

ANÁLISIS GENERAL DEL PROYECTO DE PLAN

Consejo Nacional de Planeación



Primera parte del informe *Todas y todos somos nación*. Presentado al Gobierno Nacional el 10 de enero de 1995. Se publica con autorización de Clemente Forero, Presidente del Consejo.

El Salto Social fue la propuesta general del discurso presidencial del 7 de agosto de 1994. Esta misma propuesta, cuidadosamente elaborada, que tiene como objetivo fundamental formar a la ciudadanía para una Colombia nueva, se pone ahora a consideración de la sociedad civil, representada en el Consejo Nacional de Planeación, CNP, en el documento *El Salto Social: Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*.

Después de dialogar con numerosos actores sociales y analizar ampliamente las *Bases*, el CNP encuentra que el documento es una propuesta de ética pública con el potencial para transformar profundamente al país. El proyecto del Plan propone un nuevo equilibrio entre lo social, lo ambiental y lo económico. Enfoca lo económico desde el punto de vista de lo social, y formula con transparencia las consecuencias sociales y culturales de una economía, internacionalizada y dinámica, dirigida a dignificar a las personas en armonía con la naturaleza.

El *Salto Social* logra plantear lo económico desde el punto de vista social y la creatividad de las culturas, formulando con transparencia las consecuencias sociales y culturales.

En esta primera parte se explica el nuevo sentido de la planeación en Colombia, se hacen consideraciones sobre el contexto en el cual aparece la propuesta del *Salto Social*, se presenta un intento de caracterización global del proyecto del Plan desde la perspectiva del Consejo, y se hacen las primeras consideraciones y recomendaciones sobre su visión general.

LA NUEVA PLANEACIÓN

La Constitución de 1991 colocó a la planeación al frente de las instituciones colombianas, imponiéndole como condición que fuese participativa y rompiera con el esquema tradicional de la planeación desde arriba y centralizada. Creó para ello el CNP, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios, educativos y culturales, y le dio un carácter consultivo, concibiéndolo como un foro para la discusión del plan nacional de desarrollo y una instancia fundamental del sistema nacional de planeación, al que pertenecen también los Consejos Territoriales de Planeación. El Consejo presenta en este documento su concepto sobre el primer proyecto de plan de desarrollo que se ha preparado dentro de lo dispuesto por la nueva Constitución.

El nuevo carácter de la planeación en Colombia modifica la relación entre el Estado y la sociedad, asigna a la sociedad civil nuevas y crecientes responsabilidades y al Estado, el deber de reconocer la diversidad y la complejidad de la Nación en la planeación.

Profundizar el rol de la sociedad civil implica fortalecer las comunidades y los grupos locales, regionales o nacionales en donde se reúnen los ciudadanos no sólo para manifestar sus intereses sino para cumplir a cabalidad con sus responsabilidades frente a la sociedad. Es ese el nuevo significado de las organizaciones populares, laborales, culturales, étnicas, campesinas, gremiales, religiosas, deportivas, ecológicas, generacionales, etcétera.

Siendo este el inicio de esa nueva relación, conviene aclarar conceptualmente y definir institucionalmente los espacios de acción de estas organizaciones de la sociedad civil, de manera que se asegure la autonomía de las comunidades y de las organizaciones, y su contribución a un proceso colectivo de la planeación nacional, en la que todas y todos tienen un papel que jugar.

Sólo en la medida en que las organizaciones de la sociedad civil se fortalezcan, la planeación participativa cobrará sentido y será algo más que un paso necesario en la tramitación de una ley del Plan. De lograrse este objetivo, la planeación participativa se convertirá en un proceso en continua expansión y reacomodamiento, capaz de incorporar los dinamismos de una sociedad cambiante. Es ésta una condición para que la sociedad colombiana pueda iniciar la búsqueda de los consensos necesarios que garanticen que todas las personas y colectividades tengan espacios en donde puedan alcanzar su bienes-

tar, sin menoscabo del de otros; y para que se pueda garantizar la seguridad de cada uno sin amenazar la tranquilidad de los demás.

El proceso de planeación debe ser un movimiento de concertación continua entre los beneficiarios de los programas de una parte y, de otra parte, de los responsables estatales de la consistencia macroeconómica y financiera dentro de la obligación de dar prioridad al gasto público social. Solamente así será posible preservar los principios de autonomía de los ciudadanos y ciudadanas en sus organizaciones y los principios de coherencia, continuidad, coordinación, viabilidad y complementariedad que deben orientar a los organismos del Estado.

La participación de la sociedad civil en el espacio de lo público debe ser guiada por una construcción ética. Los primeros rasgos de esa ética de la participación ciudadana en la planeación y en otras funciones de Estado han quedado esbozados en el documento del *Salto Social*, en el propósito de formar un nuevo ciudadano, que debe ser tomado como una tarea conjunta de la sociedad civil y del Estado.

En efecto, es necesario hacer explícitos aquellos comportamientos y actitudes mínimos, privados y públicos, sin los cuales no se puede imaginar la nación que quieren construir los ciudadanos y ciudadanas de Colombia, ni su prolongación en el futuro. Estos elementos mínimos tienen que respetar las diferencias culturales, políticas y religiosas, así como la autonomía de las personas y comunidades; pero además deben ser percibidos por todos como indispensables para garantizar un espacio público común, construido entre todos los ciudadanos y ciudadanas. La difusión de esos elementos mínimos requiere una educación, de responsabilidad tanto pública como privada, que conduzca a su apropiación generalizada y a incorporarlos en el imaginario colectivo.

LA MISIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN

El CNP ha recibido de la Constitución y de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo un amplio mandato en dos direcciones: hacia la sociedad civil, garantizar eficazmente la participación ciudadana en el proceso de desarrollo; hacia los organismos de planeación, ser un interlocutor que, según la ley, absuelve consultas, formula recomendaciones, analiza y discute el plan nacional de desarrollo. Al poner en armonía estas dos direcciones, el CNP encuentra que este mandato conlleva implícitamente una propuesta que trasciende la simple presentación de un concepto sobre el primer proyecto de plan de desarrollo que se prepara después de la Constitución de 1991:

1. Un aspecto fundamental del mandato que se da al CNP es trabajar para que los planes recojan el consenso de la sociedad representada en este mismo Consejo y en los consejos municipales y regionales de planeación que se han de crear.
2. Más profundamente, el CNP entiende la planeación no como una sucesión de textos aislados que se escriben al comienzo de cada nueva administración presidencial, sino como el proceso de largo plazo, la estrategia en continua expansión y reacomodamiento, que moviliza a la totalidad del país en la acumulación del capital social que garantice la vida con dignidad para todos los hombres y mujeres de Colombia. Esta concepción corresponde adecuadamente al espíritu de la planeación concertada de la Constitución y a la visión del desarrollo humano sostenible propuesta en el documento *El Salto Social: Bases del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998* (que en adelante denominaremos *Bases*) para "satisfacer en forma cada vez más equitativa las necesidades de las generaciones presentes, mediante un manejo prudente del patrimonio natural, y mantener abiertas al mismo tiempo sus opciones de bienestar a las generaciones futuras" [*Bases*, 181]. El legislador comprendió el carácter de largo aliento de la tarea del CNP cuando estableció que debía ser independiente de los organismos representativos del poder político vigente en una administración y cuando determinó que los miembros del CNP debían nombrarse por un período de 8 años e irse reemplazando en un cincuenta por ciento cada cuatro años para asegurar la permanencia de un proceso participativo y coherente. Puesto que cada plan de desarrollo debe ejecutarse dentro de un tiempo limitado a cuatro años, el CNP ha de convertirse en portador de la experiencia colectiva de planeación y en conciencia crítica de los planes de desarrollo desde la óptica del más largo plazo y de las grandes tendencias del devenir histórico de la Nación.
3. El CNP, en este mismo sentido, tiene clara su misión de jugar un papel articulador del Sistema Nacional de Planeación conformado por el mismo Consejo Nacional y por los consejos territoriales [Constitución Nacional, artículo 340]. En esta acción de articulación de la participación, el CNP buscará presentar recomendaciones específicas al Gobierno Nacional y en especial al Departamento Nacional de Planeación y a las instancias territoriales. La planeación moderna debe concebirse como proceso más que como un texto y la continuidad de su dimensión participativa, a través de un seguimiento y continua redefinición de rumbo, con la participación de la sociedad civil, se hace indispensable.

4. Finalmente, el CNP se propone multiplicar su propia experiencia, presentando propuestas a los Consejos Territoriales de Planeación.

LOS CONTEXTOS DEL PLAN

El CNP desea llamar la atención sobre algunos elementos del contexto en el cual se presentan las bases para el plan de desarrollo: en primer lugar, el contexto internacional; en segundo lugar, el nuevo sentido que han cobrado los planes de desarrollo en Colombia con el desarrollo de instituciones participativas que abren espacios a la diversidad cultural del país; en tercer lugar, algunos elementos determinantes de la situación social colombiana en la actual encrucijada: cambio demográfico, violencia y mayor predominio de los medios de comunicación.

El Salto Social en el contexto de las políticas de desarrollo

La política de *Salto Social*, propuesta central del Plan de Desarrollo 1994-1998, no es ajena a los vientos que corren en América Latina.

La década de los años setenta estuvo marcada en la mayoría de los países de la región por el recurso desmedido al endeudamiento externo, fácil pero costoso por aquel entonces, para financiar sus programas.

Al entrar en los ochenta, la mayoría de las economías de América Latina se encontraba en una situación de insolvencia. La situación se caracterizaba por una caída de las exportaciones, acompañada del persistente deterioro de los términos de intercambio; una pérdida de dinamismo, manifiesta en una drástica reducción del ritmo de crecimiento económico; una severa contracción de los flujos netos de financiamiento del exterior y un alto endeudamiento externo; el desequilibrio de la balanza de pagos y un creciente déficit fiscal. La crisis resultante de ese proceso económico, basado en un crédito externo más costoso que productivo, marcó la llamada "década perdida" para el crecimiento de la región.

Desde mediados de la década pasada comenzaron a intentarse procesos de ajuste en los distintos países de América Latina. Con ellos se pretendía romper la dinámica de dependencia del endeudamiento creciente para el equilibrio de la balanza cambiaria, restaurar la rentabilidad de los negocios y romper con las inercias inflacionaria y devaluacionista, a través de un manejo casi exclusivamente monetario y de libertad de mercados.

Los distintos países fueron acometiendo ajustes encaminados a enfrentar esta situación, que se hicieron a expensas de las clases más pobres. Se redujeron los déficit de balanza de pagos y fiscal mediante

el recorte radical del gasto, sobre todo del social. Estas políticas fueron seguidas por la puesta en marcha de procesos de apertura externa con la liberación de las exportaciones, la rebaja de los aranceles, tasas libres y mercados de capitales relativamente desregularizados. La rentabilidad de las empresas terminó restituyéndose en muchos casos en detrimento de los salarios; la eficiencia, necesaria para la competitividad internacional, se logró a través de medidas que provocaron la desaparición de la escena económica de las unidades productivas más pequeñas y mayores tasas de desempleo. Sectores de desarrollo incipiente fueron sacrificados al avance de aquellos que contaban con ventajas competitivas tradicionalmente establecidas.

Las consecuencias del ajuste macroeconómico y la apertura de las economías sobre el mercado laboral se concentraron en el aumento de la heterogeneidad estructural del mismo, la acentuación de la subutilización de la mano de obra y la precarización del trabajo [Prealc 1990, 19 y ss.]. Esto se debió principalmente a los eventos inducidos que redujeron el empleo moderno obligando a la población desempleada a refugiarse en actividades de baja productividad, mientras la reducción del gasto social impedía la aplicación, en magnitud suficiente, de políticas compensatorias. Fue así como a la par que el desempleo abierto se mantenía relativamente constante, la participación del sector informal en el empleo global se elevó significativamente.

En términos de ingreso, las consecuencias de la crisis externa y las políticas de ajuste interno y apertura externa sobre el mercado de trabajo altamente segmentado de la región tuvieron como efecto la reducción de los salarios reales del sector moderno y una caída aún mayor del ingreso medio de los sectores de la pequeña empresa y del sector informal urbano. Todo esto incidió en un drástico aumento de la pobreza tanto del sector urbano como rural, manifestado en la reducción del consumo y por lo tanto del nivel de vida de los grupos de menores ingresos de la sociedad.

Como a la vez los sectores cuyos ingresos provienen del capital veían crecer su consumo, el ajuste macroeconómico y el proceso de apertura constituyeron procesos regresivos marcados por la inequidad, en el sentido de que los costos del ajuste fueron absorbidos en su totalidad por el conjunto de los trabajadores latinoamericanos, cuya masa de ingresos laborales disminuyó en promedio en un 0.6 por ciento a lo largo de la década [Prealc 1990, 36].

El crecimiento dejó así de financiarse con el recurso del aumento de la deuda y se hizo a costa de un deterioro de las condiciones sociales de

las economías. Por esta razón se comenzó a hablar de "la deuda social" de los países de América Latina frente a las clases más pobres.

La economía colombiana ha seguido en términos generales las tendencias del continente, aunque en forma menos pronunciada y con un rezago. El endeudamiento sin control, característico de la mayoría de los países del continente en los setenta, no se dio en Colombia. Si bien la deuda externa aumentó, particularmente a finales de los setenta, un clima de opinión desfavorable al endeudamiento y una situación cambiaria más benigna hasta el año 82 contribuyeron a que su crecimiento no fuera excesivo. Cuando, a mediados de los ochenta, la situación cambiaria del país se hizo crítica, la crisis de la deuda en el resto de América Latina había estallado y el ambiente del lado prestamista no era ya favorable a la resolución de las dificultades de balanza por la vía de la contratación de deuda.

El ajuste en Colombia se dio en parte antes del proceso de apertura, no en forma simultánea como en los demás países. Sin embargo, las mismas o muy similares consecuencias comienzan a sentirse, como lo demuestra el inusitado aumento de la pobreza, medida por el ingreso, constatado en los últimos cuatro años. Medida por el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), la pobreza registró una disminución mayor entre 1973 y 1985 que entre 1985 y 1993. Medida por ingresos, de 1978 a 1990 la pobreza se mantiene estable, pero de 1992 a 1994, a la vez que disminuye en siete ciudades, aumenta en el sector rural. La brecha entre los ingresos rurales y urbanos se ha ampliado.

La corrección de estos desequilibrios de hondo impacto social se ha colocado en la agenda de los gobiernos de América Latina a mediados de esta última década del siglo. El *Salto Social* aparece justamente en esta coyuntura y puede interpretarse como una temprana respuesta colombiana a la amenaza de agudización de las consecuencias regresivas del ajuste macroeconómico y de la apertura, como un freno al proceso de deterioro de la equidad, y como una agenda para empezar a pagar sin dilación la "deuda social" que comienza a crecer en forma intolerable para los grupos más pobres de la sociedad.

El Consejo ha estimado que, de no cambiar las tendencias del crecimiento y poblacionales, y de no aplicarse fuertes políticas sociales de corrección de la inequidad, 20 millones de colombianos quedarán por debajo de los límites de pobreza hacia el año 2030, cuando se habrá duplicado la población del país.

El contexto del cambio institucional: participación, descentralización y diversidad

Al proclamar "El tiempo de la gente", las *Bases* proponen "un viraje sustancial en la política social, para lograr que el desarrollo económico sea de los colombianos y que los ciudadanos sean el principal capital de la sociedad" [*Bases*, 78]. El tiempo de la gente es pues el tiempo de la participación. La propuesta bien puede inscribirse dentro de una manera de entender el desarrollo —que es la que adopta el CNP— como ampliación de las capacidades de dominio de la gente sobre su vida, sus recursos, su hábitat, sus relaciones con el Estado y su iniciativa para generar empleo productivo y acumular excedentes.

Dentro de esta concepción, lo importante no es solamente cuántos bienes y servicios se están ofreciendo en la sociedad colombiana en un momento dado sino quién controla esos bienes y servicios y qué pueden hacer los hombres y las mujeres, libres y organizados, para ampliar sus capacidades de realización humana, en armonía con la naturaleza, al disponer de esos bienes y servicios [Sen 1984, 510]. El desafío inicial de este proceso está en lograr que la gente se apodere del proceso de planeación del desarrollo para que este deje de ser un conjunto de acciones ejecutadas desde arriba y afuera por el Estado, y se convierta, como lo anticipaba el Constituyente de 1991, en un movimiento endógeno de participación de los pobladores interesados en construir la sociedad que ellos anhelan.

El CNP considera que la apropiación del proceso de desarrollo por la gente sólo es posible en Colombia desde la profundidad de su diversidad cultural y mediando cambios estructurales. Esta diversidad es el origen de una riqueza que merece los mejores esfuerzos del Estado y de la sociedad civil no sólo por los efectos de identidad, pertenencia y dignidad colectiva que de allí surgen, sino porque allí residen los dinamismos de la transformación que se pretende. El florecimiento y potenciamiento de las riquezas étnicas y regionales es por ello un propósito que debe permear todo el plan de desarrollo.

En este contexto se produce una drástica descentralización fiscal, acompañada por una gradual distribución de competencias. En un proceso de velocidad inusitada, los departamentos y municipios deben asumir responsabilidades operativas que no siempre están en capacidad de llevar a cabo. El gobierno central, por su parte, también se encuentra en un proceso de cambio de funciones operativas a unas de planeación y prospectiva que tampoco ha aprendido a realizar. Además, al iniciarse un nuevo gobierno, se encuentra con las ambivalencias de algunos de los funcionarios entre las viejas formas y las

nuevas, y enfrenta una situación de crecimiento inusitado, demandas de participación de nuevos actores sociales y, en la que la sociedad civil es más activa, presenta nuevos interlocutores. En medio de esa turbulencia, propia de un cambio acelerado, el Estado busca mantener una imagen de estabilidad y consistencia institucional.

Un proceso de desarrollo que tiene como sujetos a las personas y como objetivo su realización plena debe conocer en profundidad los aspectos cambiantes de una población compuesta en alta proporción por niños y niñas; que posee una masa de jóvenes cuyo rol es determinante en el bienestar general de hoy y de mañana; y que debe garantizar la calidad de vida de los ancianos y ancianas. En esta población, la mujer está abocada a un proceso de reacomodamiento, como género, en una sociedad tradicionalmente machista.

Cambios poblacionales y políticas de población

El análisis de los censos de la segunda mitad del siglo XX permite identificar las siguientes tendencias: i. Aceleramiento en el proceso de urbanización: antes de 1985 la participación de la población urbana en el total nacional crecía en menos de un punto porcentual anual, mientras que en el último período intercensal (1985-1993) estaría aumentando en más de un punto porcentual; ii. En Colombia la población se duplica en 35 años frente a un promedio de 37 en América del Sur; iii. No obstante, el país registró una transición estructural de carácter demográfico; de una alta mortalidad infantil y alta fecundidad se pasó a niveles promedio significativamente más bajos; iv. Esta transición demográfica es diferencial de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de la población y su ubicación geográfica; los grupos poblacionales con mayores necesidades básicas insatisfechas, con ingresos insuficientes, con bajos niveles de instrucción, sin acceso a servicios de salud básicos, especialmente los que habitan en zonas rurales, registran mayores tasas de fecundidad y mortalidad infantil y materna, y en promedio duplican las tasas de los hogares no pobres; v. Se registra un significativo aumento en la esperanza de vida y del índice agregado de salud de la población. En la última mitad del siglo se incrementó en 12 años, alcanzando 69 años, similar a la esperanza de vida promedio de América Latina; vi. Si bien existe una alta proporción de población joven (el 39.8% es menor de 18 años) hay una tendencia al envejecimiento. En 1985 la población mayor de 18 años representaba el 56.5 por ciento y en 1993 el 60.2 por ciento; vii. Un poco menos de la tercera parte de la población se concentra ahora en cuatro centros metropolitanos: Santafé de Bogotá, Santiago de Cali, Medellín y Barranquilla; viii. Mientras el crecimiento intercensal anual de la población del país (1985-1993) es 2.2 por ciento, en la

capital del país el crecimiento poblacional es de 4.6 por ciento; y ix. El mayor crecimiento relativo se registra en los antiguos territorios nacionales, la tasa anual intercensal es de 5.7 por ciento.

Las violencias rurales, la expulsión forzada de la población campesina y la grave caída en los ingresos del sector agrícola tienden a despoblar los campos colombianos tradicionales, en un proceso de expulsión hacia territorios y ciudades con mayores y aparentes oportunidades económicas, y oferta de bienes y servicios sociales, tierras sin titular, economías de enclave o actividades relacionadas con la producción y tráfico de drogas.

Se recomienda adoptar una política de población explícita que asuma los acuerdos suscritos por el país en la conferencia internacional sobre población (5/9/94), las variables demográficas y contemple acciones para: mejorar la calidad de vida y elevar el nivel cultural de la población, promover el desarrollo personal y la capacidad de autodeterminación de las personas; proteger la salud y derechos sexuales y reproductivos; prestar servicios de orientación e información amplia y precisa así como un fácil acceso a diversos métodos anticonceptivos; campañas creativas y de sensibilización sobre el papel de la paternidad en la crianza y formación de los hijos; estimular estrategias educativas de manejo del embarazo en pre y adolescentes; incluir estudios de género en los planes de educación; eliminar barreras para el acceso de la mujer a niveles efectivos de decisión en el sector público y privado y su participación equitativa en procesos políticos y comunitarios; atender creativamente los asentamientos urbanos y rurales; investigar y tratar efectivamente las inmigraciones forzadas y de poblaciones desplazadas por la violencia, los megaproyectos y los conflictos bélicos; trazar estrategias de desconcentración de Bogotá y mejorar la distribución de la población en las regiones colombianas.

Se requiere, además, evaluar los impactos ambientales de la concentración y los movimientos de población para fijar políticas diversificadas de desarrollo urbano y asentamientos humanos. Por ejemplo, en la Orinoquia —donde existen funciones de frontera económica y frontera internacional, la de frente de colonización y cuenca sedimentaria y aéreas ambientalmente estratégicas— se ha generado un proceso de poblamiento atípico que se expresa en indicadores sociales recesivos, déficit creciente de servicios y desarrollos urbanísticos, ausencia del Estado legítimamente establecido, producto en parte de la presencia del narcotráfico y de las violencias.

La función de amortiguamiento de los conflictos nacionales que cumple la región ha venido siendo asumida por la Orinoquia, fundamen-

talmente con recursos propios, dado que los mecanismos de transferencia de recursos no colocan a las regiones del país en condiciones equitativas de competencia por los recursos. La densidad poblacional no recibe ninguna consideración y mucho menos el hecho de que el principal factor de cambio poblacional en la región es la inmigración. El 57 por ciento de los habitantes de Villavicencio proviene de departamentos distintos al Meta; la ciudad de Arauca pasó de 25 mil a 70 mil habitantes en ocho años.

Y aún no se ha dejado sentir el impacto brutal de los megaproyectos que confluyen en el tiempo y en el espacio en el piedemonte llanero: el mejoramiento sustancial de la vía Bogotá-Villavicencio, la culminación de la troncal del Llano que atraerá el tráfico binacional Caracas-Bogotá hacia el piedemonte, y el proyecto Cusiana. La Región Caribe presenta muchas diversidades en materia poblacional.

En la región Caribe se presenta también el fenómeno fronterizo insular, con un flujo migratorio del continente hacia el archipiélago de San Andrés y Providencia, situación en la cual no se ha puesto aún en práctica una política de poblamiento concreta.

Colombia requiere una política de población que considere la necesidad de atender o direccionar los flujos poblacionales, o amortiguar los efectos que sobre el bienestar tiene el movimiento caótico de la población entre regiones o áreas naturales o económicas del país y que éstas se reflejen en el Plan de Inversiones.

Otras tendencias en lo social

Otro elemento central de la situación colombiana, en el momento en que se presenta *El Salto Social*, es el grado de destrucción de la vida humana que hace de este país uno de los más violentos del mundo [Bases, 122]. Para el CNP la protección de la vida no puede quedar por fuera de la agenda de un plan de desarrollo. Estado y sociedad civil deben concurrir en esta obligación, íntimamente ligada al fortalecimiento de la justicia, a que se reduzcan drásticamente los índices de impunidad, a la reforma de la policía y de otros organismos del Estado. Sin estas reformas es difícil que el Estado y la sociedad civil puedan garantizar la consecución de la paz, la seguridad y los derechos humanos de las personas ante las grandes violencias: la del narcotráfico, la guerra entre la subversión y el Estado, la criminalidad común y los conflictos familiares. Esas reformas han de permitir orientar la educación hacia la convivencia; avanzar hacia la anhelada meta del desarme de los ciudadanos y ciudadanas y buscar salidas racionales a los diversos conflictos.

Finalmente, el contexto histórico en que se presenta el proyecto del Plan está marcado por profundas transformaciones en el plano cultural, que con facilidad penetran en una sociedad en plena ebullición. Estos cambios aparecen en el dominio de la imagen —televisión, video y cine— para la transmisión de significados, en el aceleramiento de las comunicaciones, en la difusión de la informática, en la valoración de la inteligencia como recurso central en el desarrollo tecnológico con equidad, en la creciente articulación con el resto del mundo en todas las dimensiones de la aventura humana. Igualmente aparecen estos cambios en la afirmación de las culturas locales y de las etnias, y en el fortalecimiento de la dignidad y la autonomía del individuo; en la acumulación de reclamos por la vigencia de los derechos y deberes ciudadanos consagrados en la nueva Constitución, que toman la forma de mecanismos sociojurídicos como la tutela; en un proceso de secularización de la sociedad que paradójicamente va de la mano de nuevas formas de lo religioso y del sentido del ser humano; y con referentes éticos que ponen en primer plano la paz, la tolerancia, el cuidado del medio ambiente, la solidaridad y la justicia social, las relaciones equitativas entre los géneros y las diversas expresiones de la vida en familia.

CONSIDERACIONES GLOBALES SOBRE LAS BASES

El CNP comparte los propósitos generales de las *Bases* y considera oportuna su propuesta para las actuales circunstancias del país. Sin embargo, tiene preocupaciones acerca del proyecto del Plan en términos de la suficiencia de los programas propuestos para alcanzar algunas de sus metas; de la viabilidad de algunos de sus propósitos, en particular la articulación de lo económico con lo social y lo ambiental; y, en algunos casos, de la suficiente amplitud de sus políticas y de su capacidad para llevarlas a la práctica de forma que se pueda garantizar la evolución de la sociedad colombiana hacia una nación en donde todas y todos tengan un lugar y en donde la ética del nuevo ciudadano propuesta en el plan pueda hacerse realidad.

En cada capítulo de este documento se presenta un análisis y unas recomendaciones al Gobierno Nacional para mejorar el proyecto de plan nacional de desarrollo. A continuación se presentan algunas consideraciones de carácter global sobre el plan, que se concretan en recomendaciones más específicas, tanto en el análisis de las cuatro grandes dimensiones del enfoque que el Consejo propone para el estudio del plan (social, ambiental, económica y participativa), como en el análisis capítulo por capítulo del documento presentado por el

Gobierno Nacional a su consideración. Las consideraciones de carácter general que hace el CNP a continuación estuvieron presentes en todas sus deliberaciones y se constituyen en las ideas fuerza de este documento-concepto:

1. El reconocimiento positivo de las diferencias y de la diversidad de las culturas regionales y de las etnias debe inspirar el proceso de desarrollo y cada uno de los programas del plan que resulte de la revisión de las *Bases*. De una parte, el Plan debe reconocer que las mismas dinámicas del crecimiento en Colombia han tenido como fundamento y origen fenómenos más regionales que nacionales. De otra parte, después del fracaso de las soluciones de pretensión universal y del modelo único del desarrollo por la vía de la industrialización a costa de todo, las concepciones alternativas y los saberes de las comunidades indígenas, negras y raizales han comenzado a encontrar espacios de reconocimiento para aportar elementos de juicio y opciones alternativas a la sociedad, los cuales deben valorarse en forma especial en el plan nacional de desarrollo.
2. El CNP propone colocar a la educación como eje del proceso de desarrollo en la conceptualización del Plan. Gracias a la educación, la herencia cultural de las regiones y de las etnias se vuelve parte de la vida cotidiana local de los ciudadanos y ciudadanas; mediante ella se circula esta riqueza diversa para la apropiación colectiva que hace a todos partícipes de una comunidad simbólica colombiana. A través suyo se vehiculan las capacidades creativas de todos y todas y se hace el aprendizaje de la concertación para construir en común. La educación tiene que ser el elemento articulador de un plan que propone una estrecha relación entre lo económico y lo social, y entre estas dimensiones y la ambiental.

El conocimiento da ventajas especiales a los pueblos. Como un bien incorporado a la persona a través de la educación que ella recibe, o como ciencia y tecnología transferible de unas personas a otras, el conocimiento determina la ubicación en la geografía del mundo de la dinámica del desarrollo. Educación y conocimiento enraizan en una sociedad y perpetúan en el tiempo el desarrollo económico sólido y versátil. La educación, como gran núcleo endógeno del desarrollo, debe explicitarse en los múltiples aspectos del plan de desarrollo y debe servir como su criterio orientador y articulador fundamental.

El empleo, como lo propone el proyecto de plan, es un vínculo esencial que proyecta el desarrollo económico en lo social. La educación es lo que hará, a mediano y largo plazo, las transforma-

ciones que espera la sociedad colombiana, tanto en lo económico como en lo social y en lo ambiental. De ella depende en última instancia la generación de empleo productivo ambientalmente sano, ese otro elemento que trasciende la totalidad del proceso. Por ello, la educación —mediando una reforma a fondo del sistema educativo y de las concepciones que animan el proceso educativo— no puede ser solamente el primer acápite de la política social sino debe ser tomada como otra estrategia que, al lado del propósito de aumentar las fuentes de empleo, vincula a todas las demás en el plan de desarrollo.

3. Tradicionalmente se ha entendido el desarrollo como el crecimiento de la disponibilidad de los bienes que permiten satisfacer las necesidades sociales de consumo y acumulación. Las Bases del Plan avanzan al incorporar el concepto de *desarrollo humano sostenible*, como la ampliación de las oportunidades y capacidades de la población, a través de la formación de capital social, para satisfacer en forma cada vez más equitativa las necesidades de las generaciones presentes, mediante un manejo prudente del patrimonio natural, y mantener abiertas al mismo tiempo sus opciones de bienestar a las generaciones futuras.

El CNP propone ampliar aún más ese concepto incluyendo en él la condición integral, autónoma, creativa y relacional del ser humano como principio y fin del desarrollo. En consecuencia, el desarrollo humano sostenible implica, además, promover la fuerza y el poder interior de la persona, el cultivo y el fomento del potencial y la libertad humanos, en condiciones de igualdad, dignidad, responsabilidad y solidaridad, y las dinámicas transformadoras que posibiliten encontrar estilos de vida personal, auténticos y colectivamente significativos. El ser humano es sujeto y no objeto, principio-fin y no medio, y por ello mismo centro de vida, conciencia, libertad, acción crítica, creatividad, transformación y responsabilidad.

La promoción del desarrollo humano sostenible, ampliado en la forma que se acaba de proponer, implica que la sociedad garantice como derechos el cuidado eficiente, eficaz y óptimo de la salud y la nutrición; el desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico; el mejoramiento de la vivienda y su entorno; las condiciones del trabajo creador y productivo; la multiplicación de las oportunidades en igualdad de condiciones y los medios necesarios para participar en las decisiones de las empresas y en los resultados del crecimiento; la seguridad social integral y el tiempo libre creativo y recreativo, en una relación de armonía con el medio y sin detrimento o menoscabo del patrimonio ecológico de las generaciones venideras.

El progreso integral de la sociedad colombiana conllevaría así el mejoramiento de las personas y de las dinámicas de integración que disminuyan la marginación o el aislamiento involuntarios y permitan el fortalecimiento de sistemas pluralistas, aceptación de la diversidad y valores que contribuyan a alterar las tendencias actuales de pobreza absoluta, desintegración y deterioros globales, con miras a promover la capacidad humana de amar.

4. Diagnosticar que la principal barrera para el crecimiento del país es la escasez de capital social y proponer que la estrategia de desarrollo se centre en la acumulación de capital social es un de los trazos más originales en la concepción que anima al *Salto Social*. El CNP propone considerar la organización civil y el desarrollo de las instituciones de la sociedad como parte de ese capital social, teniendo en cuenta el rol fundamental que cumplen en el desarrollo, y por razones conceptuales que se explican en los capítulos dedicados al desarrollo humano sostenible, a la viabilidad económica del Plan y al carácter participativo de la planeación. La generación de una dinámica endógena entre la acumulación de capital social y el desarrollo humano sostenible, en la concepción más amplia que propone el Consejo, es una estrategia cuyo éxito estaría asegurado si se la logra llevar al plano de la realidad.
5. El CNP quisiera ver en el Plan un mayor énfasis en la incorporación de la niñez y la juventud al proceso de desarrollo. La juventud y la niñez deben constituirse en población objetivo de la estrategia de cambio de la sociedad. Más aún, niñez y juventud deben ser sujetos actuantes en el desarrollo. En Colombia se han desarrollado políticas de la niñez desde hace 20 años, pero faltó pensar que los niños y las niñas se convertirían en jóvenes. Estos han sido vistos más como adornos lúdicos de una sociedad que hace para ellos instalaciones de ejercicio a través de institutos de Juventud y Deportes, sin ir más allá a ofrecerles referentes sociales e institucionales que los desafíen a utilizar su creatividad y su fuerza en proyectos colectivos que demanden de ellos y ellas responsabilidad y disciplina al lado de entusiasmo y vigor. Esta actitud de la sociedad y del Estado hacia la juventud ha propiciado las subculturas de "no futuro" y de "no nacidos pa' semilla" que van de la mano con la violencia juvenil que ha cobrado la vida de cerca de 11 mil jóvenes por año desde 1991 hasta ahora. El nuevo proceso de desarrollo, al incorporar a los jóvenes como verdaderos actores sociales del mismo, debe trabajar en concertación con ellos el diseño de programas en que serán artífices y beneficiarios.

6. La modificación de las condiciones en que se da la incorporación de la mujer es un requisito indispensable para garantizar el proceso de desarrollo que se pretende. Esta es una cuestión de equidad y es cuestión de movilización de todas las capacidades creativas de una sociedad. Como respuesta a los imperativos de equidad, el Plan debería expresar un compromiso firme y metas para que se garantice el empleo productivo femenino en igualdad de remuneración que el masculino; para que se dignifique socialmente el trabajo doméstico y la crianza, y se haga del mismo una tarea compartida entre hombres y mujeres. Tienen que levantarse las barreras culturales y simbólicas que han construido un universo masculino excluyente, dominante y violento; y tiene que establecerse con rigor la participación de la mujer como protagonista en los diversos programas de las *Bases*. Como cuestión de creatividad, el Consejo propone emprender una tarea de largo plazo de generalización de nuevas actitudes y comportamientos basados en una nueva relación de géneros que reconozca que el ser humano moviliza de manera especial todas sus capacidades creativas cuando actúa en la experiencia de energía y novedad que surge en la relación igualitaria hombre mujer. Esta creación se obstruye o se pervierte cuando un género pretende tener el monopolio de la creatividad o no respeta la dignidad del otro y menosprecia la riqueza que se fecunda en la diversidad.
7. Es necesario y urgente perfeccionar los instrumentos de descentralización y desarrollo institucional. Esta no es solamente una agenda legal, funcional y financiera sino también de generación de una cultura de la autonomía regional y de la diversidad cultural y simultáneamente del sentido de coordinación y entendimiento entre las distintas unidades y los diversos niveles, con miras a un arreglo continuo de formas de cooperación y mediante la creación de espacios institucionales decisorios de articulación entre las instancias territoriales en la orientación nacional de las políticas más trascendentales del país, y de presencia de las instancias nacionales en el apoyo, la cooperación, la interculturalidad, la subsidiariedad y la armonía entre los diversos procesos territoriales, dentro del marco de la gobernabilidad.

Cabe subrayar dos elementos en la descentralización. Primero la promoción de la autodependencia, que exige considerar el proceso de desarrollo ya no como expresión de una clase dominante ni de un proyecto político de control por algunos del Estado, sino como un producto de la multiplicidad de proyectos locales y regionales capaces de potenciarse entre sí, que requieren de un

Estado para crear y ampliar continuamente las condiciones generales que hagan posible este movimiento de abajo hacia arriba; un proceso en el que se programe y resuelva a nivel local y regional todo lo que puede planearse y decidirse desde allí, y se deje para el nivel nacional solamente lo que a ese nivel puede establecerse y decidirse. En esa interacción, deberá buscarse una complementación entre los procesos globales y los procesos regionales o microespaciales, sin que se produzca una cooptación de lo micro por lo macro. Segundo, la promoción de la equidad entre las regiones, que exige al Estado tratar de manera desigual a los desiguales para conseguir la justicia socioeconómica regional. De suerte que se apoye la transformación institucional de los municipios, departamentos y de las nuevas entidades territoriales más atrasadas a fin de que estos puedan ponerse al paso de los que llevan la delantera en los procesos de autonomía y acrecentamiento de la calidad de la vida.

El Consejo recomienda además un manejo intensivo y sistemático de administración del proceso de descentralización, y la destinación de recursos financieros y humanos, políticos y gerenciales, para que este proceso se lleve a feliz término en el lapso de un cuatrienio. En este tiempo se debe dejar en su sitio una estructura institucional relativamente estable, que maneje simultáneamente la descentralización y transforme al Estado central para que los Ministerios, las entidades de planeación y los institutos descentralizados se conviertan en entidades de generación de políticas, apoyo, consulta y con capacidad técnica para coordinar un proceso creativo dentro de los límites del orden institucional y la gobernabilidad racional. Este proceso de aprendizaje social debe conducir a arraigar una nueva cultura de lo público y lo privado.

8. Al optar por un proceso de desarrollo sostenible, las *Bases* ponen en el centro de la planeación a la protección del medio ambiente como una tarea cultural, ética y política de inmensas implicaciones económicas. Proteger la naturaleza debe ser objeto de estrategias explícitas conducidas por un criterio de promoción y estímulo a los actores sociales, para comprometerlos con el equilibrio ecológico de las ciudades y los campos. La gestión ambiental compete a todos los sectores y actores socioeconómicos; las empresas y entidades nacionales e internacionales deben avanzar hacia la producción social y ambiental sana, segura y responsable.

Para vigorizar el empeño de estos sujetos sociales debe complementarse la actual regla de "el que contamina restituye, compensa y es sancionado", que autoriza la destrucción a quien puede pa-

garla así el daño sea irreparable, con la regla "el que protege y usa adecuadamente recibe estímulos y reconocimiento". Esta concepción interpreta las labores de cuidado del medio ambiente como una actividad socialmente productiva que acumula inmediatamente capital social.

La riqueza de nuestra biodiversidad está asociada con la diversidad cultural del país. El apoyo a las culturas que protegen la biodiversidad, el impulso a la investigación científica y la incorporación del conocimiento ancestral y local conforman la principal estrategia de conservación y valoración de la diversidad. La participación civil en la gestión ambiental juega un papel fundamental para la construcción de la nueva cultura del desarrollo humano sostenible.

9. El *Salto Social* propone un modelo alternativo de desarrollo, que se aparta tanto del esquema proteccionista y del intervencionismo clásico como del neoliberalismo que confía en el equilibrio generado por las fuerzas de mercado. El modelo de desarrollo busca conjugar adecuadamente el crecimiento económico con una apropiada distribución del ingreso y con el bienestar social de la población, en armonía con la preservación del medio ambiente. Se propone estimular y apoyar la iniciativa privada, el desarrollo empresarial y la economía solidaria; orientar al Estado a intervenir para corregir las distorsiones del mercado, a invertir en ciencia y tecnología y en las empresas estratégicas para la economía del país, y a cumplir con su función social. Es un modelo de desarrollo que relaciona y complementa los factores internos con la globalización de la economía, la modernización industrial urbana con la modernización del agro, el mercado nacional con el mercado regional e internacional. Para tal efecto, debe contemplar políticas y acciones de tipo sectorial y no sólo formulaciones macroeconómicas globales como las que son propias de modelos neoliberales.
10. El *Salto Social* recoge una serie de demandas y necesidades sociales inadecuadamente atendidas en el pasado y fundamentales para la modernización, el desarrollo productivo y la equidad. Sin embargo, preocupa al CNP la financiación de los programas y proyectos previstos. El logro de las metas establecidas en las Bases del Plan depende de los recursos disponibles, y el Gobierno debe asegurarlos para cumplir su propuesta social y favorecer el impulso a los sectores productivos. Para ello el Gobierno dispone de alternativas tales como el endeudamiento interno o externo, una reforma tributaria, un manejo muy eficiente del gasto —incluido el social— o el recorte del gasto de funcionamiento en los sectores

no sociales. Debe el Gobierno preparar un plan de contingencia para los distintos escenarios financieros que sea razonable prever, con el fin de asegurar la realización del Plan y el cumplimiento de sus metas.

Hay preocupación también por la efectividad de las instituciones encargadas de ejecutar los proyectos. Este aspecto es particularmente crítico si se considera que, a partir de la Ley 60 de 1993 que asigna competencias y recursos, las entidades territoriales subnacionales tienen una gran responsabilidad en la ejecución del gasto social, y su actual capacidad institucional para asumir las nuevas competencias y para ejecutar los recursos a ellas asignados ha sido reconocida como un obstáculo a la descentralización. Este aspecto debe ser objeto de atención preferente por parte del Gobierno Nacional.

11. El CNP tiene la convicción que el más grave de todos los problemas colombianos y el que requiere la primera atención de la sociedad civil y del Estado es el de las violencias. En el fondo de esta realidad está la impunidad generalizada que ha llevado a que la gente desconfíe del sistema judicial y se multipliquen las formas privadas violentas de arreglar conflictos. Por tal razón el Consejo invita a que se dé primera prioridad al fortalecimiento de la justicia, lo cual en el momento no es cuestión de asignación presupuestal sino de reorganización institucional. El logro de la paz requiere igualmente la más alta decisión por parte del gobierno y de los alzados en armas, y el Consejo ha exhortado a las partes a no escatimar esfuerzos para que termine la confrontación política armada. En tal sentido el Consejo se une a los esfuerzos de búsqueda global de la paz que, al lado de la aclimatación de la paz y de la negociación política, requieren igualmente una ética de la convivencia y la tolerancia y una política social que garantice que nadie quede excluido de los bienes meritorios.
12. El empleo productivo, entendido como oportunidad de trabajo que genera valor agregado económico, social, ambiental u organizacional, y que debe manifestarse en ingresos adecuados para el trabajador, es un vínculo central entre lo económico y lo social. Constituye el vehículo privilegiado a través del cual los beneficios del crecimiento llegan, por la vía del ingreso, a la población. En el sector urbano se debe buscar la generación de puestos de trabajo, de autoempleo y de una mayor calidad de vida a través de la capacidad de generar ingresos suficientes y garantizar condiciones dignas del ser humano.

En el sector rural, la categoría equivalente del empleo urbano es el ingreso. Diversas razones, culturales, estructurales, coyunturales, de la forma como los modelos de desarrollo han concebido el campo, hacen que los programas necesarios y suficientes para mejorar el ingreso rural en formar sostenible se aplacen o no nazcan. Es necesario repensar los instrumentos y las instituciones para lograr el incremento sustantivo del ingreso rural.

13. El CNP recomienda que el proceso de desarrollo se enmarque dentro de parámetros flexibles y en un horizonte de largo plazo. Desde esta óptica, es necesario entenderlo como desarrollo humano sostenible y hacer explícitos los impactos del plan en las grandes tendencias de desarrollo del país en materia de población, ocupación del territorio, en el modelo de Estado y en los roles respectivos del Estado y de la sociedad civil, de tal forma que sea posible mantener un sentido global de toda la dinámica que moviliza a la comunidad nacional y de su proyección en cada uno de los programas que materializan el plan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Prealc 1990. *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago de Chile.

Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación. 1994. *El Salto Social: Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*.

Sen, Amartya 1984. *Resources, Values and Development*, Basil Blackwell, Oxford.