



LA EQUIDAD COMO PROPÓSITO DEL DESARROLLO

Consuelo Corredor Martínez
Profesora Asociada, Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia

Los nocivos efectos sociales de la política seguida en el cuatrienio anterior, la persistencia de diferentes formas de violencia y el potencial democrático de la Constitución Política, que otorga un lugar central a lo social, son factores objetivos que explican la propuesta formulada en el plan de desarrollo *El Salto Social*, así como las expectativas y el respaldo de la opinión pública a algunas de sus iniciativas.

Lo social recobra espacios no sólo en Colombia. La crisis latinoamericana de los ochenta y la estrategia neoliberal —basada en los procesos de liberalización, desregulación y privatización— significaron enormes costos sociales que se reflejan en un alarmante aumento de la pobreza, que oscila entre 42 millones de pobres más en el período 80-89 —en el cálculo optimista del Banco Mundial— y 59 millones en el de la Cepal. Según proyecciones del Pnud, de seguir así, en el año 2000 habría 25 millones más, para un total de 296 millones de pobres, el 56 por ciento de la población regional [Boltvinik 1994, *Nueva Sociedad* 1994].

Los mayores niveles de pobreza obedecen principalmente al deterioro de los niveles de ingreso —resultado, a su vez, de la mayor concentración de la propiedad y del cambio en los tipos de ocupación— que llevaron a buscar otras fuentes de ingreso (microempresa, trabajo doméstico y trabajadores por cuenta propia) y a una gran expansión del sector informal, donde el empleo es precario.¹

Esta dramática situación ha renovado el interés en el tema social y los problemas de la pobreza, a nivel de los gobiernos y de organismos

1 Para un análisis detallado de la pobreza y el empleo en América Latina, véase Corredor [en prensa] y, para el caso colombiano, López [1994].

internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo e incluso el Fondo Monetario Internacional. Aunque estos organismos mantienen la creencia de que mayores niveles de crecimiento implican mayores y mejores niveles de ingreso, y persisten en su conocido recetario: equilibrio macroeconómico, austeridad fiscal, bajo perfil del Estado, apertura comercial y control monetario. Reiterando así su convicción de que primero es el crecimiento económico y la eficiencia, y luego la equidad, como efecto del crecimiento.

Sea como sea, el momento es propicio para asumir el compromiso de que lo social y particularmente la equidad sean propósitos del desarrollo, compromiso que orienta la propuesta consignada en *El Salto Social* [Presidencia-DNP 1994]. A pesar de que las dificultades heredadas del pasado y las situaciones coyunturales restrinjan el margen de maniobra gubernamental, y haya deficiencias en la misma formulación del plan.

VISIÓN GENERAL DEL PLAN

El Plan propone seguir una nueva vía de desarrollo. Se "busca llevar a la práctica un modelo alternativo de desarrollo. Alternativo al esquema proteccionista porque la globalización de la economía requiere de economías abiertas y competitivas, pero alternativo también al neoliberalismo que entrega irresponsablemente al mercado la corrección de todos los desequilibrios" [Presidencia-DNP 1994].

Reconoce así la necesidad de mantener el proceso de apertura, pero introduciendo algunos ajustes, sobre todo en sectores que no pueden ser expuestos en forma indiscriminada a la competencia y los vaivenes internacionales y requieren ciertas condiciones o políticas selectivas (subsidios, aranceles, crédito dirigido) para permanecer en el mercado. Mientras que la política de Gaviria fue básicamente macroeconómica —con la esperanza de que los beneficios fueran generales y se distribuyeran por igual en cada sector— el Plan se propone apoyar y estimular sectores específicos, sin retornar a la idea de sector líder o a políticas sectoriales bien diferenciadas, entendiendo que se requieren estrategias específicas en algunos sectores: exportador, agropecuario, industrial y turístico, cuyas políticas se exponen en forma horizontal a lo largo del Plan, con referencias verticales explícitas.

El Estado recupera su papel protagónico en muchos frentes, ante todo en el sector social y ejerciendo una mayor regulación en lo económico. En la administración anterior, la concepción sobre Estado, economía y sociedad iba en contravía de la Constitución, ahora se acerca más al espíritu de la Carta. Sin otorgar al Estado un papel de empresario,

reconoce su liderazgo en el campo social y su papel regulador en el ámbito económico.

Con Gaviria, la prioridad fue el crecimiento global y la estabilización interna y externa, principalmente a través del manejo monetario. Suponiendo que el crecimiento llevaría a un mayor desarrollo y equidad, lo social tenía un carácter apenas residual, correspondiente a la concepción del *goteo*. Con Samper, la política social pasa a ser prioritaria y la política fiscal recupera sus propósitos de desarrollo. El gasto público se reorienta hacia la inversión social, financiando la "fase social de la apertura económica". El equilibrio macroeconómico es, entonces, una condición necesaria pero no el objetivo del plan.

Los fundamentos del Plan

En el documento se aprecia una preocupación constante por redistribuir los frutos del crecimiento y admite que los cambios económicos y políticos no han mejorado el nivel de vida de la mayoría de los colombianos. Propone consolidar las reformas positivas, "garantizando al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad" [Presidencia-DNP 1994].

Así, la equidad constituye un objetivo central, y el desarrollo económico se convierte en un imperativo. En el Plan no hay un divorcio entre crecimiento y desarrollo, ni una dicotomía entre la política económica y la política social. Avanza hacia una concepción más integral del desarrollo, en sus distintos ámbitos: económico, social, político, cultural y ambiental.

Podría argumentarse que todos los planes de desarrollo, sobre todo desde la administración Betancur, han tenido propósitos de bienestar y equidad. No obstante, hay diferencias importantes en cuanto a la determinación de los medios y los fines y a las estrategias para alcanzarlos.

En el actual Plan, el crecimiento no es un fin en sí mismo sino un medio para mejorar los niveles de vida, y no puede lograrse a costa de la depredación del medio ambiente y de la sostenibilidad y la sustentabilidad del desarrollo. En su balance de los primeros cien días, el Presidente fue muy explícito: "de nada nos sirve crecer más, exportar más, construir más, si las ganancias que obtenemos por ese progreso no se traducen en mejores posibilidades de vida para un mayor número de colombianos". Una vez más, la equidad es un elemento central.

De ahí que la política se conciba en forma integral. Más exactamente, la política económica involucra criterios sociales y ambientales y las políticas sociales y ambientales, un contenido económico.

El modelo alternativo

Este modelo se sustenta en cuatro criterios básicos:

1. *La equidad y la solidaridad*, entendidos como objetivos esenciales de la política económica y social, y como fuente básica de la estabilidad social y de la paz.

Muy positivamente, los recursos destinados al frente social se ven como una fuente de inversión productiva y no a la manera tradicional, como un mero gasto. Este enfoque de la inversión trasciende el de la mera contribución material de las personas y adopta una concepción más amplia que retorna a las personas su calidad de ciudadanos, considerándolas como portadoras de derechos y no como objetos de compensaciones o favores, al tiempo que presta atención no sólo a las generaciones presentes sino también a las futuras.

Este avance permite profundizar el concepto de "desarrollo humano sostenible", enriqueciéndolo en los términos sugeridos por el Consejo Nacional de Planeación, que sugiere incluir "la condición integral, autónoma, creativa y relacional del ser humano como principio y fin del desarrollo" [CNP 1995].

Con ello surgiría el mandato de definir, de acuerdo con nuestras posibilidades reales, los bienes meritorios, entendidos como aquellos que se merece la gente por el solo hecho de serlo, y cuya provisión no puede estar sujeta exclusivamente al crecimiento económico. En términos más precisos:

"se postula que, como parte del proceso de planeación, el Gobierno defina —dentro de las posibilidades del país y del Estado— el conjunto de bienes fundamentales que necesitan todos sus pobladores para poder participar en la vida democrática y a los que todos deben poder acceder independientemente de su capacidad de pago. Es éste un concepto que el Consejo sugiere introducir en la planeación colombiana para desarrollar el régimen de derechos de la Constitución y para que haya una mayor claridad en el acuerdo entre la sociedad y el Estado" [CNP 1995, 14].

Lo cual nos acercaría más al cumplimiento de los principios constitucionales —que dan al Estado colombiano el carácter de un Estado Social de Derecho— y a hacer realidad los derechos, deberes y garantías consagrados para todos los colombianos.²

2 El análisis sobre las posibilidades que ofrece la Constitución en esta materia se amplía en Corredor [1995].

2. *El crecimiento económico depende de la inversión de los agentes individuales tanto como de la acumulación de capital social.* El capital social se entiende como un patrimonio colectivo y, por tanto, sus beneficios deben ser apropiados en forma colectiva. Esta visión enriquece el concepto de desarrollo humano sostenible y precisa sus tres componentes básicos: el capital conocimiento (educación, experiencia, ciencia y tecnología), la infraestructura y el medio ambiente.

Se vuelve posible, entonces, abordar el crecimiento en toda su complejidad, involucrando sus distintos componentes y superando las limitaciones impuestas por la visión que lo concibe como un mero proceso técnico en el que entran factores e insumos y salen cosas y productos. Ya no se trataría tan sólo de crecer, sino cómo y en beneficio de quién.

Muy acertadamente, el Plan plantea que uno de sus objetivos esenciales es canalizar mayores recursos hacia la inversión en capital social, aceptando que su escasez "puede ser la mayor restricción al crecimiento económico del país". De nuevo, en este punto es valioso el aporte del Consejo, que propone un cuarto componente: la organización civil y el desarrollo institucional [CNP 1995, 14 y 31]. Puesto que las formas de organización de la sociedad y del Estado son determinantes para lograr un compromiso colectivo y alcanzar los objetivos previstos. Si el desarrollo institucional, la descentralización y la participación ciudadana se reconocen como elementos insustituibles para reconstruir la legitimidad del Estado y superar el falso dilema entre "más o menos Estado" y "un mejor o peor Estado" (capítulo 9), es necesario incluirlos en forma explícita como componentes del capital social, que es patrimonio de todos.

3. *Las ventajas competitivas son creadas y, por tanto, el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.* Este reconocimiento supera la teoría convencional del comercio internacional, donde las ventajas comparativas surgen de unas dotaciones iniciales dadas, que no pueden crearse y reproducirse, de modo que se debe garantizar una absoluta libertad para asegurar su combinación óptima. Con esta orientación, la administración Gaviria abandonó el sector exportador que resultó castigado por una política revaluacionista que ha reducido su competitividad internacional, ha contribuido a reprimarizar la economía y a un desbalance externo nada despreciable.

El Plan reconoce que las ventajas deben ser creadas y, por tanto, que se requieren políticas selectivas explícitas para lograr la competitividad: "Las ventajas no surgen meramente de la disponibilidad de recursos naturales o de mano de obra no calificada, sino de factores que son producto del proceso de desarrollo" [Presidencia-DNP 1994]. No bastan, entonces, un escenario macroeconómico sano y una desregulación para no entorpecer las actividades. Se acepta que el desarrollo es un proceso y, como tal, dinámico; por tanto, que es producto y productor de las condiciones que permiten el avance material e inmaterial de la sociedad.

El liberalismo a ultranza, lejos de crear y recrear las condiciones adecuadas para la sostenibilidad y sustentabilidad, las destruye, pues sólo presta atención a los costos y las expectativas privadas, ignorando los costos y los beneficios sociales.

4. *El logro de los objetivos requiere una movilización de toda la sociedad.* Admitiendo la necesidad de un "Buen Gobierno" (capítulo 9) para alcanzar sus objetivos, el Plan está muy cerca de comprometerse con el propósito de desarrollar la Constitución en materias tales como: descentralización, participación ciudadana, concertación, competencia, participación privada y regulación estatal.

Esta formulación es de extrema importancia y refuerza la propuesta de introducir la organización social e institucional como componentes del capital social, con lo cual se superaría la visión liberal del Estado en la que el ciudadano es externo y sus relaciones estrictamente contractuales. Ahora se asume que el Estado y la Sociedad Civil son protagonistas de la causa común del desarrollo. Las distintas acciones propuestas rescatan el espíritu de la Constitución que, como se sabe, fue fruto de un proceso consensual.

Todo esfuerzo para construir una cultura de la concertación es fundamental en un país azotado por la intolerancia y la negación del otro. De ahí la importancia de un *Pacto Social* que va más allá de los meros objetivos económicos. Así mismo, la puesta en práctica del artículo 339 de la Constitución —que obliga a concertar el plan de desarrollo con las entidades territoriales— y del artículo 340 —que define al Consejo Nacional de Planeación como instancia consultiva y foro para la discusión del Plan— es un enorme avance en la práctica de la concertación como instrumento de modernización de la cultura política y construcción de ciudadanía.

Pero, como advierte el Consejo, "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 necesari-

rio en la tramitación de una ley del Plan" [CNP 1995, 2], a lo que cabría añadir el compromiso político del Estado y de los partidos para que la concertación sea un proceso continuo y acumulativo.

En este sentido sería conveniente que el Plan, en tanto propuesta gubernamental concertada con la sociedad civil, se convirtiera en estrategia de largo plazo, más allá del Gobierno respectivo. Aquí es esencial la presión organizada de la sociedad y del Consejo Nacional de Planeación, cuyo período es de 8 años con una renovación del 50 por ciento de sus miembros cada cuatro años. Si hay un consenso acerca de la orientación y filosofía del Plan, no deberían ser modificadas sino enriquecidas, manteniendo las estrategias que rindan frutos y reformulando o abandonando las que resulten ineficaces. Es necesario superar la costumbre de que cada administración busca diferenciarse de la anterior por la vía negativa: el abandono de los programas y proyectos que han rendido frutos, pero que se identifican con el mandatario anterior, y la persistencia de vicios estructurales que mantienen un orden que excluye importantes sectores de la población.

La articulación entre política económica y política social

Amplios sectores de la opinión pública coinciden en que uno de los aspectos más positivos del Plan es la integración entre la política económica y la política social. Este aspecto le otorga consistencia al Plan y se convierte en el eje que articula las distintas iniciativas.

En efecto, el documento considera el empleo como el núcleo fundamental focal del plan de desarrollo: "El empleo productivo es el punto vital de encuentro entre el desarrollo económico y el desarrollo social" [Presidencia-DNP 1994]. Se admite, así, que en una sociedad mercantil, las personas sólo pueden satisfacer sus necesidades vitales cuando tienen un ingreso, lo que para la mayoría de la población significa asegurar la venta de su fuerza de trabajo.

Pero el Plan trasciende la visión del empleo como mera fuente de ingreso, al admitir que la desocupación y la ocupación precaria restringen no solamente el potencial productivo de la fuerza de trabajo y un nivel de ingreso adecuado, sino también el bienestar y la pertenencia a la sociedad, además de generar serios problemas de inequidad.

El hecho de que el empleo sea un objetivo central del Plan implica una doble estrategia en lo económico y lo social. Se busca ofrecer más y mejores oportunidades de empleo; de modo que como estrategia económica se requiere una política macroeconómica sana, la búsqueda de competitividad y una activa política de empleo. A su vez, como

estrategia social se requiere elevar el nivel educativo y adelantar una política de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad. De este modo el empleo forma parte de un programa integral, más allá de su papel en el crecimiento económico.

La meta es generar un millón de empleos en el cuatrienio, distribuidos así: programas de modernización industrial 170 mil, desarrollo agropecuario 200 mil, construcción 80 mil, comercio 410 mil, servicios privados 510 mil, servicios del gobierno 110 mil y servicios públicos 9 mil. En términos cuantitativos no es una meta muy ambiciosa, pues durante el gobierno anterior se generaron un millón doscientos mil, fruto de la misma dinámica económica, sin políticas explícitas de generación directa de empleos.

Preocupa, sin embargo, que el énfasis recaiga en la cantidad de empleos aunque se contemplan planes de capacitación por parte del Sena;³ falta incluir otras estrategias para mejorar la calidad del empleo. El proceso de apertura no disparó las tasas de desempleo, como se esperaba, pero hoy es inocultable el deterioro en su calidad, como se aprecia en el cuadro 1.

CUADRO 1
MERCADO LABORAL 1990-1994
Siete principales ciudades (porcentaje)

	1990	1991	1992	1993
Desempleo total	10.5	10.2	10.2	8.6
Empleo informal	31.0	31.2	32.3	33.0
Subempleo	14.7	15.0	15.6	16.2
Empleo temporal	15.8	17.1	18.9	19.5

Fuente: Dane, *Encuesta de Hogares*.

Se requieren, entonces, acciones en materia cuantitativa y cualitativa para mejorar el empleo estable y garantizar los ingresos de todas las personas que quieren trabajar y buscan empleo. La reducción en la elasticidad empleo-producto, ocasionada por los cambios tecnológicos, hace que la absorción de mano de obra tenga ritmos decrecientes. La búsqueda de la competitividad exige modernizar las empresas, lo

3 El Plan prevé que el Sena aumentará su cobertura: de 12 mil alumnos en 1994 a 30 mil en 1995 y a 50 mil en 1998. Se entregarán becas de sostenimiento a 123 mil personas de bajos ingresos por 70 mil millones de pesos.

que en la mayoría de los casos lleva a reducir la nómina. Se necesitan estrategias para estimular la actividades intensivas en mano de obra, la producción de bienes transables en particular, de tal suerte que se dé estabilidad y mejore la calidad del empleo, con aumentos reales en la productividad. Estos requerimientos superan en algo más del doble la meta del Plan.

CUADRO 2 NECESIDADES DE CREACIÓN DE EMPLEO PARA SUPERAR CARENCIAS DE CANTIDAD Y CALIDAD 1995-1998

Aspectos por resolver	Empleos
Desempleo abierto 7 ciudades (septiembre de 1994)	435.000
Empleo informal (33% del empleo total)	1.672.000
Subempleo (16% del empleo total)	810.000
Crecimiento PEA 2%	452.000
Total de necesidades en 4 años	3.369.000

Fuente: Zerda, Alvaro. "Generación de Empleo: metas cautelosas para el punto focal del plan", *Caja de Herramientas*, Bogotá, diciembre de 1994.

Además, como ha señalado el Consejo, la distribución sectorial de los nuevos puestos de trabajo estipulados en el Plan no cuenta con estrategias concretas que la sustenten y "privilegian la ocupación en el sector terciario, mientras que en las actividades agrícolas e industriales sólo contribuyen con el 25 por ciento de los nuevos puestos de trabajo" [CNP 1995, 55].

Para que las políticas en materia de empleo logren los objetivos económicos y sociales propuestos, es necesario trazar estrategias diferenciadas. Por ejemplo, a niveles urbano y rural y al interior de cada uno de ellos. En el caso urbano, el desempleo afecta fundamentalmente a los trabajadores de poca calificación y en particular a los jóvenes y a las mujeres pobres. En los niveles de alta calificación parece haber en cambio un exceso de demanda.

La creación de nuevas fuentes de empleo no puede seguir basada en la construcción y el comercio, como ocurre en las grandes ciudades, pues en la primera se trata de empleos temporales y en el segundo hay un alto grado de informalidad. Como bien señala Hugo López, se deben combinar políticas macroeconómicas que garanticen un ritmo sostenido de la ocupación con políticas específicas: "el Gobierno debe combinar políticas de recalificación laboral en las ciudades más gran-

des (infartadas por el desequilibrio estructural entre oferta y demanda de calificaciones) y políticas de empleo de emergencia en las ciudades más afectadas (las más chicas)" [López 1994, 8]. Pero incluso en este último caso, como indica su nombre, los planes de emergencia son, y deben ser, temporales, y no sustituyen las estrategias específicas para hacer más estable el empleo e integrarlo a los circuitos económicos en forma productiva. De otro modo, se limitarían a favorecer grupos muy pequeños durante un lapso muy corto.

Dentro de la política activa de empleo, el Gobierno asigna una tarea importante a la Red de Solidaridad Social, que tiene a su cargo un programa de empleo solidario en tres frentes: empleo rural de emergencia (110 mil empleos), empleo urbano de emergencia (110 mil) y plan de capacitación para el trabajo (123 mil becas durante el cuatrienio). Con excepción de este último, sus efectos serán de corto plazo y de carácter transitorio.

Dadas las características del desempleo, la precariedad del empleo existente y la búsqueda de objetivos sociales y económicos, el énfasis gubernamental y la concentración de los esfuerzos deberían recaer sobre la educación, la capacitación y el desarrollo científico y tecnológico.

De ahí que sea pertinente la propuesta del Consejo de concebir la educación, junto con el empleo, como otro eje de articulación entre lo político y lo social; "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 que 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" [CNP 1995, 13]. Sólo así se logrará convertir el conocimiento en componente del capital social y garantizar su acumulación.

El Consejo también advierte sobre una falta de vinculación del desarrollo científico y tecnológico al proceso educativo [CNP 1995, 83], que debe subsanarse para participar en un escenario de creciente internacionalización. El Gobierno se compromete a aumentar al 1 por ciento del Pib la inversión en ciencia y tecnología, con un importante aporte del sector privado, pero no establece mecanismos efectivos para que este sector contribuya en forma estable a este propósito. El Consejo propone dos mecanismos concretos que pueden ser efectivos: la financiación no reembolsable de proyectos de desarrollo tecnológico e incentivos tributarios que estimulen la inversión en este campo considerando su largo período de maduración [CNP 1995, 84].

LOS GRANDES AUSENTES⁴

No deja de sorprender que pese a las virtudes de la orientación general del Plan, en especial su carácter social y la búsqueda de la equidad, el Plan no precise políticas en cuatro frentes de enorme importancia: redistribución del ingreso; reducción de los desequilibrios regionales; diseño de políticas diferenciadas para grupos específicos, y énfasis en lo político, como espacio adecuado para la construcción de ciudadanía.

En estos cuatro frentes hay serias barreras estructurales para la equidad, pues determinan las dotaciones iniciales de las personas, es decir, las fuentes de ingresos (ya sea como propietarios de medios de producción o de su fuerza de trabajo), de las que se deriva su lugar en la sociedad.

La ubicación inicial en la trama social y la ubicación territorial limitan o potencian las capacidades de las personas. Más exactamente, como las personas no escogen la situación en la que nacen, las desigualdades socioeconómicas favorecen la reproducción de las condiciones que engendran la desigualdad. Así, la desigualdad distributiva se expresa territorialmente en profundas disparidades sociogeográficas. Y las diferencias socioeconómicas y regionales se entrelazan con las diferencias de oportunidades, reforzándose mutuamente. Por tanto, las políticas económica y social deben incluir explícitamente el componente territorial. La ubicación territorial de los centros de producción, de servicios e institucionales no obedece al azar. Depende de la infraestructura existente, generándose un círculo vicioso, pues allí se ubican las nuevas fuentes de empleo e ingresos reproduciendo los desequilibrios y promoviendo la concentración de la población.

Para romper ese círculo vicioso es necesario, entonces, afectar las dotaciones iniciales, lo que implica tratar en forma desigual a los desiguales, mediante políticas diferenciadas que compensen las disparidades iniciales. En este caso se trata de tener una perspectiva regional y de identificar grupos de población específicos, que a su interior no son homogéneos, que deben ser no sólo objeto de las políticas sino también protagonistas de su propio desarrollo.

4 Buena parte de los comentarios siguientes se incluyeron en el documento que la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional presentó al Consejo Nacional de Planeación en diciembre pasado, en cuya elaboración participó la autora de este artículo.

Si se admite la necesidad de afectar las dotaciones iniciales, para ser consecuente con la búsqueda de la equidad, deben diseñarse estrategias para mejorar la distribución del ingreso. Las políticas de reforma agraria y urbana, y de fomento a la economía solidaria y a la pequeña propiedad, resultan a todas luces insuficientes. Es necesario rescatar los principios constitucionales sobre la propiedad privada con función social, y asumir el compromiso de combatir las formas monopólicas y oligopólicas para evitar las posiciones dominantes en el mercado. Igualmente, debe cumplirse el mandato de privilegiar a los trabajadores de aquellas empresas que sean objeto de privatización.

No menos importante es la necesidad de una estructura tributaria progresiva, pues no se puede subestimar su capacidad redistributiva y su potencialidad para que el Estado sanee sus fuentes de financiamiento y pueda cumplir su enorme compromiso de gasto público en el frente social.

Igualmente, el Plan se queda corto cuando hace referencia a grupos de población específicos: mujeres, niños, ancianos, etnias, microempresarios, campesinos y artesanos. A pesar de ser "el tiempo de la gente", son más los enunciados generales y los lugares comunes que las estrategias concretas y los medios adecuados para vincularlos en forma estable, productiva, creativa y digna a las dinámicas económica y sociopolítica. Esto se puede constatar en las siguientes áreas:

1. En materia de educación básica, el problema no es tan apremiante en cobertura como en calidad. Sería aconsejable una agresiva estrategia de capacitación y de formación de los maestros, principalmente en las zonas rurales. La equidad tiene mucho que ver con la calidad y la pertinencia de lo que se pretende enseñar así como de lo que realmente se aprende.
2. Las estrategias para la niñez, la tercera edad y los discapacitados enuncian programas de carácter muy general y parecen políticas paliativas y asistenciales. No hay una estrategia ambiciosa, integral y coherente para generar ingresos familiares que permitan que las familias asuman adecuadamente el desarrollo de estas personas. Así sucede con los ocho programas de la Red de Solidaridad Social [Presidencia 1994] que no superan la visión asistencialista de transferir recursos transitorios, los cuales alivian la situación de grupos reducidos en tanto permiten cubrir algunas carencias, pero no modifican las condiciones estructurales que impiden su inserción productiva y su estabilidad en el largo plazo. Piénsese, por ejemplo, en el programa de apoyo a las jefes de hogar con hijos en edad escolar, a quienes se dará un bono de 50

mil pesos por año para útiles, textos y uniformes. A veces, los niños colombianos no pueden ir a la escuela porque deben ocuparse en actividades que les reporten unos ingresos, así sean ínfimos. El problema no obedece únicamente a que no tengan acceso a la escuela: también existen las limitaciones familiares y los costos de oportunidad de tener un chico en la escuela.

3. En cuanto a la participación de la mujer, la única acción concreta mencionada en el Plan consiste en los programas de emergencia, meramente asistenciales, de la Red de Solidaridad. Aquí también se necesitan estrategias y acciones concretas que garanticen su vinculación estable y en condiciones de igualdad a los circuitos económicos y a los servicios sociales. Se enuncia la "ampliación de la cobertura en los programas que han mostrado mejores resultados y [que] se pondrán en marcha iniciativas nuevas" [Presidencia-DNP 1994], pero no se identifican los programas y las iniciativas ni siquiera se enumeran. Algo semejante ocurre con las minorías étnicas, con respecto a las cuales no se va más allá de los principios constitucionales.
4. En lo que se refiere a la pequeña propiedad y la economía solidaria, sería importante destacar su enorme contribución en la producción de bienes de consumo popular. El plan para la microempresa estipula una suma de 600 mil millones de pesos, que resulta precaria para financiar los 700 mil créditos proyectados. ¿Por qué razón el programa para microempresas se limita al ámbito urbano? El Plan debería incluir programas para promoverlas en las áreas rurales, particularmente en actividades ligadas al desarrollo agroindustrial, totalmente ausente en el plan. Se tocan aspectos relacionados con el acceso a recursos productivos (crédito y asistencia tecnológica), pero se dejan de lado los servicios sociales. Sería deseable dar prioridad a los programas de microempresas en las regiones más pobres, donde se carece de fuentes de empleo productivo asalariado. Es preocupante que en el Plan no se adopte una perspectiva regional cuando en realidad los desequilibrios regionales son una seria barrera a la equidad.
5. En cuanto al desarrollo rural campesino, el mero otorgamiento de subsidios para compra de tierras supone la existencia de un mercado amplio y flexible y de una oferta suficiente en cantidad y calidad, los cuales no existen en el país. Se pretende que los pequeños productores tengan acceso a la propiedad, mediante fondos para compra, sin tocar para nada el problema de la estructura y concentración de la propiedad. Es difícil democratizar la propiedad sin afectar el monopolio territorial y las relaciones de

poder. A los grandes propietarios rurales, armados y no armados, se verán enfrentados pequeños productores en condiciones de negociación muy desiguales.

En cuanto a la provisión de servicios sociales, se enuncia una serie de buenos propósitos y tan sólo se menciona un programa de empleo de emergencia, adscrito a la Red. El programa de mejoras en vivienda se inscribe en la Red y no apunta a transformar las condiciones físicas y de hacinamiento, que no son nada despreciables. La Red es insuficiente para superar las enormes deficiencias en servicios públicos. El programa de desarrollo alternativo repite la anunciada sustitución de cultivos, sin referirse al éxito o al fracaso de los controvertidos programas que se adelantan actualmente. Y en cuanto a la colonización, a pesar de ser uno de los problemas más estudiados en el país, se limita a afirmaciones generales carentes de contenido.

6. En justicia, derechos humanos y seguridad ciudadana, se enumeran propósitos que no superan el contenido de la Constitución y no se establecen metas cuantificables ni recursos concretos. Es un hecho que el problema no se circunscribe al volumen de recursos. No se definen estrategias concretas para lograr una mayor eficiencia y establecer responsabilidades y sanciones. Así, esta enumeración de propósitos tiene un carácter indicativo más que imperativo.

En este punto cabría considerar un grupo de población específico: los desplazados de la violencia, para el que se anuncia "un Programa Nacional de Protección y Asistencia Integral", sin fijar su alcance y contenido. La relocalización e integración de los desplazados es un deber imperioso del Estado que hoy no les garantiza posibilidades de asentamiento ni el respeto de sus vidas. También sería importante incluir objetivos en materia de cultura política y mecanismos para erradicar vicios como el clientelismo y la corrupción. Debe insistirse en la necesidad de nuevas formas de hacer política y de programas para recobrar la legitimidad del Estado y de sus instituciones.

El Plan aborda el desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental, pero se queda corto en la esfera política. Los sentidos de pertenencia, identidad y cohesión social son fundamentales en la construcción de una cultura política que supere las relaciones primarias de compadrazgo, clientelismo y lealtad personal. Es necesario apostar a la modificación de las actuales relaciones de poder, una seria barrera a la equidad. Los sectores económicamente más débiles son por lo general los más débiles políticamente. Carecen de espacios

y de formas organizativas para dar a conocer sus demandas ya sea en forma directa o a través de mediaciones efectivas. De ahí que sea importante persistir en la descentralización, en la concertación y en la participación ciudadana como medios para reconocer su papel de sujetos políticos e interlocutores legítimos, así como el de actores sociales gestores de su propio desarrollo, única vía para construir una identidad, un sentido de pertenencia y una cohesión social que reflejen la idea de Nación como comunidad política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boltvinik, Julio. 1994. "Los organismos multilaterales frente a la pobreza", *Pobreza, Ajuste y Equidad, Viva la Ciudadanía-Consejería Presidencial para la Política Social-Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, Bogotá, noviembre de 1994.*
- Consejo Nacional de Planeación. 1995. *Todas y todos somos Nación*, Bogotá, enero.
- Corredor, Consuelo. 1995. "Modernidad y derechos fundamentales en Colombia", publicación de la Consejería Presidencial para la Política Social", Bogotá.
- Corredor, Consuelo (en prensa). *En busca de una alternativa integral de desarrollo*, Documentos ocasionales, Cinep.
- López, Hugo. 1994. *Mercado laboral en Colombia: retrospectiva, coyuntura actual y políticas previstas en El Salto Social*, Fescol, Bogotá, diciembre.
- Nueva Sociedad* 1994. Caracas, mayo-junio.
- Presidencia de la República. 1994. *Red de Solidaridad Social. Una estrategia para el desarrollo social y humano*, Bogotá, octubre.
- Presidencia de la República-DNP. 1994. *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 1998*, noviembre.