. En el sector agropecuario, como en otros, Colombia tiene ventajas comparativas que debe utilizar productivamente, agregando valor a los productos y servicios de exportación, a través de la innovación tecnológica, la diferenciación de los productos y los llamados encadenamientos “hacia adelante” y “hacia atrás”, generando por esta vía ventajas competitivas que le permitirán una inserción exitosa en los mercados externos.

Aprovechadas adecuadamente, las características del territorio son un gran activo que Colombia debe aprovechar a plenitud. Pero el territorio que tenemos, con una de las geografías más abruptas del planeta y con unas fronteras interiores, en gran medida determinadas por el hecho de que casi 50% del territorio está aún cubierto de bosques, genera dificultades enormes para la provisión de bienes y servicios públicos como seguridad y justicia. Este

documento presta por tanto particular atención a las implicaciones del territorio en la gobernabilidad, en el medio ambiente y, por supuesto, en la economía y la infraestructura.

Finalmente, Colombia debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos.

En 2019 el país tendrá diez millones de habitantes más, una población que en promedio será más vieja y que vivirá, en una mayor proporción, en las áreas urbanas.

Los habitantes del país demandarán un número creciente de cupos escolares, servicios de salud, viviendas, zonas verdes en las ciudades y pagos de pensiones, dentro de una larga lista de servicios. Esa población adicional ejercerá también más presiones sobre los recursos públicos y, por lo tanto, la llegada de nuevos ciudadanos será un motivo más para que el sector público propenda por mejorar la calidad del gasto y por unas cuentas fiscales equilibradas y sostenibles durante los próximos años.

Teniendo en cuenta entonces las tres condiciones determinantes aquí expuestas, los criterios señalados anteriormente y los principios fundamentales que orientarán el logro de la visión, cuando se conmemoren dos siglos de vida independiente Colombia deberá haber transformado sus propuestas en metas tangibles, a través del cumplimiento de los cuatro objetivos que se describen a continuación.

### **UNA ECONOMÍA QUE GARANTICE UN MAYOR NIVEL DE BIENESTAR**

Este objetivo tiene como propósito generar una base material que haga posible el cumplimiento de las metas propuestas, al incrementar el ingreso por habitante y poner a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Hay que tener presente que los recursos del sector público provienen de la economía, fundamentalmente de las empresas del sector privado, de los impuestos que gravan las utilidades que éstas generan y los salarios que pagan a sus trabajadores. Así, cuantas más empresas existan –grandes y pequeñas– y cuanto más crezcan y se desarrollen, ma-

yores serán los recursos para la provisión de bienes públicos y para la inversión social.

Para 2019 Colombia deberá contar con una estructura productiva que incorpore y aproveche plenamente –además del capital y el trabajo– recursos como la tierra, los mares, la biodiversidad, el paisaje y la localización geográfica. Para hacer esto posible, el país deberá estar integrado al mundo, pues el mercado interno es demasiado pequeño para absorber el potencial de producción agropecuaria, minera, manufacturera, de servicios y de talento humano. Para dar tan solo un ejemplo, el área sembrada agrícola de Colombia es 4,2 millones de hectáreas con un potencial de más de diez millones de hectáreas y, aun así, ya es un exportador neto de productos agrícolas.

Lo anterior pone en evidencia que un incremento de la producción tiene que realizarse especialmente para los mercados externos. Además, el pleno empleo de los recursos productivos requiere una economía interconectada eficientemente a su interior, con sus vecinos y con el mundo, y un desarrollo fundamentado en la ciencia, la tecnología y la innovación. Mucho antes de 2019 se habrá resuelto el problema fiscal y este tema ya no deberá ocupar energía y tiempo de la agenda pública. Hacia 2010 la economía debe estar creciendo a 5% por año y, a partir de 2014, lo hará a 6%. De esta forma, el PIB se duplicará y el ingreso per cápita deberá elevarse a US\$3.811 hacia 2019.

Este objetivo se desarrollará a través de ocho estrategias: a) consolidar una estrategia de crecimiento; b) afianzar la consistencia macroeconómica; c) desarrollar un modelo empresarial competitivo; d) aprovechar las potencialidades del campo; e) aprovechar los recursos marítimos; f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo; g) asegurar una estrategia de desarrollo sostenible; y h) fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico.

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

Para el logro de las metas anteriormente planteadas, Colombia deberá crecer en 2008 a 4,5%, a partir de 2010 a más del 5% y de 2014 a una tasa de 6% por año. Con este crecimiento la economía será,

en 2019, 2,1 veces más grande y con una estructura diferente a la actual. Parte de esta expansión podrá hacerse con base en las empresas, los sectores y los inversionistas que existen hoy en día; pero será imprescindible atraer empresas e inversionistas a nuevos sectores y regiones que hoy no están incorporados a la economía nacional. Si no se logra involucrar a esos nuevos actores, Colombia difícilmente podrá crecer a las tasas esperadas ni lograr las metas sociales que aquí se proponen.

Teniendo en cuenta esos nuevos actores económicos, la estrategia de crecimiento requiere políticas en dos dimensiones: a) cambios tanto en la oferta como en la demanda de la estructura productiva; y b) asegurar la apropiación de los retornos esperados de la inversión. Con relación a lo primero, por el lado de la demanda el crecimiento deberá estar jalonado por la inversión, que deberá subir a un 25% del PIB hacia 2019 (hoy se encuentra en 17,1%), y por las exportaciones. El crecimiento de la inversión se materializará principalmente en el aumento de la demanda por maquinaria y equipo en la industria manufacturera y la agricultura; en la construcción de 3,9 millones de viviendas y en obras de infraestructura; y en una drástica ampliación de las siembras de cultivos de tardío rendimiento. El crecimiento de las exportaciones es fundamental para aprovechar los inmensos recursos que el país posee, incluyendo los recursos naturales, cuya explotación no es factible ni rentable si se realiza para el mercado interno. Así, por el lado de la oferta, Colombia requiere, como ya se ha dicho, aprovechar los recursos naturales como los minerales, las tierras, la localización, las aguas y el paisaje, en donde tiene claras ventajas comparativas. A estos recursos deberá progresivamente agregárseles valor, transformando estas ventajas comparativas en ventajas competitivas, para lo cual será crucial ampliar la cobertura y elevar la calidad de la educación en todos los niveles, y mejorar drásticamente su infraestructura.

Para atraer la inversión requerida, Colombia deberá minimizar los riesgos de apropiación de los retornos de ésta, en especial para las empresas, inversionistas y sectores que nunca han estado en el país. Esto implica consolidar la política de seguridad, racionalizar el sistema tributario –considerado

el más serio problema regulatorio de Colombia–, continuar y profundizar el ajuste fiscal e incrementar el ahorro nacional. La literatura más reciente del desarrollo señala que con este tipo de medidas es posible lograr una irrupción del crecimiento, pero señala también que para poder convertir una irrupción temporal en permanente es necesario actuar finalmente sobre todas las variables que actúan sobre la oferta y la demanda: la infraestructura, el sistema educativo, la inversión en ciencia y tecnología y la capacidad para innovar.

### **Afianzar la consistencia macroeconómica**

El escenario macroeconómico para el período 2006-2019 tiene como premisa que la inversión alcance el nivel de 25% del PIB al final del período y el ahorro doméstico aumente hasta 23,9%, con un déficit de la cuenta corriente de 2,2% entre 2006 y 2010; y a partir de ahí reducirlo a 1,0% del PIB. La cuenta de capitales está basada principalmente en los flujos de inversión extranjera directa, cerca de 2,5% del PIB (lo cual implica montos entre US\$2.500 y \$4.500 millones por año), los flujos de crédito externo neto del gobierno son negativos a partir de 2010, y el financiamiento externo neto del sector privado es apenas de 0,2% del PIB en los primeros años e inferior a 0,2% después de 2010. De esta forma, la cuenta de capital se estima en 2,8% del PIB hasta 2010, y al final del período es del orden de 1,3% del PIB, dando lugar a una acumulación de reservas de 0,4% del PIB por año, con lo que el saldo al final de 2019 ascenderá a US\$23.000 millones.

El sector privado será protagonista en la ejecución de proyectos de inversión, pues su participación aumentará de 10,1% en 2005 a 18,3% en 2019. Del mismo modo, el ahorro privado crecerá en forma progresiva de 11,2% a 18% en el mismo período. La inversión pública se duplicará en términos reales durante el período y será del orden de 6,8% del PIB. El ahorro público aumentará de 5,0% a 6,0% del PIB, lo cual refleja mejoras en el balance fiscal; sin embargo, el ajuste de los próximos años estará orientado más a mejorar la calidad de lo realizado en años recientes, y no a grandes reducciones del déficit, teniendo en cuenta que hay grandes contingencias en el frente de pensiones y petróleo que



afectarán los ingresos y los gastos del sector público no financiero (SPNF).

En términos de balances, el sector público disminuirá durante todo el período hasta situarse en un déficit de 0,6%. Por su parte, el sector privado presentará un déficit que en promedio oscila entre 0,2% y 0,4%. La gradualidad del ajuste del exceso de gasto que subsiste en el sector público se financiará con el ahorro externo. Sin embargo, esta situación es sostenible, teniendo en cuenta que el déficit del sector público es muy bajo, y consistente con una reducción de la deuda pública a niveles inferiores a 38%, gracias al mayor crecimiento económico. De cualquier manera, la credibilidad del ajuste en el sector público dependerá de la sostenibilidad del mismo en el largo plazo.

La meta de inflación para el período se reducirá gradualmente de 5,0% a 3,0%, y el índice de tasa de cambio al final del período será de 125, producto de una devaluación real promedio anual de 0,6%. La meta de 3,0% de inflación es considerada de largo plazo por el Banco de la República.

Más allá de contribuir a la consolidación del ajuste fiscal, Colombia requiere un sistema tributario más equitativo y racional que el actual. Dependiendo de las circunstancias, en los próximos años se deberá rediseñar progresivamente el sistema impositivo de acuerdo con un portafolio de opciones que incluye modificaciones a pensiones; a los impuestos nacionales –IVA, renta, hidrocarburos, comercio exterior–; a los impuestos territoriales; al régimen de transferencias; y a las rentas parafiscales. En general, el nuevo sistema impositivo que debe ir construyéndose requiere tres condiciones: a) eliminar la transitoriedad de los impuestos; b) simplificar el sistema; y c) hacerlo predecible.

Colombia no debe continuar introduciendo reformas tributarias o pensionales anuales. En el sistema pensional se debe continuar reduciendo el costo del pasivo pensional sobre el balance fiscal; tomar medidas para lograr un mayor equilibrio entre cotizaciones y beneficios; y profundizar el componente de solidaridad.

En IVA, debe ampliarse la base tributaria y reducirse el número de tarifas, inicialmente a un máximo de tres y eventualmente a sólo una; hoy existen diez

tarifas. En renta, deberá reducirse la tarifa a un nivel alrededor de 30%; marchitar las exenciones que hoy tienen algunas regiones y sectores; y ampliar gradualmente la base para incluir a más personas naturales y, eventualmente, los ingresos de pensiones. En cuanto a los impuestos a los hidrocarburos, se deberá lograr recaudos como porcentaje del PIB similares a los de países como Perú, Chile o Argentina.

En relación con los tributos territoriales, deberá continuarse con la actualización y conservación de los catastros, generalizar el procedimiento del autoavalúo y tomar medidas para la adopción de un marco sancionatorio y procedimental propio para las regiones.

En el régimen de transferencias –cuya fórmula actual expira a finales de 2008– se requiere garantizar la estabilidad de los recursos para los entes territoriales y, simultáneamente, hacerlos sostenibles para el gobierno central, para lo cual se puede considerar la posible indexación de las transferencias con el índice de precios al consumidor.

### **Desarrollar un modelo empresarial competitivo**

Para 2019, el sector productivo deberá estar en capacidad de aprovechar las ventajas comparativas y generar ventajas competitivas, innovando y generando valor agregado, adaptándose a los mercados internacionales y aprovechando y creando nuevas oportunidades. Para lograrlo será fundamental implementar medidas –como la racionalización del sistema tributario antes planteado– para asegurar la estabilidad jurídica de la inversión, que se manifiesta hoy como uno de los mayores retos a abordar; se espera que contribuya a este propósito la ley del inversionista aprobada en el Congreso (Ley 963 de 2005). Con estas y otras medidas las exportaciones como porcentaje del PIB deberán situarse en 25% (hoy están en 17%) y el acervo de la inversión extranjera en 30% del PIB (hoy de 22,8%).

En los años venideros, las empresas colombianas deberán desarrollar la cultura de la calidad, la certificación y la normalización técnica, tal que, en 2019, 80% de las empresas exportadoras estén certificadas (hoy están 8,5%). Colombia debe propo-

nerse incrementar gradualmente la inversión total en investigación y desarrollo hasta llegar a 1,5% del PIB en 2019 (hoy es 0,21% sólo la pública) y ampliar el financiamiento a las empresas de modo que la relación de la oferta monetaria ampliada (M3) al PIB llegue a 80% (hoy está en 40%).

### **Aprovechar las potencialidades del campo**

El sector agropecuario deberá ser un motor del crecimiento, de la generación de empleo y de la modernización del aparato productivo en los próximos años. Para ello, el país deberá aprovechar las ventajas que ofrece su geografía, representadas en unos ciclos climáticos más continuos, una variedad muy alta de ecosistemas, una oferta excepcional de biodiversidad y recursos genéticos, además de abundantes fuentes de agua y una gran dotación de suelos productivos.

A 2019 será posible ampliar el área sembrada en más de dos millones de hectáreas, incrementar la producción en 27,3 millones de toneladas y generar casi tres millones de nuevos empleos derivados directamente de la producción primaria.

Para lograr estas metas será necesario reconvertir la ganadería con sistemas pecuarios semi-intensivos, incrementando la capacidad de carga de 0,6 a 1,5 reses por hectárea; introducir sistemas productivos de acuerdo con la vocación del suelo; estimular el desarrollo del mercado de tierras; y redistribuir la tierra resultante de la extinción de dominio. Además, se deberá aumentar la cobertura de los distritos de riego en unas 300.000 hectáreas.

La transformación del campo requerirá también el desarrollo de una oferta de servicios financieros para el sector rural y el aprovechamiento de los recursos genéticos, que deberá incluir el desarrollo de producción de semillas y materiales reproductivos y un impulso a la bioprospección: la caracterización y evaluación de los recursos genéticos.

Finalmente, será fundamental que para 2019, 100% de las cadenas agropecuarias y alimentarias cuenten con estatus sanitario, para lo cual se requerirá un adecuado sistema de información con cobertura nacional.

### **Aprovechar los recursos marítimos**

En 2019, Colombia habrá replanteado su visión de los océanos, a los cuales históricamente les ha dado la espalda. Para esto, deberá incorporar los 928.660 km<sup>2</sup> de territorio marítimo –44,8% de la extensión total del territorio– al desarrollo del país, aprovechando las potencialidades, no sólo del mar, sino de las zonas continentales a través del biocomercio y el turismo. El país deberá potenciar la función de enlace a través del mar entre los países de las cuencas del Caribe y el Pacífico, Suramérica y el mundo.

Será esencial para este propósito promocionar la cultura marítima desde las instituciones educativas y generar conocimientos científicos y tecnológicos sobre los espacios oceánicos, las zonas costeras e insulares. Para que todo esto sea posible, se requerirá una nueva institucionalidad para el manejo de estos temas, que eventualmente podría ser un departamento administrativo o un nuevo ministerio. A partir de 2006, los planes de desarrollo deberán incluir un capítulo sobre los océanos y hacia 2019 deberá existir una Ley de Océanos como marco legal específico e integrador de esta temática.

### **Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo**

Pese a los avances de la última década –resultado de mantener los niveles de inversión pública y elevar la participación privada–, Colombia requiere una infraestructura eficiente para el crecimiento económico y el desarrollo social del país: con cobertura universal, que esté al alcance de toda la población y las empresas; que permita aprovechar las oportunidades de la globalización e integre al país con el mundo, en general, y con el eje Panamá-Puebla y con Suramérica, en particular; con esquemas empresariales eficientes; con creciente participación del sector privado; y con un marco institucional y normativo que fomente la inversión, la eficiencia y la innovación.

### *Transporte*

Dadas las complejidades geográficas, Colombia deberá promover el uso de los diferentes modos e incentivar el transporte multimodal con centros de transferencia en lugares estratégicos, incluyendo los pasos de frontera. En carreteras, el país deberá consolidar los grandes corredores de velocidad: a) en sentido norte-sur: la nueva Troncal de Occidente, Troncal del Magdalena, Troncal Central del Norte y Marginal de la Selva; y b) en sentido oriente-occidente: el corredor Tumaco-Río Putumayo, que incluye la Transversal Tumaco-Puerto Asís; la Transversal del Pacífico; el corredor Buenaventura-Puerto Carreño, que incluye la Transversal Buenaventura-Bogotá-Puerto Gaitán; la Transversal Media Luna de los Valles Fértiles; y la Marginal del Caribe.

Como parte de este proceso y de la pavimentación de la red arterial, hacia 2010 Colombia deberá tener 1.250 km adicionales de carreteras con capacidad vial ampliada (ancho de carril y ancho de berma, terceros carriles y dobles calzadas) y hacia 2019 otros 2.550 km en estas condiciones. Además, hacia 2019 deberán existir 21.000 km de vías arteriales pavimentadas (hoy están 16.600 km).

En cuanto a la infraestructura aérea, deberá aprovecharse la situación estratégica de Colombia para convertirse en proveedor regional de servicios aeronáuticos y desarrollar *hubs* de servicios, para lo cual se deberá vincular capital privado a los aeropuertos de Bogotá y San Andrés y Providencia, e integrar los aeropuertos Olaya Herrera y Rionegro. En 2019, el 100% de los principales aeropuertos deberá estar en óptimo nivel de servicio (hoy sólo lo está un 15%).

Para el desarrollo portuario, Colombia deberá aprovechar su situación estratégica sobre el principal corredor de tráfico mundial de comercio marítimo, para ampliar hacia el 2019 a 285 millones de toneladas por año la capacidad portuaria de uso público (hoy son 150 millones de ton/año). Para el cumplimiento de este propósito se deberán consolidar las nueve regiones portuarias, modernizar la infraestructura portuaria de Buenaventura y emprender un desarrollo portuario alternativo en el Pacífico.

Colombia debe seguir corrigiendo el error histórico de haber abandonado la navegación fluvial.

Ante la extensión territorial y los costos del transporte, Colombia cuenta con muchas posibilidades para aprovechar el modo fluvial para carga y pasajeros. Así, para el 2019 el país deberá tener 80% de navegación mayor permanente en la red arterial fluvial (hoy sólo tiene 39%) y movilizar 10% de la carga (hoy sólo moviliza 3%).

Finalmente, también será necesario continuar articulando la red férrea de forma tal que hacia 2019 movilice unos 90 millones de toneladas de carga (hoy moviliza unos 46 millones).

### *Telecomunicaciones*

Este sector deberá contribuir a consolidar una sociedad informada, conectada e integrada al entorno global, para lo cual deberá incorporar continuamente los últimos desarrollos tecnológicos, particularmente adecuarse a la convergencia de redes, terminales y servicios. Además, el sector deberá propender por una cobertura adecuada y acceso universal para toda la población. Todo esto requiere el desarrollo del marco institucional y normativo que fomente la competencia, incentive la innovación y reconozca la convergencia de los mercados. Así, hacia 2019 Colombia deberá tener una penetración de telefonía móvil de 60% (hoy es 33%); y en Internet de 60% en banda ancha (hoy es 7,9%, sin banda ancha). Se espera, también, que el 100% de la televisión sea digital (hoy la transmisión es de tecnología análoga).

### *Minas y energía*

El potencial en estos recursos es gigantesco. Colombia debe posicionarse como un *cluster* regional energético, garantizando el abastecimiento en el largo plazo con señales claras de formación de precios; utilizando las posibilidades en los biocombustibles; armonizando los marcos regulatorios e identificando las señales económicas para la expansión de la oferta del sector eléctrico y de las actividades de distribución y comercialización.

En el área de hidrocarburos y sus derivados, se deberá continuar con la vinculación de capital privado a los proyectos de inversión de Ecopetrol; y en gas natural, consolidar la política de libertad de exportaciones. Tanto o más importante, Colombia de-

berá hacer un enorme esfuerzo en el conocimiento del subsuelo. Hoy en día sólo se conoce alrededor de una cuarta parte del subsuelo, razón por la cual una de las prioridades en los próximos años será llegar a un cubrimiento de 75% del territorio con exploración geológica.

Por otra parte, Colombia deberá aumentar a 99,4% su cobertura de servicio de energía en zonas interconectadas (hoy es 90%); incrementar la capacidad de generación a 16.017 MW (hoy es 13.398 MW); adicionar nuevas reservas de petróleo en 3.500 millones de barriles al año 2019 y llegar a exportar 100 millones de toneladas de carbón (hoy exporta 50,9 millones).

Por último, en el sector de la minería, Colombia deberá mantenerse durante los próximos años entre los cinco países de Latinoamérica destino de las inversiones del mundo y duplicar la producción minera.

### **Asegurar una estrategia de desarrollo sostenible**

En 2019 Colombia deberá alcanzar sus metas de desarrollo económico y social con fundamento en el aprovechamiento sostenible del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad. Deberá para esto enfatizarse en la inclusión de criterios ambientales en los procesos de planificación sectorial y territorial, y definir un marco regulatorio moderno y eficaz. Con esto, en 2019 los procesos de pérdida o degradación de los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos deberán haber disminuido o revertido, y los problemas de contaminación de los centros urbanos e industriales deberán haber caído a niveles tolerables hacia el 2019.

Como resultado de esta estrategia, Colombia debe llegar a reforestar 40.000 hectáreas anuales (hoy reforesta unas 16.000) y haber disminuido a este mismo nivel la tasa de deforestación; además de esto, deberá alcanzar una oferta forestal productiva de 1,2 millones de hectáreas (hoy hay unas 145.000).

En 2019, el 100% de las cuencas, páramos y ecosistemas acuáticos que abastecen poblaciones de más de 50.000 habitantes deberán tener planes de

manejo implementados (hoy sólo lo tienen 5%). Hacia esa fecha, todas las ciudades y corredores industriales deberán cumplir con las normas que aseguran concentraciones máximas de partículas en la atmósfera (hoy superan los límites Bogotá, Cali y Medellín). Por último, será esencial ajustar la estructura del sistema nacional ambiental para que éste garantice el alcance del modelo de desarrollo sostenible.

### **Fundamentar el crecimiento en el desarrollo científico y tecnológico**

Para aprovechar plenamente las ventajas comparativas de Colombia y poder transformarlas en ventajas competitivas, la ciencia, la tecnología y la innovación serán claves. Pese al avance de los últimos años, existen aún impedimentos al desarrollo de estas actividades, incluyendo las fuentes de financiación pública, insuficiente apoyo y apropiación del sector privado y la escasa relación entre universidad y empresa. Por estas razones, hacia el 2019 la economía deberá estar fundamentada en la producción, difusión y uso del conocimiento para el pleno aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

Para el logro de estos propósitos, se deberá crear y fortalecer un nuevo marco institucional, con el fin de que los recursos y esfuerzos se utilicen en forma armónica. Éste deberá consolidar un sistema nacional de información e indicadores en ciencia, tecnología e innovación, que no existe en la actualidad. En 2019, Colombia deberá cumplir con el indicador internacional que señala que al menos 0,1% de la población esté consagrada a estas actividades (unas 55.000 personas) y, en esa fecha, deberá contar con 20 centros de investigación de excelencia y de desarrollo tecnológico consolidados. Dos resultados significativos para esa fecha serán ubicar a cinco universidades colombianas entre las 400 mejores del mundo –hoy sólo existe una, Los Andes, de acuerdo con “The Times Higher Education Supplement”– y –producto de un gran esfuerzo– elevar la inversión en ciencia y tecnología a 1,5% del PIB, con una participación privada de 50%.

## UNA SOCIEDAD MÁS IGUALITARIA Y SOLIDARIA

Este objetivo, junto con el de ciudadanos libres y responsables, propone maximizar dos valores fundamentales de la Constitución Política: la igualdad y la libertad. Estos dos valores son igualmente deseables y no se puede ni se debe sacrificar uno a costa del otro: la libertad llevada al extremo es la del zorro en el gallinero; es la del fuerte a costa de los débiles. Por su parte, la igualdad llevada al extremo —particularmente la de resultados, no la de oportunidades— lleva necesariamente a sacrificar la libertad, incluyendo la libertad de empresa, de creación y de expresión.

El objetivo de “una sociedad más igualitaria y solidaria” plantea que Colombia en 2019 deberá haber logrado una drástica reducción de la pobreza y un avance decisivo en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se parte del principio de que para lograr este objetivo el Estado debe actuar: el mercado no sólo no opera en muchas áreas, sino que en otras donde lo hace tiene fallas. Se supone además que, bajo la dirección del Estado, la sociedad debe ser activamente solidaria con los más pobres y con quienes son víctimas de diferentes tipos de discriminación. Este objetivo pretende una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo, sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan —o deberían utilizar— en su tiempo libre, como el espacio público. Este objetivo se desarrolla con tres estrategias: a) cerrar las brechas sociales y regionales; b) construir ciudades amables; y c) forjar una cultura para la convivencia.

### Cerrar las brechas sociales

Con esta estrategia se aspira que para 2019 todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y en la calidad a un conjunto básico de servicios: educación, una seguridad social equitativa y solidaria, y mecanismos de asistencia social efectivos. Así, se pretende que todo colombiano pueda generar y proteger los activos necesarios para su desarrollo personal y social.

Las metas más destacables por lograr con esta estrategia a 2019 son: aumentar la esperanza de vida al nacer de los colombianos a 76,5 años (hoy 72,2); afiliar a la seguridad social en salud (régimen subsidiado y contributivo) al 100% de los colombianos (hoy 66% en el subsidiado); equiparar el plan de beneficios de los dos regímenes (hoy brecha de 44%); reducir la mortalidad infantil a 14 por mil niños nacidos vivos (hoy 24,4); lograr y mantener coberturas universales en educación preescolar (hoy 44,9%), básica primaria (hoy 114,6%) y básica secundaria (hoy 75,5%); llegar a 11,3 años en promedio de educación para personas entre 15 y 24 años (hoy 8,7 años); lograr una tasa de cobertura bruta de 40% en educación superior (hoy 25,7%); reducir la tasa de desempleo a 5,0% (el promedio anual de 2004 fue 13,6%); reducir el índice de pobreza medido con subsidios a 15% (hoy en 45,1%) y el de indigencia a 6% (hoy 17%).

El logro de estas metas requiere, entre otras acciones, un incremento permanente de la eficiencia del gasto social y una mejora continua en su focalización. Se debe generar la información que permita focalizar el gasto hacia los más pobres y realizar evaluaciones periódicas a los programas. Para que la información sea pertinente deberá ser pública y en tiempo real. Asimismo, es necesario consolidar el Sistema de Protección Social (SPS), a través del cual se busca proteger a la población más pobre y vulnerable, mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social.

### Construir ciudades amables

Construir ciudades amables requiere construir vivienda digna, espacios públicos adecuados, acceso a servicios públicos y sistemas de movilidad para 77% de los colombianos que vivirán en los centros urbanos en 2019. Esto sólo será posible aplicando un modelo de desarrollo urbano planificado, que genere espacios en los cuales los ciudadanos puedan hacer buen uso de su tiempo libre y relacionarse unos con otros; sin restricciones en la cobertura de servicios públicos, como agua potable y saneamiento básico, y con sistemas de transporte público que integren todas las actividades urbanas y que estén al alcance de todos.



En 2019 el espacio público de las ciudades de más de 100.000 habitantes deberá aumentar a 10 m<sup>2</sup> por habitante (hoy es 4 m<sup>2</sup>). Para evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios se deberán construir 3,9 millones de viviendas nuevas y se deberán mejorar cerca de 804.000 viviendas, con lo que se logrará reducir el déficit total de vivienda a 12% (hoy 30%). Para hacer esto posible se requiere mayor intermediación del sistema de financiación de vivienda y que éste atienda a hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal, de forma tal que la relación de cartera hipotecaria a PIB llegue a ser mínimo de 12,5% en 2019 (hoy 5,9%).

Las coberturas urbanas de acueducto y alcantarillado deberán ser de 100% (hoy son 97,4% y 90,2%, respectivamente) y las rurales de 82,2% en acueducto (hoy es de 68,6%) y en alcantarillado de 75,2% (hoy es 57,9%). No hay que olvidar que el logro de estas metas también requiere el uso eficiente de los recursos públicos: si se hubiese invertido adecuadamente Colombia ya debería tener cobertura total en acueducto (hoy en promedio urbano y rural es sólo 88%) y en alcantarillado de 96% (hoy es de 74%). Como se mencionó anteriormente, esto prueba que, en gran medida, el problema de lograr las metas sociales no es tanto de recursos como de cambios institucionales y decisión política.

### **Forjar una cultura para la convivencia**

Además de la creación artística, la cultura será un medio para aumentar la cohesión social, la participación, la cooperación, el pluralismo y la convivencia pacífica, siguiendo la Constitución como carta de navegación, que reconoce a Colombia como un país multicultural.

Esta estrategia deberá llevar a que en 2019, 96% de los municipios cuenten con infraestructura cultural y deportiva acorde con sus necesidades (hoy sólo la tienen 46%); aumentar a 764 el número de estímulos culturales y deportivos (hoy hay 251, entre premios, pasantías y becas); incrementar a 16.097 el número de personas que participa en procesos de formación en las distintas áreas culturales y artísticas. Como en la política de salud y educación, este

sector requiere con urgencia consolidar un sistema de información articulado, conformado por las entidades culturales de la Nación y de los entes territoriales, para diseñar y evaluar las políticas y asignar eficientemente los recursos.

### **UNA SOCIEDAD DE CIUDADANOS LIBRES Y RESPONSABLES**

Este objetivo plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y presentará indicadores de violencia similares a los de los países hoy desarrollados. Para esa fecha, todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos. Hacer de Colombia un país tranquilo, donde la paz sea una realidad sentida por todos, es la única manera de asegurar las bases para una sociedad donde la libertad, la igualdad y la justicia sean no sólo derechos, sino además responsabilidades que todos los ciudadanos asuman como propias.

Durante los próximos 14 años se generarán las condiciones para asegurar, por la vía del fortalecimiento y mejoramiento del Estado, una presencia efectiva y real sobre el territorio y la población. Esto incluirá la protección de las áreas de conservación ambiental, para que éstas —que abarcan casi la mitad del territorio— no sean escenario de cultivos ilícitos, terrorismo y procesos de colonización caóticos y destructores del bosque húmedo tropical y de los páramos.

Una sociedad de ciudadanos libres y responsables requiere también consolidar, fortalecer y profundizar la democracia. De esta forma se tramitarán más ágilmente las demandas y requerimientos de la sociedad y serán más fluidas las instancias de representación y los mecanismos de participación.

En 2019, Colombia habrá consolidado un servicio de justicia que brinde igualdad de acceso y trato a todos los ciudadanos para resolver en forma ágil y confiable sus diferencias y disminuir así los índices de criminalidad.

El monopolio de la fuerza pública por parte del Estado, un sistema político eficiente y una justicia que resuelva de forma expedita las diferencias entre los colombianos no serán suficientes. Colombia también requiere que sus ciudadanos con plena con-

ciencia, libre albedrío y responsabilidad actúen en la construcción de ciudadanía, en el cumplimiento de las normas y en la creación y consolidación de relaciones sociales, basados en la confianza, la tolerancia y el respeto a los demás. Es decir, se debe avanzar en la consolidación de una cultura ciudadana para fortalecer la democracia que, en últimas, no es otra cosa que la capacidad de aceptar reglas independientemente de los resultados.

El logro de este objetivo supone cuatro estrategias: a) lograr un país en paz; b) profundizar el modelo democrático; c) garantizar una justicia eficiente; y d) forjar una cultura ciudadana.

### **Lograr un país en paz**

Para 2019 Colombia habrá consolidado la paz con la eliminación de las organizaciones del narcotráfico, la neutralización del terrorismo y la desmovilización y reincorporación de los alzados en armas. Para ello, deberá fortalecerse la capacidad institucional del Estado para prevenir, con presencia en todo el territorio, las posibles amenazas.

Las principales metas de esta estrategia son: lograr que, desde 2010, el 100% del territorio quede libre de cultivos ilícitos, de la producción de estupefacientes y que no haya familias dedicadas a estos cultivos. Para 2019, se habrán desmovilizado 100% de los grupos armados al margen de la ley, y se habrá reducido la tasa de homicidios a ocho por cada 100.000 habitantes (en 2004 estaba en 44), situándose en un nivel comparable al de los países desarrollados. Igualmente, el número de secuestros extorsivos deberá ser inferior a 50 por año (la última cifra se encuentra en 746).

### **Profundizar el modelo democrático**

En 2019 Colombia habrá profundizado su institucionalidad a través de un sistema político que logre un adecuado equilibrio entre la apertura a todos los actores y matices de la sociedad y la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad para una gestión eficaz de las demandas y preferencias de los ciudadanos. Para la profundización del modelo democrático, Colombia deberá contar con una ley de estímulos al voto; con voto electrónico en 100%

de las cabeceras municipales y con un sistema permanente de depuración del censo electoral. Deberá ser un propósito nacional lograr una participación electoral promedio no inferior a 58% (hoy es de 45%). En cuanto al sistema de partidos, Colombia deberá haber consolidado un multipartidismo moderado con tendencia a tres o cuatro grandes partidos nacionales que cuenten con procesos definidos de democracia interna.

### **Garantizar una justicia eficiente**

En 2010 Colombia habrá eliminado las barreras remanentes de acceso a la administración de justicia y estará dando plena garantía a la efectividad de los derechos, libertades y obligaciones dentro del marco del Estado social y democrático de derecho. Antes, en 2010, Colombia habrá avanzado significativamente en la organización y coordinación de la oferta de justicia y, con base en ello, habrá reducido el indicador de congestión, que hoy se encuentra en 62,6%, a 52,2% en 2010 y a 32,5% en 2019.

En relación con la justicia penal, la implantación del sistema acusatorio deberá disminuir los tiempos de respuesta. Para consolidar este sistema se deberá aumentar el número de defensores públicos, fortalecer el programa de protección de testigos, crear y aplicar el índice integral de impunidad penal y evaluar en forma permanente la reforma penal, entre otras medidas.

En materia carcelaria, en 2010 Colombia deberá haber reducido la tasa de hacinamiento a la cifra no crítica de 20%, para lo cual se deberán generar 25.000 cupos hacia 2006 y otros 25.000 adicionales mediante la concesión de la construcción y operación de centros de reclusión. Finalmente, el mejoramiento del sector de justicia también depende en grado crítico de los sistemas de información, por lo que para 2019 el sector justicia deberá contar con sistemas interconectados e interoperables.

### **Forjar una cultura ciudadana**

Para que una sociedad progrese y logre elevados niveles de bienestar, los ciudadanos no deben actuar exclusivamente por temor a la represión o al castigo de la ley. Los ciudadanos en una sociedad adulta

deben actuar por la vía positiva, en la construcción de ciudadanía, confianza, tolerancia y respeto hacia los demás. Así, para 2019 Colombia necesita que sus ciudadanos hayan avanzado significativamente en su capacidad de concertar y cumplir acuerdos, mejorar sus niveles de tolerancia y solidaridad y aumentar la confianza interpersonal y en las instituciones públicas.

Respecto a la ley y a las normas de convivencia, para 2019 las encuestas de opinión deberán mostrar que por lo menos 75% de las personas consideran que la ley es garantía de derechos (hoy es 60,7%); y 95% deberá rechazar el uso de la violencia con fines políticos (hoy sólo la rechazan un 73,5%). En seguridad ciudadana, se espera que para 2019 70% de los ciudadanos denuncie el último delito del que fueron víctimas (hoy sólo denuncia un 6%).

Con los programas de cultura ciudadana se conseguirá que 70% de las personas puedan esperar ayuda de sus vecinos (hoy sólo 41,4% de las personas lo hacen) y que máximo 20% de la población no acepte la homosexualidad (hoy 71,8% no la acepta).

La experiencia de Bogotá y otras ciudades ha mostrado que es posible avanzar en cultura ciudadana con acciones pedagógicas para aumentar el conocimiento, comprensión y valoración de los derechos humanos y a través de acciones que promuevan la solidaridad, por ejemplo, el pago voluntario de 10% de impuestos distritales para inversiones sociales.

## UN ESTADO EFICIENTE AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

La Constitución de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho y por eso la visión y las metas que se plantean en este documento se refieren a los medios y a los sistemas de gestión para lograr los fines establecidos por la Carta Magna. Para 2019, el Estado deberá haber consolidado un modelo óptimo de intervención en la economía en sus funciones de planeador, regulador, controlador y promotor; deberá ser un Estado eficiente y transparente, en el que las decisiones de inversión estarán basadas en evaluación de resultados y donde el insumo fundamental de dicha evaluación será la existencia de información en tiempo real, y pública.

Han existido abundantes recursos para el sector social y no se han logrado los resultados esperados por falta de gestión, evaluación y transparencia. Las reformas al Estado deberán incorporar el aprendizaje del proceso de descentralización y de construcción del ordenamiento territorial. En 2019 las competencias entre la Nación y los entes territoriales deberán estar definidas y los departamentos y municipios habrán consolidado su viabilidad fiscal.

Un Estado eficiente en 2019 deberá asimilar las transformaciones del escenario internacional, en el que se ha acentuado la interdependencia entre los países y han aparecido nuevos bloques y actores sociales y políticos. El mundo de hoy se articula crecientemente en torno a la consolidación de la democracia, la observancia de los derechos humanos y el combate contra las drogas y el terrorismo.

Uno de los grandes desafíos globales del nuevo milenio será también construir una sociedad informada. La información es un derecho y un fundamento de toda organización social y, dado que es un bien público que el mercado no provee adecuadamente, el Estado tiene la obligación de intervenir para asegurar la libertad de crear, consultar, utilizar y compartir información y conocimiento.

El desarrollo de este objetivo se sustenta en cuatro estrategias: a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo de intervención económica óptimo; b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y d) avanzar hacia una sociedad informada.

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

La Constitución Política define un marco democrático, descentralizado y participativo que orienta la organización y la administración del Estado hacia el servicio a los ciudadanos. En este contexto, para el año 2019 se consolidará la intervención económica del Estado a través de las funciones de planeación, promoción, regulación y control. Así, la Nación se concentrará en la definición de políticas, la promo-

ción y la asignación de recursos, en tanto que los entes territoriales y el sector privado serán los ejecutores.

El Estado actuará como empresario en actividades definidas como estratégicas, cuando ello sea indispensable o sea la mejor alternativa, y siempre que la viabilidad de su intervención esté asegurada. Para 2010, se habrá avanzado en la consolidación de un marco institucional estable y transparente para la participación de los agentes económicos en el mercado. En los sectores en que se justifique la intervención del Estado a través de las funciones de regulación y control se habrá alcanzado, en primer lugar, la autonomía de los organismos de regulación a cambio del fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, de control político y de una mayor interacción entre los reguladores, los agentes regulados y los usuarios. En segundo lugar, las entidades de control habrán adoptado un régimen jurídico propio y común, y se habrá profundizado la descentralización de los procesos de control, fortaleciendo la presencia regional indirecta mediante convenios con cámaras de comercio, alcaldías, personerías y universidades.

Corregir las fallas del Estado y optimizar la intervención estatal en la economía implica el rediseño del modelo burocrático de gestión pública. Para el año 2019 se prevé que en Colombia dicho modelo se caracterizará por el gobierno de la información, la innovación administrativa, la prestación de servicios hechos a la medida, la gestión pública por resultados, el manejo gerencial del recurso humano y la ejecución de políticas de mejoramiento continuo.

Para incrementar la confianza y mejorar las condiciones de relación cotidiana de los ciudadanos con la administración pública, en el año 2019 se habrán mejorado los mecanismos para hacer efectiva la participación ciudadana, a través de la simplificación y flexibilización de los procedimientos. De igual forma, se habrán organizado y se incentivará el uso de los espacios de participación ciudadana para la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones del Estado.

## **Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial**

Las entidades territoriales son ya los principales responsables de la atención de los servicios sociales en todo el territorio y deberán asumir funciones adicionales en la ejecución de las políticas públicas. En 2019, el país habrá consolidado la descentralización clarificando la distribución de competencias y asignación de recursos, reconociendo la heterogeneidad regional y promoviendo dinámicas territoriales que trasciendan los límites político-administrativos. En la actualidad, salvo en los sectores de salud, educación y agua potable, persisten duplicidades de competencias y recursos entre la Nación y los entes territoriales. Antes de 2010, Colombia deberá tener un sistema de financiación sostenible para las entidades territoriales y deberá haber superado los problemas del actual sistema de compensación, tanto en el sistema general de participaciones como en la asignación de regalías.

Hacia 2019, la tributación territorial deberá haber alcanzado 25% de la tributación total (hoy es 18,2%). Antes de 2010 se habrán reformado los códigos de régimen departamental y municipal y para 2019 los entes territoriales tendrán un marco legal que garantice una gestión orientada a resultados y con mecanismos de rendición de cuentas.

En el tema de ordenamiento territorial, hacia 2010 el país deberá haber ajustado el marco constitucional y aprobado la ley orgánica de ordenamiento territorial, dándole mayor flexibilidad a las posibilidades de asociación, con nuevas formas de organización e integración más allá de la división político-administrativa.

## **Diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación**

Colombia deberá continuar ajustando su política exterior a un mundo en transformación, sin abandonar su tradicional apego al derecho internacional; en particular, el país deberá continuar sujeto a los principios y normas de la Carta de las Naciones Unidas y a su vocación multilateral. Igualmente de-

berá continuar fortaleciendo sus relaciones con los países del hemisferio, con especial énfasis en los países vecinos y conservar la relación estratégica con los Estados Unidos.

En 2019 Colombia deberá estar integrada al contexto internacional, aprovechando estratégicamente sus potencialidades con capacidad para generar diferenciación política del país desde lo positivo y para interactuar en un mundo de bloques múltiples y superpuestos. Colombia deberá cambiar su imagen de país asociado al narcotráfico y a sus efectos nocivos sobre las instituciones democráticas y la economía. En ese sentido, deberá desarrollar nuevos imaginarios sobre la base de su extraordinaria localización geográfica, su tradición democrática, la riqueza de su biodiversidad, su capital humano y el potencial de su economía, entre otros.

Por su localización geográfica y el hecho de pertenecer a diferentes grupos regionales, Colombia debe convertirse en punto de articulación –bisagra– del continente americano; esto sin descuidar el fortalecimiento y la ampliación de las relaciones con otros países y regiones como Europa y Asia. Consolidar la asociación estratégica con la Unión Europea será primordial, en particular lograr un acuerdo de libre comercio y un marco de cooperación que trascienda el actual esquema de preferencias comerciales unilaterales. En cuanto a Asia, será crucial el ingreso a la APEC para profundizar una presencia activa y productiva del país en la Cuenca del Pacífico que permita aprovechar las dinámicas comerciales y de inversión de esa región.

### **Avanzar hacia una sociedad informada**

En 2019 la información deberá ser un derecho efectivo y un instrumento de difusión y apropiación del conocimiento, que promueva el desarrollo económico, la equidad social y la democracia. En ese contexto, Colombia deberá alcanzar estándares adecuados de generación de información confiable y oportuna, y de uso colectivo. El Estado promoverá su disseminación, aprovechando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esto requiere que, para entonces, los ciudadanos cuenten

con las competencias básicas que les permitan utilizar efectivamente la información y así materializar sus derechos a la información y a aprovechar las oportunidades que brinda el conocimiento.

En 2019 Colombia deberá tener un gobierno con rendición de cuentas en todos sus niveles, con 100% de sus trámites en línea (hoy sólo 611 trámites lo están) y con presupuestos por resultados en la Nación y en todos los departamentos y municipios. De la misma forma, deberá crearse un sistema estadístico nacional en 2010, para lo cual la Nación deberá haber completado el mapa y la caracterización de la información por usuarios con los mínimos requeridos y, en 2019, extender esta política a los departamentos y municipios. En ese año, además, el país deberá contar ya con un sistema único de estándares nacionales de información.

Hacia 2010 el país deberá tener 25% de penetración de la banda ancha y en 2019 se deberá haber alcanzado 60% mediante la plena utilización de la capacidad instalada de las redes de telecomunicaciones de fibra óptica y de las operadoras de televisión por cable e igualmente a través de la promoción de tecnologías inalámbricas de tercera generación.

### **Conclusiones**

Teniendo en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, las ventajas y desventajas que caracterizan al país, este documento propone una visión de Colombia para 2019. Incluye metas sociales y económicas, plantea estrategias, programas y proyectos para lograrlas. Es una visión ambiciosa pero alcanzable, parte de lo que es Colombia actualmente y tiene en cuenta su historia. No pretende reinventar ni al país ni a los colombianos. El pasado ha dejado un legado importante de logros y fortalezas, además de penurias y zozobras. No se puede negar que se han cometido muchos errores, que existen numerosos y apremiantes problemas y que son muchas las cosas por cambiar, corregir y enmendar. También es cierto que, mirando hacia atrás, es muy fácil señalar qué se hizo mal y proponer qué ha debido hacerse. Pero un país es fundamentalmente su historia, de ella se aprende: de sus logros y sus errores.



Así como no hay razones para creer en el fin de la historia y de las ideologías, como argumentaron en los años noventa los apologistas del libre mercado, tampoco hay por qué creer en su contrario: en que es posible el comienzo de la historia, refundar el país. Con toda razón el presidente Alberto Lleras argumentó que “no se

puede inventar una nación nueva como si no hubiera cimientos y ruinas, y como si los padres no hubiesen existido, trabajado y sufrido sobre ella”. Sobre esos cimientos y ruinas es necesario analizar el presente, proyectar el futuro y construir un país mejor para nuestros hijos y los que vendrán después.