

**ANÁLISIS DE LOS DESEQUILIBRIOS ESPACIALES Y LAS POLÍTICAS DE  
PLANIFICACIÓN REGIONAL EN COLOMBIA DURANTE EL PERÍODO  
2010 - 2014**

**MARIA LORENA BECERRA PEREZ  
IBETH CRISTINA OBREGÓN CORDÓN**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA  
2014**

**ANÁLISIS DE LOS DESEQUILIBRIOS ESPACIALES Y LAS POLÍTICAS DE  
PLANIFICACIÓN REGIONAL EN COLOMBIA DURANTE EL PERÍODO  
2010 - 2014**

**MARIA LORENA BECERRA PEREZ  
IBETH CRISTINA OBREGÓN CORDÓN**

**Trabajo de Grado para optar al título de  
Economista**

**DIRECTOR**

**RAFAEL ALCIDES TÉLLEZ SÁNCHEZ  
Magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN  
BUCARAMANGA  
2014**

## **DEDICATORIA**

***Me falta camino, y lo recorreré aun con los ojos cerrados...  
Porque Dios está conmigo.***

***A Dios por darme los mejores Padres del mundo y  
A ellos por abrirme las alas y dejarme volar  
A mi fiel compañera de aventuras mi hermanita Nana  
A mi pedacito de paz mi hermano Pedrito***

***Y a los Ángeles que estuvieron a lo largo de este caminar  
El profesor y Director de Tesis Rafael Téllez  
Al Señor Carmelo Briceño  
Y a mi compañera Cris***

***María Lorena Becerra Pérez***

***Primeramente a Dios, por darme el don de la vida y por la infinidad de bendiciones que me regala a diario. A mi maravillosa madre Cristina Cordón, por su amor, esfuerzo, comprensión, apoyo incondicional y ante todo porque siempre ha estado ahí, para mí. A mi innegable padre Luis A. Carvajal, por su cariño, colaboración y ayuda para salir adelante. A mi hermana Astrid Jakeline, por su afecto, ánimo y por creer siempre en mí. Y a mi novio, Fabio Ruiz por su amor, ayuda y consejos para seguir adelante.***

***A mi director del proyecto Rafael Téllez, por aceptar ayudarnos y colaborarnos y a don Carmelo Briceño por sus indiscutibles aportes y consejos para la tesis.***

***A mi mejor amigo Javier Jaimes, a mi compañera de tesis Lore, a mi amiga Yesica Espinosa.***

***A mis demás amig@s: Diana Guti, Ismary Pérez, Katherine Rey, Reinaldo Patiño, Lucía Castellanos, María Mónica, Germán Rueda, Jeny Ruiz, Andrés Bautista, Mónica Castro...***

***Y a todos los que de una u otra forma han aportado a mi vida y a mi carrera profesional... ¡gracias!***

***Ibeth Cristina Obregón Cordón***

## CONTENIDO

	PAG
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>16</b>
<b>1. MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>18</b>
<b>1.1 ECONOMÍA ESPACIAL</b>	<b>18</b>
1.1.1 Supuestos de la economía espacial	19
1.1.2 Objeto de estudio de la economía espacial	23
1.1.3 Desequilibrios regionales hasta los años 90 en el marco del modelo de sustitución de importaciones	25
<b>1.2 DINÁMICAS ESPACIALES DE LA GLOBALIZACIÓN</b>	<b>28</b>
1.2.1 Agotamiento del modelo de sustitución de importaciones	29
1.2.2 Desequilibrios espaciales después de los años 90	31
<b>1.3 DESARROLLO ENDÓGENO</b>	<b>32</b>
1.3.1 Desarrollo local	33
1.3.2 Globalización y territorialización	34
<b>2. ENFOQUE REGIONAL DEL PND 2010-2014: LA CONVERGENCIA REGIONAL</b>	<b>37</b>
<b>2.1 ZONAS HOMOGÉNEAS</b>	<b>37</b>
<b>2.2 ENFOQUE REGIONAL DE LAS POLÍTICAS EN EL PND</b>	<b>37</b>
2.2.1 Indicadores de homogeneidad	41
2.2.2 Regalías	47

<b>3. ANALISIS DEL PND 2010-2014 "PROSPERIDAD PARA TODOS"</b>	
<b>3.1 PLANES NACIONALES DE DESARROLLO</b>	<b>55</b>
<b>3.2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: "PROSPERIDAD PARA TODOS"</b>	<b>58</b>
<b>3.3 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DEL PND "PROSPERIDAD PARA TODOS"</b>	<b>64</b>
<b>3.4 LOCOMOTORAS</b>	<b>120</b>
<b>3.4.1 Efectos macroeconómicos para el crecimiento y el empleo de la puesta en marcha de las locomotoras</b>	<b>123</b>
<b>4. CONCLUSIONES</b>	<b>128</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>130</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>132</b>

## INDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
Tabla 1: Variables específicas por factor	42
Tabla 2: Tipologías	43
Tabla 3: Zonas	44
Tabla 4: Colombia. Indicadores claves por zona	46
Tabla 5: Indicadores de pobreza y desigualdad en Colombia 2002-2009	85
Tabla 6: Fronteras	100
Tabla 7: Principales características de los contratos plan suscritos en el país	108
Tabla 8: Balance del sector público consolidado, 2010 - 2014	114
Tabla 9: Balance del Gobierno Nacional Central, 2010 -2014	115
Tabla 10: Comparativo de la ejecución regionalizada 2013-2014	119
Tabla 11: Impactos macroeconómicos de las locomotoras	124
Tabla 12: Impactos sobre el empleo y la formalidad de las locomotoras	125
Tabla 13: Impacto sobre la pobreza de las locomotoras	126

## INDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
Figura 1: Zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno	45
Figura 2: Tasa de crecimiento del PIB total y Agropecuario y participación en el PIB total	67
Figura 3: Crecimiento real del Producto Interno Bruto PIB	67
Figura 4: Crecimiento del PIB del sector agropecuario y PIB total	68
Figura 5: Evolución del presupuesto de inversión del sector agropecuario	69
Figura 6: Mapa de conflicto de uso del suelo por sobreutilización y subutilización	70
Figura 7: Obras de mantenimiento y profundización de acceso	75
Figura 8: Inversión Extranjera Directa por sectores	79
Figura 9: Porcentaje PIB Minería	80
Figura 10: PIB Minería	80
Figura 11: Mineros capacitados en competencias laborales y normatividad minera y ambiental	81
Figura 12: más empleo, Ingreso per cápita alcanzó \$537.720 en 2013	83
Figura 13: Tasa nacional de desempleo	84
Figura 14: menos pobreza, 1,47 millones de familias beneficiadas a través de la estrategia Unidos	87
Figura 15: Pobreza y pobreza extrema por ingresos	88
Figura 16: Pobreza y pobreza extrema por ingreso, cabecera y resto	89
Figura 17: Intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema	89
Figura 18: Coeficiente de Gini	90
Figura 19: Exportaciones según grupos de productos	95
Figura 20: Inversión Extranjera Directa por Sectores	96
Figura 21: Ejes comerciales	101
Figura 22: Estructura general del sistema de ciudades	105
Figura 23: Contratos plan suscritos en el país	107
Figura 24: Recursos del Sistema General de Participaciones, 2010-2014	109

Figura 25: Visitantes del exterior e ingresos de divisas por turismo	112
Figura 26: Evolución y seguimiento a la ejecución de la inversión	117
Figura 27: Evolución histórica de la inversión en precios corrientes y constantes de 2014 como %PIB	118

## INDICE DE ANEXOS

	<b>Pág.</b>
Anexo A: Ley 1450 "Por la cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo, 2010-2014"	132

## RESUMEN

**TÍTULO: ANÁLISIS DE LOS DESEQUILIBRIOS ESPACIALES Y LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN COLOMBIA DURANTE EL PERÍODO 2010 – 2014\***

**AUTORES:** MARÍA LORENA BECERRA PÉREZ  
IBETH CRISTINA OBREGÓN CORDÓN\*\*

**PALABRAS CLAVES:** Desequilibrios Espaciales, Políticas, Plan Nacional de Desarrollo, Convergencia Regional, Desarrollo regional.

### DESCRIPCION

El propósito de este trabajo es exponer en el contexto de la Globalización los desequilibrios espaciales que existen en las regiones de Colombia, dado que estas son heterogéneas y por ende se dan las desigualdades regionales. Esto se evidencia en la tendencia de los indicadores económicos en este caso el coeficiente de GINI, el Producto Interno Bruto (PIB), las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la Población de cada una de las regiones.

Por consiguiente, este trabajo presenta el análisis de la relación existente entre los desequilibrios espaciales de la economía colombiana y las políticas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “prosperidad para todos”.

Para ello, en el primer capítulo se presenta un marco teórico sobre la economía espacial y las dinámicas espaciales de la globalización. En el segundo capítulo se contextualiza el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el cual está basado en la convergencia y desarrollo regional. Además, se muestra un ejercicio de medición de las capacidades municipales de desarrollo endógeno, calculado a partir del Índice de Desarrollo Endógeno (IENDOG), el cual fue elaborado por el PND.

En el tercer y último capítulo se efectúa el análisis de las políticas diseñadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “prosperidad para todos”, con el fin de establecer el impacto que tuvieron estas políticas para disminuir los desequilibrios espaciales en Colombia.

---

\* Proyecto de Grado

\*\*Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Rafael Alcides Téllez Sánchez

## ABSTRACT

**TITLE: SPATIAL ANALYSIS OF DISEQUILIBRIUM AND REGIONAL PLANNING POLICIES IN COLOMBIA FOR THE PERIOD 2010 - 2014\***

**AUTHORS:** MARÍA LORENA BECERRA PÉREZ  
IBETH CRISTINA OBREGÓN CORDÓN\*\*

**KEYWORDS:** spatial disequilibrium, Policies, National Development Plan, Regional Convergence, Regional Development.

### DESCRIPTION

The purpose of this essay is to present the context of Globalization spatial disequilibrium in the regions of Colombia, since these are heterogeneous and thus regional inequality exist. This is evident in the trend of economic indicators in this case the GINI coefficient, the Gross Domestic Product (GDP), the Unsatisfied Basic Needs (UBN) and population of each of the regions.

Therefore, this essay presents an analysis of the relationship between the spatial disequilibrium of the Colombian economy and policies in the National Development Plan 2010-2014 "prosperidad para todos".

For this, the first chapter presents a theoretical framework on the spatial economy and spatial dynamics of globalization. In the second chapter the focus is contextualized of the National Development Plan 2010-2014, which is based on the convergence and regional development. In addition, a measurement exercise shows municipal capacities for endogenous development,

In the third and final chapter takes place analysis of policies designed in the National Development Plan 2010-2014 "prosperidad para todos", to get to establish the impact to had these policies to decrease spatial disequilibrium in Colombia.

---

\* Draft grade.

\*\* Faculty of Human sciences school Economics and administration. Director: Rafael Alcides Téllez Sánchez.

## INTRODUCCIÓN

Colombia es un país de regiones<sup>1</sup>; heterogéneo en su geopolítica, su cultura y política, este trabajo se ocupa de la diferenciación espacial provocada por la globalización y las estrategias de regulación. Hace un análisis económico de éstas como espacios desemparejados, enmarcados en los procesos de acumulación de capital en un contexto de liberalización comercial y creciente interdependencia económica, como tendencias dominantes.

En este sentido, la formulación de las políticas públicas debería de ir orientadas a afectar las tendencias indeseables de los desequilibrios espaciales, que han estado asociados tanto a los factores e indicadores de crecimiento económico, como a las asimetrías socioeconómicas ligadas al ingreso, el empleo y las condiciones de vida. Desde esta perspectiva el último Plan Nacional de Desarrollo hace alusión a la activación de factores regionales del desarrollo económico con políticas de sensibilización social de la competitividad como atributo de la región.

Esto ha venido alejando los objetivos de progreso de los desequilibrios espaciales del desarrollo en términos de procurar mayor atención a las regiones rezagadas. En este sentido las políticas recientes<sup>2</sup> dirigidas no a la eliminación de los desequilibrios espaciales, sino a incorporar aquellas a la dinámica económica nacional espacialmente concentrada en las regiones históricamente reconocidas como más emprendedoras; por tanto el interés de atacar aquellos problemas sociales relacionados con la pobreza y el desempleo, están en función del ingreso.

Por tanto la pregunta por las dificultades que la política pública ha tenido para corregir o disminuir los desbalances siguen vigentes y con repuestas abiertas al cuestionamiento, dada la velocidad y complejidad e interdependencia de los cambios que han venido ocurriendo.

---

<sup>1</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014). Capítulo II. P.24.

<sup>2</sup> El plan nacional de desarrollo “prosperidad para todos” 2010 – 2014 plantea una “estrategia de convergencia regional”.

Por esta razón se hace necesario llevar a cabo una investigación de las problemáticas que hacen mayor hincapié en la formulación de las políticas públicas, tratando de mostrar los rezagos y los desequilibrios espaciales de las diversas regiones de nuestro país. Porque, irónicamente las regiones más importantes de nuestro territorio son aquellas que presentan mayores desigualdades regionales, por ende se debe mostrar mayor interés por las regiones que presentan profundas disparidades regionales asociadas a las políticas nacionales.

En este sentido, el desarrollo regional tiene desconexiones dinámicas socio-territoriales con la espacialidad de la acumulación mundial, donde en la reestructuración se ponen en juego las opciones emergentes y su conexión con las transformaciones del entorno.

# 1. MARCO DE REFERENCIA

## 1.1 ECONOMÍA ESPACIAL

La Economía Espacial estudia fenómenos económicos con énfasis en su localización en el espacio. El alemán Johann Heinrich Von Thünen la definió como el uso del espacio territorial y la localización de las actividades económicas.<sup>3</sup> Este campo de la economía comprende dos grandes ramas: la Economía Urbana y la Economía Regional, las cuales se enfocan en el análisis de las razones de la localización de la población y las actividades económicas en determinadas regiones y los factores que afectan las decisiones con relación a la ubicación en un espacio determinado.

Por un lado, la Economía Urbana<sup>4</sup> utiliza herramientas analíticas de la economía para explicar la organización espacial y económica de las ciudades y áreas metropolitanas. Mientras que, la Economía Regional<sup>5</sup> estudia el comportamiento económico del hombre en el espacio, es decir, analiza los procesos económicos a nivel espacial y trata de conocer y de plantearse algunas preguntas en torno a la estructura del paisaje económico.

Por otra parte, está el modelamiento a la Economía Espacial que hace Krugman, pretendiendo entender aquello que ocurre en los territorios a nivel de las actividades económicas, el crecimiento de las ciudades y las aglomeraciones geográficas como por ejemplo clústeres empresariales y tecnológicos, y su oportunidad de mercado en otros territorios y países.<sup>6</sup> Este autor, considera que partir de la Economía Espacial contribuiría a plantear problemas no resueltos de

---

<sup>3</sup> Echaide, Ignacio de Cuadra. (1986). Von Thünen y el significado científico de las etapas sucesivas en la "Economía Espacial". P. 125-126.

<sup>4</sup> Girardotti, Luis M. (2002). Elementos de Economía Urbana. Nociones de Urbanismo. P. 1.

<sup>5</sup> Introducción a la Economía Regional. Disponible en <<http://estructuraehistoria.unizar.es/personal/mmur/documents/Tema1.pdf>>

<sup>6</sup> Álvarez, Rodrigo. (2013). De la economía espacial a la economía 2.0. Disponible en <<http://colombiadigital.net/opinion/columnistas/artifice-innovacion/item/4521-de-la-economia-espacial-a-la-economia-20.html>>

Economía Internacional y a contrastar hipótesis con datos que no necesariamente sufrirían sesgos debidos a distintas políticas de gobiernos nacionales.

Las actividades económicas se localizan en el espacio. Sin embargo, el espacio no formó parte del conjunto principal de temas abordados por los economistas investigadores del siglo XX. Para estudiar el sistema de mercado, el papel del Estado, los objetivos y mecanismos de transmisión de las políticas económicas y los procedimientos de recolección y manejo de datos, multitud de economistas de diversas tendencias metodológicas hicieron supuestos con respecto a la racionalidad, el tiempo, la incertidumbre, la formación de expectativas y la coexistencia de distintos gobiernos y monedas, entre otros importantes conceptos. Pero no muchos abordaron los problemas relacionados con el espacio.<sup>7</sup> La localización espacial quedó como tema de los geógrafos, o de economistas ocupados en ramas poco visitadas de la disciplina, como la economía urbana. Sus contribuciones se inscribían como parte de la llamada geografía económica, la ciencia regional, la teoría de la localización o la economía espacial, pero no formaban parte de la "corriente principal" de la economía.

**1.1.1 Supuestos de la economía espacial:** a partir de la Economía Espacial se da paso a la teoría de la localización, la cual, permite determinar la ubicación óptima de una unidad económica de producción. La localización óptima es el lugar geográfico dónde la empresa obtiene el máximo beneficio o para unos ingresos le depara el mínimo costo. Esta teoría comprende el estudio de los efectos del espacio sobre la organización de la actividad económica.

El punto de partida de la teoría de la localización consiste en saber dónde ha de ubicarse una actividad económica cuando la ubicación de otras actividades económicas ya está dada. Por ende, el espacio penetra en las relaciones

---

<sup>7</sup> Balza, Ronald. (2000). Crítica bibliográfica. Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional. P. 1.

económicas de dos maneras: Primero, por los costos originados por el desplazamiento de factores o de productos y segundo, por el tiempo que es una variable relevante en la actividad económica.<sup>8</sup> A través del tiempo, aparecen diversas teorías de la localización espacial que intentan explicarla desde diferentes puntos de vista.

Von Thünen es considerado padre de la Economía Espacial, propone un modelo de renta agrícola (de ubicación) siguiendo la línea de David Ricardo al analizar la situación de la renta de tierra. El modelo está basado en los precios de la tierra, la calidad de la misma y los costes de transporte. Por ello, su modelo explica la localización de cultivos en un espacio homogéneo en torno al mercado en el que se intercambiarían los productos, que estaba representado por la ciudad.

En dicho modelo, se contaba con una población aislada, abastecida con los cultivos de los alrededores, y unos productos surgidos de la tierra, que diferían en rendimiento por hectárea y coste de transporte y que podían ser cultivados con distinta intensidad.

Para formalizar el modelo de renta de la tierra agrícola debe entenderse que un elemento central en la distribución espacial de las actividades agrícolas es la competencia por el uso de este factor, la cual se materializa en los pagos ofrecidos para su utilización, que a su vez dependen del ingreso neto generado en desarrollo de la actividad económica. A pesar de que su teoría se desarrolló estudiando el sector agrario, su aplicación en el sector industrial también ha sido útil.

Walter Christaller plantea la Teoría del Lugar Central basada en un espacio isotrópico, en el que la localización empresarial (no solamente la industrial, sino también el sector terciario) se realizaría en un lugar central, para abastecer a la mayor población posible, distribuida esta por todo el territorio entorno a ese lugar

---

<sup>8</sup> La gran enciclopedia de Economía. Disponible en <<http://www.economia48.com/spa/d/localizacion-teoria-de-la/localizacion-teoria-de-la.htm>>

central.<sup>9</sup> En Alemania en 1933, Christaller elaboró la teoría sobre la distribución y jerarquización de los lugares centrales en un espacio homogéneo. Según esta teoría, un lugar central sería aquel que pudiese ofrecer variados servicios.

Cada empresa de servicios tendrá un umbral de demanda mínimo, necesario para poder instalarse. El umbral de demanda es pues, la población más pequeña a la que se debe prestar un servicio para alcanzar un punto de equilibrio empresarial entre gastos e ingresos. Cada servicio, y cada producto, tendrán un umbral diferente, dependiendo de su precio. Para calcular este umbral hay que tener en cuenta el precio del producto y el coste del transporte. La distancia máxima, o coste total del desplazamiento, a la que se desplaza un cliente para obtener el producto se le llama alcance físico del mercado.<sup>10</sup> Walter Christaller presenta finalmente el hexágono como la figura que maximiza el uso del espacio.<sup>11</sup>

August Lösch publicó su teoría Económica Espacial en 1938, convirtiéndose en el segundo pionero de la teoría del Lugar Central después de Walter Christaller. Hace referencia a la distribución espacial de la demanda del consumidor y los patrones de localización de los servicios y ciertas manufacturas orientadas hacia el mercado. Se cuestiona ¿Existen leyes que determinan el número, tamaño y distribución de la población?, ¿Por qué existen entonces poblaciones grandes y pequeñas? y ¿Por qué están distribuidas tan irregularmente?<sup>12</sup>

Por consiguiente, Lösch plantea que cada unidad productiva tendrá un área de mercado en forma de hexágono, dentro de la cual toda la población residente consumirá productos, ya que cualquier otra unidad productiva estará a mayor distancia, estas áreas de mercado serán del mismo tamaño para un mismo producto y se agregarán para formar redes; habrá otras áreas de mercado para otros productos que serán mayores o menores, las cuales se superpondrán unas a

---

<sup>9</sup> Buzo, Isaac. (2004). Teorías de la localización industrial. Disponible en <<http://ficus.pntic.mec.es/ibus0001/industria/teorias.html>>

<sup>10</sup> Teoría de los lugares centrales. Disponible en <<http://www.ehu.es/Jmoreno/TextosTransporte/Lugares%20centrales.pdf>>

<sup>11</sup> Gaviria, Mario. (2010). Apuntes de economía regional. P.57.

<sup>12</sup> Slideshare. Disponible en <<http://es.slideshare.net/mgaviria1962/teoras-sobre-localizacin-2017684>>

otras, yendo desde muy chicas hasta las muy grandes; al ordenarlas en torno a un centro de producción común a todas (el lugar de mayor centralidad) y rotándolas alrededor de éste, se logrará un sistema óptimo en el que cada lugar tendrá acceso a todos los productos y se podrán establecer las mejores líneas de transportación. Esto es lo que August Lösch denominó la región económica ideal.<sup>13</sup>

Alfred Weber en 1909 propone la Localización Industrial en el espacio con base en la teoría del mínimo coste de transporte, los costos de la mano de obra y las fuerzas de aglomeración y de desaglomeración. Además, introduce como factor decisivo no solo la distancia al mercado, sino también al origen de las materias primas. Considera dos tipos de materiales de producción: Los ubicuos como el agua, la arena o cualquier otro que pueda encontrarse en cualquier parte y los recursos localizados, que sólo se encuentran en un determinado punto y son esenciales para la elaboración.

La localización de las industrias, será la que minimice los costos de transporte tanto hacia el mercado como hacia los recursos. Weber establece la localización donde una empresa pueda producir con el coste mínimo, mediante una solución geométrica que es lo que se denomina como el triángulo locacional, con el fin de minimizar los costes de transporte. En su modelo, Weber toma en cuenta las economías de aglomeración.<sup>14</sup> Por el hecho de estar situada en una región industrial, una planta puede beneficiarse de ahorros en cuestiones como el acceso a los mercados, a las vías de comunicación, a la mano de obra especializada, a los servicios comunes y a los proveedores.

En términos de producción de teorías del crecimiento y desarrollo económico, el período comprendido entre los años cincuenta y los setenta, fue muy prolífico. En este lapso dos tipos de enfoques contrapuestos dominaron el panorama: los de

---

<sup>13</sup> Palacios, Juan José. (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. P. 56-58.

<sup>14</sup> Teoría de la localización industrial. Disponible en <<http://www.ehu.es/Jmoreno/TextosTransporte/Weber.pdf>>

corte keynesiano que pusieron en cuestión el carácter automático de los mecanismos correctores del mercado y, por tanto, planteaban la necesidad de una intervención externa; y los neoclásicos que al suponer la perfecta movilidad de los factores, predecían un movimiento espontáneo de igualación a largo plazo de las tasas de crecimiento entre las distintas economías. <sup>15</sup>

Haciendo referencia a los enfoques keynesianos, de la corriente intervencionista se desprendieron dos tipos de aproximaciones teóricas de lo regional: las que postulan que el nivel de desarrollo alcanzado por una región está condicionado por la posición que ocupa en un sistema jerarquizado y asimétrico, cuya dinámica es ajena a la propia región, y aquellas que ponen el énfasis en las condiciones internas de la región para explicar su posición en el sistema económico y su evolución de largo plazo. Entre las primeras están las teorías del centro-periferia y de la dependencia, y la de la causación circular acumulativa, que explica los mecanismos concentradores de la inversión en unos determinados emplazamientos, con la correlativa marginación de otras localizaciones. <sup>16</sup>

**1.1.2 Objeto de estudio de la economía espacial:** la economía espacial tiene por objeto de estudio a la región y a la ciudad pero a su vez, busca lograr un desarrollo regional, el cual, consiste en un proceso de cambio estructural localizado que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio. <sup>17</sup>

En general, el desarrollo regional es un concepto esencial a la transición de un nivel económico concreto a otro más avanzado dentro de una zona geográfica determinada. Se debe convertir en un incremento del bienestar que se expresa en

---

<sup>15</sup> CEPAL. Moncayo, Edgar. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. P. 32.

<sup>16</sup> CEPAL. Moncayo, Edgar. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. P. 33.

<sup>17</sup> Boisier, Sergio. (1981). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? P.1-19.

indicadores económicos, sociales e institucionales. El desarrollo regional forma parte del desarrollo general de todo país, por lo que su estudio contribuye a comprender los diversos fenómenos socioeconómicos nacionales.<sup>18</sup>

La ciudad como objeto de estudio de la Economía Espacial, debe definirse como aquella área urbana que ostenta una alta densidad poblacional y en la cual predominan fundamentalmente los servicios y las industrias, oponiéndose ciertamente a las actividades de tipo agrícola que se realizan preeminentemente en las regiones rurales. La importancia de la ciudad como sector de intervención es ampliamente reconocida y lo es aún más en el contexto de la globalización que, con la apertura de los mercados a los intercambios internacionales, ha determinado un continuo aumento de las tasas de urbanización, reforzando los mecanismos de concentración de la población en general y, en particular, la formación de grandes áreas metropolitanas.<sup>19</sup> Las áreas metropolitanas, tanto las viejas como las emergentes, se transforman en lugares de la nueva modernidad.

Ahora, en cuanto al tema de la Región, se puede definir como parte de un territorio caracterizado por sus antecedentes históricos y por su geografía. Durante el siglo XX el concepto de región ha evolucionado, Jacques Boudeville, define las regiones atendiendo a las características de las mismas, clasificándolas en tres: Región homogénea, región polarizada y región plan o programa.

La región homogénea es la unidad territorial definida mediante un factor único de diferenciación, ya sea social, físico, climatológico o político. Una región así definida se concibe como un todo diferenciado que se desarrolla y declina de manera uniforme. La región polarizada, es la denominada nodal, son las unidades territoriales definidas a partir de la interdependencia funcional y de la densidad de flujos entre sus elementos, sin que puedan establecerse para la misma, límites precisos. El sistema se organiza en torno a un polo central, generándose la relación centro-periferia. Y Por último, la región plan o programa que es aquella

---

<sup>18</sup> Rosales, Maritza. (2009). Definición e importancia de del desarrollo regional. P. 4-6.

<sup>19</sup> CEPAL. Osmont, Annik. (2003). La ciudad inclusiva; Ciudad y Economía: La ciudad eficiente. P. 11.

que se define en función de criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias.<sup>20</sup>

Según Baena del Alcázar, en la década del 80, señala tres enfoques del término Región: Región como un hecho relativo a la identidad de los habitantes de un territorio por razones lingüísticas, culturales, históricas o étnicas. Región como elemento territorial de la planificación económica tendente a evitar la desigualdad del nivel de vida entre la población de distintas regiones. Y región como espacio adecuado para la prestación de los servicios administrativos.<sup>21</sup>

También, aparece la idea de región económica que se emplea para denominar el área de una nación que se define a partir de la actividad económica que tiene mayor preponderancia. Puede tratarse de una región agrícola, minera, petrolera o de otro tipo.

**1.1.3 Desequilibrios regionales hasta los años 90 en el marco del modelo de sustitución de importaciones:** en primera medida, los desequilibrios regionales implican la desigualdad en el desarrollo de los factores económicos, sociales, políticos y físicos entre dos o más regiones del territorio nacional. Debe ser considerado en relación a los niveles de producción y a las condiciones socioeconómicas de la población, así como al desarrollo urbano y al sistema de centros urbanos poblados de las regiones que se comparen. Dicha situación puede originarse en la mayor o menor existencia de recursos naturales, en el mal

---

<sup>20</sup> Hernández, Leonid E. (2010). La reaparición del concepto de región en la contemporaneidad. Eumed.net. Disponible en <<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2013/lehs/concepto-region-contemporaneidad.html>>

<sup>21</sup> Hernández, Leonid E. (2010). La reaparición del concepto de región en la contemporaneidad. Eumed.net. Disponible en <<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2013/lehs/concepto-region-contemporaneidad.html>>

aprovechamiento de éstos o en un diferente desarrollo histórico de las actividades productivas.<sup>22</sup>

Por otro lado el modelo de Sustitución de Importaciones o la Industrialización por Sustitución de Importaciones, es una estrategia o modelo económico adoptado en el territorio latinoamericano y en otros países después de la Segunda Guerra Mundial, este modelo fue formalizado teórica y conceptualmente por la escuela Cepalina (en cabeza de Raúl Prebisch).

Hace medio siglo existía un culminante debate acerca de los efectos del comercio internacional sobre el crecimiento económico. Por un lado estaba la tradición de los economistas clásicos y neoclásicos, quienes planteaban que el libre mercado genera la asignación más eficiente posible de los recursos productivos. En ese contexto, el comercio internacional sin distorsiones sería el mejor camino que podría seguir un país para dinamizar su crecimiento económico. Por otra parte, existían diversos detractores, como Raúl Prebisch y la CEPAL, que tuvieron gran impacto en el modelo de desarrollo de América Latina. Esta vertiente proponía que el libre comercio genera empobrecimiento en los países menos desarrollados, pues encaran un intercambio desigual con los países avanzados. De ahí se desprendió un nuevo modelo de desarrollo basado en el proteccionismo, que con el tiempo derivó en problemas que aún subsisten en cierta medida en países como Colombia relacionados con la ineficiencia productiva.<sup>23</sup>

La estrategia de crecimiento por medio de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, comenzó a tener marcha propia dentro de las políticas del gobierno Colombiano hasta convertirse en la estrategia líder de la Industrialización, basada en la creación de una industria liviana. Al principio, respondió a las restricciones del flujo comercial ocasionadas por la Segunda Guerra Mundial y a los antecedentes de sustitución de importaciones, que ya se venían adelantando en

---

<sup>22</sup> Landa, Horacio. (1976). Terminología de Urbanismo. Disponible en <[http://www.hical.org/glosario\\_definicion.cfm?id\\_entrada=21](http://www.hical.org/glosario_definicion.cfm?id_entrada=21)>

<sup>23</sup> Reina, Mauricio. (2008). Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión. P.12.

diferentes áreas productivas, y a los esquemas proteccionistas que imponían las potencias.<sup>24</sup>

Para el caso de Colombia, Hirschman trata el tema de los desequilibrios en Colombia con el modelo de sustitución de importaciones. Hace referencia a los encadenamientos que son las inversiones que resultan de una inversión inicial y que caracterizan el crecimiento económico. Menciona que los encadenamientos hacia atrás, son aquellos en los que un productor local demanda de la industria local insumos que antes importaba. Esta dinámica fue central en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se dio en Latinoamérica después de la gran depresión. En cuanto a los encadenamientos hacia adelante, se refiere a productos que antes no estaban disponibles o eran muy costosos y al parecer catalizan inversiones porque son utilizados como insumos.<sup>25</sup> Cuando Hirschman desarrolló la idea de los encadenamientos, estaba pensando primordialmente en la industrialización.

Albert Hirschman, también agregó dos tipos de encadenamientos más: los del consumo y los fiscales. La aplicación del enfoque de los encadenamientos al análisis de los desequilibrios regionales ha sido amplia, puesto que Hirschman discute la transmisión interregional del crecimiento, enfatizando que este no ocurre con igual intensidad en todo el territorio. De igual manera, atribuye el desequilibrio espacial del desarrollo a dos factores principales, las ventajas de la aglomeración y “la atmósfera industrial” que predomina en los lugares que logran una especial receptividad a la innovación y el emprendimiento.<sup>26</sup>

Surgen así las regiones dinámicas y las rezagadas. No obstante, Hirschman reflexiona sobre el interactuar de estas regiones a través de los efectos de goteo y polarización; los primeros son efectos positivos de irrigación del crecimiento, como

---

<sup>24</sup> Gómez, Daniela. (2013). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología. Disponible en <<http://sustitucioendeimportaciones.blogspot.com/>>

<sup>25</sup> Meisel, Adolfo. (2008). Albert O. Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: de la economía a la política, pasando por la antropología y la historia. P. 3.

<sup>26</sup> Meisel, Adolfo. (2008). Albert O. Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: de la economía a la política, pasando por la antropología y la historia. P. 4-5.

la mayor demanda por productos de la región rezagada, y los segundos son efectos negativos, tales como la migración hacia la zona próspera del capital humano más calificado.

## **1.2 DINÁMICAS ESPACIALES DE LA GLOBALIZACIÓN**

El enfoque regional del desarrollo como lectura de las dinámicas espaciales de la globalización marca la diferencia con la antigua categoría de análisis del desarrollo regional que predominó hasta los años noventa. Se busca recuperar el sentido de las categorías y referentes espaciales del despliegue de la globalización complementando los avances de la economía espacial y los nuevos enfoques regionales del desarrollo, con los cuales se elaboran los estudios y ejercicios de formulación de metodologías de planificación urbano-regional.<sup>27</sup>

La lectura de las transformaciones de los últimos treinta años está estrechamente relacionada con las dinámicas espaciales de la globalización iniciada en los años setenta, con una fuerte determinación económica, asociada a la descentralización y desconcentración espacial de la producción, la distribución y el consumo, hasta multiplicar las centralidades de la dinámica económica. Asimismo la dinámica del desarrollo ha transitado de la continentalización en los años setenta y ochenta a la multi-regionalización posterior, al tiempo que estas configuraciones están por la emergencia de nuevas interacciones espaciales que configuran nuevas geografías regionales de poder asociadas con la competitividad. Lo común es la aceptación implícita del principio de la construcción social del espacio como un referente perfecto que sirve de ámbito y puente entre las fronteras disciplinares de la geografía, la economía, la antropología, la ecología y la física para comprender y explicar la compleja red de interacciones físicas y electrónicas que configuran el sistema espacial de la globalización.

---

<sup>27</sup> Téllez, Rafael Alcides. (2011). Dinámicas espaciales de la globalización y mutaciones regionales del desarrollo, Rev. Equidad y Desarrollo, No. 16, Universidad de la Salle. P. 87.

Las teorías y enfoques del desarrollo regional transitan hacia el tercer milenio en medio de un proceso de gran trascendencia del espacio, como una propuesta cada vez más interdisciplinaria. En los últimos años es muy notorio el encuentro entre las disciplinas como la antropología, la ecología, la geografía, la psicología y la economía, prefigurando un nuevo enfoque epistemológico para relanzar el tema del desarrollo regional desde la meta-disciplinariedad<sup>28</sup>. La economía espacial, enriquecida por la perspectiva de la nueva geografía, encabezada por Paul Krugman, provee de técnicas y métodos de análisis y estudio de las dinámicas regionales generadas por la movilidad del capital.

**1.2.1 Agotamiento del modelo de sustitución de importaciones:** el modelo de Sustitución de Importaciones empezó a evidenciar dos problemas fundamentales vinculados al mismo: la inflación y el desequilibrio externo. Las industrias que nacieron con el modelo no fueron capaces de afrontar sus gastos en el mediano plazo, se transformaron en industrias que dependían de las divisas, pero no las generaban. El Estado se volvió el gran protector de la nueva industria a través de los subsidios, obteniendo divisas por medio del endeudamiento externo.<sup>29</sup>

A partir de 1975 en Colombia<sup>30</sup>, el sector industrial empezó a perder el liderazgo en el proceso de crecimiento económico. Desde el punto de vista de la política económica, el desmonte de la estrategia sustitutiva que se había iniciado con las reformas adoptadas por la administración López (1974-1978) implicó un debilitamiento de la mayor parte de los instrumentos de la política industrial: entre otros, el relativo estancamiento de la integración regional en el marco del Pacto Andino; la pérdida de importancia de la inversión estatal en la industria; la

---

<sup>28</sup> Téllez, Rafael Alcides. (2011). Dinámicas espaciales de la globalización y mutaciones regionales del desarrollo. Rev. Equidad y Desarrollo, No. 16, Universidad de la Salle. P. 102-103.

<sup>29</sup> Sustitución de importaciones. Slideshare. Disponible en <<http://es.slideshare.net/barbaravazquez/sustitucion-de-importaciones>>

<sup>30</sup> Luis Jorge Garay S. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Biblioteca virtual del Banco de la República de Colombia: Biblioteca Luis Ángel Rango. Disponible en <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm>>

reducción de la disponibilidad de crédito a largo plazo e inversión para la industria a causa de la reforma financiera; la paulatina liberación de las importaciones y reducción de las tarifas arancelarias; el menor énfasis en los incentivos fiscales frente a la tasa de devaluación como instrumento de promoción de exportaciones.<sup>31</sup> Estos elementos le dieron importancia a la estabilización económica a corto plazo desplazando la estrategia y la continuidad de las políticas industriales de crecimiento a largo plazo.

En la actualidad, la economía colombiana como base exportadora se encuentra en una situación paradójica: aunque existe la percepción de que es una economía abierta, lo cierto es que sigue siendo bastante cerrada. Esto ha hecho que el país esté perdiendo una inmensa oportunidad de alcanzar un mayor crecimiento económico y crear más empleo, y de paso terminar con una nociva generación de rentas que benefician a actores poco competitivos en la intrincada economía política nacional.

Hoy en día, el debate sobre el efecto del comercio internacional en el crecimiento económico sólo subsiste en pocos países. En la mayor parte del mundo se reconoce que la internacionalización de la economía es condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo. Más allá de discusiones ideológicas, la evidencia empírica sustenta esa idea. Claro que, la internacionalización de una economía por sí sola no garantiza su desarrollo sostenido. Por ende, corresponde a las autoridades corregir las distorsiones que la libertad de mercados puede traer. La reciente crisis internacional es muestra de ello. La libertad absoluta del mercado en sectores como las hipotecas y los derivados financieros terminó generando las burbujas que detonaron la crisis, en un proceso en que la

---

<sup>31</sup> Luis Jorge Garay S. Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Biblioteca virtual del Banco de la República de Colombia: Biblioteca Luis Ángel Rango. Disponible en <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/203.htm>>

globalización fue mecanismo de difusión de los problemas y no causa de los mismos.<sup>32</sup>

**1.2.2 Desequilibrios regionales después de los años 90:** Hirschman resalta que al no existir diferencias culturales que expliquen las desigualdades regionales, quedan básicamente tres alternativas: la dotación natural de factores, las instituciones y los encadenamientos que llevan decisiones iniciales de inversión. En este sentido, Paul Krugman coincide con Hirschman<sup>33</sup> reconociéndolo como uno de los autores cuyas propuestas están en la línea de la nueva geografía económica.

Por otro lado, Jaime Bonet explica los desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia<sup>34</sup> a partir de la modificación en la Constitución de 1991, que profundizó el proceso de descentralización administrativa política y fiscal al incrementar la transferencia de recursos y responsabilidades desde el gobierno central a los gobiernos locales. Sin embargo, la descentralización no ayudó a reducir las disparidades en el ingreso per cápita regional durante la década de los noventa, además de la pérdida del componente redistributivo en las transferencias nacionales. Por ende, Bonet argumenta que es necesaria la consolidación de la descentralización como una estrategia de desarrollo regional.

Desde esta misma perspectiva, Meisel destaca que uno de los elementos que ha estado ausente en el análisis de la descentralización ha sido el examen de los efectos de este proceso sobre las disparidades en el ingreso per cápita regional. Al incorporar un sistema de transferencias adecuado, la descentralización del gasto puede promover el desarrollo en áreas rezagadas y en consecuencia, tendería a mejorar la equidad entre regiones. A pesar que las reglas para la

---

<sup>32</sup> Reina, Mauricio. (2008). Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión. P.12-13.

<sup>33</sup> Meisel, Adolfo. (2008). Albert O. Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: de la economía a la política, pasando por la antropología y la historia. P. 14.

<sup>34</sup> Bonet, Jaime. (2007). Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia. P. 44-46.

asignación de las transferencias en Colombia contemplaban algunos criterios redistributivos, en la práctica éstos estuvieron muy limitados.

Para el caso colombiano, Bonet y Meisel argumentan que la descentralización no ayudó a reducir las disparidades en el ingreso per cápita regional durante la década de los noventa. Los resultados muestran como la descentralización durante los últimos años, ha perpetuado las disparidades que en materia de cobertura en salud y educación existen en el país.

### **1.3 DESARROLLO ENDÓGENO**

Desde los inicios de los años ochenta aparece la teoría del «desarrollo endógeno». Esta interpretación surge de la confluencia de dos líneas de investigación: una, que nace como consecuencia del intento de encontrar una noción de desarrollo que permitiera actuar para lograr el desarrollo de localidades y territorios retrasados; y otra, que aparece como consecuencia del análisis de los procesos de desarrollo industrial endógeno en localidades y regiones del sur de Europa.<sup>35</sup>

El desarrollo endógeno es una interpretación que incluye diversos enfoques, que comparten una misma lógica teórica y un mismo modelo de políticas. Se trata de una aproximación territorial al desarrollo que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de territorios que tienen una cultura e instituciones propias, sobre cuya base se toman las decisiones de inversión. Desde esta perspectiva, la política de desarrollo endógeno constituye la respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Vázquez, Antonio (2000). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas del desarrollo territorial. P. 186.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p.183.

El desarrollo endógeno tiene características propias. Cuando se la compara con los modelos de crecimiento endógeno, se aprecia que tiene similitudes y diferencias notables con ellos. La teoría del desarrollo endógeno y los modelos de crecimiento endógeno aceptan que existen diferentes sendas de crecimiento de las economías en función de los recursos disponibles y de la capacidad de ahorro e inversión, que los rendimientos de los factores pueden ser crecientes, que el progreso tecnológico es endógeno en los procesos de crecimiento y que existe un espacio para las políticas de desarrollo industrial y regional.

Sin embargo, la teoría del desarrollo endógeno se diferencia de los modelos de crecimiento endógeno en que integra el crecimiento de la producción en la organización social e institucional del territorio, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural, en que entiende que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo actúan sinérgicamente y condicionan la dinámica económica. Tiene, por lo tanto, una visión más compleja del proceso de acumulación de capital, lo que le lleva a plantearse las políticas de desarrollo económico desde el territorio, y darle a la sociedad civil un papel protagonista en la definición y ejecución del futuro de la economía.<sup>37</sup>

**1.3.1 Desarrollo local:** el desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio o autónomo de las “teorías del desarrollo”. Por el contrario, existen diversas teorías del desarrollo que tienen diferentes implicancias en su forma de ver lo local.

El desarrollo local, ahora trata de un concepto característico que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo. Es evidentemente una sobre simplificación asimilar el concepto de

---

<sup>37</sup> Vázquez, Antonio (2000). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas del desarrollo territorial. P. 187.

desarrollo local a la idea de comuna, a lo municipal. En realidad, lo “local” sólo tiene sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc. <sup>38</sup> Al respecto Di Pietro (1999) dice que: “Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Actualmente se juega con la contraposición ‘local/global’ mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos”.

Es un concepto que reconoce por lo menos tres matrices de origen. Primeramente, el desarrollo local es la expresión de una lógica de regulación horizontal que refleja la dialéctica centro-periferia, una lógica dominante en la fase pre industrial del capitalismo. En segundo lugar, el desarrollo local es considerado, sobre todo en Europa, como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste, incluido el ajuste político supra-nacional implícito en la conformación de la UE; casi todos los autores europeos ubican el desarrollo local en esta perspectiva. Y en tercer lugar, el desarrollo local es estimulado en todo el mundo por la globalización y por la dialéctica global/local que ésta conlleva. <sup>39</sup>

**1.3.2 Globalización y territorialización:** el estudio de las relaciones entre globalización económica y territorio hace parte de una más larga búsqueda por comprender las interacciones entre economía y espacio (región, ciudad, territorio). El territorio es un sistema complejo que asimila las transformaciones propuestas por la globalización, a su vez, las relaciones entre globalización y territorio pueden

---

<sup>38</sup> Gallicchio, Enrique. (2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. P. 3.

<sup>39</sup> Boisier, Sergio. (1981). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? P. 8.

ser analizadas a través de dos grandes dimensiones, a saber, la del cambio estructural y la de las transformaciones políticas y culturales.<sup>40</sup>

Durante la globalización se han producido cambios sustanciales en la estructura de la actividad económica, con serias repercusiones sobre la organización del territorio. Estas transformaciones pueden ser miradas a través de los cambios en los grandes sectores de la actividad económica. La producción industrial ha experimentado significativas transformaciones, aunque los países y sus territorios las han resentido de manera muy particular. De igual manera, para el caso de los servicios y materia primas.

Por consiguiente, las tendencias del cambio socio espacial presentes en cada país son el resultado, no solamente de las peculiares transformaciones estructurales y sectoriales, sino también de la configuración territorial dentro de la cual éstas operan. Los sentidos del cambio, la intensidad de las transformaciones y las proyecciones de las tendencias difieren en cada caso y sólo en circunstancias muy especiales hacen parte de procesos generales a todo el continente. El conocimiento de la red urbana de cada país, de su configuración regional, de las tendencias demográficas y de los movimientos de población serán factores fundamentales para comprender las semejanzas y las diferencias de impacto del cambio económico sobre el territorio.

A partir de los antecedentes presentados en este marco teórico, se tiene como punto de partida las diferentes teorías que nos presentan un abanico de perspectivas para la interpretación de las políticas o propuestas de desarrollo regional reciente en Colombia.

De tal manera, se da paso a la revisión del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para todos”, el cual presenta un enfoque basado en la

---

<sup>40</sup> CEPAL. Cuervo, Luis. (2006). Globalización y territorio. P. 42-43.

convergencia y en el desarrollo regional se propone el análisis a las políticas formuladas que allí se plantean para lograr los objetivos del gobierno en cuanto a las desigualdades regionales, además, tiene como principio fundamental “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario”.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo II. P.22.

## **2. ENFOQUE REGIONAL DEL PND 2010-2014: LA CONVERGENCIA REGIONAL**

### **2.1 ZONAS HOMOGÉNEAS**

En el PND 2010-2014 el método de las zonas homogéneas es utilizado para iniciar los procesos de regionalización de un espacio definido, lo que permite agrupar los departamentos y municipios con similitudes, a partir de las estadísticas reflejadas en los indicadores analizados a nivel espacial. Teniendo en cuenta que la geografía de Colombia hace que nuestro país sea heterogéneo, con desigualdades a nivel de desarrollo regional por las diferencias entre las condiciones culturales y sociales.

A efectos de definir las zonas homogéneas, en el PND 2010-2014 se parte del concepto de vecindad como elemento clave para promover externalidades positivas producto de la riqueza de la aglomeración. Las relaciones del efecto vecindad se aprovechan mejor si los municipios desarrollan sus capacidades endógenas, en términos de sus factores activos sociales, de crecimiento, de densidad y potenciales. En este sentido, las zonas homogéneas de las bases del PND 2010-2014, reflejan diferenciadamente el estado en que se encuentran los municipios para su desarrollo endógeno, entendiendo por tal, los recursos y capacidades propias del territorio para generar valor.<sup>42</sup>

### **2.2 ENFOQUE REGIONAL DE LAS POLÍTICAS EN EL PND**

Moncayo plantea que desde los años treinta a los setenta, las disparidades regionales se acortaron en forma sustancial, después de un periodo de aproximadamente cuarenta años, se empezó a fortalecer la base de convergencia,

---

<sup>42</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. 577 \_Anexos Bases PND definitivas. Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” 2010-2014. P. 2.

reforzándose así las políticas regionales puestas en práctica en los años sesenta y setenta, a pesar de que su impacto fue decisivo, es claro que a medida como el impulso a ciudades intermedias, programas de desarrollo rural integrado y descentralización industrial, cooperaron a la reducción de las brechas interregionales. Es por tal razón que a partir de los años ochenta el modelo de política regional se reorganiza y de ahí surge la necesidad de incorporar la dimensión territorial/espacial en las estrategias y políticas naciones del desarrollo. A partir de ahí las políticas de arriba-abajo o de corte keynesiano, reducen las brechas interregionales y fueron pasando a intervenciones más selectivas, encaminadas activar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones que estaba siendo explicitado por el enfoque de acumulación flexible.<sup>43</sup>

En los noventa empieza a darse el ciclo de polarización y al mismo tiempo empieza a darse el abandono de las políticas regionales activas, siendo estas reemplazadas por los procesos de descentralización, debilitándose el proceso de convergencia por el cual se comenzaba desde los años setenta impulsando a la integración de los mercados nacionales pero ya en los ochenta perdieron fuerza los sectores que contribuían al impulso porque el dinamismo ya no tenía la misma intensidad. Dando esto pie para que se generara un proceso de divergencia, y fue ahí donde empiezan a polarizarse los sectores de economías avanzadas.

Poniendo todas las expectativas en la apertura económica en los años noventa, la cual ayudaría al crecimiento económico del país, por medio de atracción de inversión extranjera, pero ni así se ha logrado redirigir las inversiones hacia la costa atlántica, ni estimular la productividad de los sectores industriales y agropecuarios.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Moncayo, Jiménez Edgard. (2002). Archivos de economía. Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Documento No.200. P. 7, 14, 15

<sup>44</sup> Moncayo, Jiménez Edgard. (2002). Archivos de economía. Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Documento No.200. P. 16.

Moncayo enuncia en síntesis, que desde el punto de vista territorial, Colombia entra en el siglo XXI en las siguientes condiciones:<sup>45</sup>

- Un proceso de divergencia en los niveles de ingreso interregionales, que es fragmentador del mercado nacional y altamente gravoso para las regiones más atrasadas.
- Unas políticas macroeconómicas que son proclives a la polarización.
- La coexistencia de varios modelos de economía regional desarticulados entre sí: la economía terciaria de Bogotá, las exportaciones primarias de los nuevos departamentos, las zonas grises de las regiones industriales maduras y las regiones rezagadas sin potencial endógeno.
- Un proceso de descentralización avanzado que —bien dirigido— puede convertirse en palanca del desarrollo regional.
- La ausencia de una política regional de Estado que integre las acciones orientadas a fortalecer la cohesión nacional (revirtiendo el ciclo polarizador), las nuevas generaciones de instrumentos de promoción regional y las iniciativas surgidas de las propias regiones.

De igual manera y regido por la misma corriente de ideas que Moncayo, Mario Polèse distingue dos grandes categorías de políticas económicas en materia regional.<sup>46</sup>

- Las políticas regionales propiamente dichas, con las que se busca reducir las disparidades o desigualdades regionales de empleo o de ingreso por habitante. Estas políticas buscan a menudo reorientar la distribución espacial de las actividades económicas (fuentes de ingreso y de empleo). Estas políticas pueden tener por objetivo la distribución directa de los ingresos por medio de transferencias.

---

<sup>45</sup> Moncayo, Jiménez Edgard. (2002). Archivos de economía. Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Documento No.200.P.16.

<sup>46</sup> Polèse, Mario. (1998). Economía urbana y regional, introducción a la relación entre territorio y desarrollo, Cartago, Costa Rica: Libro Universitario Regional (Eulac/GTZ). P.214.

- Las políticas de desarrollo regional, dirigidas a promover el desarrollo de regiones particulares. Se trata aquí de establecer políticas de desarrollo económico a escala regional.

Asimismo, la descentralización del Estado Colombiano, reemplazó las políticas regionales a partir de Administración Betancur 1982-1986, está avanzando contra el telón de fondo de un proceso de divergencia en los niveles de ingreso interdepartamentales,<sup>47</sup> sin que la descentralización, especialmente la fiscal, haya logrado atenuar el efecto de las fuerzas polarizadoras mediante la financiación de las coberturas de salud y educación, esto es, del incremento en el acervo de capital humano.<sup>48</sup>

La descentralización opera como un elemento de sobrepeso, a los procesos de divergencia, incitada por los efectos de aglomeración en el caso Colombiano, esas aglomeraciones serían las de la ciudad de Bogotá y la apertura exportadora de las regiones más ricas en recursos naturales.

En este sentido, el PND dice que para conseguir la “prosperidad democrática”, es necesario alcanzar niveles de crecimiento y desarrollo sostenible aprovechando las diversas capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas de desarrollo regional<sup>49</sup> a las que le atribuye un sentido de convergencia a mediano plazo.

De esta manera, la “convergencia regional” busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus

---

<sup>47</sup> Finot, Ivan. Un fenómeno similar está ocurriendo en Argentina, Chile y Bolivia. Véase: Finot, Iván (2001), op. Cit. P.12

<sup>48</sup> Moncayo, Jiménez Edgard. (2002). Archivos de economía. Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Documento No.200. P. 33.

<sup>49</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan de desarrollo, PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014. P. 24

externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello, se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales. Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación – territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno.<sup>50</sup>

Para el estudio territorial la base de referencia fueron los departamentos, teniendo en cuenta que no son homogéneos, evidenciándose la variación en los índices de pobreza, condiciones sociales y de desarrollo en general de los municipios.

Así mismo, en el PND 2010-2014 se toma como variable de diferenciación territorial, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, calculado por el DANE con información del Censo 2005.<sup>51</sup>

**2.2.1 Indicadores de homogeneidad:** para definir estrategias y políticas diferenciadas regionalmente en este Plan Nacional de desarrollo “Prosperidad para todos”, el PND 2010-2014 realizó un ejercicio de medición de las capacidades municipales de desarrollo endógeno, a partir de un índice IENDOG, que se calcula tomando un conjunto de variables que apuntan a establecer el estado en que se encuentran las condiciones favorables al desarrollo endógeno. Estas variables pueden agruparse en tres factores, a saber: (1) calidad de vida,

---

<sup>50</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan Nacional de Desarrollo. PND. “Prosperidad para todos” 2010-2014. Capítulo II. P. 24

<sup>51</sup> DNP. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 PND. Capítulo II. P. 24

(2) densidad poblacional y financiera y (3) crecimiento. Las variables específicas que se usaron fueron las siguientes:<sup>52</sup>

**TABLA 1: Variables específicas por factor**

<b>Factor</b>	<b>Ponderación Factor</b>	<b>Variables Por Factor</b>	<b>Ponderación variables dentro del factor</b>
Calidad de vida	45%	-Ingreso por habitante, miles de pesos (estimación a partir de los recaudos tributarios municipales) – DDTS 2008 -	5%
		-Porcentaje de personas sin NBI, cabecera –censo 2005 DANE ajustado Dic 2008-	29%
		-Porcentaje de personas sin NBI, resto –Censo General 2005 DANE ajustado Dic 2008-	36%
		-Porcentaje de personas de analfabetismo en adultos mayores de 18 años – censo 2005 DANE-	30%
Densidad poblacional y financiera	16%	-Densidad poblacional (personas por Km <sup>2</sup> ) –Censo General 2005 DANE ajustado 2009-	41%
		-Valor de las colocaciones bancarias por habitante, miles de pesos- Superfinanciera 2009-	16%
		-Número de oficinas del sistema financiero por km <sup>2</sup> - Superfinanciera 2009-	43%
Crecimiento	39%	-Cobertura bruta educación primaria-censo 2005 DANE-	23%
		-Cobertura bruta educación media y secundaria –censo 2005 DANE-	15%
		-Inversión del Gobierno municipal por habitante, miles de pesos-DDTS 2009-	7%
		-Capacidad institucional del gobierno municipal (Índice de desempeño integral) –DDTS 2008-	26%
		-Porcentaje de población económicamente activa – Censo General 2005 DANE-	20%
		-Porcentaje de personas que hablan inglés –Censo General 2005 DANE-	9%

**Fuente:** Cálculos GAFDT – DDTS –DNP  
DNP, PND 2010-2014  
Anexos Bases PND 2010-2014. Definitivas.

<sup>52</sup> DNP. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011PND. P. 2-3.

Estas variables se midieron a nivel de municipios, lo cual resulta adecuado porque, la información por departamentos resulta muy agregada y no refleja suficientemente bien las condiciones internas de cada uno de ellos. Mediante las técnicas usuales de análisis de factores y de componentes principales, se construyeron tres índices sintéticos, correspondientes a cada factor y con estos tres se construyó el Indicador de Desarrollo Endógeno (IENDOG). La idea es tener una medida que sintetice toda esta información y que posibilite la diferenciación de capacidades en los territorios<sup>53</sup>. Con el IENDOG pueden conformarse tipologías de municipios que tienen condiciones similares para el desarrollo endógeno, tal y como se presenta en la siguiente tabla:

**TABLA 2: Tipologías**

<b>Tipologías</b>	<b>Número de municipios</b>
1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	229
2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9%)	392
3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2%)	370
4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)	111
<b>Total</b>	<b>1.102</b>

Fuente: Anexos Plan Nacional De Desarrollo 2010-2012  
Anexos Bases PND 2010-2014. Definitivas

Estas tipologías se ubicaron espacialmente con el propósito de identificar patrones a lo largo y ancho del país y definir trazos para conformar las áreas homogéneas; para ello, el PND 2010-2014 usó la técnica de clúster geográfico y se adoptaron criterios de expertos en temas ambientales, de relaciones económicas entre vecinos, de características geográficas y culturales, entre otros, permitiendo

<sup>53</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. 577\_Anexos Bases PND definitivas. Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" 2010-2011. P. 3

diferenciar seis zonas que trascienden las fronteras departamentales y que tienen características comunes.<sup>54</sup>

Con la aplicación de este índice IENDOG, lograron asemejar seis zonas homogéneas, estas fueron conformadas por municipios y varios departamentos, los cuales tienen capacidades semejantes para llevar a cabo un desarrollo endógeno.

El número de municipios de cada zona se presenta en la siguiente tabla, la cual muestra que las zonas Central y Caribe concentran respectivamente el 55% y el 19% de los municipios y el 60% y 24% de la población del país. Es claro entonces que las áreas homogéneas del PND no son las tradicionales regiones naturales, mucho más porque no se basa en elementos físicos como la zona andina, las costas, las llanuras y selvas, sino con base en las condiciones favorables al desarrollo endógeno. Con estas zonas homogéneas, el PND 2010-2014 plantea desarrollar la estrategia de formación y/o consolidación de ejes y corredores de integración y desarrollo.<sup>55</sup>

**TABLA 3: Zonas**

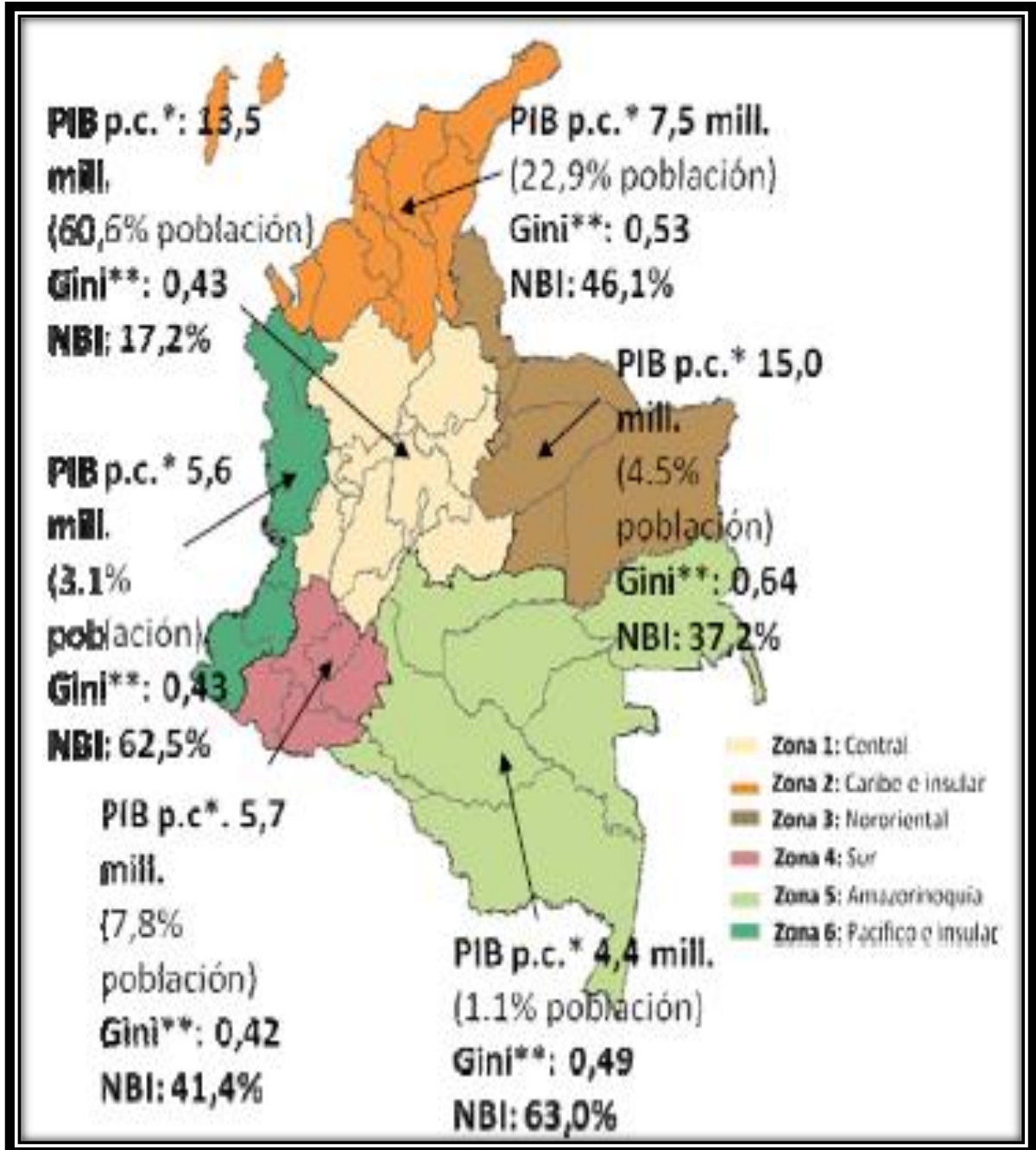
Zonas	Número de municipios
1. Central	603
2. Caribe	210
3. Nororiental	81
4. Sur	135
5. Amazorinoquia	22
6. Pacífico	51
<b>Total</b>	<b>1.102</b>

Fuente: Anexos Plan Nacional De Desarrollo 2010-2012  
Anexos Bases PND 2010-2014. Definitivas

<sup>54</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011  
Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014. P. 3

<sup>55</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. 577\_Anexos Bases PND definitivas. Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" 2010-2014. P. 4

**FIGURA 1: Zonas homogéneas en sus condiciones de desarrollo endógeno**



Fuente: DANE (Censos y Demografía), cálculos DNP – DDTS

\*PIB per cápita en pesos de 2009

\*\*Gini calculado para cada región con base en la estimación del PIB municipal per cápita. Cada municipio actúa como un individuo en cada región.

PND 2010-2014. Capítulo II. Convergencia y desarrollo regional. Caracterización, dinámica y desafíos.

**TABLA 4: Colombia. Indicadores claves por zona**

Indicador clave	1. Central	2. Caribe o insular	3. Nororiental	4. Sur	5. Amazorino	6. Pacífico	Pais
1. Número de municipios	603	210	81	135	22	51	1.102
2. Población */							
Total							
Millones	27,2	10,3	2,0	3,5	0,5	1,4	44,9
Porcentaje de crecimiento anual, 2005-2020	1,0	1,4	1,1	1,1	1,5	1,6	1,1
Densidad (habitantes por km <sup>2</sup> )	132	68	9	49	2	16	47
Porcentaje de posición perteneciente a grupos étnicos <sup>1/</sup>	6,5	23,2	4,3	20,4	19,9	79,5	13,6
Cabecera							
Porcentaje de participación en el total	82	72	72	46	43	54	75
Millones	22,4	7,5	1,4	1,6	0,2	0,8	33,9
Porcentaje de crecimiento anual 2005-2020	1,2	1,7	1,4	1,6	2,2	2,0	1,4
Resto							
Porcentaje de participación en el total	18	28	28	54	57	46	25
Millones	4,8	2,9	0,6	1,9	0,3	0,7	11,0
Porcentaje de crecimiento anual 2005-2020	-0,04	0,8	0,1	0,6	1,1	1,1	0,4
3. Ingreso **/							
PIB (billones de pesos) 2009	367,3	77,7	29,6	20,0	2,1	8,0	504,7
PIB per cápita (millones de pesos) 2009	13,5	7,5	15,0	5,7	4,4	5,6	11,2
Porcentaje de crecimiento real anual del PIB per cápita, 2000-2009	4,2	4,6	2,5	3,8	-5,0	11,6	4,1
4. Pobreza y desigualdad							
Porcentaje de personas con NBI, total	17,2	46,1	37,2	41,4	63,0	62,5	27,8
Porcentaje de personas con NBI, cabecera	12,6	35,8	26,3	22,6	49,9	54,7	19,7
Porcentaje de personas con NBI, resto	38,6	72,3	63,7	57,8	77,0	71,5	53,5
Porcentaje de personas en miseria según NBI, total	4,5	23,2	17,7	17,0	42,6	28,6	10,6
Porcentaje de personas en miseria según NBI, cabecera	2,4	14,9	9,1	6,1	28,0	19,0	5,9
Porcentaje de personas en miseria según NBI, resto	14,0	44,0	39,1	26,5	56,5	39,9	25,7
Coefficiente de GINI, según PIB per cápita	0,4335	0,5344	0,6420	0,4184	0,4859	0,4271	0,5155
5. Capital humano							
Porcentaje de alfabetismo en adultos	92,2	82,6	86,3	87,9	78,7	76,4	89,1
Porcentaje de cobertura bruta educación primaria	82,1	97,6	95,2	94,4	102,3	122,1	89,8
Porcentaje de cobertura bruta educación primaria	70,0	71,4	69,5	65,3	46,7	56,7	69,1
Inversión pública municipal per cápita (miles de pesos) <sup>2/</sup>	669	609	731	487	490	601	640

6. Índice (%) de capacidad institucional <sup>3/</sup>	66,4	42,6	60,2	56,3	44,9	45,6	58,8
7. Índice (%) de capacidad de Desarrollo Endógeno <sup>4/</sup>	27,3	20,5	23,5	24,2	18,8	17,0	24,7

**Fuente:** cálculos GAFDT-DDTS-DNP, con base en variables centrales DANE y ejecuciones presupuestales municipales.

\*/ Población 2009, proyecciones DANE con base en Censo General 2005.

\*\*/ Estimación DDTS-DNP con base en la recaudación tributaria municipal.

1/ Afros, raizales, palenqueros, indígenas, gitanos.

2/ Incluye formación bruta de capital fijo más inversión social, según el estatuto presupuestal colombiano.

3/ Índice de desempeño integral calculado para municipios, 2008.

4/ Índice sintético municipal que recoge 13 variables de capacidades de desarrollo endógeno, agrupadas en tres factores: de condiciones sociales, de densidad poblacional y financiera y de crecimiento.

PND "Prosperidad para todos" 2010-2014. Capitulo\_ii

**2.2.2 Regalías:** conforme a la ley No. 1606 del 21 de diciembre de 2012, “por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014”. Se hace operativo el Sistema General de Regalías (SGR) a partir del 1 de enero de 2012, razón por la cual expidió el Decreto Ley transitorio 4923-2011, el cual determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. El nuevo sistema general de regalías tiene como objetivos: 1) Crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos para generar ahorros para época de escasez. 2) Distribuir los recursos hacia la población más pobre generando mayor equidad social. 3) Promover el desarrollo y la competitividad regional. 4) Incentivar proyectos mineroenergéticos (tanto para la pequeña y media industria y para la minería artesanal). 5) Promover la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes. Y por último 6) Propiciar la inversión en la restauración social y económica de los territorios donde se desarrollen actividades de exploración y explotación.<sup>56</sup>

Los recursos se distribuirán en todos los departamentos del país a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTI, Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de Compensación Regional - FCR. Adicionalmente se ahorrará a

<sup>56</sup> SGR. Sistema General de Regalías. Sobre el sistema general de regalías. Consultado: [ 22 de septiembre de 2014] Disponible en < <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreelSGR.asp>>

través del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE y del Fondo de Ahorro Pensional Territorial - Fonpet. Todos los recursos del SGR financiarán proyectos de inversión presentados por la entidades territoriales a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, quienes serán los encargados de definirlos, evaluarlos, viabilizarlos, priorizarlos, aprobarlos y designar el ejecutor de los mismos. Por mandato Constitucional, se creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación - SMSCE, que será administrado por el DNP y se desarrollará de manera selectiva y con énfasis en acciones preventivas. La interventoría que se realice a los proyectos financiados con estos recursos, se ajustará a lo dispuesto por el Estatuto Anticorrupción<sup>57</sup>

El SGR lo componen órganos del Sistema General de Regalías la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación - Colciencias y los órganos colegiados de administración y decisión.<sup>58</sup>

Los antiguos sistemas de regalías funcionaban igual con los recursos de regalías pero se distribuían entre y de manera directa entre municipios y departamentos en los que existía exploración o explotación de recursos naturales no renovables (80%) y el Fondo Nacional de Regalías -FNR- (20%), como mecanismo de redistribución. Las asignaciones directas debían destinarse a alcanzar las metas de coberturas, para poder financiar los proyectos priorizados incluidos en sus planes de desarrollo. Con recursos del FNR, se financiaban proyectos atendiendo los acuerdos sectoriales expedidos por el Consejo Asesor.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> SGR. Sistema General de Regalías. Sobre el sistema general de regalías. Consultado: [22 de septiembre de 2014] Disponible en <<https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreeelSGR.aspx>>

<sup>58</sup> SGR. Sistema General de Regalías. Órganos del SGR. Quiénes integran el SGR. Consultado: [22 de septiembre de 2014] Disponible en <<https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR.aspx>>

<sup>59</sup> SGR. Sistema General de Regalías. Antiguo sistema de regalías. Consultado: [22 de septiembre de 2014] Disponible en <<https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/AntiguoSistema.aspx>>

El Departamento Nacional de Planeación continuará ejerciendo las funciones de control y vigilancia, sobre los proyectos de inversión financiados con regalías directas y del Fondo Nacional de Regalías (FNR) antes del 31 de diciembre del 2011, se encargará de la liquidación del Fondo Nacional de Regalías y efectuará el cierre de actividades de la Interventoría Administrativas y Financieras (IAF).<sup>60</sup>

El PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”, parte de un sistema urbano regional articulado a partir de ejes y áreas de desarrollo territorial, el cual implica un proceso de coordinación institucional entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, que permita integrar los diferentes componentes de la estrategia, a través de un programa nacional de formación y/o consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial, mediante el cual se definan los componentes, las fases, recursos e instrumentos para promover e integrar ejes y áreas de desarrollo territorial. Una fuente posible para financiar este Programa puede provenir de los recursos del Sistema General de Regalías (Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 aprobado en plenaria del Senado, el 12 de octubre de 2010), en el cual se establece un fondo de desarrollo regional, cuya finalidad es la financiación de proyectos regionales de desarrollo (artículo 2).<sup>61</sup>

En el caso de los recursos de regalías asignados a CTel, éstos se destinarán a la financiación de megaproyectos que deberán ser coherentes con la vocación productiva y sostenible de las regiones, e involucrarán la coordinación de esfuerzos interinstitucionales. Su ejecución será a través de alianzas entre el sector productivo y/o investigador teniendo en cuenta las capacidades presentes y las necesidades de fortalecimiento.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> SGR. Sistema General de Regalías .Antiguo sistema de regalías. Consultado: [ 22 de septiembre de 2014] Disponible en <<https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/AntiguoSistema.aspx>>

<sup>61</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan de desarrollo, PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014.P 48

<sup>62</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan de desarrollo, PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014. P 60

Con este PND 2010-2014 el Gobierno nacional promovió el desarrollo articulado de la infraestructura de conectividad y aprovechó la capilaridad de estas otras infraestructuras para desarrollar proyectos conjuntos para la expansión de redes de fibra óptica. Para efectos de la financiación de estas iniciativas, el Gobierno nacional destinó recursos del Fondo TIC, buscó mecanismos de financiación con las regiones a través del Sistema General de Participaciones y las regalías. También buscó incrementar su participación en los recursos del Presupuesto General de la Nación, bajo el entendido que las TIC son factor vital de desarrollo de los sectores productivos e impactan directamente en la competitividad.<sup>63</sup>

La estrategia para potenciar el desarrollo del sector minero-energético colombiano en los próximos años se fundamenta en tres necesidades básicas. En primer lugar, promover la inversión nacional y extranjera en el sector, con reglas de juego claras y un mejoramiento en el entorno de negocios. En segundo lugar, consolidar el desarrollo de *clusters* basados en bienes y servicios de alto valor agregado en torno a los recursos minero-energéticos. Y en tercer lugar, diseñar e implementar políticas para enfrentar los retos que se derivan de una situación de auge de recursos naturales. Estos retos son: el manejo ambiental, la gestión y el buen uso de los recursos, y las políticas para enfrentar la volatilidad y tendencia revaluacionista de la tasa de cambio. En relación con la gestión de recursos, sobresale la importancia de aprovechar los ingresos de regalías para fomentar el desarrollo y la convergencia regional en el país.<sup>64</sup>

Es importante mencionar que el Plan Maestro de Transporte deberá incorporar como una segunda fase la priorización de proyectos de infraestructura buscando extender el ámbito de análisis para considerar también la infraestructura de transporte del nivel regional con énfasis en las nuevas demandas que generan los sectores minero energético, agricultura, y acción social mediante el *Plan Nacional*

---

<sup>63</sup> DNP. Bases. PND 2010-2014. P122.

<sup>64</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014. P 164

*de Consolidación*, constituyéndose como una herramienta que las entidades territoriales podrán tener en cuenta para la asignación de los recursos que para este fin se destinen y que provengan del Sistema General de Regalías. Es por esto que durante los últimos cuatro años, el país avanzó en la consolidación del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción como instancia coordinadora de estos esfuerzos, se modificó el estatuto de contratación, se puso en marcha la Dirección de Regalías en el Departamento Nacional de Planeación y se ordenó la puesta en marcha del sistema de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participación.<sup>65</sup>

En términos del financiamiento territorial, en los últimos diez años las rentas territoriales por impuestos, transferencias y regalías vienen creciendo sostenidamente a tasas reales del 7% anual. Así mismo, la fuente más importante de financiación de las competencias territoriales han sido los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), seguidos por los recaudos propios (impuestos y no tributarios) y las regalías, con participaciones del 46%, el 35% y el 7%, respectivamente, en el total de recursos de los Gobiernos territoriales. El Sistema General de Participaciones ha crecido un 30% en términos reales entre 2002 y 2010, y ha tenido criterios redistributivos a favor de las regiones más pobres del país. En relación con las regalías, entre 1994 y 2009, el 80% se concentró en 112 municipios ubicados en sólo ocho departamentos, con una población equivalente al 17% del total de habitantes en el país en 2009.<sup>66</sup>

Sin embargo, existen diferencias de capacidades fiscales en los territorios, producto de que el crecimiento económico ha sido desequilibrado y la población y las actividades económicas se han asentado de forma desigual a lo largo y ancho del país. Por ejemplo, Bogotá y otras 40 ciudades concentran el 80% de los

---

<sup>65</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014. P. 206 y 491.

<sup>66</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014.P.541.

recaudos tributarios municipales y 1.000 municipios –que equivalen al 90% de los municipios del país–, dependen entre el 70% y más del 90% de fuentes exógenas, provenientes del Sistema General de Participaciones y las regalías, para financiar sus competencias. El caso de las gobernaciones es similar, toda vez que de las 32 existentes en el país, Antioquia, Cundinamarca, Valle, Santander y Atlántico concentran el 60% de los recaudos por impuestos departamentales. En general, la estructura tributaria departamental enfrenta problemas como tasas muy altas, bases relativamente pequeñas, contrabando e inelasticidad al ingreso, además presentan problemas de gestión tributaria relacionados con la desactualización de las bases gravables, la imposición de tarifas homogéneas significativamente bajas y las deficientes capacidades administrativas para el recaudo.<sup>67</sup>

El PND busca que estos recursos no se concentren en unas pocas entidades territoriales, sino que sus beneficios sirvan para el apalancamiento de inversiones de impacto en todas las regiones. Se crea el Sistema General de Regalías (SGR), para hacer más equitativa su distribución territorial y financiar proyectos estratégicos regionales, atendiendo para su distribución criterios de pobreza, población y condiciones de desarrollo. Así mismo, se destinarán recursos a ciencia, tecnología e innovación y se definirán mecanismos de ahorro público y ahorro pensional para contribuir a la política de estabilidad macroeconómica y de competitividad del país.

Al Interior del SGR se crearán los fondos de compensación regional y de desarrollo regional. Y también se hizo un ajuste de la institucionalidad para la unificación de los procesos de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías. Desarrollar instrumentos como interventorías administrativas y financieras en tiempo real, asistencia técnica a las entidades beneficiarias, auditorías visibles y coordinación interinstitucional con los

---

<sup>67</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan de desarrollo, PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014.P.542.

organismos de control, así como convenios de reforzamiento de la gestión territorial con las firmas extractivas, en el caso de las regalías con el fin de contribuir al uso adecuado de los recursos públicos y al cumplimiento de los objetivos de la descentralización.<sup>68</sup>

Contempla que la puesta en marcha de las locomotoras, en especial la minera, tendrá efectos sobre la tasa de cambio y hace necesario un manejo adecuado y responsable de los recursos extraordinarios que ingresen al país. En efecto, además de la creación del Fondo de Estabilización, se requiere fortalecer los otros elementos de la reforma a las regalías que promueven el aumento de la productividad y competitividad en las diferentes regiones. Así mismo, la adopción de la regla fiscal contribuirá a una mejor coordinación de la política económica con miras a mejorar la respuesta a los choques externos de la economía. Teniendo el PND 2010-2014 la postura de política monetaria y fiscal que se adoptará por parte del Banco de la República y el Gobierno para contrarrestar los efectos de los flujos de capital se concentran en propender la adopción de instrumentos para ejecutar una política fiscal contra-cíclica, mediante la elevación del ahorro público en los momentos de auge (gracias a los procesos de racionalización de beneficios tributarios y la presentación del proyecto de regalías) y una mayor expansión del gasto en momentos en que la economía presente situaciones de desaceleración. Así mismo, se adoptarán mecanismos de optimización en el manejo de la deuda pública por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de hacer más fácil la coordinación entre la política monetaria y fiscal.<sup>69</sup>

Se busca fortalecer la inversión regional con miras a promover la competitividad; la inversión en ciencia y tecnología y fortalecer el ahorro pensional para cubrir las obligaciones futuras de pensiones a cargo de las entidades territoriales. De otra parte, se pretende contar con un fondo de ahorro que permita absorber las

---

<sup>68</sup> DNP. Bases. PND 2010-2014. P. 548

<sup>69</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014. P.585 y 589.

fluctuaciones en el valor de las regalías, con el fin de reducir la volatilidad en los recursos disponibles para la inversión regional.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> DNP. Bases. PND 2010-2014.P. 594.

### **3. ANALISIS DEL PND 2010-2014 "PROSPERIDAD PARA TODOS"**

#### **3.1 PLANES NACIONALES DE DESARROLLO**

A partir de los años 50 en el gobierno de Mariano Ospina Pérez, se da el uso de la planeación, con asesoría del Banco mundial, en 1968 se crea el Departamento Nacional de Planeación, el encargado de la formulación de los planes nacionales de desarrollo para el país, los cuales constituyen las bases de las políticas gubernamentales de cada presidente electo en Colombia. De esta manera el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento legal por medio del cual se dan a conocer los objetivos de gobierno del presidente de Colombia y su gestión, y además, permite evaluar sus resultados.<sup>71</sup>

El primer plan nacional de desarrollo fue elaborado en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, en su periodo 1961-1970 el cual se llamó “Desarrollo económico y social”, los propósitos de este plan se encaminaban a mejorar la situación económica y social del país, tras la violencia de la década de los años 50.

El siguiente periodo 1969-1972, siendo el presidente Carlos Lleras Restrepo, su plan “Planes y programas de desarrollo”, se enfocó en plantear el desarrollo económico y social haciendo mayor énfasis en el sector agrícola.

En 1970-1974, el presidente Misael Pastrana, su plan de “las cuatro estrategias”, da inicio a la apertura democrática con el frente nacional y busca mayores niveles de empleo, ingreso y bienestar, promoviendo el desarrollo urbano.

---

<sup>71</sup> PND. Plan Nacional de Desarrollo. Wikipedia. Disponible en <[http://es.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Nacional\\_de\\_Development\\_\(Colombia\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Development_(Colombia))>

Continuó en 1974-1978, el presidente Alfonso López, su plan “Para cerrar la brecha”, con el cual busca intensificar las actividades que generan empleo y reducción de la brecha entre el campo y la ciudad.

En 1978-1982, el presidente Julio César Turbay, en su plan “Plan de integración social”, planteó la descentralización económica y autonomía regional, el desarrollo del transporte y de los medios de comunicación, el desarrollo energético y minero.

Seguidamente en 1982-1986, el presidente Belisario Betancur, su plan “Cambio con equidad”, sigue una estrategia de desarrollo económico y promovió una mejor equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

En 1986-1990, el presidente Virgilio Barco, con su plan “Plan de economía social”, buscaba reorientar la política de paz y rehabilitación de los sectores marginados e intentaba eliminar la desigualdad social.

Para el período de 1990-1994, el presidente Cesar Gaviria, en su plan “La revolución pacífica”, quería impulsar la modernización del Estado en lo político y social, científico y tecnológico y en las relaciones de Nación-Estado-Gobierno.

En el periodo de 1994-1998, el presidente Ernesto Samper, con el plan “El salto social”, buscaba lograr que la política social, jugará un papel protagónico en el desarrollo nacional y consolidar al Estado como orientador del desarrollo del país.

Posteriormente en 1998-2002, el presidente Andrés Pastrana, con su plan “Cambio para construir la paz”, enfocado en alcanzar el crecimiento sostenible con cohesión social y paz, promover social y económicamente a la población y reducir el desempleo.

En 2002-2006, el Presidente Álvaro Uribe Vélez, propone “Hacia un Estado comunitario”, el enfoque del plan estaba basado en la seguridad democrática, crecimiento económico sostenible y generación de empleo, equidad social, eficiencia y transformación del Estado, consecutivamente en su reelección 2006, 2010, el presidente Uribe continua su plan anterior ahora denominado “Estado comunitario: desarrollo para todos”, buscando consolidar el crecimiento económico elevado, reducción de la pobreza, afianzar los logros de la política de defensa y seguridad democrática.

Y finalmente el actual presidente Juan Manuel Santos, en su periodo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, presenta una visión basada en la convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional.

En los anteriores planes no se habla tan explícitamente del desarrollo regional, puesto que se enfocan en el desarrollo económico con miras a las desigualdades sociales, crecimiento sostenible, disminución del empleo, de la pobreza, pero a nivel del país, enfocado a las regiones que componen nuestro país, siendo Colombia heterogéneo por ende se hace necesario un Plan más puntual en el momento de tratar cada región, porque estas tienen diferentes capacidades y por ende son desiguales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ha definido tres pilares para alcanzar los objetivos de crecimiento económico sostenible: La innovación; las políticas de competitividad y productividad; el impulso a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo.<sup>72</sup> En las siguientes políticas se observan diferentes enfoques o combinaciones entre ellos, de tipo regional, sectorial y/o administrativo.

---

<sup>72</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Resumen ejecutivo. P. 7.

### **3.2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014: “PROSPERIDAD PARA TODOS”**

A continuación se muestra la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, presentada al Congreso de la república el 4 de febrero. Dando aprobación del Plan Nacional de Desarrollo el 28 de abril. Siendo los ocho pilares fundamentales de la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” los siguientes: 1) Convergencia y desarrollo regional, 2) Crecimiento y competitividad, 3) Igualdad de oportunidades, 4) Consolidación de la paz, 5) Sostenibilidad ambiental, 6) Buen gobierno, 7) Relevancia internacional y 8) Innovación.<sup>73</sup>

#### **Convergencia y desarrollo regional**

- Convenios Plan: Contratos de acción pública entre la Nación y una o varias entidades territoriales para la ejecución asociada de proyectos de desarrollo.
- Impuesto predial y actualización de catastros: Incremento de la tarifa mínima del impuesto predial de 1 por mil a 5 por mil, y la formación y actualización de catastros en todos los municipios. Cabe resaltar que la reforma no afecta a las familias más pobres.<sup>74</sup>

#### **Crecimiento sostenible, competitividad e innovación**

- Locomotora de ciencia, tecnología e innovación (CTI)
  - Beneficios tributarios para aumentar la inversión privada:

---

<sup>73</sup> DNP. Departamento Nacional De Planeación. PND, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Instrumentos normativos PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Bullets ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. P. 1.

<sup>74</sup> *Ibíd.* P. 1.

- Deducción de renta al 175% del valor invertido, y aumento del % de la renta líquida a que puede exceder esta deducción al 40%.
  - Clasificación como no constitutivos de renta o ganancia ocasional los ingresos de recursos de proyectos de CTI.
- Desarrollo de sectores basados en la innovación
  - Creación de Unidad de Desarrollo en Bancóldex encargada de estructurar e implementar proyectos y programas de desarrollo productivo en las regiones.
  - Fortalecimiento del programa de transformación productiva para el impulso de sectores de talla mundial.
- Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)
  - Incorporación de la TIC como parte de los proyectos de infraestructura de transporte, para la ampliación de las redes.
  - Subsidios para el servicio de internet de banda ancha en los estratos 1 y 2.
- Locomotora agropecuaria
  - Eliminación de la restricción de la unidad agrícola familiar para el desarrollo de proyectos de desarrollo de gran escala.
  - Creación de la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal para aprobar proyectos de gran extensión.
  - Establecimiento del subsidio de reforma agraria.
- Locomotora de vivienda
  - Ejecución de proyectos de construcción sin la exigencia de suministrar el plan parcial del proyecto.
  - Programas y/o proyectos de renovación urbana entre entidades territoriales y con la Nación mediante contratos de fiducia mercantil.

- Coberturas de tasas de interés para los deudores de crédito de vivienda nueva y leasing habitacional.
- Locomotora de infraestructura
  - Programa de mantenimiento y rehabilitación de la red terciaria: “Caminos para la Prosperidad”.
  - Declaración de utilidad pública o interés social de los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte, para su expropiación.
- Locomotora minero-energética
  - Desarrollo del sector minero-energético
  - Elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Minero.
  - Identificación de áreas en las cuales se permite desarrollar contratos de concesión especiales para la explotación de minerales estratégicos previamente definidos por la autoridad.
  - Competitividad de los usuarios de energía
  - Eliminación del cobro de la contribución de gas natural domiciliario para los consumidores industriales.
  - Responsabilidad social y ambiental del sector minero-energético
  - Embarque de carbón exclusivamente a través de sistemas de cargue directo.
  - Suspensión o caducidad del título minero por incumplimiento grave de cualquiera de las obligaciones técnicas de seguridad.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> DNP. Departamento Nacional De Planeación. PND, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Instrumentos normativos PND 2010-2014 “Prosperidad para todos”. Bullets ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. P. 1-3.

## **Igualdad de oportunidades**

- Disminución de la pobreza extrema
  - Eliminación del cobro de la cuota de compensación y de las multas, por la expedición de la libreta militar, a los hombres exentos o inhábiles que sean pobres extremos o desplazados.
  - Lineamientos técnicos mínimos de los planes de desarrollo de las entidades territoriales en materia de superación de la pobreza extrema.
  
- Salud
  - Criterios y términos del Plan Plurianual Nacional de Universalización y Unificación de los planes de beneficios de salud.
- Primera infancia
  - Programa de alimentación escolar al Ministerio de Educación Nacional.
  - Mayores recursos del presupuesto del ICBF para la financiación de la estrategia de atención integral a la primera infancia.
  
- Calidad de la Educación
  - Ajuste a la reglamentación vigente para garantizar el tiempo suficiente y adecuado destinado al aprendizaje.
  
- Pertinencia y empleabilidad
  - Subsidio al 100% de los intereses de los créditos de educación superior a estudiantes del Sisben.
  - Ampliación de la modalidad de los contratos de aprendizaje para actividades de ciencia, tecnología e innovación y para estudiantes de educación media.

- Empleo
  - Umbral de ahorro mínimo para proteger a los trabajadores durante el desempleo, y mecanismo solidario para financiar y fomentar actividades de entrenamiento, reentrenamiento y búsqueda activa de empleo.
  - Afiliación a la seguridad social integral de los trabajadores dependientes vinculados por períodos inferiores a un mes, o por días.
  
- Población desplazada
  - Sistema de información para medir el goce efectivo de los derechos de esta población.
  - Criterios para la superación de la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado.

### **Consolidación de la paz**

- Justicia pronta y eficiente
  - Apoyo del Gobierno Nacional para la descongestión judicial en temas como la presencia institucional en los territorios, la masificación del uso de TIC, y la implementación de mecanismos alternativos de solución.
  - Operación de servicios de justicia atribuidos a las Superintendencias de Industria y Comercio, Financiera y de Sociedades por parte del Ministerio de Interior y Justicia.

### **Sostenibilidad ambiental, prevención del riesgo y atención de la emergencia invernial**

- Desarrollo sostenible de las locomotoras
  - Prohibición de adelantar actividades agropecuarias, o de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, en páramos y humedales y en

ecosistemas de arrecifes de coral, manglares y praderas de pastos marinos.

- Adaptación al cambio climático
  - Plan Nacional de Adaptación al cambio climático e incorporación de este tema en los Planes Sectoriales de las entidades del orden nacional.
  
- Gestión del riesgo
  - Inventario de asentamientos en riesgo.
  - Aseguramiento o cubrimiento financiero del Estado ante desastres.
  
- Respuesta a la emergencia invernal
  - Recursos adicionales del presupuesto nacional para la atención de la ola invernal en sus tres fases: (1) atención humanitaria, (2) rehabilitación, y (3) reconstrucción y prevención.

### **Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción**

- Intercambio permanente y gratuito de información pública entre entidades.
- Racionalización y simplificación de trámites y servicios de entidades públicas con otras entidades y con la ciudadanía, mediante el uso de TIC y a través de mecanismos de servicios compartidos.
- Pago de todos los recursos de las entidades del Presupuesto General de la Nación a través de la Cuenta Única Nacional.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup>. Bullets ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. P. 3-5.

### **3.3 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DEL PND “PROSPERIDAD PARA TODOS”**

#### **– Política agropecuaria**

El PND 2010-2014 diseñó una política para el sector agropecuario en Colombia, el cual es uno de los principales sectores productivos del país a nivel económico, esto debido a su contribución al PIB, la generación de empleo, la presencia en el territorio rural y la generación de divisas vía exportaciones, lo que lo convierte en un sector estratégico para el país. Sin embargo, tras la profunda crisis vivida a finales de los 90 en la última década su crecimiento ha estado rezagado frente al crecimiento de la economía en su conjunto y por debajo del potencial.<sup>77</sup> Esta política se organiza en siete grandes líneas estratégicas:<sup>78</sup> incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; promover la equidad en el desarrollo regional rural; y adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.

A partir del reconocimiento de que las condiciones de pobreza y desigualdad tienen mayor incidencia en el campo colombiano en comparación con los centros urbanos, situación que se manifiesta en la baja capacidad de la población pobre del campo para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento (trampas de pobreza), es necesario desarrollar acciones específicas que permitan superar

---

<sup>77</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.178.

<sup>78</sup> *Ibíd.* P. 184.

dichas trampas y contrarrestar los efectos derivados de la violencia y el narcotráfico.<sup>79</sup>

Por consiguiente, reconociendo que en el campo colombiano concurren buena parte de los desequilibrios regionales, los cuales se expresan en niveles de pobreza más agudos en algunas regiones y una debilidad institucional relativa de las regiones con menor desarrollo, lo que les impide aprovechar su potencial productivo y vincularse más eficientemente a los mercados, es necesario crear instrumentos para guiar el ordenamiento y la planificación sostenible del territorio y complementarlos con la creación de capacidades locales para que las regiones identifiquen sus potencialidades y se articulen en igualdad de condiciones con la oferta institucional del Gobierno central.

Considerando lo anterior, El sector agropecuario enfrenta la baja competitividad y productividad de algunos rubros que tienen una contribución importante en el PIB sectorial. Esto, se debe especialmente al uso ineficiente de los factores de producción, particularmente la tierra y el agua, al bajo nivel de innovación en los sistemas productivos y de la productividad de la mano de obra rural, y a los altos costos de producción. Se puede afirmar que los altos costos de producción son una tendencia marcada en la producción agropecuaria, situación que obedece a la poca flexibilidad de la estructura de costos, lo que hace más vulnerable a las fluctuaciones de la tasa de cambio y de los precios de los insumos y productos.<sup>80</sup>

Considerando el PND 2010-2014, que Colombia cuenta con una baja disponibilidad de infraestructura para el transporte y la logística de comercialización de la producción agropecuaria, lo que afecta negativamente la formación del precio final. Este hecho determina que buena parte de la competitividad lograda en finca se pierda en el proceso transporte y

---

<sup>79</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III P. 185.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, P.180.

comercialización. Lo anterior se relaciona por un lado, con la insuficiente red de vías de comunicación para llevar los productos a los centros de acopio, almacenamiento y mercados. Por otro lado, con la limitada infraestructura para el almacenamiento y la transformación de la producción primaria, así como por la intermediación en la comercialización que no genera valor.<sup>81</sup> Además, los mercados agropecuarios nacionales se caracterizan por la baja diversificación y capacidad de competir con productos de calidad en los mercados internos y externos.

También contempla el PND 2010-2014 que el sector agropecuario enfrenta una baja capacidad para enfrentar factores exógenos y estabilizar las inversiones en el campo colombiano puesto que, existen una serie de factores que desincentivan las inversiones y ponen en riesgo la estabilidad de los ingresos de los productores, relacionados con:<sup>82</sup> Las limitaciones para el desarrollo de inversiones a gran escala; la ausencia de una cultura para la gestión de los riesgos climáticos y de mercado propios de las actividades agropecuarias; el limitado acceso y uso de información; y limitada oferta y dificultades para el acceso a los servicios financieros, principalmente por parte de los pequeños productores.

---

<sup>81</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.181.

<sup>82</sup> *Ibíd.* P. 182.

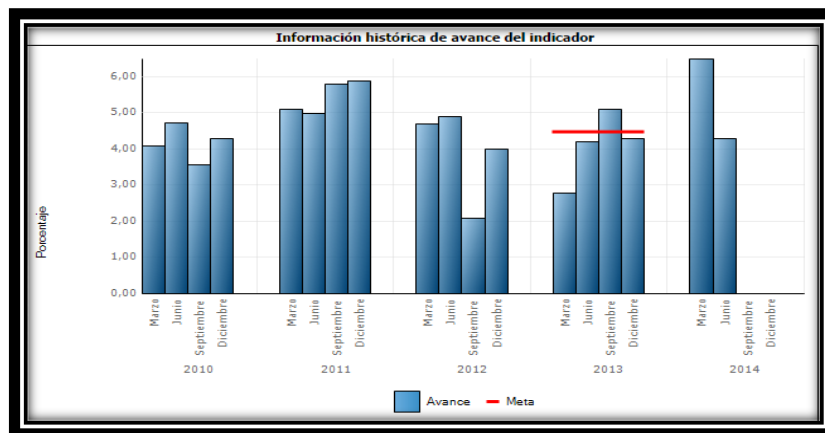
**FIGURA 2: Tasa de crecimiento del PIB total y Agropecuario y participación en el PIB total**



Fuente: DANE 2009

En la última década el crecimiento del sector con un 2% ha estado por debajo del promedio de la economía del país que es de un 4%. Además, este sector fue el tercer generador de empleo de la economía con el 18,6%, después del comercio con 25,9% y los servicios comunales de 19,6%.<sup>83</sup> Cabe resaltar, que durante la última década el sector agropecuario viene experimentando un proceso importante de recuperación y de recomposición de su estructura productiva.

**FIGURA 3: Crecimiento real del Producto Interno Bruto PIB**

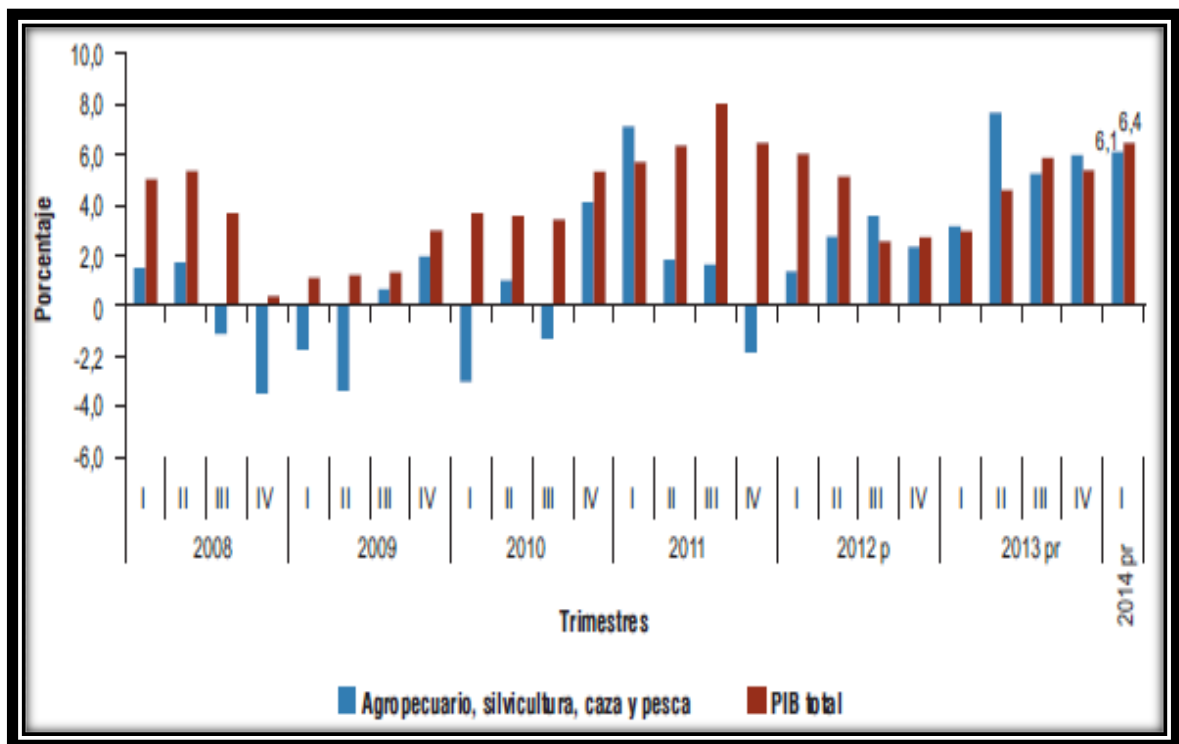


Fuente: DNP, Sinergia. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. DNP.PND. 2010-2014

<sup>83</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.178.

Según el DANE, el último reporte que da es el 30 de junio de 2014, donde indica que el crecimiento del PIB fue de 4,3%, para el segundo trimestre del 2014, comparado con el mismo periodo de 2013, explicado por el comportamiento de las siguientes actividades: 10,2% en construcción y 6,1% en establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas. Por su parte, las actividades que registraron caída fueron minas y canteras en 2,2% e industrias manufactureras en 1,4%.<sup>84</sup>, lo cual es evidente y se puede ver claramente que el sector agropecuario no está contribuyendo en gran proporción al PIB, como debería aportar a pesar de que su participación es buena.

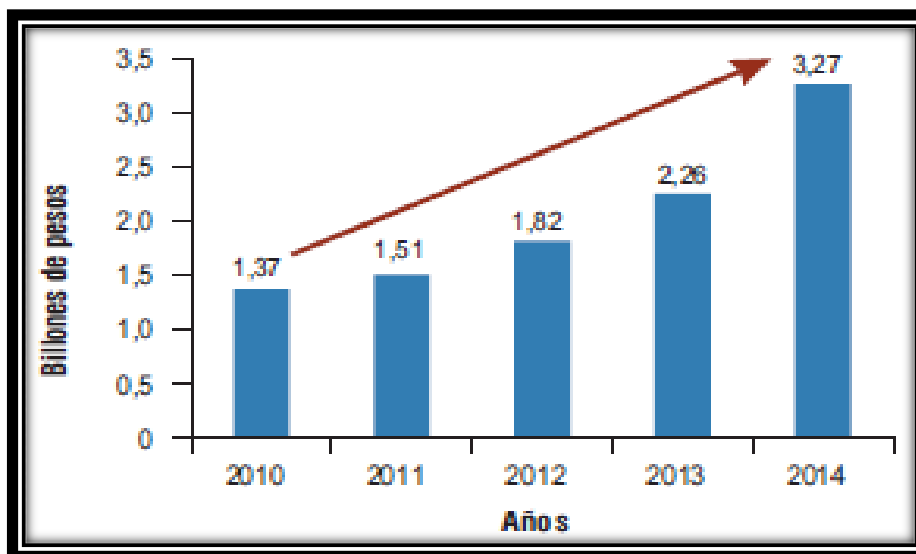
**FIGURA 4: Crecimiento del PIB del sector agropecuario y PIB total**  
(Variaciones porcentuales anuales)



Fuente: DANE, p: Provisional. Pr: Preliminar.  
Cálculos con cifras a precios constantes de 2005 – Series desestacionalizadas

<sup>84</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. SINERGIA. Sistema Nacional de evaluación, de gestión y resultados. Historial de notas del indicador. Disponible en <<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp>>

**FIGURA 5: Evolución del presupuesto de inversión del sector agropecuario**



Fuente: MinAgricultura

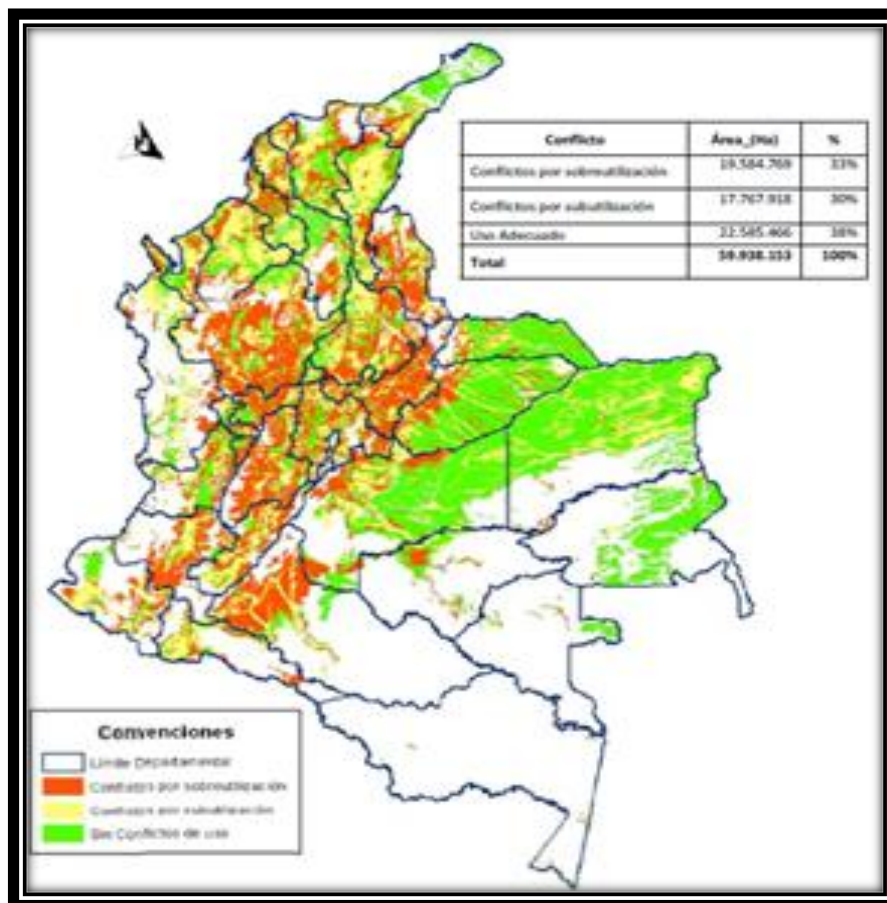
El PND 2010-2014 dice que las zonas rurales tradicionalmente han sido el escenario de los principales problemas sociales y de violencia del país. A pesar de la mejoría que se ha presentado en los últimos años en las condiciones de pobreza, la brecha urbano-rural se ha incrementado, lo que indica una mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales. En efecto, la pobreza rural medida por ingresos pasó del 69,2% al 64,3% entre 2002 y 2009 mientras la brecha urbano-rural aumentó de 1,43 a 1,62 en el mismo período.<sup>85</sup>

Colombia, es escenario de los desequilibrios espaciales como consecuencia de la baja capacidad que tienen ciertas regiones para aprovechar su dotación natural y articularse con el mercado nacional e internacional. Esta situación se refleja, entre otras cosas, en el elevado conflicto en el uso del suelo que se presenta en las diferentes regiones del país. Por ejemplo como muestra la siguiente ilustración, en la región Andina el 44% del total del área presenta conflictos por sobreutilización, mientras que en la Caribe el 32% por subutilización. De igual manera, la

<sup>85</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.182.

producción agropecuaria se concentra en la región Andina (67%), mientras que se evidencia un potencial importante de la ampliación en la Nororiental.<sup>86</sup> Esta situación se refleja también en la distribución de los recursos sectoriales y la disponibilidad de infraestructura para la comercialización, los cuales se concentran en las regiones o departamentos donde hay mayor actividad agropecuaria, dificultando así la articulación de ciertas regiones con los mercados. En efecto, el 40,9% de los recursos del Presupuesto de la Nación en 2009 para el sector se concentró en la región Andina y el 37,6% en la región Caribe.

**FIGURA 6: Mapa de conflicto de uso del suelo por sobreutilización y subutilización**



Fuente: IGAC 2002, Cálculos DNP-DDRS

<sup>86</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.183.

El sector agropecuario y el desarrollo rural, es la locomotora de crecimiento la cual, acelerará el desarrollo sostenible del país, así lo contempla el PND 2010-2014 y que esta contribuirá a la reducción de los desequilibrios regionales y generará encadenamientos económicos y sociales.<sup>87</sup> De manera tal, que por locomotora se entiende que el sector agropecuario y rural alcanzará un crecimiento sostenido de la producción, por encima del promedio nacional, generándose riqueza, empleos de calidad y beneficios para la economía en materia de encadenamientos productivos con otros sectores, pero ya revisando el último informe del seguimiento al PND 2010-2014, observamos que a pesar de la participación y avance del sector agro en Colombia, las expectativas no han sido alcanzadas en los promedios que se tenían proyectados alcanzar con esta locomotora para el crecimiento del país, lo cual contribuiría a disminuir los desequilibrios espaciales existentes.

Por otro lado el PND “Prosperidad para todos” tiene explícito que la competitividad es el determinante fundamental del modelo de crecimiento y desarrollo del sector, en la medida en que es la condición de viabilidad de los productos en el mercado. Los niveles de competitividad en últimas dependen de lograr una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, para lo cual el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización constituyen el eje de la política agropecuaria.<sup>88</sup> Complementariamente, es necesario mejorar los esquemas y la infraestructura de transporte y comercialización del sector para garantizar que los productos agropecuarios lleguen a precios competitivos al mercado.

Dentro de estos objetivos que planteo el PND 2010-2014,<sup>89</sup> es importante también considerar que, en un contexto de creciente inserción en la economía mundial y apertura de mercados, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria

---

<sup>87</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III, p.184.

<sup>88</sup> *Ibíd.* P.184.

<sup>89</sup> *Ibíd.* P.184.

también requiere aumentar las escalas de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización. De todas formas, hay que tener presente que la producción agropecuaria, por definición, enfrenta factores exógenos, que se manifiestan en altos riesgos e incertidumbre relacionados principalmente con la volatilidad de los precios de los productos e insumos, el comportamiento de la tasa de cambio y del clima que pueden poner en riesgo la estabilidad de los ingresos, la permanencia misma de la producción y las inversiones privadas en el campo. Para esto se requiere de instrumentos que busquen una mejor gestión del riesgo y que permitan atraer y mantener la inversión privada buscando un uso más eficiente de la tierra y otros factores productivos. La política agropecuaria que se plantea va enfocada tanto a nivel sectorial como regional.

#### **– Política y regulación de servicios de transporte**

El PND 2010-2014, consideró para el diseño de esta política, los grandes retos de la infraestructura de transporte en Colombia, los cuales dependen en gran medida de las políticas del nivel central y de las disposiciones institucionales, regulatorias y presupuestales en el sector, así como de la geografía y sus efectos. La evolución histórica de la institucionalidad del sector transporte se puede resumir como la constante intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo alejado de la influencia política.<sup>90</sup> Sin embargo, esta insistente búsqueda, ha redundado en repetidos fracasos que a pesar de las lecciones aprendidas, se siguen presentando.

Debido a la falta de diferenciación en la administración del sector, dice el PND 2010-2014 no ha permitido dar un tratamiento particular y especializado al componente de infraestructura física y al de los servicios de transporte y logística, cuya importancia hasta el momento no había sido plenamente dimensionada y

---

<sup>90</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.195.

enfocada hacia la calidad de los mismos. Por ende, se hace necesario plantear una institucionalidad para apoyar e impulsar iniciativas que busquen el desarrollo del sistema logístico y de servicios del país, ayudando a superar los sobrecostos históricos en la producción, distribución y comercialización de mercancías en el país.

Por otro lado, el PND “Prosperidad para todos”, explica que la geografía y la dispersión poblacional del país constituyen otro gran reto del sector, responsable de garantizar la conectividad entre los centros de producción y de consumo. El PND 2010-2014 consideró que lo anterior, demanda obras de gran complejidad en todos los modos que no necesariamente cuentan con altos flujos que viabilicen esquemas financieros auto sostenibles, dependiendo en gran medida de recursos públicos asignados sin criterios técnicos, sociales o económicos, que conlleven al desarrollo de pequeños proyectos dispersos, no necesariamente estratégicos.<sup>91</sup> A pesar de las ventajas estratégicas que supone la oferta en modos como el fluvial y el férreo, éstas alternativas no se han potenciado adecuadamente, debido a la ausencia de una política clara que defina, a partir de diagnósticos precisos, las acciones necesarias para contar con redes intermodales en óptimas condiciones.

Se hace necesario, para que exista un verdadero cambio en la situación presentada, conformar un conjunto de instituciones robustas técnicamente independientes y nuevos marcos de financiamiento que recojan las lecciones aprendidas para la construcción exitosa, mantenimiento, operación y conservación de infraestructura plenamente integrada con la prestación del servicio al usuario.<sup>92</sup>

El Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIT), formulará y adoptará la política y regulación en materia de servicios de transporte, logística y tránsito para todos los modos y revisará y actualizará las sanciones y procedimientos que garanticen

---

<sup>91</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III.P. 196.

<sup>92</sup> *Ibíd.* P. 197.

su prestación eficiente.<sup>93</sup> La formulación de políticas y regulación deberá estar enmarcada en políticas de Estado, como son la formalización laboral; el aprovechamiento del mercado y la competencia así como la innovación en servicios tecnológicos y de información. En este sentido, el Estado intervendrá donde se presenten fallas de mercado e impulsará la construcción de un acuerdo nacional a partir de acuerdos regionales que promuevan el mandato constitucional de descentralización.

En este contexto, el MIT y el DNP asistirán y acompañarán al gremio de transportadores (propietarios y conductores de vehículos) en el fomento de la asociación empresarial, facilitando la conformación de empresas con escala óptima según mercados relevantes y localización geográfica, conservando la propiedad democrática, con prácticas corporativas eficientes y sostenibles, con capacidad de financiamiento para la modernización e inversión en equipos, administradoras integrales de la flota de vehículos y del recurso humano con modelos de optimización operacional, y con capacidad negociadora de contratos de servicio público de transporte con generadores de carga.

El MIT evaluará la necesidad de definir un Decreto por modalidad de transporte, donde se consoliden los objetivos de política y la estrategia sectorial. Los nuevos decretos buscarán, por un lado, una racionalización normativa y regulatoria, generando incentivos para el mejoramiento continuo de la prestación del servicio, y por el otro, garantizar la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado con empresas formales cumplidoras de la ley.

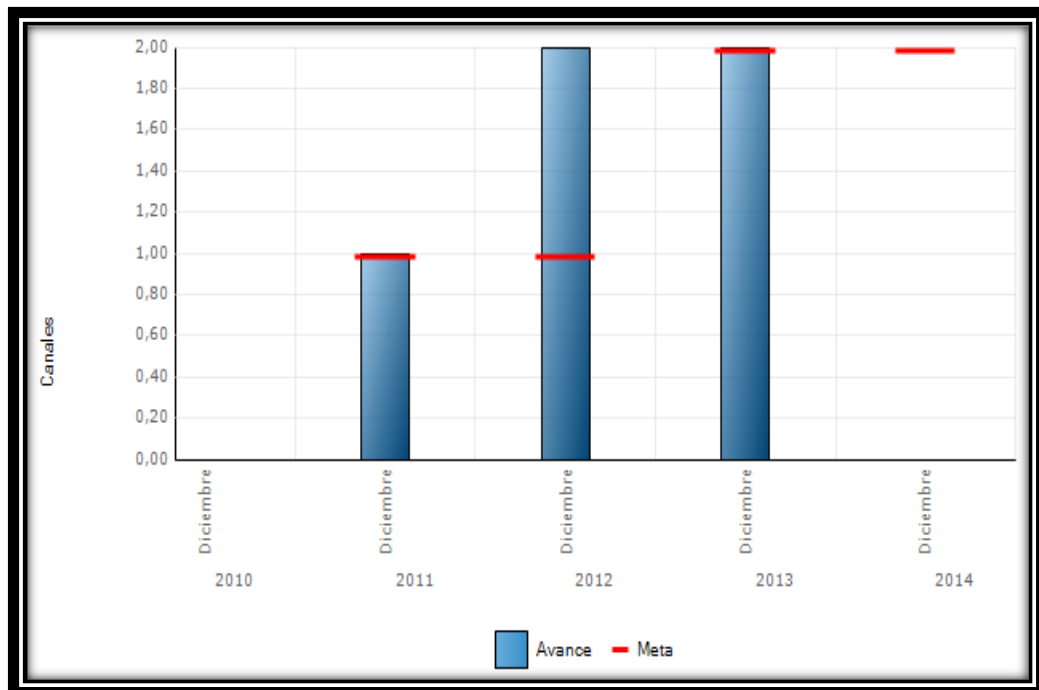
Se ejecutarán recursos de cooperación técnica de la banca multilateral para asistir al gremio en esta transformación, a través del MIT el cual a su vez contará con el esfuerzo del gremio a través de la formación de centros regionales de despacho

---

<sup>93</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.201.

de carga, los cuales constituirán el primer paso para la conformación de nuevas empresas, asegurando un desarrollo regional equitativo del sector. Esta transformación del mercado permitirá resolver uno de los principales problemas estructurales del sector, consolidando nuevamente el concepto de propietarios y conductores como parte integral de empresas formales de transporte público terrestre automotor de carga.<sup>94</sup> Las políticas que se presentaron para el servicio de transporte tienen un enfoque de tipo administrativo y regional.

**FIGURA 7 : Obras de mantenimiento y profundización de acceso**



Fuente: DNP, Sinergia. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. DNP.PND. 2010-2014

Se están adelantando los trámites para abrir el proceso nuevamente. Las obras son en los canales de buenaventura, Cartagena, Tumaco, Barranquilla y San Andrés.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014),Capítulo III. P. 202.

<sup>95</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. SINERGIA. Sistema Nacional de evaluación, de gestión y resultados. Historial de notas del indicador. Disponible en <<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp>>

## - Política de desarrollo minero y energético

Para esta política el PND 2010-2014, se centró en el desarrollo y dinamismo del sector minero energético mostrado durante la última década, el cual ha sido el resultado del incremento en la potencialidad de los recursos del país, de una creciente apertura a la inversión y de la estabilidad en los marcos normativos y regulatorios. Sin embargo, y más allá de que el sector esté generando la mitad de las exportaciones y dos terceras partes de la inversión extranjera directa, su mayor contribución en materia de desarrollo es la generación de recursos para inversión social y productiva.<sup>96</sup> Esto podría incrementarse si se aprovecha el potencial que tiene el país en los subsectores de energía eléctrica, hidrocarburos y minería.

Dice el PND 2010-2014 que se requiere adelantar una serie de reformas para consolidar y materializar las inversiones en el sector, y así posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial. En este sentido, es primordial focalizar los esfuerzos en configurar una institucionalidad que sea capaz de responder al dinamismo del sector, teniendo en cuenta la problemática existente en todos los niveles de la cadena productiva. De la misma manera, es prioritario erradicar la extracción ilícita de minerales, la cual ha producido una mala percepción de la sociedad colombiana hacia el sector minero, debido a los daños causados al medio ambiente y a la sociedad.<sup>97</sup>

Para consolidar el sector minero como un motor para el desarrollo económico, el PND "Prosperidad para todos" dice que es preciso mantener una interrelación con otros sectores: establecer canales de comunicación fluidos con el sector ambiental, mejorar el manejo con comunidades en áreas de influencia de los proyectos en las fases de diseño, desarrollo, y operación y coordinar con el Ministerio de Transporte para identificar las necesidades de infraestructura vial,

---

<sup>96</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.216.

<sup>97</sup> *Ibid.*, P.219.

férrea y portuaria. Otro aspecto relevante es formar capital humano en los niveles técnicos y profesionales, con el objeto de mejorar las prácticas de la actividad minera y la calidad de vida de los mineros.

Por lo tanto, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) incorpora las medidas necesarias para asegurar la disponibilidad y el acceso al servicio, procurando minimizar los costos de generación cobrados a los usuarios finales, manteniendo la competencia por costos, otorgando trato igual en el esquema de cargo por confiabilidad, independiente de la tecnología de generación y fomentando un mecanismo de formación eficiente de precios.<sup>98</sup> Con relación a la transmisión de energía, el Gobierno nacional promueve medidas que incorporen criterios de confiabilidad y eficiencia e incentiven el uso de nuevas tecnologías en la expansión y operación del Sistema de Transmisión Nacional y los Sistemas de Transmisión Regional. La incorporación de dichas medidas se realizará procurando soluciones de costo mínimo al usuario final a través esquemas de competencia y la reducción del impacto ambiental y social de los proyectos.

La destinación de los recursos de los Fondos Especiales del Ministerio de Minas y Energía dirigidos a mejorar la cobertura y calidad del servicio a la población más vulnerable, se realizará bajo criterios que promuevan la equidad regional y teniendo en cuenta el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Así mismo, en el PND 2010-2014 dice que el Gobierno nacional trabajará en la implementación de esquemas sostenibles y financieramente viables que permitan la prestación del servicio para los usuarios más pobres.<sup>99</sup> El Gobierno nacional dará los incentivos para que la gestión de las empresas prestadoras del servicio de energía en las Zonas No Interconectadas (ZNI) obedezca a criterios de carácter empresarial, buscando el aumento en la cobertura y el mejoramiento en la calidad.

---

<sup>98</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.220.

<sup>99</sup> *Ibid.* P.221.

El PND “Prosperidad para todos”, tiene claro que es de suma importancia mejorar las prácticas mineras con el objeto de hacer un uso eficiente y sostenible de los recursos mineros en armonía con el medio ambiente y la comunidad. Para ello es indispensable incentivar la formalización, incluyendo a quienes practican la minería por fuera del marco legal vigente, aumentar la productividad como mecanismo para mejorar el posicionamiento de los minerales colombianos en el mercado mundial y garantizar la seguridad y la calidad laboral del personal humano que trabaja en este sector. El Gobierno adelantará las siguientes acciones para formalizar el ejercicio de la actividad minera:<sup>100</sup>

La configuración de grupos interinstitucionales especializados para combatir prácticas ilegales y tomar las medidas necesarias para el sancionamiento de estas conductas y la judicialización y disposición de los bienes incautados, cuando aplique; verificar que los minerales utilizados en otros procesos productivos provengan de una fuente con título minero que se encuentre en etapa de explotación, y que cumpla con todas las normas y reglamentaciones vigentes; verificar y controlar los insumos utilizados para la explotación minera; culminar los programas de legalización de minería de hecho; e impulsar la veeduría ciudadana para asegurar la efectividad en el cumplimiento de las funciones de las autoridades ambientales.

Por último, el PND 2010-2014 expresa que es necesario adelantar acciones que mejoren la competitividad del sector a nivel regional, para lo cual la autoridad minera en coordinación con otras entidades diseñará e implementará medidas<sup>101</sup> para: mejorar las condiciones de infraestructura y logística en transporte de minerales en coordinación con el Ministerio de Transporte, enmarcando las acciones dentro del Plan Maestro de Transporte; fomentar estrategias para la agregación de valor en los minerales, como la configuración de clústeres y de

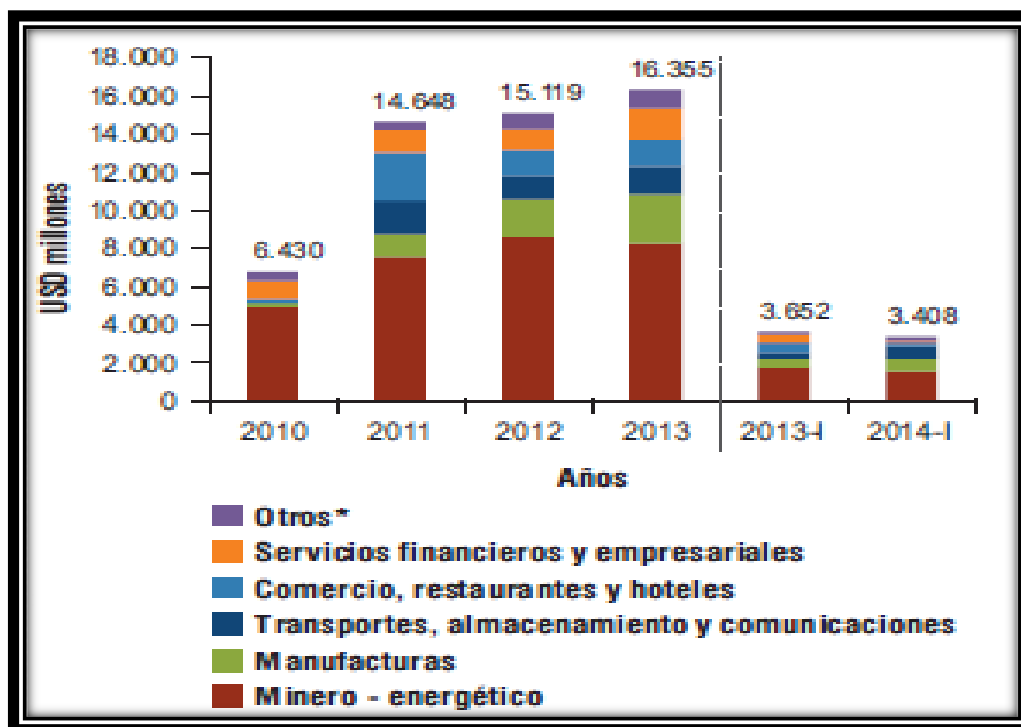
---

<sup>100</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.228.

<sup>101</sup> *Ibíd.* P.228.

encadenamientos productivos; desarrollar la industria de servicios complementarios; y mejorar los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera. Las políticas para el desarrollo minero energético tienen un enfoque tanto regional como sectorial.

**FIGURA 8: Inversión Extranjera Directa por sectores**

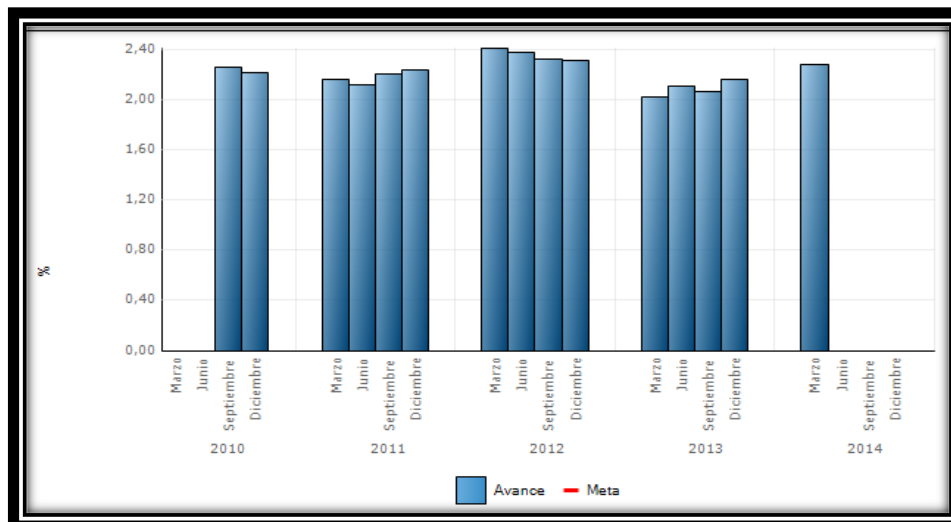


Fuente: Banco de la República, balanza de pagos. Cálculos: DNP.  
\*Otros incluye los sectores de agricultura, caza, silvicultura

Con respecto al primer trimestre de 2014, la IED alcanzó un valor de USD\$3.408 millones, jalonado principalmente por el incremento de la inversión en el sector de manufacturas (44%), transportes, almacenamiento y comunicaciones (96,5%) y otros (65,1%), que juntos representan una participación del 46% en el monto total de inversión. Por su parte en el sector minero - energético se presentó una reducción del 11% frente al mismo periodo de 2013.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> DNP. SINERGIA. Informe señor Presidente al Congreso de la República 2014. Informe al congreso Juan Manuel Santos 2014. P. 167.

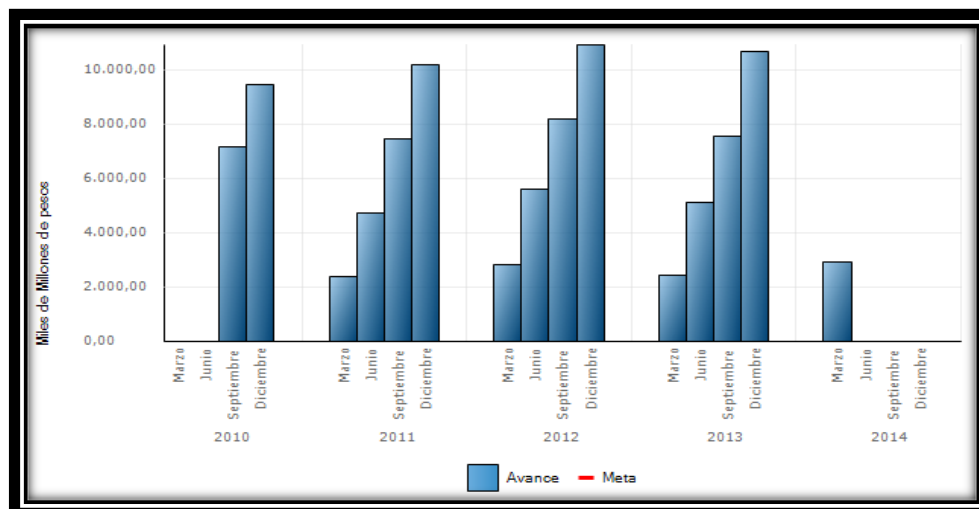
**FIGURA 9: Porcentaje PIB Minería**



Fuente: DNP, Sinergia. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. DNP.PND. 2010-2014

Para el primer trimestre de 2014 el PIB de Minería tuvo una participación total en la economía del 2,3%, presentando una disminución de 0,5% frente al último trimestre de 2013. El % de PIB Minería incluye, carbón mineral, minerales metálicos y minerales no metálicos.<sup>103</sup>

**FIGURA 10: PIB Minería**

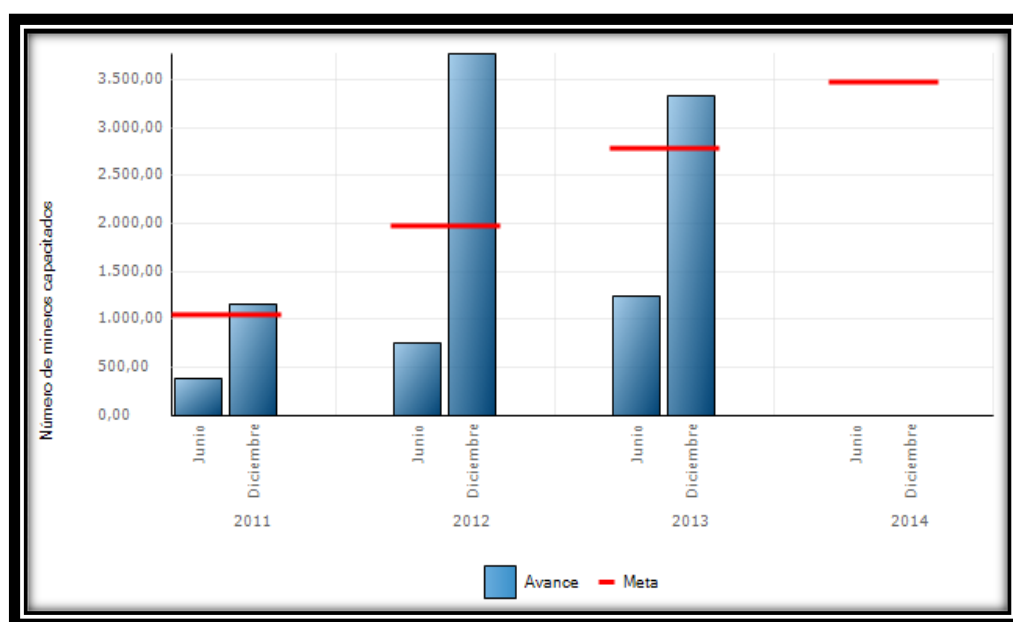


Fuente: DNP, Sinergia. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. DNP.PND. 2010-2014

<sup>103</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. SINERGIA. Sistema Nacional de evaluación, de gestión y resultados. Historial de notas del indicador. Disponible en <<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp>>

En el primer trimestre de 2014, el PIB Minero alcanzó los 2,934 Miles de Millones de Pesos, lo que representa un decrecimiento de 0,5% frente al trimestre anterior. Los datos se toman de DANE, es PIB de oferta, el valor es en pesos corrientes, base de 2005. Serie desestacionalizada.<sup>104</sup>

**FIGURA 11: Mineros capacitados en competencias laborales y normatividad minera y ambiental**



Fuente: DNP, Sinergia. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. DNP.PND. 2010-2014

Actualmente se encuentran en proceso de ejecución las actividades contenidas en los convenios suscritos por la Dirección de Formalización Minera en los cuales se llevaran a cabo la capacitación de los mineros en competencias laborales, normatividad y ambiental. Se han realizado dos capacitaciones, la primera en normatividad minera con asistencia de 47 mineros y una segunda capacitación para barequeros con la asistencia de 65 mineros.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> DNP. SINERGIA. Historial de notas del indicador. Disponible en <<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp>>

<sup>105</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. SINERGIA. Sistema Nacional de evaluación, de gestión y resultados. Historial de notas del indicador. Disponible en <<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp>>

## - **Política de fomento al empleo**

En el marco de la visión del trabajo digno y decente, este último debe partir de reflexiones regionales y locales que recojan los desafíos comunes y materialicen agendas de desarrollo que presenten metas claras de avance. Los desafíos generales que plantea el concepto en el PND 2010-2014, se enmarcan en cuatro objetivos estratégicos: <sup>106</sup> lograr el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales, especialmente, los principios y derechos fundamentales en el trabajo; generar mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres; mejorar la calidad de los regímenes de protección social y ampliar su cobertura; y, promover el diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones de los actores sociales que en él intervienen. La política de fomento de empleo, tiene un enfoque administrativo y sectorial.

Lo que se busca, no es tan sólo la creación de más puestos de trabajo sino el aumento del empleo con calidad. El trabajo decente, en consecuencia, puede incrementar la productividad de las empresas y fomentar esquemas de crecimiento más equitativos y sostenibles. La baja articulación de las políticas activas de mercado de trabajo nacionales con las territoriales, la ausencia en municipios del país de servicios de empleo esenciales y la falta de corresponsabilidad en la gestión para el empleo en algunos de ellos, tienen efectos negativos en la reducción del desempleo friccional del país, en la velocidad de respuesta ante eventos de crisis y en la transformación de las competencias laborales de la población.

El PND “Prosperidad para todos” enuncia que el Gobierno nacional implementará acciones para la adecuada interrelación y complementariedad del Sistema de Intermediación Laboral con los Sistemas de Protección al Cesante, Formación de Capital Humano y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (EGERH),

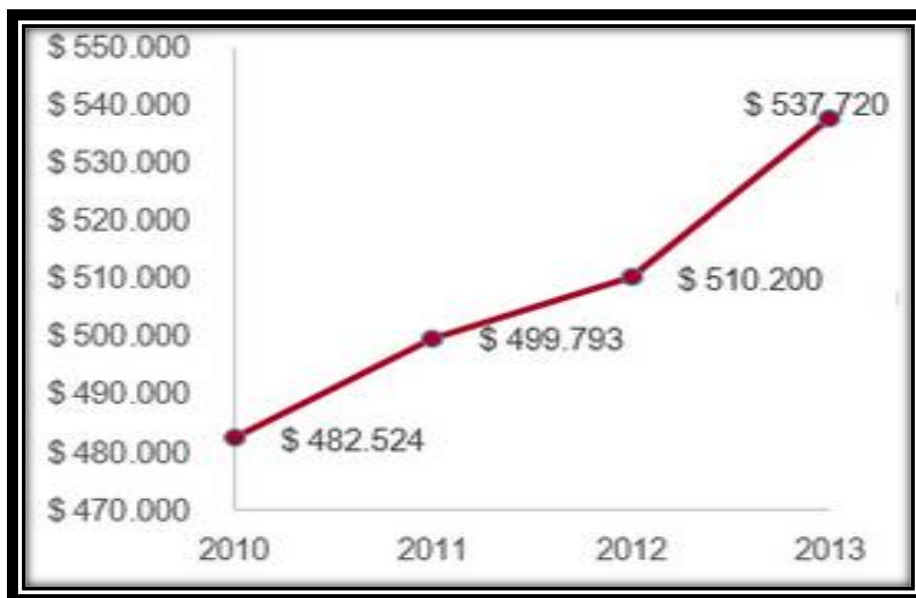
---

<sup>106</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P. 308.

procurando garantizar la adecuada movilidad de la fuerza laboral, optimizando la búsqueda de empleo y promoviendo el entrenamiento y reentrenamiento.<sup>107</sup> Se deberá garantizar que las agencias encargadas de la intermediación laboral en el país, proporcionen adecuados servicios de aprestamiento a la población, que contribuyan, entre otros la búsqueda efectiva de empleos, mejoramiento del perfil ocupacional y orientación profesional.

Esta política que diseñó el PND 2010-2014 tiene como objetivo, apoyar la creación de empresas sostenibles y la consolidación de empresas en etapa temprana que favorezcan la generación de ingresos, de manera independiente, se implementarán dos programas que permitan la vinculación de asistencia técnica y el acceso a recursos financieros en la creación y consolidación de iniciativas empresariales:<sup>108</sup> Estableciendo un programa de asistencia técnica y microcrédito. Y por medio de recursos de cooperación internacional para el emprendimiento.

**FIGURA 12: más empleo, Ingreso per cápita alcanzó \$537.720 en 2013**



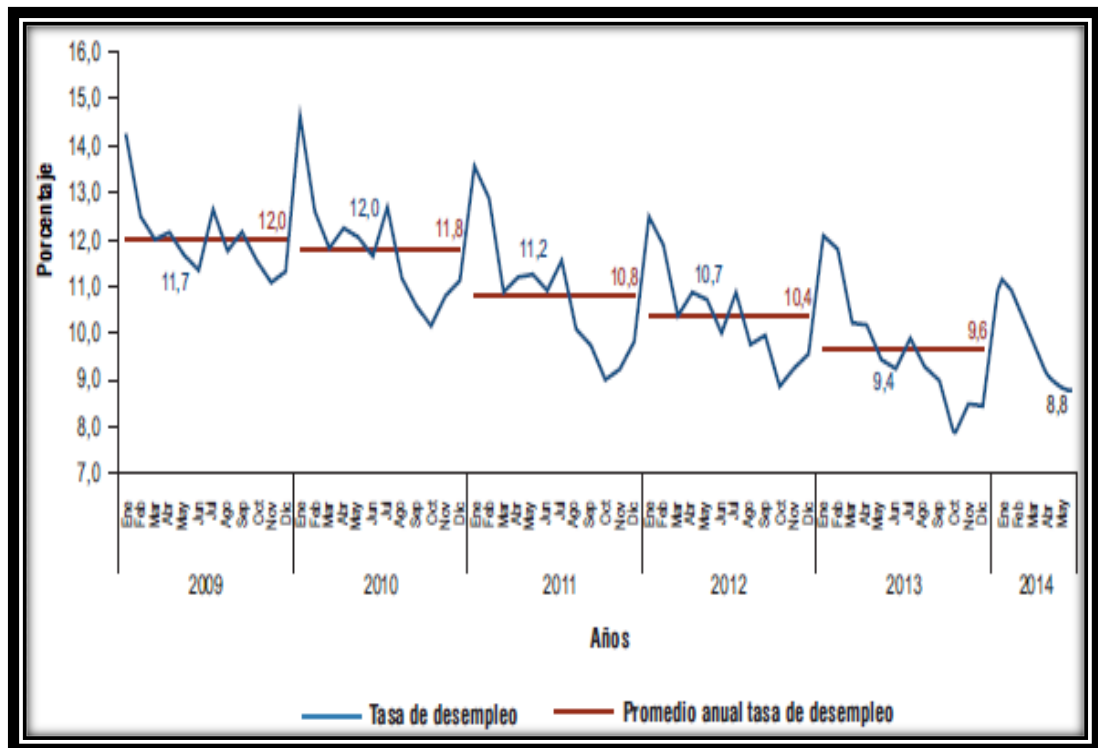
Fuente: DNP, Sinergia. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. DNP.PND. 2010-2014.

<sup>107</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.309.

<sup>108</sup> *Ibíd.* P.310.

La calidad de vida de los colombianos ha mejorado gracias a los esfuerzos invertidos en los sectores locomotora, lo que permitió que la economía creciera un 6,4% en el primer trimestre de 2014 en comparación con el mismo periodo de 2013. Se destacó el comportamiento de la construcción y del sector agropecuario, los cuales crecieron un 17,2% y un 6,1%, respectivamente. Además, mejoramos el nivel de ingreso per cápita en un 11,4%, pasando de \$482.524 en 2010, a \$537.720 en 2013.<sup>109</sup>

**FIGURA 13: Tasa nacional de desempleo**



Fuente: DANE- Gran encuesta integrada de hogares

En mayo de 2014, la tasa de desempleo nacional fue del 8,8%, mientras que en mayo de 2010 era del 12%, lo que representa una disminución de 3,2 p.p. Es importante destacar que de los 46 meses de gobierno para los que se tienen

<sup>109</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. SINERGIA. Sistema Nacional de evaluación, de gestión y resultados. Historial de notas del indicador. Disponible en <<https://sinergia.dnp.gov.co>>

datos, se ha logrado reducir el desempleo en 43 ocasiones. A partir de 2013, se registraron tasas de desempleo de un dígito, como se lo propuso el Gobierno al inicio de este cuatrienio. La tasa promedio de desempleo en 2013 se ubicó en 9,6%, una reducción de 0,8 p.p. con respecto a la cifra registrada en 2012 y de 2,2 p.p. si se compara contra la cifra promedio en 2010.<sup>110</sup>

**– Política de promoción social: pobreza extrema**

En el país se presenta una situación de pobreza y desigualdad, en vista de ello, el PND 2010-2014 plantea una estrategia de reducción de la pobreza enfocada en el Sistema de Promoción Social (SPS), la focalización y la Red para la superación de la pobreza extrema, llamada Red Juntos, que complementarán las acciones del gobierno. La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor.<sup>111</sup> La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor. Las brechas urbano-rurales y al interior de la zona urbana se han ampliado en términos de pobreza. Y la urbanización tiene una asociación fuerte con el nivel de pobreza y la dinámica de crecimiento pro-pobre.

**TABLA 5: Indicadores de pobreza y desigualdad en Colombia, 2002-2009**

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Pobreza (ingresos) <sup>267</sup>	53,7%	51,2%	51,0%	50,3%	46,0%	45,5%
Pobreza con subsidios <sup>268</sup>		43%			32,4%	
Pobreza externa (ingresos) (1)	19,7%	17,0%	17,0%	15,7%	17,8%	16,4%
Gini (1)	0,594	0,573	0,579	0,580	0,589	0,578
Gini con subsidios (3)		0,52			0,534	
NBI <sup>269</sup>	22,6%	22,4%	21,9%	19,9%	17,7%	17,7%
Índice de pobreza multidimensional para		49%			34,6%	

<sup>110</sup> DNP. SINERGIA. Informe señor Presidente al Congreso de la República 2014. Informe al congreso Juan Manuel Santos 2014. P.31.

<sup>111</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.323.

Colombia (IPM-Col) <sup>270</sup>						
Indice de oportunidades humanas para Colombia (IOH-Col) <sup>271</sup>		58			69	

Fuente: DNP-Dirección de Desarrollo Social. Subdirección de Promoción Social y Calidad de vida.

Según datos de la CEPAL, se puede concluir que en Colombia se ha configurado una trampa de pobreza por ingreso autónomo. Las razones son las siguientes:<sup>112</sup>

La pobreza por ingresos en Colombia ha disminuido a un ritmo más lento que el promedio de América Latina. Entre 2002 y 2008 la pobreza de América Latina disminuyó en 11 p.p. (en Colombia la reducción fue de 7,7 p.p. para el mismo periodo, según la metodología CEPAL); La incidencia de pobreza en Colombia es muy alta en comparación con países similares en términos de PIB per cápita; Cuando la economía más creció (entre 2005 y 2007), la pobreza no disminuyó de manera sustantiva por el efecto de la inflación de alimentos, que en 2008 contrarrestó el crecimiento del ingreso medio.

La incidencia de pobreza en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas, y esto tiende a profundizarse más en la periferia. Lo anterior se debe a que existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población pobre rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes y sostenibles. Estos factores se relacionan con: el bajo acceso a activos productivos (tierras, recursos hídricos y financiamiento), en cantidades adecuadas para desarrollar sistemas productivos eficientes; y las restricciones en el desarrollo de capacidades para gestionar dichos activos. Esta situación se refuerza por cuenta del despojo de tierras y la presencia de los cultivos ilícitos y sus consecuencias en materia social.<sup>113</sup> Adicionalmente, la política social ha presentado un sesgo urbano, lo que ha limitado aún más atender de manera integral y con una visión de desarrollo rural esta problemática.

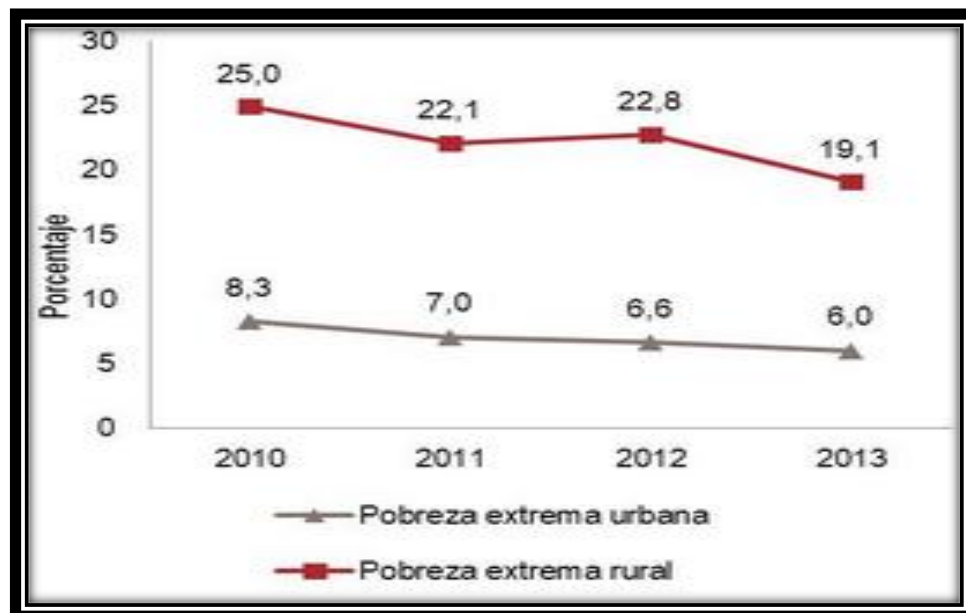
<sup>112</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.325.

<sup>113</sup> *Ibíd.*, P.325.

La mejora de las condiciones de vida en Colombia en la última década ha estado soportada en el incremento de las coberturas de servicios sociales. Ha tenido un énfasis en los subsidios más que en la generación de nuevos empleos o en el mejoramiento de la calidad del mismo.<sup>114</sup> Por ello, es una política con enfoque administrativo.

En vista de lo anterior, las políticas encaminadas a superar la pobreza extrema en Colombia, tienen un enfoque sectorial y administrativo.

**FIGURA 14: menos pobreza, 1,47 millones de familias beneficiadas a través de la estrategia UNIDOS**



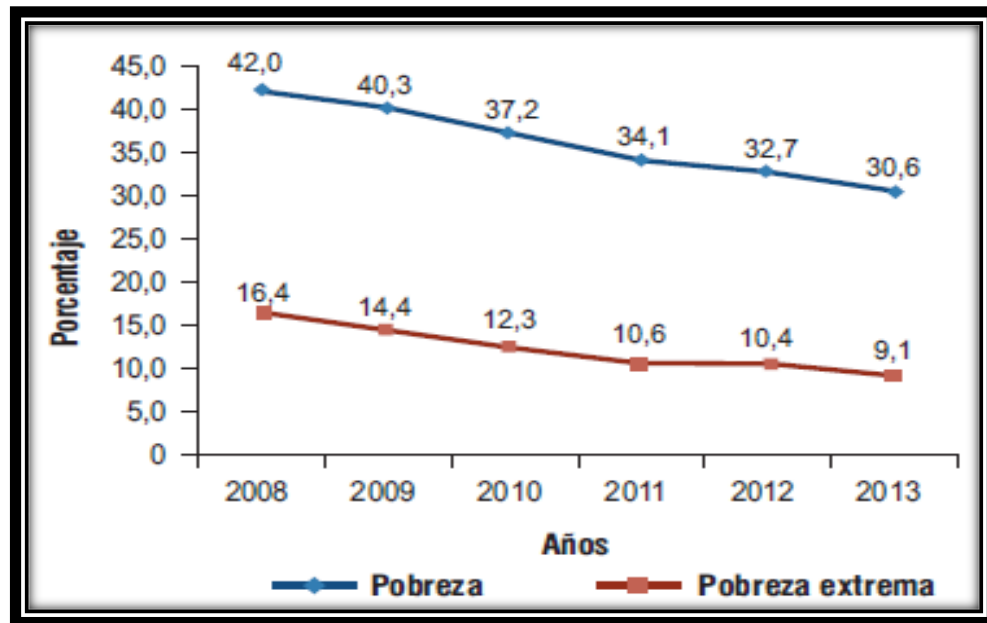
Fuente: SINERGIA. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. DNP.PND. 2010-2014.

En los últimos cuatro años la incidencia de la pobreza extrema se redujo en 2,3 puntos porcentuales en las cabeceras urbanas y en 5,9 puntos porcentuales en las zonas rurales, gracias a la generación de un entorno macroeconómico favorable y

<sup>114</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.325.

a acciones directas del Estado. Como parte de estas últimas, a través de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema con la estrategia UNIDOS, se acompañó a más de 1,47 millones de familias en la formulación de planes para superar barreras de pobreza extrema.<sup>115</sup>

**FIGURA 15: Pobreza y pobreza extrema por ingresos**



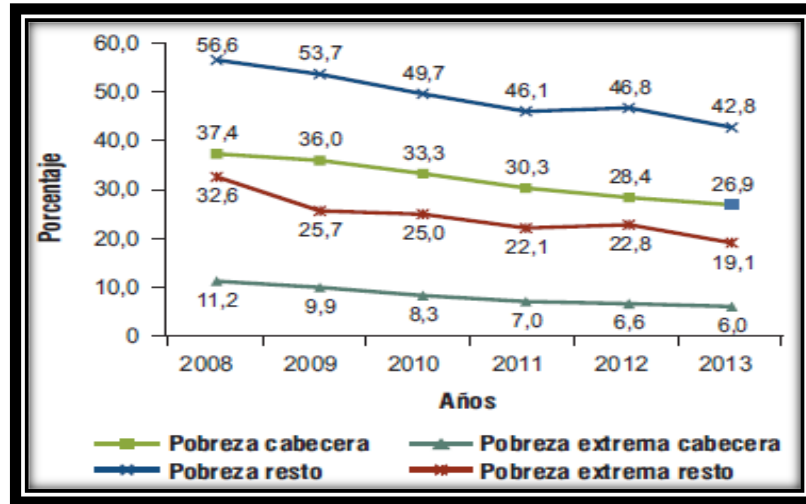
Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2013

Producto de estos esfuerzos, para el año 2013 el porcentaje de personas clasificadas como pobres con respecto al total de la población fue del 30,6%, lo que implica una disminución de 6,6 p.p. respecto al 37,2% registrado en 2010. Por su parte, la pobreza extrema medida por ingresos se ubicó en 9,1% para 2013, lo que significa que en lo corrido del cuatrienio se logró disminuir en 3,2 p.p., siendo ambas las cifras más bajas en pobreza de la última década. De esta manera, la pobreza en general se redujo de forma sostenida, y con mayor velocidad la pobreza extrema<sup>116</sup>

<sup>115</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. SINERGIA. Sistema Nacional de evaluación, de gestión y resultados. Historial de notas del indicador. Disponible en <<https://sinergia.dnp.gov.co>>

<sup>116</sup> DNP. SINERGIA. Informe señor Presidente al Congreso de la República 2014. Informe al congreso Juan Manuel Santos 2014. P. 97.

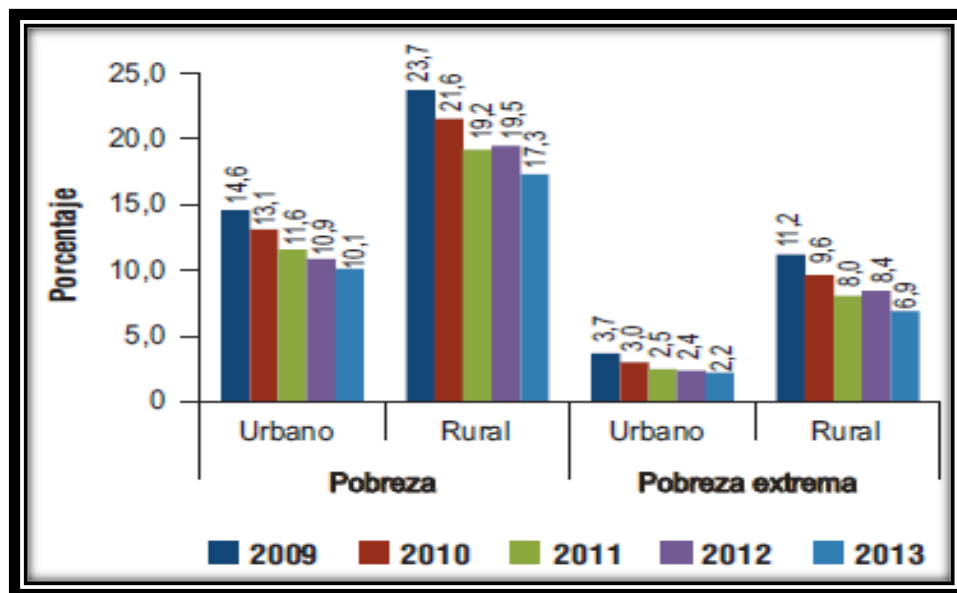
**FIGURA 16: Pobreza y pobreza extrema por ingreso, cabecera y resto**



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-20

La disminución de la pobreza fue jalónada por la reducción de la incidencia en el área urbana de 6,4 p.p., la cual pasó del 33,3% en 2010 al 26,9% en 2013; mientras que la caída en pobreza extrema fue impulsada por el área rural con una disminución de 5,9 p.p. entre 2010 y 2013.<sup>117</sup>

**FIGURA 17: Intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema**

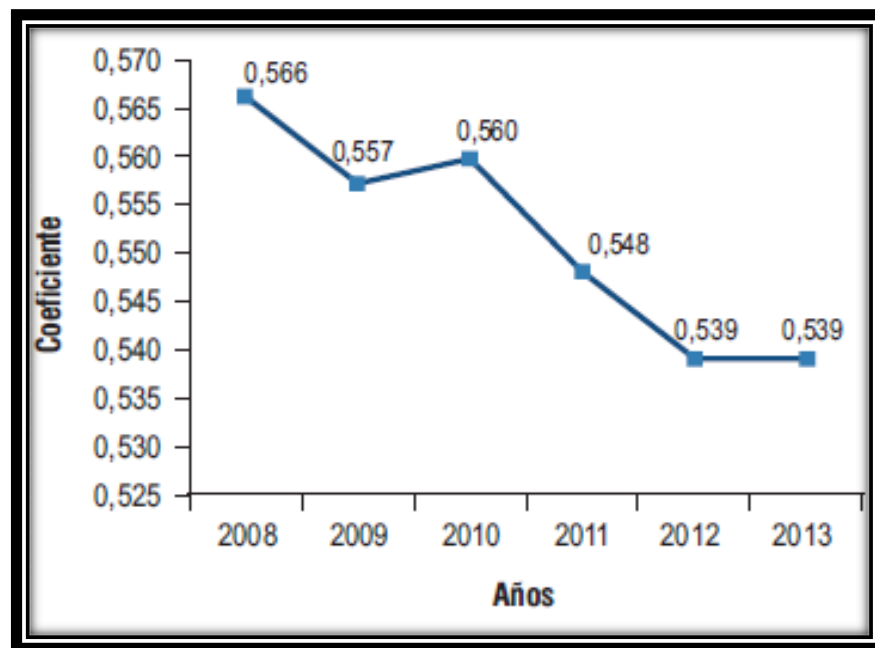


Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2012.

<sup>117</sup> DNP. SINERGIA. Informe al congreso Juan Manuel Santos 2014. P.98.

La intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema continuó presentando amplias brechas entre las áreas rurales y urbanas. En 2013 la intensidad de la pobreza rural registró un 17,3%, es decir 7,2 p.p. más que lo registrado en zonas urbanas. Para el caso de pobreza extrema, la intensidad rural fue 4,7 p.p. superior a la urbana, al registrar 6,9%.<sup>118</sup>

**FIGURA 18: Coeficiente de Gini**



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2012.

Disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso ha sido uno de los problemas que ha mostrado un lento avance en los últimos años. Aun así, en el periodo de gobierno se cumplió la meta establecida del coeficiente de Gini (0,544). Este coeficiente pasó de 0,560 en 2010 a 0,539 en 2013.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> DNP. SINERGIA. Informe señor Presidente al Congreso de la República 2014. Informe al congreso Juan Manuel Santos 2014. P. 98.

<sup>119</sup> DNP. SINERGIA. Informe señor Presidente al Congreso de la República 2014. Informe al congreso Juan Manuel Santos 2014. P.99.

## - Política integral contra la corrupción

Colombia requiere una nueva formulación e implementación de una política pública integral que involucre al sector privado, la sociedad civil y contemple mecanismos de evaluación y seguimiento de la política. Esto, implica profundizar de manera significativa en el conocimiento del fenómeno de la corrupción; generar las líneas de base de su medición; establecer en forma explícita las conductas que generan beneficios indebidos en detrimento de la comunidad; identificar los aspectos, procesos y oportunidades que facilitan focos o actos de corrupción; e introducir correctivos y acciones que impidan la realización de actos corruptos.<sup>120</sup>

Se ha considerado de principal importancia el aspecto preventivo de la lucha contra la corrupción, con el fin de evitar la pérdida de los recursos públicos. Para desarrollar este aspecto, la política tendrá en cuenta los parámetros establecidos por las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas contra la Corrupción, incluyendo el análisis de los aspectos de:<sup>121</sup> políticas y prácticas de prevención de la corrupción; órganos de prevención de la corrupción; medidas dirigidas al sector público; códigos de conducta para funcionarios públicos; contratación pública y gestión de la hacienda pública; información pública; medidas dirigidas al sector privado; participación de la sociedad civil; y medidas para prevenir el blanqueo del dinero. La política que plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 contra la corrupción, presenta un enfoque totalmente administrativo.

El gobierno, con el fin de combatir la corrupción emprendió varias medidas, entre ellas, se sancionó la Ley Estatutaria de Transparencia y de Acceso a la Información (Ley 1712 de 2014)<sup>122</sup> cuyo objeto es regular el acceso a la información pública, establecer los procedimientos para el ejercicio y garantía de

---

<sup>120</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.495.

<sup>121</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.496.

<sup>122</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P. 157.

dicho derecho y la definición de las excepciones a la publicidad de información. Con el acompañamiento del Min TIC, desde agosto de 2010, el Gobierno Nacional ha venido fortaleciendo el uso de las TIC al interior de las entidades del orden nacional y territorial, incluyendo las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del poder público, así como los órganos de control y otros entes privados que cumplen funciones públicas como las notarías.

Además en 2011 entró en funcionamiento la Secretaría de Transparencia con la función principal de asesorar directamente al Presidente de la República en los temas de transparencia y lucha anticorrupción así como en la coordinación e implementación de una política pública integral en el tema. También se resalta que en diciembre de 2013 se aprobó el documento: “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción” (CONPES Social número 167)<sup>123</sup>, mediante el cual se busca fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de lucha contra la corrupción en los ámbitos públicos y privados y con incidencia tanto nacional como territorial.

La política contra la corrupción que propone el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ha tenido avances durante este período a través de las medidas que se han tomado, se supone que al darse unos resultados positivos, esta política sí ha contribuido a disminuir los desequilibrios espaciales en el país, porque uno de los mayores elementos que genera rezagos en las regiones precisamente es la corrupción debido a la desviación de recursos, la desigualdad en las regalías y demás problemas que surgen por la falta de transparencia de los mandatarios, al tener un buen gobierno se ayuda a lograr la equidad.

---

<sup>123</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P. 158.

## - Política arancelaria

La política arancelaria colombiana propone la generación de ventajas competitivas, minimizar las distorsiones causadas en el precio de las importaciones, e inducir la transformación productiva que permita aprovechar las ventajas competitivas del país.<sup>124</sup> Esta política se diseña de modo tal que sea consecuente con las consideraciones fiscales, que su estructura sea elaborada mediante la aplicación de criterios generales, que reduzcan la dispersión de las tasas, faciliten la administración del comercio, no aumenten las protecciones efectivas y no generen protecciones efectivas negativas. La aplicación de estos criterios debe contribuir a un aumento la producción agregada, el empleo y el bienestar general.

Un mejor acceso a materias primas competitivas, permitirá mejorar la capacidad de competencia de los productos colombianos en el mercado mundial. Sin embargo, para lograr acceso efectivo a los mercados, es necesario continuar la estrategia de negociación, implementación y administración de acuerdos internacionales bilaterales. Así como apoyar y acompañar las negociaciones multilaterales que se dan en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

Debe continuarse el esfuerzo desplegado en el último año para fortalecer las relaciones comerciales con los países del Medio Oriente, en atención a su capacidad financiera y condición de importadores netos de alimentos y materias primas que tienen naciones como las que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC por sus siglas en inglés).<sup>125</sup> Otra estrategia importante en el proceso de inserción de Colombia en la economía mundial, es el diseño de un plan para la aceptación dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El ingreso a la esa organización le permitirá al país

---

<sup>124</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.512.

<sup>125</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.512.

beneficiarse de los trabajos y las experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo.

La inversión transnacional proporciona acceso al mercado y a recursos financieros, humanos y naturales, constituyéndose en una fuente importante de transferencia de tecnología, conocimiento y mejores prácticas. Por tanto, se diseñará una política de promoción, dirigida a facilitar la inversión de los empresarios nacionales y extranjeros en Colombia y de los inversionistas colombianos en el exterior.

La estrategia de promoción de la inversión extranjera en Colombia se complementa con acciones de promoción de la inversión colombiana en el exterior, dentro de las cuales se incluyen: acceso a información sobre oportunidades de inversión, regulación de la inversión en los países destino y perspectivas económicas, así como información en las oficinas comerciales de Proexport sobre las empresas que podrían desarrollar estudios del entorno de negocios en los mercados de interés para los inversionistas colombianos.<sup>126</sup>

La simplificación y racionalización de la regulación del comercio exterior apunta a facilitar todas aquellas interacciones que se dan entre organismos estatales de regulación, supervisión y control y los usuarios del sector privado, en el ejercicio de la actividad de comercio exterior. Esta política juega un rol preponderante no sólo en la mejora de la competitividad de la economía sino también en el efectivo aprovechamiento de las oportunidades de acceso a mercados que brindan los acuerdos comerciales. Así mismo, la dinámica del comercio mundial exige a los distintos actores que participan de los procesos de comercio exterior y en especial a las entidades que participan de los de inspección de mercancías, que presten servicio ininterrumpido teniendo en cuenta para ello el movimiento de carga por cada nodo de transferencia.

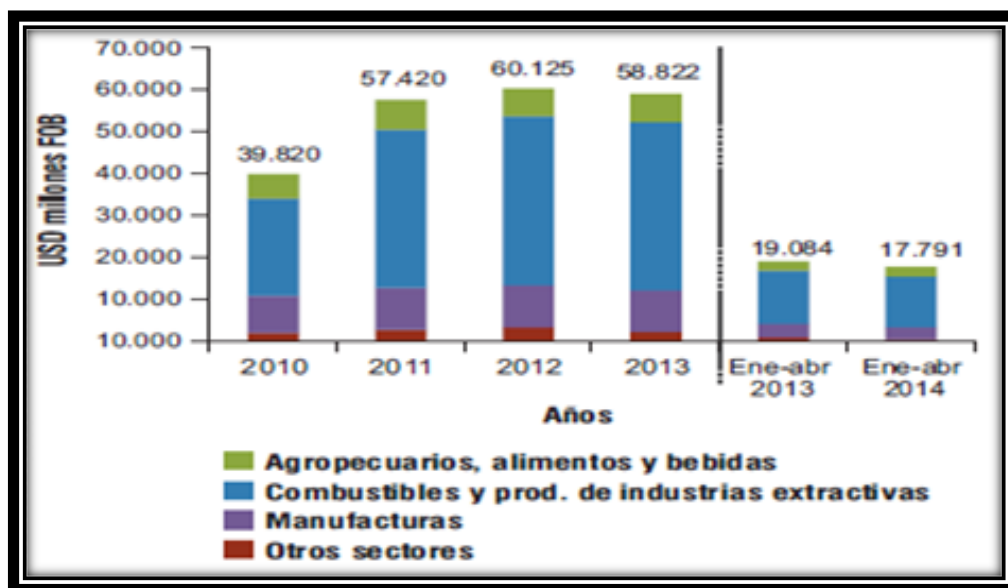
---

<sup>126</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.515.

Colombia fortaleció su inserción y posicionamiento en el escenario internacional durante el periodo de gobierno 2010-2014. Puesto que se logró una mayor diversificación en sus mercados, el afianzamiento de sus relaciones con América Latina y el Caribe; el fortalecimiento de su participación en organismos multilaterales; la generación de estrategias para la integración y el desarrollo fronterizo; el fomento a la cooperación internacional; y el desarrollo de estrategias para el acercamiento a los países de Asia y el Pacífico, lo cual continúa siendo un reto en materia de política exterior.

Las exportaciones de bienes presentaron un crecimiento del 47,7%, al pasar de USD\$39.820 millones en 2010 a USD\$58.822 millones en 2013, con lo que se superó la meta de USD\$52.600 millones establecida por el gobierno para el mandato del período 2010-2014, a pesar de la reducción del 2,2% observada entre 2012 y 2013,<sup>127</sup> la siguiente gráfica presenta los datos:

**FIGURA 19: Exportaciones según grupos de productos**



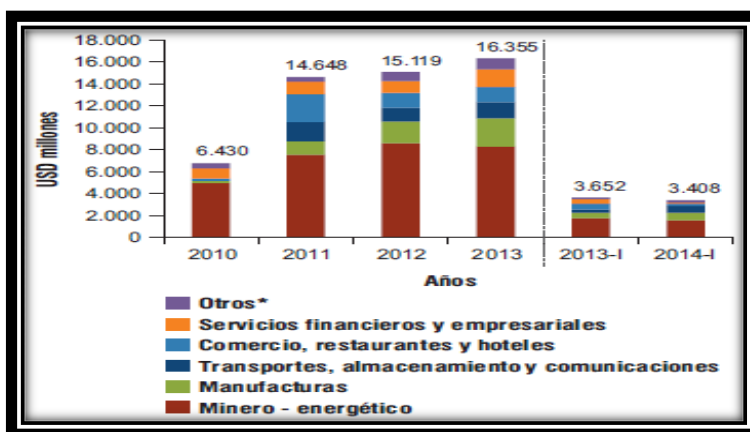
Fuente: DIAN-DANE, Cálculos DNP.

<sup>127</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P. 164.

El país registró una apertura a nuevos mercados que consolidó socios estratégicos, como en el caso de China, que en 2010 alcanzaba una participación del 4% en el total de exportaciones, mientras que al cierre de 2013 subió al 9% y en el periodo de enero a abril de 2014 ya alcanza una participación del 11,5%.<sup>128</sup> Entre 2010 y 2013, las exportaciones a China se triplicaron, las importaciones aumentaron, aunque lo hicieron en menor proporción que las exportaciones a dicho mercado.

La inversión extranjera directa (IED) registró un máximo histórico en este periodo de gobierno. Con respecto al primer trimestre de 2014, la IED alcanzó un valor de USD\$3.408 millones, jalonado principalmente por el incremento de la inversión en el sector de manufacturas (44%), transportes, almacenamiento y comunicaciones (96,5%) y otros (65,1%), que juntos representan una participación del 46% en el monto total de inversión.<sup>129</sup> Por su parte en el sector minero - energético se presentó una reducción del 11% frente al mismo periodo de 2013 como se muestra en el siguiente gráfico:

**FIGURA 20: Inversión Extranjera Directa por Sectores**



Fuente: Bando de la República, balanza de pagos. Cálculos: DNP.

\*Otros incluye los sectores de agricultura, caza, silvicultura y pesca, construcción y servicios comunales.

<sup>128</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso.. P.165.

<sup>129</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P. 166.

Durante este gobierno también se alcanzaron importantes logros en materia de acuerdos comerciales. Adicionalmente, durante 2013 entraron en vigencia dos acuerdos bilaterales para la promoción y protección de inversiones (APPRI) con China e India, y se firmaron cuatro más con Turquía, Singapur, Kuwait y el Reino Unido.

La política arancelaria que propone el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ha tenido avances significativos en este período debido a las estrategias que se han implementado, por ende, esta política ha contribuido en la disminución de los desequilibrios espaciales en el país, porque se ha generado mayor empuje a los diferentes sectores del país, las regiones han tenido la oportunidad de participar en las exportaciones colombianas y esto ayuda al mejoramiento de las regiones para que generen mayor empleo y aumenten su PIB. La política arancelaria, tiene un enfoque estrictamente sectorial.

#### **- Política internacional**

Durante los últimos años, Colombia empezó a ocupar un lugar distinto en la comunidad internacional. Como resultado de la exitosa implementación de políticas de seguridad, confianza inversionista y cohesión social con responsabilidad, y del desarrollo de una agenda activa en temas globales como medio ambiente, energía, y desarrollo; el país logró consolidar nuevas alianzas estratégicas e impactar positivamente tanto en su política exterior como en la percepción internacional.

Es así, como desde el año 2004 se logró en materia comercial, que para el país entraran en vigencia tres tratados de libre comercio y se suscribieran cuatro de ellos. De igual forma, en el ámbito multilateral el país obtuvo catorce posiciones en organismos internacionales de gran importancia, además de obtener la sede de la

sexta Cumbre de las Américas para el año 2012. En materia de cooperación internacional, se logró consolidar dieciséis programas a diciembre de 2009.<sup>130</sup> A pesar de ello, persiste un desaprovechamiento del potencial, que tanto la posición geográfica como estratégica y política, privilegian al país como eje articulador del hemisferio. La política internacional propone un enfoque de tipo exclusivamente sectorial.

Dentro de los principales logros alcanzados durante este período de gobierno, se destaca el restablecimiento de las relaciones bilaterales con Venezuela y Ecuador y, por consiguiente, la puesta en marcha de acuerdos para consolidar la cooperación bilateral. Con Venezuela se han firmado cuatro acuerdos para el desarrollo binacional en diversos temas. Con Ecuador se han logrado avances tales como: la eliminación del certificado de antecedentes judiciales para los colombianos que ingresen a dicho país; la creación del Plan de Desarrollo Binacional Fronterizo para la Prosperidad y el Buen Vivir Ecuador - Colombia, destinado al desarrollo de las zonas de frontera común.

De igual forma, durante el cuatrienio, se fortaleció la agenda internacional con otros socios tradicionales, entre los cuales se destacan México, Perú, Chile, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. Además, Colombia impulsó y participó activamente en el proceso de creación y consolidación de la Alianza del Pacífico. Por otro lado, en materia de agenda internacional con socios no tradicionales, se destaca el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas con países como Corea del Sur, India, China y Qatar.<sup>131</sup>

La política internacional que propone el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ha tenido avances positivos en este período debido a las tácticas que se han implementado, pero en realidad esta política no ha contribuido

---

<sup>130</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.517.

<sup>131</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P. 168.

positivamente en la disminución de los desequilibrios espaciales en el país, porque a pesar de que a nivel nacional se catalogue como satisfactorio, dados los diferentes acuerdos a nivel mundial, en realidad al interior de Colombia se marcan más los desequilibrios regionales al verse más rezagadas las regiones que ya lo estaban por la desigualdad con las regiones más destacadas del país.

#### – **Políticas de desarrollo fronterizo**

Colombia se conecta con el Gran Caribe, Centroamérica y Suramérica a través de sus fronteras terrestres y/o marítimas y sus límites con once países.<sup>132</sup> En general existen tres tipos de fronteras: comerciales, ambientales y marítimas. Las primeras se ubican alrededor de los siguientes corredores comerciales: Maicao-Guarero, Cúcuta-San Cristóbal, Arauca-El Amparo, Ipiales-Tulcán y Leticia-Tabatinga. El primero, segundo y cuarto son los corredores más comerciales y sensibles a las relaciones de vecindad y las dinámicas de política exterior con Venezuela y Ecuador. El tercero es un corredor con potencialidades para el comercio, pero afectado por la presencia de Grupos Armados al Margen de la Ley y por el manejo inadecuado de los recursos públicos. El quinto se proyecta como puerto fluvial con Brasil, de gran potencial turístico, pero precariamente articulado interregionalmente y con el país. La política de desarrollo fronterizo presenta un enfoque administrativo.

---

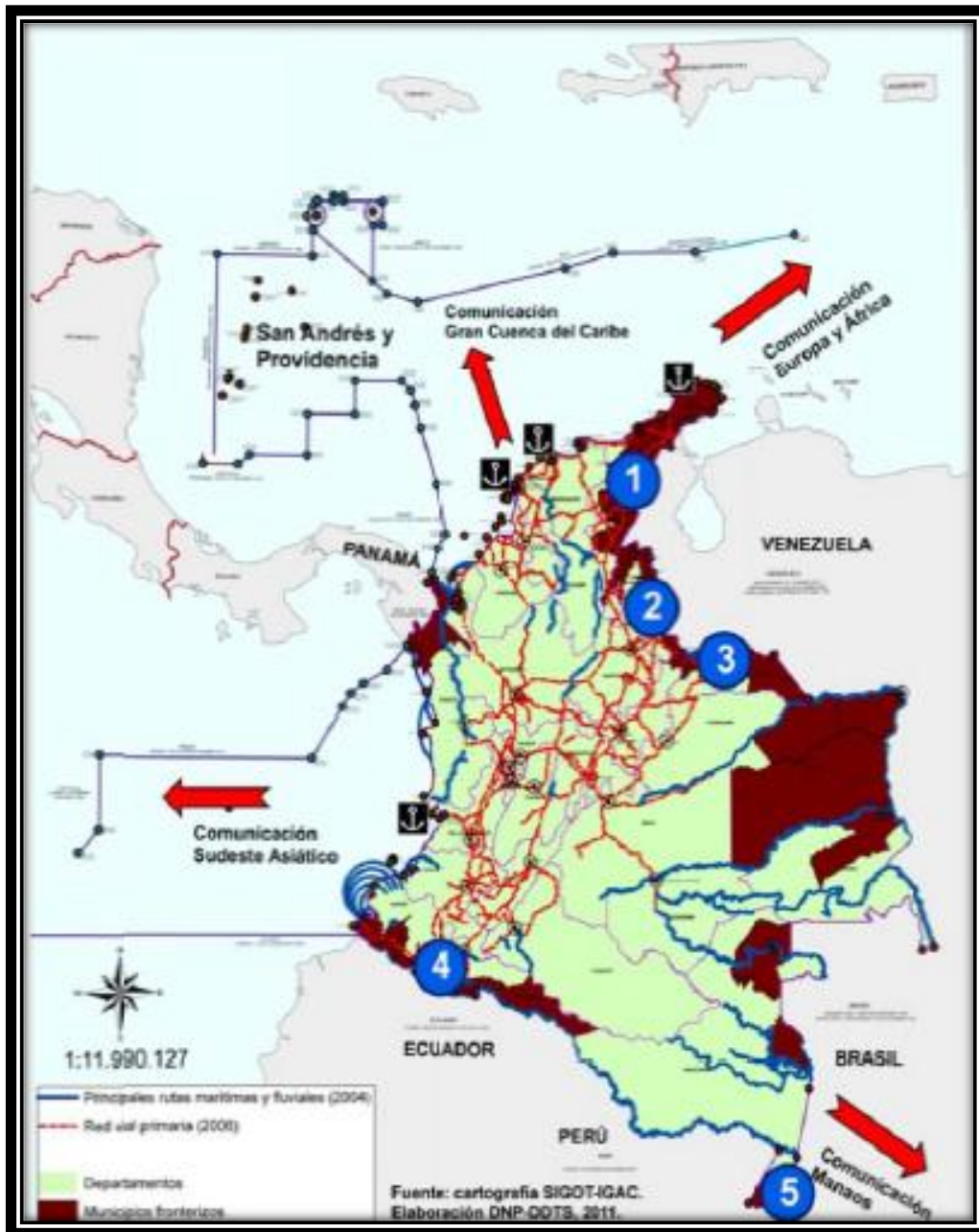
<sup>132</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.523.

**TABLA 6: Fronteras**

<b>Ejes comerciales</b>	<b>Problemáticas</b>	<b>Activos y potencialidades</b>
1. Maicao - Guarero	- Tráfico de Combustibles - Alto nivel de ilegalidad e informalidad	- Comercio interfronterizo - Corredor para el comercio exterior - Conexión Venezuela - Centroamérica
2. Cúcuta – San Cristóbal	- Tráfico de Combustibles. Alta movilidad de personas e informalidad comercial - Vulnerable a la dinámica de política exterior	- Principal corredor para el comercio exterior con Venezuela - Nodo dinamizador del desarrollo regional
3. Arauca – El Amparo	- Influencia de GAML - Ineficiencia en el uso de los recursos públicos (regalías y SGP)	- Corredor de baja altura con Venezuela permite reducción de tiempos y costos de transporte
4. Ipiales – Tulcán	- Contrabando - Refugiados - Desplazamiento interno	- Corredor para el comercio exterior con Ecuador y mayor dinamismo económico y comercial - Paso de frontera en Rumichaca - Nodo dinamizador del desarrollo regional
5. Leticia – Tabatinga	- Frontera desarticulada con otras regiones y el centro del país - Precaria base productiva	- Potencial turístico y puerto fluvial conector con Brasil

Fuente: DNP, DDTS, 2011.

FIGURA 21: Ejes comerciales



Fuente: cartografía SIGOT-IGAC  
Elaboración DNP-DDTS, 2011.

Para promover el desarrollo social y económico de las poblaciones ubicadas en las regiones de frontera, y así incorporar estos territorios en la agenda nacional, se han articulado esfuerzos e intervenciones interinstitucionales.

Consecuentemente, se creó el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP), con el fin de generar oportunidades económicas y de inclusión social, fortaleciendo la integración con los países vecinos. Adicionalmente, se aprobó el documento CONPES 3805 de 2014: “Prosperidad para las fronteras de Colombia”<sup>133</sup>, con el fin de atender el rezago en el desarrollo y reducir las brechas socioeconómicas que presentan los 13 departamentos y 77 municipios fronterizos del país. A partir de este documento, se busca estructurar y concertar un plan de “Convergencia Regional y Cierre de Brechas Socioeconómicas”, el cual permitirá la priorización de planes, programas y proyectos, que reconozcan las particularidades de los territorios fronterizos para la articulación entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

La políticas de desarrollo fronterizo que propone el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ha presentado avances durante este período a través de las ideas que se han llevado a cabo, esta política sí ha contribuido en la disminución de los desequilibrios espaciales en el país, porque en la mayoría de fronteras de Colombia se encuentran las regiones más rezagadas, al generarse el impulso que se ha venido dando, se da mayores oportunidades a las regiones más pobres del país para que mejoren sus condiciones y puedan tener un papel destacado en la economía del país.

#### **– Formular una política que consolide el sistema de ciudades**

La localización de la población en centros urbanos y la concentración de actividades económicas y servicios en los mismos, ha venido desarrollando un sistema jerarquizado de ciudades, y de dinámicas urbano-regionales, con distintas expresiones territoriales que buscan integrar y armonizar las capacidades y los

---

<sup>133</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P. 173.

potenciales urbanos y regionales. La formulación de una política de largo plazo debe buscar: aumentar la densidad económica de los centros urbanos; fortalecer el acceso a mercados y la conectividad, reducir las divisiones internas y entre el sistema de ciudades, e; incentivar las iniciativas de armonización regional en cuanto a instrumentos tributarios y de política social.<sup>134</sup>

La caracterización de las ciudades, como elemento fundamental de una política de ciudades integradas regionalmente, hace necesario focalizar las distintas acciones de manera diferencial teniendo en cuenta las siguientes tipologías.

Ciudad-región, aglomeración urbana o región metropolitana: son centros urbanos con destacada influencia regional o zonas cuya delimitación territorial y funcional está definida por la interdependencia de sus sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, consolidados o en proceso de consolidación, con marcados procesos de conurbación y absorción de zonas sub-urbanas y rurales. Se considerarán ciudades-región de diversa escala: grandes, intermedias y menores.

Eje o corredor de integración y desarrollo: está conformado por centros urbanos de distintas dimensiones conectados entre sí a través de corredores de movilidad o rutas de transporte, que están motivando el intercambio de servicios, los negocios, el desarrollo inmobiliario y de actividades logísticas, que se articulan a través de intervenciones público-privadas, entre ciudades o regiones, y con los territorios circundantes. En esta categoría, se han identificado preliminarmente los siguientes: Cartagena - Barranquilla - Santa Marta; Manizales - Pereira - Armenia; Tunja - Duitama - Sogamoso; y Cali - Buenaventura.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.554.

<sup>135</sup> *Ibíd.*, P.554.

Centros subregionales: son centros urbanos que no forman parte de una aglomeración o ciudad-región cercana, y que se localizan en enclaves productivos agropecuarios, minero-energéticos o turísticos, entre otros. En esta categoría se pueden identificar ciudades como Montería, Sincelejo, Valledupar, Buenaventura, Barrancabermeja, Rioacha, Tumaco, Florencia o Quibdó; las cuales deben consolidarse con acciones que tiendan a fortalecer sus relaciones con el entorno rural y priorizar intervenciones en asentamientos precarios, movilidad y espacio público.

Ciudades de frontera o binarias: estos centros urbanos están localizados en proximidad a las fronteras con los países vecinos, que guardan una estrecha relación y dependencia económica y cultural. A través de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se definen los “hechos urbanos de frontera”,<sup>136</sup> asociados principalmente con vivienda, servicios públicos y movilidad, y se fortalecerán los mismos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial de tales municipios.

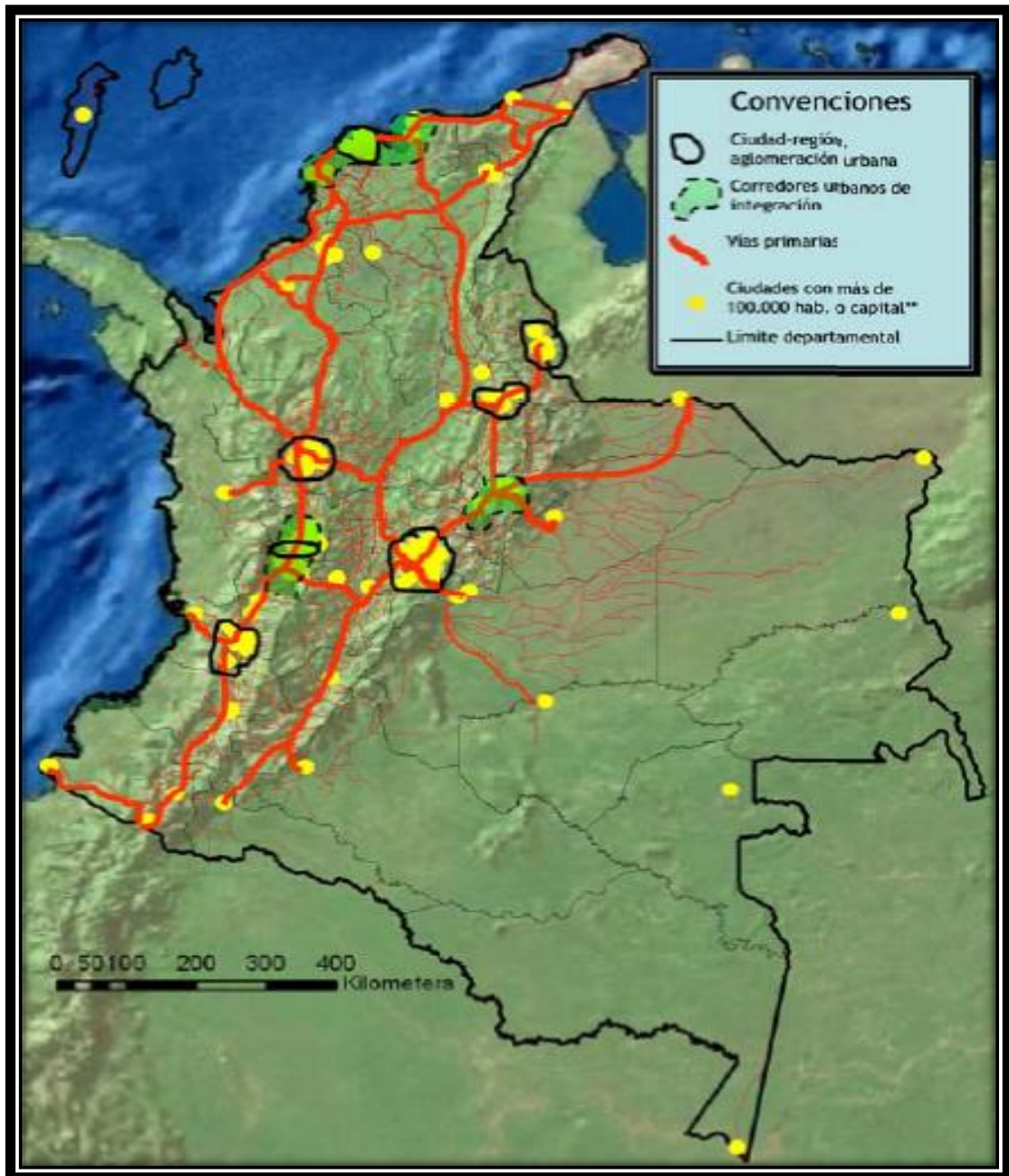
La definición del esquema institucional es una política liderada por el DNP, con el apoyo de Ministerios, Gremios y centros de investigación. Su implementación se apoya en los Comisiones Regionales de Competitividad. Para fortalecer las líneas de investigación en temas urbano-regionales se hace necesario vincular a las universidades y a los centros de investigación del país en el desarrollo de la estrategia de mediano y largo plazo del sistema de ciudades.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.555.

<sup>137</sup> *Ibíd.* P.556.

**FIGURA 22: Estructura general del sistema de ciudades**



Fuente: DNP-PND 2010-2014 "Prosperidad para todos"

El gobierno considera que el desarrollo se hace desde las regiones, durante el cuatrienio se avanzó significativamente en la articulación del Gobierno Nacional con el territorio, a través de un trabajo armónico, mediante el cual se desarrollaron objetivos comunes para garantizar mayor equidad y un desarrollo incluyente. De

manera tal, se adoptaron normas que propenden a la modernización y autonomía regional, se fortalecieron espacios de interlocución para favorecer la articulación Nación-territorio, se implementó un esquema más equitativo en la distribución de las regalías.

Gracias a la iniciativa y acompañamiento permanente del Gobierno Nacional, se expidió Ley 1454 de 2011, “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)”<sup>138</sup>, que dicta normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano, establece los principios rectores del ordenamiento y define el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial. Esta ley también precisa pautas orientadas a promover la asociatividad entre entidades territoriales, para la prestación conjunta de servicios públicos.

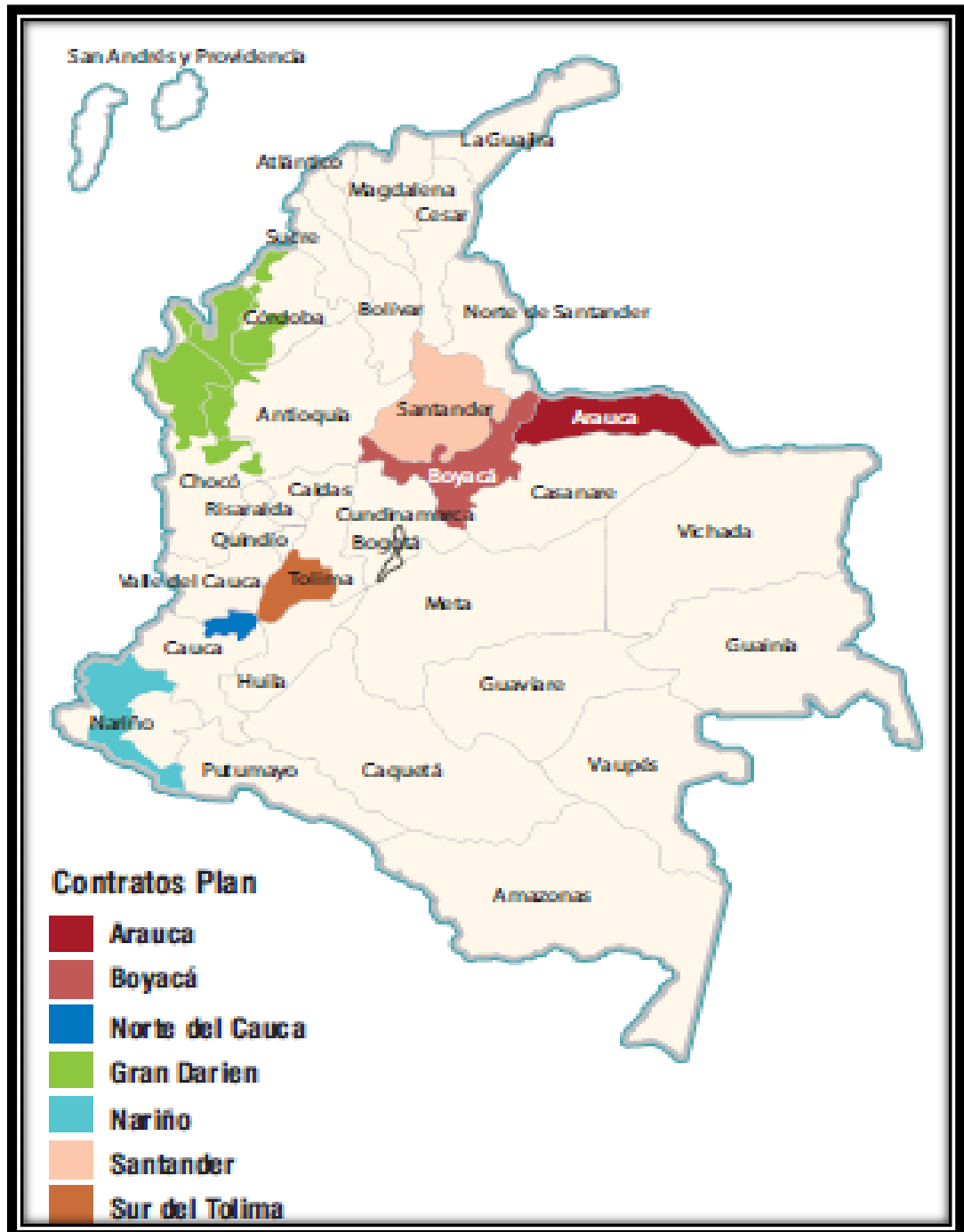
En el marco de las leyes 1450 y 1454 de 2011, se establece la figura de los “Contratos Plan” como un instrumento fundamental para fortalecer la relación Nación-territorio, articular esfuerzos, complementar fuentes de recursos, mejorar capacidades y alcanzar objetivos compartidos de desarrollo. De acuerdo con lo anterior, a mayo de 2014, se han suscrito siete contratos plan entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales, los cuales comprenden la jurisdicción de nueve departamentos y 272 municipios<sup>139</sup> como muestra el mapa a continuación:

---

<sup>138</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso, p. 174.

<sup>139</sup> *Ibíd.* P.175.

FIGURA 23: Contratos plan suscritos en el país



Fuente: DNP con base en contratos plan, 2014.

**TABLA 7: Principales características de los contratos plan suscritos en el país**

Contrato plan	Area de intervención	Plazo	Eje central
Atrato- Gran Darién	25 municipios de 3 departamentos (Antioquia, Córdoba y Chocó)	5 años	Superación de la pobreza extrema
Boyacá	117 municipios	5 años	Competitividad
Nariño	14 municipios del litoral pacífico y corredor frontera	5 años	Desarrollo humano sostenible
Sur del Tolima	9 municipios del sur del Tolima	5 años	Desarrollo rural
Cauca	13 Municipios del norte del Cauca	3 años	Desarrollo rural integral
Arauca	7 municipios	8 años	Mejoramiento de la productividad y la competitividad
Santander	87 municipios	5 años	Mejoramiento de la competitividad

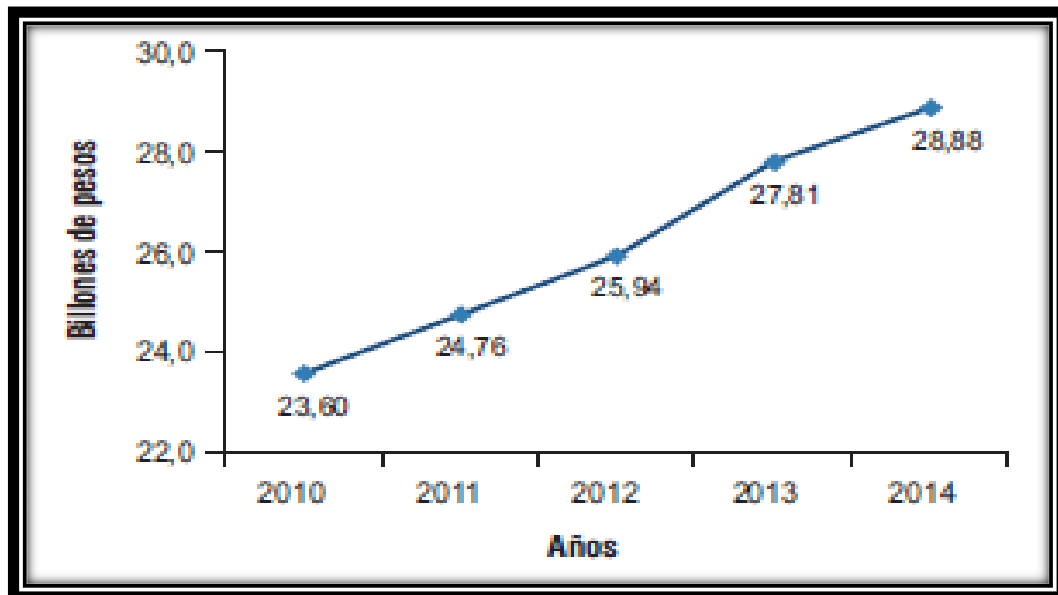
Fuente: DNP con base en contratos plan, 2014.

El fortalecimiento de los entes territoriales depende, en gran medida, de los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>140</sup>, seguido por los recaudos propios y las regalías, fuentes a través de las cuales se financian proyectos de desarrollo económico y social, que impulsan el crecimiento de los territorios y la disminución de las brechas entre ellos.

<sup>140</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P.174.

**FIGURA 24: Recursos del Sistema General de Participaciones, 2010-2014**

(Billones de pesos corrientes)



Fuente: DNP.

La política para consolidar el sistema de ciudades que propone el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ha presentado avances durante este período partiendo desde la idea de que el desarrollo se genera a partir de las regiones, por ende, esta política ha contribuido en la disminución de los desequilibrios espaciales en el país, porque le da prioridad a las regiones más rezagadas en diferentes ámbitos tales como pobreza, desempleo, falta de educación y demás. Por tal motivo esta política está bien encaminada en el objetivo del gobierno que busca lograr la equidad al interior del país en cada una de sus regiones.

#### – Retos de política económica y efectos en el crecimiento Económico

La discusión sobre la relación entre crecimiento económico y población en los últimos tiempos se remonta a Malthus, quien sostuvo que el crecimiento de la población es funesto para la supervivencia humana por la presión que ella ejerce

sobre los recursos naturales y medios de subsistencia. Al mismo tiempo, esta tesis fue debatida, por otra según la cual la demografía tiene efectos favorables sobre el crecimiento económico por la vía del ahorro de los hogares, la acumulación de capital humano y físico, y la productividad de los factores.<sup>141</sup>

Por consiguiente, los cambios demográficos que se vienen presentando en Colombia, implican atender mayores necesidades en calidad y ampliación de las coberturas en los diferentes programas de educación técnica, tecnológica y superior, cuyas inversiones son vitales en la formación de capital humano que a su vez serán principal fuente de elevación de la productividad y mejoramiento de la movilidad social y la igualdad de oportunidades. Por otra parte, la innovación y adaptación de nuevas tecnologías, se constituyen en las nuevas fuentes de trabajo para la población joven, por esta razón, es necesario aprovechar el bono demográfico de lo que se ha denominado la "segunda transición demográfica"<sup>142</sup>, para convertirla en una fuente de expansión y modernización de la economía. Otros de los grandes desafíos que se propuso es el cambio demográfico, tiene que ver con las políticas de administración de las ciudades y las regiones.

También, la reducción de la tasa mortalidad, implicará mayores riesgos de extra longevidad para los sistema de salud y pensiones, lo cual obligará a aumentos en la productividad de la mano de obra y general de la economía que eleven el ingreso y el ahorro de las familias para cubrir los futuros gastos en los servicios de salud y pensiones por cuenta de la prolongación de la vida.

En las grandes ciudades, se vienen presentando grandes presiones por mayor suelo urbanizable, mayores presiones de gasto en infraestructura de servicios, vivienda, transporte y en tecnologías y metodologías para enfrentar los problemas de violencia urbana que son propios de los procesos de urbanización. Estos

---

<sup>141</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.579.

<sup>142</sup> *Ibíd.* P.580.

desafíos en el manejo de las ciudades exigen una mejor coordinación de las políticas y acciones entre las principales ciudades y los municipios o departamentos vecinos con el fin de aprovechar las economías de aglomeración y las escalas de prestación de los servicios públicos. El gobierno presenta en el Plan Nacional de Desarrollo actual políticas con enfoque tanto sectorial como regional.

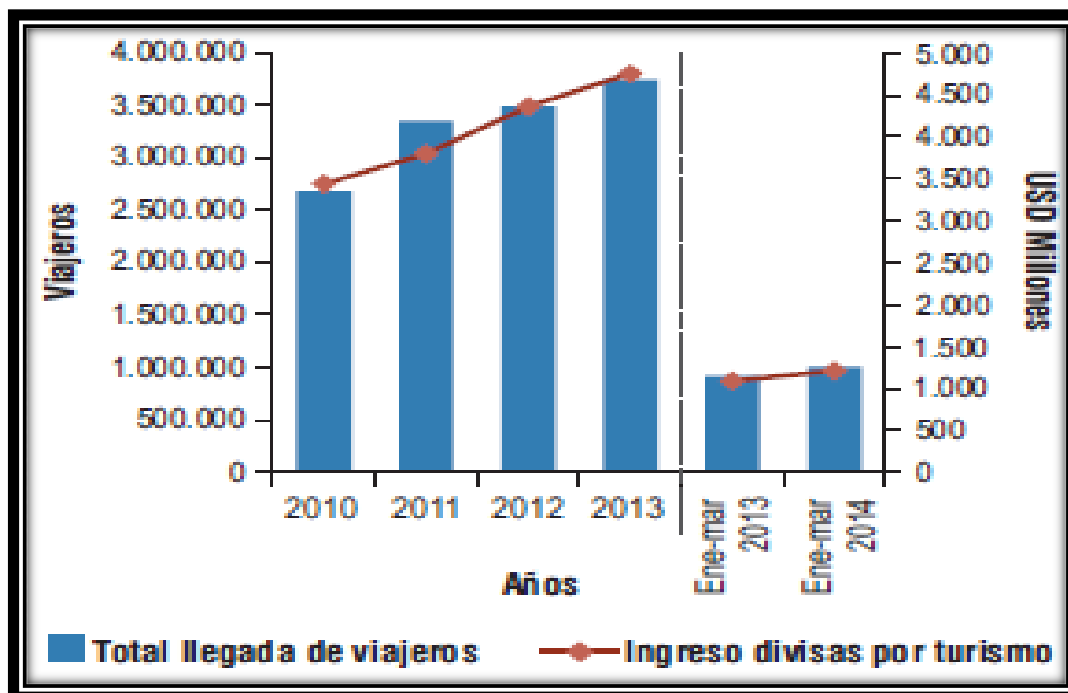
El turismo es una de las apuestas productivas que es común a todos los planes regionales de competitividad, gracias a su potencial para jalonar el desarrollo y crecimiento económico en el orden territorial. El gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, promueve múltiples estrategias para fortalecer la oferta turística y consolidar los resultados del sector de acuerdo con las vocaciones locales. Estas estrategias incluyeron el desarrollo de productos especializados, el mejoramiento de la infraestructura de soporte, la promoción de la formalización de las empresas de turismo y el mejoramiento de la calidad de los servicios y de los destinos turísticos.

De acuerdo a las cifras del Banco de la República, los ingresos de divisas por turismo (cuentas de viajes y transporte de pasajeros de la balanza de pagos) han tenido una tendencia creciente en la última década, la cual se mantuvo a lo largo del cuatrienio, hasta alcanzar USD\$4.758 millones en 2013, lo que representa un incremento del 9% frente a 2012 y del 38,3% con respecto al año 2010. En el primer trimestre de 2014 los ingresos de divisas ascendieron a USD\$1.211 millones que representan un incremento del 11,2% frente al mismo período del año anterior<sup>143</sup>, los datos se presentan en la siguiente gráfica:

---

<sup>143</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P. 181.

**FIGURA 25: Visitantes del exterior e ingresos de divisas por turismo**



Fuente: Migración Colombia, Banco de la República, Sociedades Portuarias. Cálculos Min CIT.

A lo largo del cuatrienio, se han apoyado 42 proyectos de infraestructura turística, entre los que se destacan la adecuación del Centro de Eventos Valle del Pacífico (Valle del Cauca) y la construcción de diversas obras como: el desembarcadero para rafting en San Gil (Santander), la primera etapa del malecón de la Fragua (Caquetá), el sendero ecológico de Curití y los caminos de Lenguerke (Santander), el sendero elevado en el Parque Nacional Natural Utría y el sendero Pizarro (Chocó), la plaza marcial Alegría de Santa Cruz de Lórica (Córdoba), y la Casa Indígena Tambo Wasi (Putumayo).<sup>144</sup>

La política económica que propone el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, tiene como punto de partida al turismo como ficha clave en el desarrollo regional, esta política busca generar más oportunidades en cada región

<sup>144</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P.182.

con el fin de impulsarlas, por ello contribuye en la disminución de los desequilibrios espaciales en el país, porque al invertir en dicho sector está propiciando mayor empleo, educación ,crecimiento económico en las diferentes regiones lo cual ayuda a que se dé una mayor equidad entre las mismas.

#### **– Política Fiscal: Balance del Sector Público Consolidado (SPC) y Gobierno Nacional Central**

El balance del sector público refleja la adopción de la regla fiscal y el nuevo régimen de regalías,<sup>145</sup> acciones de modernización de la DIAN para elevar el recaudo y reducir la evasión, el cambio en el régimen de regalías, y una mayor racionalización de los beneficios y costos del sistema tributario y de contribuciones para promover la formalización y la competitividad de la economía.

El balance del Sector Público Consolidado (SPC) presenta un déficit decreciente que pasa de 3.6% en 2011 a 0,6% del PIB en el año 2014. Este balance es consistente una reducción del déficit en el Gobierno Nacional Central (GNC) de 4.1% en el 2011 a 2.4% en el 2014. Ello, permitirá reducir la deuda neta del Gobierno nacional Central a 38.7% del PIB en 2014 y a 27.1% en el 2021. La reducción del déficit del SPC de 3,5% a 0,6% del PIB, se explica por el ajuste en el GNC, por las mejora en los balances de las empresas del nivel nacional central, cuyo superávit aumenta de - 0.1% a 0.5% del PIB y el superávit del sector de seguridad social que se sitúa entre 0.7% y 0.9% del PIB. A continuación la tabla presenta los datos:<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.590.

<sup>146</sup> Ibíd. P.591.

**TABLA 8: Balance del Sector Público Consolidado, 2010 – 2014**

Balances por Periodo	Miles de millones de pesos						Como % del PIB					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	- 12.86 6	- 19.22 3	- 19.72 3	-7285	-7.315	-7.027	-2,6	-3,6	-3,4	-1,2	-1,1	-1,0
Gobierno Nacional Central	- 20.71 6	- 22.65 6	- 23.45 1	-18.052	-18.625	- 17.09 1	-4,1	-4,2	-4,0	-2,9	-2,8	-2,4
Sector Descentralizado	7.850	3.433	3.738	10.787	11.311	10.08 4	1,6	0,6	0,6	1,7	1,7	1,4
Seguridad Social	6.451	4.195	4.358	5.482	5.442	5.153	1,3	0,8	0,7	0,9	0,8	0,7
Empresas del nivel nacional	1.002	-687	629	3.247	3.734	3.840	0,2	-0,1	0,1	0,5	0,6	0,5
Empresas del nivel local	-382	1.025	-417	428	238	359	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0
Gobiernos Regionales y Locales <sup>1</sup>	779	950	-832	1.612	1.896	712	0,2	0,2	-0,1	0,3	0,3	0,1
<b>2. Balance cuasifiscal del Banrep.</b>	599	-72	-359	287	686	1.021	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
<b>3. Balance de Fogafín</b>	926	927	1.022	1.106	1.222	1.354	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>4. Costo de la Reestructuración financiera</b>	- 1.117	-459	-246	-43	-39	-10	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>5. Discrepancia Estadística</b>	- 1.237	0	0	0	0	0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>sector público consolidado</b>	- 13.69 5	- 18.82 7	- 19.30 6	-5.936	-5.446	-4.663	-2,7	-3,5	-3,3	-0,9	-0,8	-0,6

Fuente: CONFIS

Las mejoras en el balance del GNC, explican la mejora en 1,6% del PIB en los recaudos, fruto de las mejoras en 1,3% en el recaudo de ingresos tributarios, producto de las acciones de racionalización de trámites y procedimientos establecidos en la Ley 1430 de 2010 y la reducción de los beneficios tributarios del 30% por concepto de reinversión de utilidades y la mayor formalización de las empresas nuevas y la Ley de primer empleo, Ley 1429. Se descuenta de ello, el

efecto de la reducción de la sobretasa que paga el sector industrial por concepto del consumo de energía eléctrica.

**TABLA 9: Balance del Gobierno Nacional Central, 2010 - 2014**

CONCEPTO	Miles de millones de pesos corrientes					Como % del PIB				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Ingreso Totales</b>	<b>74.159</b>	<b>84.839</b>	<b>95.527</b>	<b>102.410</b>	<b>110.166</b>	<b>13,7</b>	<b>14,6</b>	<b>16,3</b>	<b>16,3</b>	<b>16,3</b>
Tributarios	66.179	75.373	85.091	91.207	97.547	12,2	12,9	13,6	13,6	13,5
Rendimientos Financieros	544	460	733	787	847	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	6.484	7.627	7.729	8.354	9.604	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3
Otros ingresos	935	1.362	1.956	2.045	2.141	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Ingresos por Recuperar	17	17	17	17	17	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Gastos totales</b>	<b>96.816</b>	<b>108.300</b>	<b>113.578</b>	<b>121.036</b>	<b>127.246</b>	<b>17,9</b>	<b>18,6</b>	<b>18,2</b>	<b>18,1</b>	<b>17,7</b>
Intereses + Indexaciones	14.872	18.041	19.584	21.128	22.828	2,7	3,1	3,1	3,2	3,2
Intereses	14.177	17.124	18.843	20.365	22.042	2,6	2,9	3,0	3,0	3,1
Intereses externos	3.643	4.584	4.214	5.198	5.731	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8
Intereses internos	10.534	12.540	14.629	15.167	16.311	1,9	2,2	2,3	2,3	2,3
Indexaciones	695	917	741	763	786	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Funcionamiento**	70.411	76.826	79.512	84.728	88.255	13,0	13,2	12,7	12,6	12,3
Servicios personales	11.775	12.753	13.420	13.984	14.571	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0
Transferencias	54.157	59.760	61.482	65.941	68.679	10,0	10,3	9,8	9,8	9,5
Pensiones	19.348	21.739	25.286	27.208	27.725	3,6	3,7	4,0	4,1	3,8
SGP	22.810	23.935	25.489	27.018	28.639	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0
Otras	11.999	14.086	10.708	11.714	12.315	2,2	2,4	1,7	1,7	1,7
Gastos Generales	4.479	4.313	4.610	4.803	5.005	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Inversión**	11.341	13.132	14.183	14.883	15.870	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2
Préstamo neto	191	301	299	296	293	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Déficit</b>	<b>-22060</b>	<b>-23.401</b>	<b>-18.062</b>	<b>-18.026</b>	<b>-17.091</b>	<b>-4,2</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,4</b>
CR8F	459	246	43	39	10	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Déficit a financiar</b>	<b>-23.116</b>	<b>-23.707</b>	<b>-18.096</b>	<b>-18.664</b>	<b>-17.101</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,1</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,4</b>
<b>Balance primario</b>	<b>-7.784</b>	<b>-5.420</b>	<b>1.532</b>	<b>2.503</b>	<b>6.737</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>

Fuente: CONFIS

\*\*Gastos de funcionamiento, inversión y pensiones incluyen pagos y deuda flotante

De otro lado, el gasto total se reduce durante el período 2010-2014 en 0,2% del PIB, gracias a la disminución en los gastos de funcionamiento, que pasan de 13,0% del PIB a 12,3%. A su vez, la disminución en gastos de funcionamiento se explica por la reducción en los gastos de pensiones y en otras transferencias. El gasto de inversión se mantiene durante todo el período en 2,2% del PIB, en el cual se incluyen todos los programas y proyectos previstos en el Plan de Inversiones.<sup>147</sup> Estas políticas presentan enfoque administrativo.

El ejercicio del seguimiento a la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) se ha convertido en un referente de control financiero de los recursos públicos, que son administrados y ejecutados por cada uno de los sectores pertenecientes al nivel central de la administración. A continuación se presenta el balance de ejecución presupuestal del cierre de la vigencia 2013 y el primer semestre de 2014.

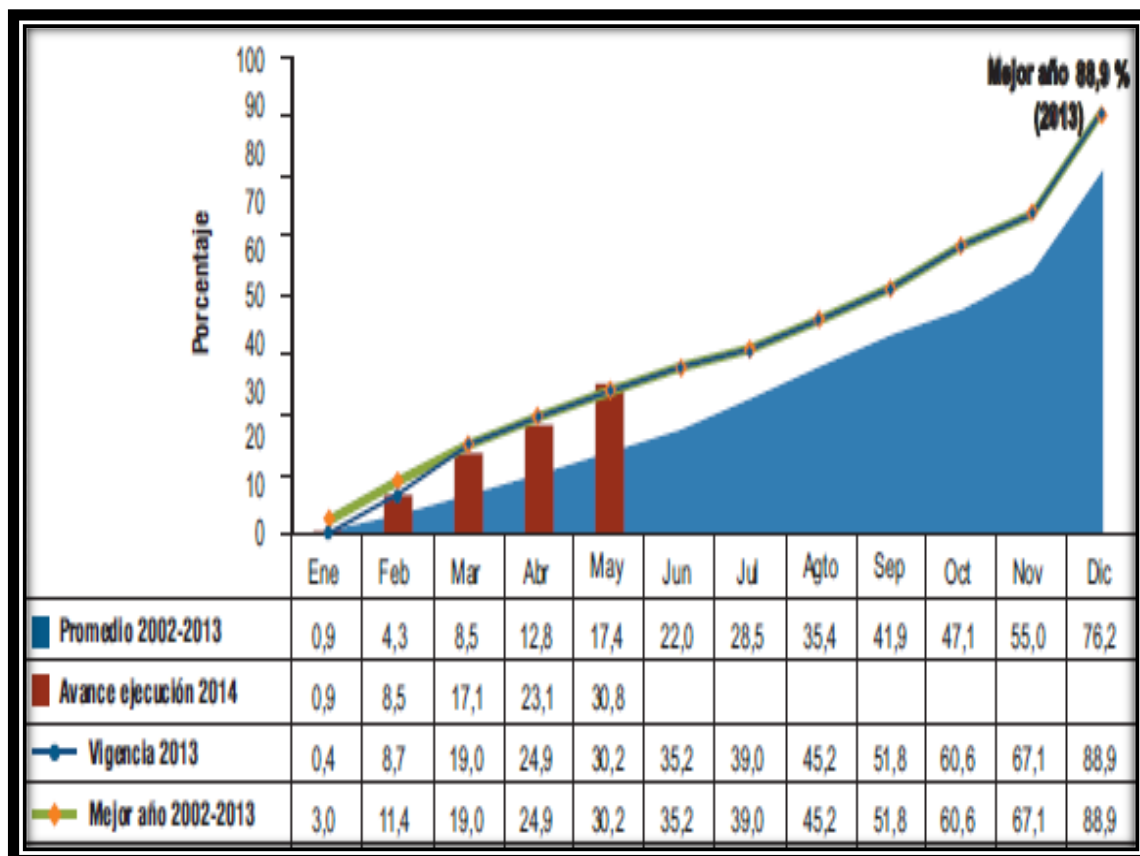
La ejecución del presupuesto a 31 de mayo de 2014, ha tenido un incremento significativo con respecto al mismo periodo del año anterior, y también al compararlo frente al promedio 2002-2013 y frente a 2009, el de mejor ejecución hasta el momento.<sup>148</sup> Además, se observa un incremento en el porcentaje de obligaciones mes a mes, como muestra la siguiente gráfica:

---

<sup>147</sup> DNP. Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014).Capítulo III. P.592.

<sup>148</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P.190.

**FIGURA 26: Evolución y seguimiento a la ejecución de la inversión**

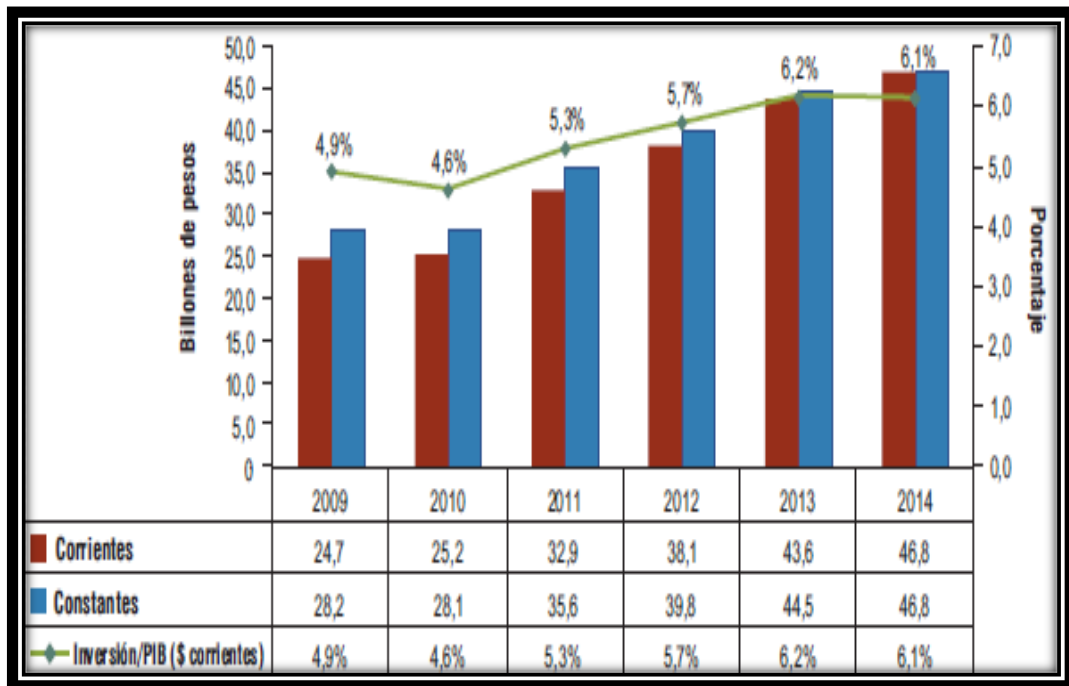


Fuente: SIF- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos: DNP.

El presupuesto de inversión del año 2014 cuenta con una apropiación de \$46,8 billones lo que representa un crecimiento del 7% con respecto a 2013, alcanzando un 6,1% del PIB. Es destacable el crecimiento en la inversión de sectores prioritarios para el Gobierno, que en el periodo 2010-2014 registraron los incrementos más altos: minas y energía (66%), vivienda (93%), salud (94%), transporte (76%), agricultura (143%), educación (66%) e inclusión social (32%).<sup>149</sup>

<sup>149</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P. 191.

**FIGURA 27: Evolución histórica de la inversión en precios corrientes y constantes de 2014 como % PIB**



Fuente: DNP.

Nota: Los valores corrientes corresponden a las apropiaciones de cierre descontando aplazamiento y subsidio a los combustibles.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, propuso la regionalización de la inversión del Presupuesto General de la Nación lo que significa una aproximación de las inversiones del Gobierno Nacional en beneficio de los departamentos del país, focalizado en la redistribución del ingreso, la identificación de proyectos estratégicos para la economía del país, la transparencia en los procesos de rendición de cuentas del Gobierno y el mejoramiento del proceso presupuestal.

La regionalización se realiza en el momento de la formulación de los proyectos por parte de las entidades ejecutoras, para la provisión de bienes y servicios en todo el país<sup>150</sup>. Es importante señalar que el registro de la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión que se regionalizan está a cargo de las entidades que hacen parte del presupuesto nacional.

<sup>150</sup> Santos, Juan M. DNP. Departamento Nacional de Planeación. (2014). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP). Informe al congreso. P.192.

**TABLA 10: Comparativo de la ejecución regionalizada 2013-2014**

(Cifras en millones de pesos)

Departamento	2013*		2014*
	Apropiación Definitiva	Porcentaje Obligaciones	Apropiación Vigente
Amazonas	102.013	89%	137.379
Antioquia	3.384.343	93%	2.767.552
Arauca	229.642	90%	198.082
Atlántico	1.594.778	92%	1.269.257
Bogotá, D.C.	4.995.196	85%	4.377.908
Bolívar	1.713.964	93%	1.406.052
Boyacá	992.665	89%	1.139.622
Caldas	583.513	93%	638.313
Caquetá	393.551	90%	439.341
Casanare	283.228	87%	350.392
Cauca	1.287.230	91%	1.138.073
Cesar	1.235.081	90%	1.320.710
Chocó	552.744	91%	623.376
Córdoba	1.966.448	92%	1.236.756
Cundinamarca	2.026.784	93%	1.703.623
Guainía	72.156	89%	115.274
Guaviare	168.372	87%	200.061
Huila	843.977	91%	815.838
La Guajira	580.575	94%	484.931
Magdalena	1.242.779	88%	1.060.288
Meta	663.393	85%	594.308
Nariño	1.679.513	91%	1.567.852
Norte de Santander	1.151.823	88%	943.255
Putumayo	531.918	93%	487.659
Quindío	488.231	91%	385.719
Risaralda	589.252	93%	558.596
San Andrés y Providencia	265.660	87%	235.405
Santander	1.707.140	88%	1.573.153
Sucre	1.154.682	89%	885.584
Tolima	1.175.285	91%	1.101.223
Valle del Cauca	2.355.915	94%	2.012.146
Vaupés	79.659	87%	80.182

Vichada	128.161	89%	121.872
<b>Regionalizado</b>	<b>36.320.670</b>	<b>83%</b>	<b>31.970.787</b>
No regionalizable	6.691.702	83%	6.577.059
Por Regionalizar	633.204	39%	8.265.609
<b>Total General</b>	<b>43.645.577</b>	<b>88%</b>	<b>46.813.456</b>

**Fuente:** DNP.

**Nota:** La información corresponde a la registrada en el Sistema de Proyectos de Inversión (SPI) por las entidades que hacen parte del PGN.

\*Con corte a 31 de diciembre. \*\*Con corte a 31 de mayo.

La política fiscal que propone el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, ha presentado un balance de ejecución presupuestal del cierre de la vigencia 2013 y el primer semestre de 2014, con lo cual se da una rendición de cuentas y se presentan los resultados en los diferentes aspectos que han propuesto para mejorar la situación del país. Esta política no dice mucho acerca de si ha tenido una disminución o aumento en los desequilibrios espaciales del país, pero lo que sí se puede observar es que ha invertido en los sectores más importantes del país como educación, empleo, pobreza y también le ha dado prioridad a lo que denominan ejecución por regiones con el fin de generar equidad en Colombia.

### **3.4 LOCOMOTORAS**

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, plantea la importancia del crecimiento y el desarrollo económico del país que serían liderados por las cinco locomotoras que se proponen teniendo en cuenta una visión estratégica del desarrollo y las potencialidades del país. El gobierno considera que el sector agropecuario y la innovación son las locomotoras más sólidas del desarrollo del país.

Para lograr una tasa de crecimiento potencial del seis por ciento o más de un carácter sostenido y sostenible social y ambientalmente Colombia necesita progresar en tres ejes fundamentales como está contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo prosperidad para todos 2010-2014, primero la innovación, segundo la política de competitividad y de mejoramiento de la productividad y tercero la dinamización de sectores, viendo cada sector como una locomotora que tenga un impacto de liderazgo en el crecimiento y la generación de empleo.<sup>151</sup> En definitiva lo que se quiere es diseñar políticas para ampliar la competitividad de la economía y productividad de las empresas, aprovechando los sectores de mayor rendimiento para que estos jalonen el crecimiento del país para los próximos años.

Siguiendo este enfoque en el PND 2010-2014 se definieron cinco locomotoras de crecimiento que son: nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario, la vivienda, la infraestructura y el sector minero-energético. Por definición, las locomotoras son sectores que avanzan más rápido que el resto de la economía. El PND 2010-2014 encontró que el sector minero-energético, la vivienda y la infraestructura de transporte ya son sectores con motores prendidos y avanzando a un ritmo mayor que los demás, aunque algunos con más impulso que otros. Las locomotoras que están calentando motores para realmente arrancar con fuerza son los sectores basados en la innovación. Finalmente, el sector agropecuario es una locomotora que se encuentra en movimiento, pero a una velocidad inferior a su verdadero potencial. A partir del 2010, el PND 2010-2014 se proponía que las cinco locomotoras incrementarían el crecimiento económico del país en 1,7 puntos porcentuales por año, reducirán la pobreza durante el cuatrienio en cerca de un 1,2% y la indigencia en cerca del 1,0%, y adicionalmente disminuirán la tasa de desempleo en 26 puntos básicos por año.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014. P.50

<sup>152</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014. P.51- 52.

Los demás sectores productivos también jugarán un papel central en el crecimiento económico del país en los próximos años, ya sea con base a su propia dinámica, o producto de los encadenamientos con otras locomotoras.<sup>153</sup> Sin embargo la locomotora del sector agropecuario será muy significativa en el crecimiento del país, esta apresurará el desarrollo sostenible, lo cual ayudará a disminuir los desequilibrios espaciales.

A partir del reconocimiento de que las condiciones de pobreza y desigualdad tienen mayor incidencia en el campo colombiano en comparación con los centros urbanos, situación que se manifiesta en la baja capacidad de la población pobre del campo para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento (trampas de pobreza), es necesario desarrollar acciones específicas que permitan superar dichas trampas y contrarrestar los efectos derivados de la violencia y el narcotráfico. En esa medida, la política se debe orientar a garantizar el acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y al mejoramiento de capacidades para aprovechar dichos activos a través del acceso a servicios de asistencia técnica integral y a mecanismos que favorezcan el establecimiento de formas asociativas, así como a la provisión de bienes públicos.<sup>154</sup>

Finalmente, reconociendo que en el campo colombiano confluyen buena parte de los desequilibrios regionales, los cuales se expresan en niveles de pobreza más agudos en algunas regiones y una debilidad institucional relativa de las regiones con menor desarrollo, lo que les impide aprovechar su potencial productivo y vincularse más eficientemente a los mercados, es necesario crear instrumentos para guiar el ordenamiento y la planificación sostenible del territorio y complementarlos con la creación de capacidades locales para que las regiones identifiquen sus potencialidades y se articulen en igualdad de condiciones con la

---

<sup>153</sup> DNP Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. P.161

<sup>154</sup> PND. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. P.185.

oferta institucional del Gobierno central <sup>155</sup> y se espera que Colombia tenga un crecimiento sostenido en los próximos años, basado en la sostenibilidad ambiental.

Considerando lo anterior, esta política se organiza en siete grandes líneas estratégicas:

- (1.) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria
- (2.) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor
- (3.) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos
- (4.) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo
- (5.) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural
- (6.) promover la equidad en el desarrollo regional rural;
- (7.) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.<sup>156</sup>

**3.4.1 Efectos macroeconómicos para el crecimiento y el empleo de la puesta en marcha de las locomotoras:** en el PND “Prosperidad para todos” por medio de modelos de equilibrio general computable, valoraron los espacios para saber que tanto aportarán al crecimiento estas “locomotoras”

A partir de un escenario base de la economía ausente de choques o políticas y que corresponde al crecimiento potencial de la economía el DNP calculó los aportes adicionales de los sectores estratégicos.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> PND. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011.. P.185.

<sup>156</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014. P.185

<sup>157</sup> DNP. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011. PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014. P. 584

**TABLA 11: Impactos macroeconómicos de las locomotoras\***

	<b>Crecimiento de la PTF</b>	<b>Tasa de Desempleo***</b>	<b>Tasa de Inversión</b>	<b>Tasa de Crecimiento</b>
<b>Escenario base</b>	0,7	10,5	27,0	4,5
<b>Minería</b>	0,9	10,3	28,0	4,8
<b>Vivienda</b>	1,1	9,8	29,0	5,2
<b>Agropecuario</b>	1,1	9,7	29,2	5,3
<b>Infraestructura</b>	1,2	9,4	29,5	5,6
<b>Innovación</b>	1,6	9,0	30,1	6,2

Fuente: DANE – DNP-DEE

\* Los impactos de las locomotoras fueron calculados a partir del Modelo de Equilibrio General Computable MACEPES (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Social), y luego fueron simulados en una función de producción Cobb-Douglas, para establecer el comportamiento de la Productividad Total de los Factores (PTF)

\*\* Corresponde al crecimiento del PIB potencial

\*\*\* Asume una tasa de crecimiento del empleo del 2,9% y un crecimiento de la PEA del 2,0%

Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014

Los resultados muestran el impacto positivo de las locomotoras al crecimiento de la economía, a la tasa de inversión y en la reducción del desempleo. Como se puede apreciar en la tabla VI, la locomotora de la minería, aumenta el crecimiento de 4,5% a 4,8% en el período 2010- 2014. Por su parte, la locomotora de vivienda lo eleva a 5,2%, la del sector agropecuario a 5,3%, la infraestructura a 5,6% y la de innovación a 6,2%. Este incremento en la tasa de crecimiento es resultado, en gran parte de las políticas de innovación y su efecto sobre la productividad de los factores.<sup>158</sup>

<sup>158</sup>DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014. P. 584

**TABLA 12: Impactos sobre el empleo y la formalidad de las locomotoras**

	Valor Escenario Base		Efectos Adicionales al crecimiento potencial				
	2010	2011-2014 Nivel Promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
<b>Tasa de desempleo*</b>							
Total	11,2%	10,5%	10,3%	9,9%	9,7%	9,4%	9,0%
Calificado	10,4%	8,7%	8,5%	8,4%	8,2%	8,0%	7,6%
No Calificado	11,4%	10,3%	10,2%	9,8%	9,7%	9,5%	9,3%
<b>Empleo (miles de personas)*</b>							
Total	19,166	20,670	20,774	20,901	21,121	21,369	21,601
<b>Nuevo Empleo (miles de personas)*</b>							
Total		1,504	1,608	1,735	1,955	2,203	2,435
<b>Tasa de informalidad*</b>	64,6%	63,1%	62,7%	62,4%	61,9%	61,3%	59,9%

Fuente: DNP-DEE

Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014

Como resultado del incremento en la tasa de crecimiento, las puesta en marcha de las locomotoras permitirá la creación de 2.435 miles de empleos. La creación de estos nuevos empleos, le permitirá a la economía reducir la tasa de desempleo a 9.0% al finalizar el año 2014 y la tasa de informalidad al 59,9%<sup>159</sup>.

<sup>159</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014. P. 585.

**TABLA 13: Impacto sobre la pobreza de las locomotoras**

Valor Escenario	Efectos Adicionales al crecimiento potencial						
	Base 2010	2011-2014 Nivel promedio	Minería	Vivienda	Agricultura	Infraestructura	Innovación
	<b>Indigencia (línea nacional)</b>	15,1%	11,7%	11,5%	11,5%	11,4%	11,1%
<b>Pobreza (línea nacional)</b>	45,0%	39,1%	38,8%	38,8%	38,6%	38,3%	37,7%
<b>Coficiente de GINI (ingreso per cápita)</b>	56,6%	54,5%	54,4%	54,5%	54,5%	54,4%	54,3%

Fuente: DNP-DEE

Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014

Así mismo, el impacto de las *locomotoras* generara un crecimiento en los ingresos de los hogares, lo cual se traduce en una reducción tanto de la pobreza como de la indigencia. En efecto la pobreza se reduciría de 45.0% a 37.7%, en tanto que la pobreza extrema disminuiría de 15.1% a 10.8%. Sin embargo por efectos de las políticas de gasto público en mayor atención a la población desplazada y en general a la población en condiciones de extrema pobreza, la meta de ésta para el 2014 será del 9.0%. Estos resultados también señalan la necesidad de una mayor focalización y efectividad de los diferentes programas de subsidios.<sup>160</sup>

La puesta en marcha de las locomotoras, en especial la minera, tendrá efectos sobre la tasa de cambio y hace necesario un manejo adecuado y responsable de los recursos extraordinarios que ingresen al país. En efecto, además de la creación del Fondo de Estabilización, se requiere fortalecer los otros elementos de la reforma a las regalías que promueven el aumento de la productividad y

<sup>160</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND "Prosperidad Para Todos" 2010-2014. P. 585

competitividad en las diferentes regiones. Así mismo, la adopción de la regla fiscal contribuirá a una mejor coordinación de la política económica como miras mejorar la respuesta a los choques externos de la economía.<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> DNP. Departamento Nacional de Planeación. Bases. PND 2010-2014. Versión 5 14-04-2011 Plan de desarrollo, PND “Prosperidad Para Todos” 2010-2014. P. 585

#### 4. CONCLUSIONES

- Revisando la tendencia de los últimos cuatro años en Colombia, en asunto de desigualdades regionales, éstas lejos de reducirse se han elevado, por tanto no se puede dejar todo en manos del mercado, porque este no es el encargado de cerrar las brechas económicas entre regiones o a nivel nacional, ni de preparar los escenarios para que se dé una convergencia regional. Y es por esta razón que una política pública debería de tener como objetivo para disminuir las desigualdades regionales en Colombia, la convergencia, diseñando estrategias nacionales para lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, sin importar la región de donde procedan.
- El Plan Nacional De Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, ha sido muy explícito al hacer énfasis en el tema regional, siendo consecuente con que las regiones no son homogéneas y por tanto no es posible hablar de igualdad pero si de buscar equidad entre ellas. Además, cabe resaltar que este plan ha cumplido con la mayoría de las políticas diseñadas para lograr su enfoque principal que es la convergencia y desarrollo regional.
- El gobierno debe buscar armonizar las políticas regionales y sectoriales en el marco macroeconómico del equilibrio general, siendo esto la base de todo plan nacional de desarrollo, lo cual le va a dar sostenibilidad al plan.
- A partir del análisis que se realizó al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en el capítulo tercero de este trabajo, se puede observar que la política agropecuaria, la política de regulación de servicios de transporte, la política de fomento al empleo, la política integral contra la corrupción y la política de desarrollo fronterizo, afectan positivamente las regiones al disminuir los desequilibrios espaciales

- Para terminar y reconociendo que gran parte de los desequilibrios regionales en Colombia ocurren la zona rural, reflejados en los niveles de pobreza extrema y en la falta de institucionalidad en las regiones con un desarrollo menor a las demás, bloqueando de cierta manera estos factores para beneficiarse de los recursos y potencial productivo que tienen y lograr ensamblarse a los mercados con mayor éxito. Por tanto es necesario organizar los instrumentos de planificación y ordenamiento en los territorios y así integrarlos con las capacidades locales de cada región.

## BIBLIOGRAFÍA

BONILLA, Mejía Leonardo. Colección de Economía Regional. Banco de la Republica. Dimensión Regional De La Desigualdad En Colombia.

DNP. [En línea]. Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación. (2011). [Consultado el 19 de septiembre de 2014]. <URL: <https://www.dnp.gov.co/>>.

FUJITA Masahisa, KRUGMAN Paul, VENABLES Anthony. Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional.

HIRSCHMAN, Alberto O. Albert O. Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico: una antología de ensayos anteriores a “La estrategia del desarrollo económico”. Estudio introductorio, Edición y selección de elites furio-blasco. México: Fondo de cultura económica. (1998).

LOTERO, Contreras Jorge. Facultad de ciencias económicas, universidad de Antioquia. Industria y región en Colombia. Desarrollo espacial, productividad y competitividad comercial durante la apertura de los 90.

MEISEL, Adolfo Roca. Banco de la República. Centro de estudios Económicos Regionales (CEER) Cartagena. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Alberto O. Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: De la economía a la política, pasando por la antropología y la historia. (2008).

MEISEL, Adolfo Roca. Banco de la República. Centro de estudios Económicos Regionales (CEER) Cartagena. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. ¿Por qué se necesita una Economía Regional en Colombia? (2008).

MONCAYO Edgar. Modelos de desarrollo regional, teorías y factores determinantes. (2002).

POLÉSE, Mario. Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo.

TELLEZ, Sánchez Rafael. Formulación de políticas regionales en el contexto de la crisis y reestructuración del Estado y el capital. (2011).

TELLEZ, Sánchez Rafael. Seminario de economía espacial. Disparidades económicas espaciales: lectura de clase. (2011).

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, sede Bogotá. Centro de investigaciones. Restrepo Darío, editor. Descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. Historias de América Latina, Europa y EUA.

URBANO, Martin. 1997; MÁRQUEZ, Mella. 1998a; ARAUJO, Lázaro. 1999 a. Economía espacial. De la fuente, 1999.

## ANEXOS

### Anexo A: Ley 1450 "Por la cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo, 2010-2014"

<b>LEY No. 1450</b> 16 JUN 2011
<b>"POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2010-2014"</b>
<b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>
<b>DECRETA:</b>
<b>TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES</b>
<b>ARTÍCULO 1°. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PLAN DE INVERSIONES 2011-2014.</b> El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.
<b>ARTÍCULO 2°. PARTE INTEGRANTE DE ESTA LEY.</b> Apruébese como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórese como anexo de la presente ley, el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos", elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo.
El documento que se incorpora a la presente ley corresponde al publicado en la gaceta del Congreso de la República como anexo a la ponencia para segundo debate.
<b>ARTÍCULO 3°. PROPÓSITOS DEL ESTADO Y EL PUEBLO COLOMBIANO.</b> Durante el cuatrienio 2010-2014 se incorporarán los siguientes ejes transversales en todas las esferas del quehacer nacional con el fin de obtener la Prosperidad para Todos:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado y, en el diseño y el desarrollo institucional del Estado.</li><li>• Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, y en la relación entre la Administración y el ciudadano.</li><li>• Un mayor y mejor posicionamiento internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación para alcanzar la relevancia internacional propuesta.</li><li>• Una sociedad para la cual la sostenibilidad ambiental, la adaptación al cambio climático, el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo cultural sean una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.</li></ul>
Con base en los anteriores ejes transversales, el camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, debe basarse en tres pilares:

Deroga en especial el artículo 9 del Decreto 1300 del 29 de julio de 1932; los artículos 3º y 4º del Decreto 627 de 1974; 19 de la Ley 55 de 1985; 9º de la Ley 25 de 1990; eliminase la periodicidad de dos (2) años prevista en el artículo 2 de la Ley 1 de 1991 para la presentación y aprobación de los Planes de Expansión Portuaria y en el artículo 15 de la Ley 105 de 1993 para la presentación y aprobación de los Planes de Expansión Vial; 21 de la Ley 160 de 1994; el inciso segundo del artículo 151 de la Ley 223 de 1995; el numeral 5º del artículo 2º de la Ley 549 de 1999; los artículos 2, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley 590 de 2000; 10, 11 y el párrafo del artículo 12 de la Ley 681 de 2001; Párrafo 3 del artículo 19 de la Ley 759 de 2002 modificado por el artículo 5 de la Ley 1383 de 2010; párrafo 2 del artículo 7 de la Ley 872 de 2003; 26, inciso 2º del artículo 28 de la Ley 1150 de 2007; 32 y 33 de la Ley 1176 de 2007; artículo 69 de la Ley 1341 de 2009 exceptuando su inciso segundo; párrafo 2 del artículo 12 y el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010 y el párrafo del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010.

Deroga las Leyes 168 de 1995; 812 de 2003 y 1151 de 2007, a excepción de las disposiciones citadas en el segundo inciso del presente artículo.

Del artículo 3, literal a) numeral 5 de la Ley 1163 de 2007 la expresión "y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la entidad" y del numeral 8 suprimase la expresión "Servicios de procesamiento, consulta de datos de identificación."

Suprimanse del artículo 424 del Estatuto Tributario los siguientes bienes, partida y subpartida arancelaria: 82.01 Layas, herramientas de mano agrícola y el inciso primero del párrafo del artículo 1 de la Ley 1281 de 2009.

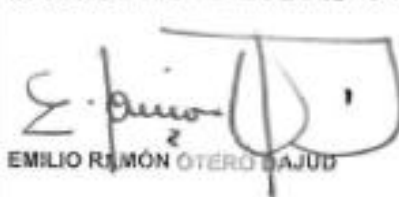
Del inciso primero del numeral 14 del artículo 879 del Estatuto Tributario, suprimase la expresión "salvo lo correspondiente a las utilidades o rendimientos que hubiere generado la inversión, los cuales son la base gravable para la liquidación del impuesto, el cual será retenido por el comisionista o quien reconozca las utilidades o rendimientos".

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA




EMILIO RAMÓN OTERO BAJUD

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES



CARLOS ALBERTO YULUAGA DIAZ

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES



JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

LEY -No. 1450

"POR LA CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2010-2014"

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL  
PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

16 JUN 2011



EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,



JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN,



HERNANDO JOSÉ GÓMEZ RESTREPO

+