

“PROSPERIDAD PARA TODOS Y TODAS”

CONCEPTO DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN SOBRE LAS BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

De vez en cuando es bueno
ser consciente
de que hoy
de que ahora
estamos fabricando
las nostalgias
que descongelarán
algún futuro.

M. Benedetti

Tabla de Contenido

Introducción

Parte I

Consideraciones Generales

1. Dos aspectos que el Consejo aplaude y dos de indiscutible cambio
2. Contenidos relevantes

Parte II

Recomendaciones y sugerencias

1. Hacia la prosperidad democrática
2. Convergencia y desarrollo regional
3. Crecimiento sostenible y competitividad
 - 3.1 Tasas de crecimiento del PIB y de la inflación
 - 3.2 Inversión y ahorro
 - 3.3 La intermediación financiera: Mercados de crédito y de capitales
 - 3.4 Las locomotoras del crecimiento
 - 3.5 Sector Externo
 - 3.6 Competitividad y productividad
 - 3.7 Contexto Internacional
 - 3.8 Política Económica
4. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social
 - 4.1 Equidad y prosperidad
 - 4.2 Equidad social
 - 4.3 Equidad regional
 - 4.4 Formación de capital humano y desarrollo de competencias
 - 4.5 Política integral de desarrollo y protección social. Discapacidad y adulto mayor
 - 4.6 Políticas diferenciadas para la inclusión social
 - 4.7 Recomendaciones específicas para el avance de la población raizal
 - 4.8 Género
5. Consolidación de la paz
 - 5.1 Seguridad

- 5.2 Justicia
- 6. Soportes transversales de la prosperidad democrática
 - 6.1 Gestión ambiental y del riesgo
 - 6.2 Relevancia internacional

Parte III

Documentos Anexos

INTRODUCCIÓN

Los Planes Nacionales de Desarrollo implementados durante los gobiernos del Presidente Álvaro Uribe Vélez ostentaron como capítulo primero las llamadas “Política de Seguridad Democrática” (2002-2006) y “Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” (2006-2010). Ellas fueron, además, el eje central y prioritario, el aspecto fundamental sobre el cual giraron las tareas y propósitos de la economía, las relaciones internacionales, el proyecto de desarrollo y, en general, el “Estado Comunitario”. Bajo esta lógica, por ejemplo, las administraciones de Uribe Vélez insistieron en atribuir los alcances obtenidos sobre los indicadores económicos, al éxito y avance de la “Seguridad Democrática”. Así mismo, la política internacional se colocó al servicio de la política de seguridad y se definió en aras del conflicto interno que, por otra parte, se negó en forma reiterada. El crecimiento de la Fuerza Pública, su presencia en todos los municipios del país, la desmovilización de los grupos paramilitares y los golpes asestados al movimiento guerrillero, se convirtieron en los logros gubernamentales más destacados en los informes anuales que el primer mandatario entregó al Congreso de la República.

La perspectiva y el lenguaje del nuevo Plan de Desarrollo propuesto por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), son diferentes. Sus bases parten de la consideración cardinal de que el país se inscribe en un contexto histórico distinto al de otras administraciones presidenciales. Aunque subsisten los grandes retos de consolidar la seguridad, disminuir el desempleo y eliminar la pobreza, el futuro puede verse con optimismo, pues el país posee ahora una economía emergente, atractiva para la

inversión y para el turismo, que exige formular los derroteros de un país hacia la prosperidad democrática:

“Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva” (DNP, 2010: 10).

Para estos efectos, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se plantea como la hoja de ruta que permita dar un gran salto para ingresar al selecto club de los países desarrollados, superar la inercia y encarrilar al país entero hacia la prosperidad. Se trata de construir una Colombia con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables; un país integrado a la economía mundial mediante una infraestructura y un entorno de competitividad; y un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado, guiadas por los postulados del Buen Gobierno, con una gestión pública que cumple a cabalidad los compromisos de transparencia, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad e intolerancia absoluta con la corrupción.

El Plan Nacional de Desarrollo que se propone tiene cuatro ejes transversales, concebidos como necesidades en términos de:

- ✓ Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional;
- ✓ Buen Gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano;
- ✓ Posicionamiento internacional en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación; y
- ✓ Sostenibilidad ambiental como prioridad y como práctica, como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones.

A partir de estos ejes transversales, el Plan Nacional de Desarrollo propuesto se basa en tres pilares:

1. Un crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.
2. Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.
3. Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con la consolidación de la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

Todo ello, a través de un octavo eje que garantice una mayor convergencia regional, reduzca las desigualdades regionales y las brechas de oportunidades, para que la prosperidad pueda llegar a cada uno de los colombianos y colombianas, a cada uno de los municipios, departamentos y regiones en donde viven (Ver: DNP, op. cit: 14-15).

A través del presente documento, el Consejo Nacional de Planeación emite el concepto que exige la Constitución Política de Colombia como paso previo a su elaboración definitiva y consideración inmediata en el Congreso de la República. Para su redacción fue preciso un trabajo titánico con la realización de foros regionales y temáticos en diversos lugares del país durante la segunda quincena del mes de noviembre y los primeros días de diciembre de 2010. Con el mismo propósito se verificó el XIV Congreso Nacional de Planeación Participativa en la ciudad de Yopal y se realizaron diversas plenarios del Consejo en Bogotá, seguidas por numerosas mesas de trabajo.

Desde luego, resulta difícil incorporar todas las sugerencias –a veces puntuales- que en torno a las “Bases del Plan” se recibieron en muchos lugares del país y por parte de una enorme cantidad de ciudadanos y de organizaciones sociales no gubernamentales. La premura del tiempo, la época en que se elabora el concepto y los limitantes estructurales del mismo Consejo, hacen dispendiosa la tarea. Sin embargo, se han tratado de incluir al máximo las recomendaciones generales y otras se glosarán como

documentos anexos. Intelectuales y profesionales que colaboraron con el Consejo ofrecieron sus luces para la comprensión de muchos aspectos e intentaron, también, tomar en cuenta las opiniones recibidas. Gracias a su receptividad y aportes fue posible armar el cuerpo del presente documento.

El concepto consta de tres partes. En primer lugar, algunas consideraciones generales sobre las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que expresan los aspectos considerados más positivos en el contenido del Plan, sus carencias y falencias. En segundo lugar y de manera propositiva, las sugerencias y recomendaciones que en torno a los capítulos más importantes de las mismas Bases efectúa el Consejo y, finalmente, algunas sugerencias puntuales que diversas instancias estatales, orgánicas, consejeros y consejeras nacionales y territoriales, o ciudadanos y ciudadanas, han señalado con acierto. Todas ellas se glosan para que el gobierno tenga la oportunidad de considerarlas e incluir sus propuestas.

Presentado en forma constructiva, nuestro mejor deseo y aliento es que el concepto que hoy entregamos sea considerado y asumido en forma íntegra para la elaboración final del proyecto de Ley que buscará convertirse en el nuevo Plan de Desarrollo para la nación en sus próximos cuatro años.

Bogotá, Enero 7 de 2011

PARTE I

CONSIDERACIONES GENERALES

1. Dos aspectos que el Consejo aplaude y dos de indiscutible cambio

Tal como se planteó en diversos foros regionales y lo subraya el Consejo en la Introducción precedente, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 le apuestan al crecimiento dinámico, sostenido y sostenible con una economía más competitiva, productiva e innovadora y, por esta vía, a la construcción de un país con empresas pujantes que conquisten los mercados internacionales; con una infraestructura moderna que transforme las dificultades en mayor bienestar y progreso social.

La seguridad ya no es el eje central; se inscribe en la visión del crecimiento económico y social pero no la define ni se convierte en su requisito indispensable. La confrontación a los grupos armados ilegales no se descarta pero tampoco ocupa el primer lugar en el orden del día; importan más los retos sociales, la reducción de la pobreza, la generación de empleo, la “prosperidad para todos”. La consolidación de la paz se une a la plena vigencia de los Derechos Humanos y al funcionamiento eficaz de la justicia como pilar de dicha prosperidad. A su lado figuran el crecimiento sostenido y la igualdad de oportunidades. Como marco general, esta decisión agrada al Consejo, la acoge y resalta como fundamento para el nuevo Plan de Desarrollo.

El nuevo proyecto de Plan toma como premisa una verdad de apuño: Colombia se caracteriza por ser un país heterogéneo en su geografía, con diferentes niveles de desarrollo regional y condiciones culturales y sociales diversas; un país con profundas brechas en el desarrollo de sus territorios,

con grandes diferencias que son reflejo, entre otros aspectos, de las realidades que acompañan la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de innegables condicionamientos históricos y estructurales.

No pocos historiadores, con motivo del Bicentenario, señalaron con acierto que aquello que aspiraba en 1810 a ser una nación, no era más que un archipiélago de regiones fundamentalmente autárquicas, con una comunicación bastante deficiente entre ellas y separadas por áreas despobladas y difíciles fronteras geográficas. El presente, a pesar del par de los siglos transcurridos, no ha tomado distancia en algunos aspectos. Somos un pueblo diverso que debe aceptar como reto, arduo pero no imposible, la tarea de construir, en forma permanente y entre todos, un gobierno democrático estable en una sociedad plural cuya meta reside en el desarrollo, en la prosperidad.

Observemos ahora los cambios necesarios:

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, deben replantear sus objetivos, acciones y estrategias de acuerdo con la situación actual del país. Los componentes regionales, tomando en cuenta la cruda realidad de los desastres ocasionados por las lluvias, trastornan las prioridades y colocan al orden del día nuevas y distintas tareas que, por cierto, no son consideradas siquiera en la perspectiva del riesgo que el mismo proyecto de Plan esboza.

Corresponde al gobierno la reconstrucción física de buena parte del territorio colombiano. Pero le corresponde, también, impulsar la recuperación de la confianza, de la responsabilidad política estatal y de la solidaridad ciudadana. Lo sucedido no es simplemente producto de cataclismos naturales. Es ante todo producto de cataclismos morales y políticos de vieja data; de la corrupción, la ineptitud y el saqueo del erario público, que no permitieron una prevención adecuada frente a hechos predecibles; que descuidaron la inversión en las obras y su mantenimiento, que omitieron una preocupación real por lo social.

La crisis invernal exige acciones y medidas de fondo: rediseño en las políticas públicas centrales, nuevas políticas fiscales y tributarias, una nueva mirada sobre la distribución de regalías, intervenciones concretas sobre las Corporaciones Autónomas Regionales y sobre los entes encargados de la prevención y el control del riesgo. Adicionalmente, repensar el conjunto del Sistema Nacional Ambiental cuya falta de eficacia se puso de manifiesto, asegurar reubicaciones e indemnizaciones justas para los damnificados y la

reconstrucción de lo perdido, atender los efectos de la ola invernal en el país y aquellos que se derivan de ella una vez finalice. Nada de esto fue incluido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y por eso el Plan definitivo debe abordarlo.

Lo anterior implica la implementación de medidas encaminadas a resolver la problemática social, remediar deficiencias en infraestructura y, porque no, orientar recursos a la atención de los problemas sanitarios que se derivan de esta grave situación por la que atraviesa el país. La sociedad civil, representada en el Consejo, hace explícito su respaldo a los ajustes que se incorporen al plan, que estén orientados a definir políticas, estrategias y disposiciones que permitan al país atender con oportunidad y eficiencia la situación presentada.

El Consejo Nacional de Planeación, a propósito, no tocará en forma detenida y aparte los capítulos VII, VIII y IX de las Bases del Plan, relacionados con su consistencia, el plan plurianual de inversiones y los indicadores para el seguimiento, porque considera que todos ellos deben replantearse frente a las nuevas realidades que afectan a más de dos millones de colombianos y que han desolado y destruido a municipios enteros en varios departamentos. El Plan debe ser consistente con la cruda realidad, las inversiones programadas deben atenderlas, y los indicadores deben permitir el seguimiento de su aplicación.

Una voz fue unánime en todos los eventos realizados a lo largo y ancho del país: Colombia exige que todos los daños sean reparados, las víctimas atendidas e indemnizadas y que se ejecute lo necesario para que la situación no se repita.

Finalmente, como premisa, advierte el Consejo un cambio sustancial: un plan que se presenta como incluyente, que se preocupa por todos los colombianos y todas las colombianas, que piensa en la mujer, debe abordar –en todo su contenido- un lenguaje de género que empiece por su título:

¡Prosperidad para todos y todas!

2. Contenidos relevantes

El Consejo Nacional de Planeación hace explícito su acuerdo con respecto a los ejes transversales del proyecto de Plan. Por supuesto, más allá de su enunciado general –buen gobierno, sostenibilidad ambiental, posicionamiento internacional e innovación- lo importante es dotar cada eje de contenidos pertinentes frente a las necesidades sociales del desarrollo y consecuentes con el camino de progreso que requiere el país. Concretarlos con estrategias y programas que respondan a los objetivos del Plan y alcanzar la visión que éste se propone, es asunto que compete a todos los colombianos y todas las colombianas.

Sobre algunos contenidos, en particular, el Consejo advierte su opinión:

2.1 La caracterización regional que las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 presenta es un importante ejercicio académico, conceptual y estratégico. Aunque en algunos foros se malinterpretó el propósito, arroja suficiente claridad sobre la calidad diversa del país, de nuestra sociedad, y de las brechas regionales existentes. Su coherencia coloca de presente la importancia de una adecuada Ley de Ordenamiento Territorial y subraya la necesidad de la convergencia y articulación entre las regiones. En este último tópico, advierte el Consejo, deben profundizarse los programas y objetivos.

La concepción de regionalización que maneja el proyecto de Plan es una oportunidad para generar mejores articulaciones de planificación entre las esferas central y local, propiciar sinergias e impulsar la gestión territorial. La ruptura marcada entre las apuestas de desarrollo local, regional y nacional son generadoras de atraso, corrupción e ingobernabilidad. No se trata entonces de centralizar o descentralizar la transferencia de bienes y servicios del Estado, sino de hacer converger

la planificación en los distintos niveles para potencializar el impacto de dichos bienes y servicios, bajo la visión diferencial del enfoque regional.

- 2.2** Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 establecen como punto de partida los avances registrados durante la última década en seguridad y recuperación de la confianza. De dicho optimismo se pasa a los retos que las mismas Bases encuentran frente a la consolidación de la seguridad, la disminución del desempleo y la eliminación de la pobreza. Por supuesto, si para tales desafíos se requiere el concurso de las entidades del Estado, del sector privado y de la sociedad civil, debe atribuirse a esta última el mismo lugar de importancia que a las otras; no solo en participación, sino también en beneficios.

El Plan debe mirar con prioridad a lo social; ser más agresivo en las estrategias ideadas para igualar en oportunidades a todos los colombianos y colombianas, para superar las políticas asistenciales que caracterizan a algunos programas existentes, y para descollar con creces en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

- 2.3** Las Bases del nuevo Plan de Desarrollo plantean que “Colombia necesita garantizar una tasa de crecimiento potencial de 6 por ciento o más de manera sostenida y sostenible social y ambientalmente” (DNP, op. cit.: 54). Para muchos analistas, dicha tasa de crecimiento parecería elevada si consideramos los guarismos obtenidos al respecto en los últimos años. Sin embargo, conviene tener en cuenta a los países asiáticos con mayor crecimiento en las últimas décadas, cuyo ejemplo nos muestra la posibilidad de alcanzar tasas elevadas de crecimiento con tasas de inversión correspondientes.

Para lograr una tasa de inversión elevada se requiere que las actividades económicas adquieran una rentabilidad adecuada y, por ende, que la tasa de interés sea reducida. Las Bases del Plan identifican correctamente la necesidad de que las empresas colombianas sean competitivas en los mercados internacionales y, aunque no lo mencionan, deberían serlo también en el mercado doméstico para competir adecuadamente con las importaciones. Lamentablemente, las Bases se quedan cortas en estos aspectos: no tienen planteamiento alguno sobre la tasa de interés, no esgrimen una política integral para desarrollar el ahorro en la economía colombiana y

no traslucen la posición del gobierno hacia una política monetaria en lo que constitucionalmente le compete.

En concepto del Consejo, debería pensarse más ambiciosamente en materia económica, decidir y ajustar las medidas que sean necesarias y congruentes con la perspectiva de crecimiento que se anhela y obrar en consecuencia respecto a los puntos álgidos de productividad, competitividad internacional y empleo.

- 2.4** El Consejo reconoce la importancia que las Bases del Plan le atribuyen al sector agropecuario colombiano en la economía nacional, al considerarlo como una de las cinco locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo en el país.

Como fuente de desarrollo económico y generador de riqueza, el sector agropecuario se constituye en un importante motor del crecimiento en muchos departamentos del país, y ocupa un importante lugar en las ventas de productos al exterior. No obstante, una de las mayores preocupaciones del sector está determinada por la gravedad de los indicadores sociales, bastante lejanos a lo deseable para un país que busca crecer con equidad.

La pobreza y la indigencia en Colombia son problemas mayoritariamente rurales, y es allí donde las políticas sociales y los programas de acceso a infraestructura y servicios básicos deberían tener un mayor énfasis. El Consejo comparte el criterio de la ANUC, según el cual, es inconcebible un desarrollo rural si no se logra simultáneamente el desarrollo de los campesinos.

Así mismo, resulta paradójico para el Consejo que se le asigne la importancia que se le da al sector agropecuario, y por el otro lado, se elimine o se pretenda eliminar mecanismos legales que son claves en la actividad agropecuaria colombiana. Nos referimos a la supresión de los mecanismos de excepción incorporados en las normas de competencia del sector agropecuario.

El Documento Bases del Plan de Desarrollo considera inconvenientes los artículos que regulan el marco de la competencia para el sector agropecuario. Define como inconveniente el artículo 31 de la ley 1340 de 2009, que excluye los fondos parafiscales de estabilización y

fomento de las normas de competencia y propone la eliminación del artículo 5 de la misma ley. A juicio del Consejo, este tipo de alusiones deben ser excluidas del mencionado documento. Por el contrario, los planteamientos deben estar orientados a fortalecer estos mecanismos de excepción que aseguran el adecuado desarrollo del sector agropecuario.

- 2.5** Las Bases del Plan muestran las enormes potencialidades minero energéticas que tiene el país, pero enfocan el ahorro con el mismo criterio que la regla fiscal: los excedentes se guardan durante las épocas de bonanza para gastarlo en los momentos de crisis. Tal y como está concebido en las Bases, este principio es equivocado. Siguiendo la orientación de la regla fiscal, las Bases consideran que durante la bonanza se debe ahorrar para poder gastar durante la crisis. Se supone, entonces, que la mejor protección frente a las crisis futuras es el ahorro financiero. Este enfoque no es conveniente por tres razones. En primer lugar, porque es incompatible con el resto del plan. Segundo, porque la experiencia pasada no ha sido exitosa. Y tercero, porque el ahorro financiero no es la única manera de prepararse para el período de las vacas flacas.

Puesto que el proyecto de Plan no propone una reforma tributaria estructural, se requieren recursos adicionales para que las locomotoras avancen de manera adecuada. Una de las razones que más ha motivado el ahorro ha sido el temor a la enfermedad holandesa: la abundancia de dólares lleva a una revaluación del peso, que acentúa las importaciones y deteriora la producción nacional. En los noventa, cuando se creó el Faep, se dijo que era preferible tener los dólares ahorrados en banca extranjera que traerlos al país. Esta visión no ha cambiado y las Bases del Plan se la apropian. Esta lógica olvida que la consolidación del mercado interno es una buena protección contra la revaluación.

El ahorro financiero apenas es una de las formas de utilizar los excedentes de la bonanza. Habría otras alternativas. Con estos dineros se podría desarrollar infraestructura. El buen uso de los recursos durante las bonanzas es la mejor forma de prepararse para los momentos de recesión. La lógica no sería ahorrar hoy para gastar mañana, sino gastar hoy para generar dinámicas endógenas que permitan contrarrestar las situaciones perversas que se presenten

durante la crisis. Si el país consolida la infraestructura durante la bonanza crea una de las condiciones básicas para potenciar un desarrollo económico endógeno.

- 2.6** El Consejo Nacional de Planeación hace explícita la necesidad de construir estrategias que incluyan de manera transversal a las personas con discapacidad y sus familias. El componente de competitividad y crecimiento de la productividad, demandará de los distintos sistemas la articulación de acciones y estrategias hacia la inclusión de todos los sectores y grupos poblacionales. El actual diseño institucional en materia de discapacidad, sus ámbitos de gestión, las instancias técnicas a nivel nacional, regional y local, las entidades gubernamentales y organizaciones sociales, no se encuentran articuladas ni en capacidad de dar respuesta a ese tipo de demandas.
- 2.7** Preocupa al Consejo el silencio que el proyecto de Plan asume frente a la crisis financiera de la Educación Superior Pública. Como sabemos, la debacle presupuestal en la mayoría de las universidades estatales llegó por vía de la ingente ampliación de cobertura, sin que para ello se otorgara un reajuste presupuestal adecuado ni recursos adicionales. La situación es crítica, como en repetidas ocasiones lo han denunciado los rectores, y debe ser resuelta con una inversión considerable por parte del Estado.
- 2.8** La relación entre economía, ambiente y desarrollo social es evidente. Aunque el diagnóstico que soporta el eje transversal de gestión ambiental enfatiza en los efectos del deterioro ambiental sobre las condiciones de vida de la población, no se identifica la relación positiva entre gestión ambiental y desarrollo; falta mayor perfil en algunas de las metas y en todos los casos son ausentes los indicadores concretos.
- 2.9** Dado que el sector privado es el llamado a dar impulso a las “locomotoras” planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo por el Gobierno Nacional, y que las alianzas que puedan hacer estos dos actores se verán fortalecidas con un entorno económico favorable y una regulación adecuada, el Consejo Nacional de Planeación acoge el planteamiento del sector cooperativo para hacer posible un mayor impulso a la iniciativa empresarial cooperativa y de la economía solidaria. Las cooperativas juegan un papel relevante en la locomotora del sector agropecuario, e igualmente, en los apoyos transversales

relacionados con bancarización, formalización, e innovación y emprendimiento empresarial.

El Consejo Nacional de Planeación recomienda al Gobierno Nacional considerar el importante papel que desempeña en nuestra sociedad la economía solidaria, como un sector en crecimiento, con impacto en el desarrollo humano, que facilita el desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental del país, y como un facilitador en la construcción de capital social. La economía solidaria debe ser considerada como un instrumento activo de inclusión en los procesos económicos y sociales del país.

2.10 En las Bases del Plan hacen falta reconocimientos más explícitos en torno al carácter integral de la seguridad. Esta incluye, ante todo, la posibilidad de obtener los medios necesarios para que el hecho de vivir pueda realizarse en condiciones propias de la dignidad humana. Por esa razón, la lucha contra el crimen y el delito puede disminuir la violencia y la inseguridad, pero no por ello presupone la conquista de la paz. Por consiguiente, si la paz no es solo asunto de contrarrestar la violencia sino una situación social ligada a elementos tan fundamentales como la equidad, la dignidad, la tolerancia, la libertad, la solidaridad, la participación, la transparencia y la justicia, convocar a la construcción de paz exige responder con buen gobierno a las necesidades básicas de la población y garantizar, al mismo tiempo, el crecimiento económico sostenido y sostenible. La relación entre estos elementos es en doble sentido: se requiere paz para el crecimiento y se requiere crecimiento para la paz. A ello se liga, en forma indisoluble, una visión más comprensiva en torno a la defensa de los derechos humanos y la reparación de las víctimas de la violencia. Así debe enunciarse en el Plan de Desarrollo.

2.11 Las controversias de los últimos años entre la rama ejecutiva y la jurisdiccional, así como las presentadas entre las altas Cortes, han evidenciado la necesidad de garantizar y fortalecer la independencia judicial, como elemento esencial de la estructura orgánica de nuestro Estado de Derecho. No hay duda que ese rasgo está asociado en forma íntima con las características que históricamente corresponden a los Estados nacionales desde el advenimiento de la modernidad. Se trata, en efecto, del principio organizativo clásico de la división estatal en tres ramas del poder público, cada una con relativa autonomía en su organización y funcionamiento, como clave fundamental del equilibrio

institucional. La existencia y garantía real de ese principio es uno de los factores definitorios de la organización democrática.

- 2.12** Uno de los mayores problemas que azotan a Colombia en los últimos tiempos es el de la corrupción. Las Bases del Plan enfatizan el tema e incluyen diversas propuestas como el compromiso de formular una política integral de lucha contra la corrupción, la puesta en marcha de un sistema de información sobre el fenómeno y medidas para regular las costumbres políticas con la transparencia que merecen. No obstante, no se presenta un diagnóstico básico a partir del cual se construya la propuesta del Gobierno, no se fijan objetivos ni metas claras y susceptibles de medir.
- 2.13** No comparte el Consejo el tratamiento, en cierta forma homogéneo, que la redacción de las Bases del Plan le concede a los grupos étnicos. Al incluirlos en un solo acápite, breve y generalizante, se corre el riesgo de omitir la marcada diferencia que existe entre las poblaciones negra, afrocolombiana y palenquera, la población raizal y la población indígena. Por el contrario, debería abordarse de manera individual su caracterización, problemáticas, aspiraciones, marco normativo, acciones de cumplimiento, procesos organizativos y demás aspectos formales que les atañen.
- 2.14** Las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y los pueblos indígenas, cuentan con un marco normativo e instrumentos para la planeación de su desarrollo colectivo, que integran al detalle las aspiraciones, propuestas y conceptos del etnodesarrollo construidos por dichos grupos. El Consejo Nacional de Planeación manifiesta su respaldo a sus iniciativas y las asume como parte integral de sus propuestas.
- 2.15** Para los Pueblos indígenas la esencia de la vida es la conservación del territorio, porque de él surge todo lo necesario para vivir, allí se nace, se vive y se retorna. El territorio es un ser viviente, que piensa, siente, enseña, y es la fuente de nuestra vida espiritual y material. (Plan Integral de Permanencia y Pervivencia de los Pueblos Indígenas, Noviembre 3 de 2010).

El Consejo apoya la concepción según la cual el Estado, desde el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación, asumirá

la condición de preexistencia del Derecho Mayor, Ley de Origen, Ley Natural y Derecho Propio de los Pueblos Indígenas.

- 2.16** La propuesta para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de los derechos de las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014 Prosperidad para todos y todas, se sustenta en la pertinencia y necesidad de incorporar en forma transversal el enfoque de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género en la gestión del desarrollo nacional y local. Ello en concordancia con lo planteado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) como los pilares para lograr la prosperidad democrática, la prosperidad para todos y todas.
- 2.17** La Constitución Política manda que el Plan Nacional de Desarrollo incluya las estrategias y orientaciones generales de la política ambiental (artículo 339). En esta dirección, el Consejo recomienda que el PND formule de manera explícita la política ambiental y que establezca una diferenciación clara entre dos componentes principales de la misma: 1) las líneas estratégicas de la política ambiental, para garantizar la sostenibilidad ambiental del PND en su conjunto; y 2) los instrumentos de regulación ambiental directa, para garantizar la sostenibilidad ambiental del sector productivo y específicamente de las locomotoras de crecimiento.
- 2.18** La cooperación internacional (CI) ha adquirido una relevancia central tanto en el relacionamiento internacional del país, como en lo referente al apoyo político y económico de planes y programas de varias políticas públicas nacionales. Así mismo, ha adquirido relevancia la cooperación Sur-Sur en la que Colombia ya no sólo aparece como país receptor sino también como oferente. La CI es vista, entonces, como un elemento de la estrategia de internacionalización del país y, en este sentido, es preciso que en el Plan se haga claridad en la orientación que se le va a dar a la cooperación internacional y que se haga explícita una estrategia nacional de cooperación. El énfasis en la cooperación internacional también implica una mayor condicionalidad para la recepción de los recursos provenientes de la ayuda, así como la decisión de adoptar y cumplir efectivamente los estándares de respeto a los derechos humanos, la transparencia y la participación ciudadana.

2.19 El Consejo Nacional de Planeación declara parte sustancial de este concepto, los siguientes documentos:

- ✓ Conclusiones de las mesas de trabajo del XIV Congreso Nacional de Planeación, realizado en Yopal-Casanare durante los días 26, 27 y 28 de noviembre de 2010.
- ✓ Conclusiones emitidas en los Foros Regionales y Locales para la discusión de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, promovidos por el Consejo Nacional de Planeación en todo el país.
- ✓ Documento sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, suscrito por su presidente, Luis Alejandro Jiménez Castellanos, y avalado por el Consejero Teobaldo Ruíz Fonseca.
- ✓ Plan Integral de permanencia y pervivencia de los Pueblos Indígenas, avalado por el Consejero Martín Tenganá.
- ✓ Observaciones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, elaborado por la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas CNOA, cuya inclusión recomendó el Consejero Fredy Vega.
- ✓ Posición frente al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, presentada por la Confederación de Cooperativas de Colombia y avalada por el Consejero Carlos Acero.
- ✓ Documento titulado “La Conservación de la Amazonía como aporte al desarrollo nacional ético y responsable”, suscrita por el Consejero Olbar Andrade Rincón, Gobernador del Departamento del Amazonas.
- ✓ Propuesta para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres en el PND, presentado por las Consejeras Claudia Mejía Duque y Migdonia Rueda Bolaños, del Sector de las Mujeres en el CNP.
- ✓ Aporte presentado por el Consejero Juan Pablo Ruiz Soto como propuesta del Sector Ambiental al Plan Nacional de Desarrollo.

Así mismo, avala y presenta al gobierno nacional documentos de suma importancia, elaborados por reconocidas organizaciones sociales y administraciones regionales estatales. Entre ellas, figuran:

- ✓ Aportes para la construcción de una política pública de reconciliación y paz, elaborado por la Comisión de Conciliación Nacional de la Conferencia Episcopal de Colombia y las organizaciones sociales y cívicas que la acompañan en el “Acuerdo Nacional por la Paz y la Reconciliación”.
- ✓ Propuestas al Plan Nacional de Desarrollo, presentadas por el “Diálogo Nacional con el Sector Solidario”, diciembre de 2010.
- ✓ Documento presentado al CNP por el “Espacio de Coordinación de Iniciativas por una Plataforma Nacional de Juventudes en Colombia”.
- ✓ Aportes remitidos por la Gobernación de Nariño y la Alcaldía de Pasto.
- ✓ Documento elaborado por la Fundación Saldarriaga Concha “Personas con discapacidad, envejecimiento y vejez”, en relación con las Bases del Plan.
- ✓ Documento de trabajo de la SAC sobre el Plan de Desarrollo.
- ✓ Documentos de trabajo remitidos por la Asobancaria sobre el Plan Nacional de Desarrollo
- ✓ Documento de comentarios al Plan Nacional de Desarrollo realizado por los representantes de los grupos ambientalistas del país

PARTE II

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

1. Hacia la prosperidad democrática

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo son un documento que plantea aspiraciones y propuestas válidas para Colombia que implican superar etapas pasadas y desarrollar formas de gestión y políticas públicas distintas. Sin embargo, su extensión de 581 páginas, que incluye numerosos planteamientos con un gran detalle, parece excesiva. A fin de facilitar la apreciación de la visión estratégica y los conceptos principales del Plan, sería recomendable reducirlo a las cuestiones fundamentales en una extensión mucho menor, incluyendo los detalles y las caracterizaciones en anexos.

2. Convergencia y desarrollo regional

La diversidad regional es en Colombia, como en gruesa parte de América Latina, una realidad histórica. Los métodos de conquista y colonización a que fue sometido el territorio al sur del Río Bravo, el proceso estructural colonial, los sistemas de producción, las relaciones de trabajo, el aislamiento geográfico y la diversidad productiva, así como determinadas formas de enfrentar los aspectos sociales, demográficos y étnicos,

contribuyeron a crear, a lo largo del devenir histórico, notables diferencias regionales que moldearon una clara heterogeneidad social y cultural desde el temprano surgimiento de las aspiraciones nacionales.

La conformación topográfica de nuestra nación, el abrupto trazado de caminos o la ausencia de eficaces vías de comunicación y medios de transporte en un país cuyo poblamiento se hizo a partir del interior andino, realzaron la diferenciación regional que se afianzó, aún más, con las grandes brechas que el capitalismo tardío y su desarrollo desigual engendró en la sociedad.

En buena hora, el Plan Nacional de Desarrollo se proyecta sobre el reconocimiento de la diversidad regional, para “definir e implementar estrategias regionales diferenciadas de política que permitan la consolidación de las zonas de mayor desarrollo, e impulsar el crecimiento acelerado de las regiones rezagadas”. Se parte de la base de que el desarrollo se presenta desde las regiones, desde lo territorial y, por esa razón, se atribuye a lo territorial la importancia que merece en la construcción de una sociedad más incluyente. A partir de la movilización de sus capacidades endógenas – prosigue el Plan- se busca “definir programas que se adapten a las potencialidades y los requerimientos de cada región” (DNP, op. cit.: 24).

Loable el punto de partida, presenta el Consejo las siguientes sugerencias:

2.1 Las Bases colocan un gran énfasis en el desarrollo regional. Así mismo, la caracterización y reconocimiento que hacen de la situación socio-económica de las diferentes regiones es sumamente valiosa. Se hacen explícitos, por ejemplo, los niveles de ingreso, los porcentajes de la población con necesidades básicas insatisfechas y las tasas de crecimiento promedio anual durante los años 2000 y 2009 en las regiones del país. Todo lo anterior implica diferentes productividades y distintos niveles de desarrollo regional. Por lo tanto, se reconoce la necesidad urgente de acortar brechas y atrasos relativos que son inaceptables.

Lamentablemente, la solución estaría aún en proceso de construcción a través de un futuro “Programa Nacional para la formación y/o consolidación de corredores y áreas de desarrollo territorial mediante el cual se definan los componentes, las fases, recursos e instrumentos para promover e integrar corredores y áreas de desarrollo territorial”.

Las inversiones prioritarias, en particular aquellas que exige la infraestructura de transporte, vital para el desarrollo de las regiones y del país en general, no se mencionan. Por el contrario, la ausencia de un programa concreto de inversiones públicas por proyectos principales, que incluya características básicas, montos asignados, modalidad y plazos de ejecución, fundamental en todo Plan de Desarrollo, es una de las grandes omisiones. Las Bases del Plan deberían haber planteado una identificación de los proyectos prioritarios, un aumento de la inversión pública y una revisión de las normas de contratación pública. La emergencia creada por las lluvias subraya el problema y exige definiciones en la política fundamental del actual gobierno.

- 2.2** La estrategia, ruta y esquema operativo para conformar corredores y áreas de desarrollo territorial, solo presenta como metas de proceso la elaboración de cuatro documentos (DNP, op. cit.: 56). Igualmente, el Programa a diseñar solo tiene como perspectiva su formulación y no su aplicación. No queda clara la manera como se articulará con los lineamientos estratégicos regionales y el enfoque regional de desarrollo. El Plan plurianual de inversiones tampoco menciona proyectos específicos.

3. Crecimiento sostenible y competitividad

3.1 Tasas de crecimiento del PIB y de la inflación

Colombia debería plantearse una meta más ambiciosa en crecimiento, para alcanzarla en forma progresiva. Dicha meta es necesaria si se quieren superar los problemas de pobreza e inequidad en tiempos históricamente reducidos y si, además, no se quiere un país rezagado con respecto al desarrollo que otros logran.

Sin embargo, las Bases no plantean política ni meta alguna respecto a la inflación. El Plan debería incluirlas como los planes anteriores lo hicieron, por cierto en forma concertada con el ejecutor de la política monetaria, el Banco de la República. En la definición de la política y de la meta, en línea con la

inflación internacional, deberá tenerse en cuenta que tasas de inflación elevadas dificultan la inversión y el crecimiento.

3.2 Inversión y ahorro

Sin inversión no hay expansión de la capacidad de producción ni aumento de productividad y sin ellos no hay crecimiento económico, salvo episodios cortos, hasta que se agote la capacidad de producción ociosa que pudiera existir. Si se quiere crecer a tasas asiáticas de forma sostenida, la tasa de inversión debe ser también asiática.

Las Bases plantean una meta de inversión de 30%, compatible con la tasa de crecimiento de 6% anual pero no con una tasa de 10%. Pero aún para lograr una tasa de 30% se requiere que las actividades económicas adquieran una rentabilidad adecuada. La inversión en un determinado proyecto productivo, en un determinado sector, ocurre por razones de rentabilidad y riesgo: a mayor rentabilidad y menor riesgo se esperaría una mayor inversión.

La rentabilidad es una condición y una consecuencia de la competitividad. Si el precio al que se puede vender ese bien o servicio no supera los costos de producirlo, es decir, si la actividad no es rentable por unidad de producto, el productor no puede competir con ellos en el propio mercado nacional, con bienes o servicios similares importados, ni colocarlos internacionalmente.

Se requiere también que la tasa de interés sea reducida; tasas de interés elevadas reducen las oportunidades de inversión, en tanto obligan a los inversionistas a buscar actividades con rentabilidades mayores que puedan pagar dichas tasas de interés.

No es suficiente que el Plan identifique la necesidad de que las empresas colombianas sean competitivas en los mercados internacionales y domésticos (para competir adecuadamente con las importaciones). El Plan debe aclarar cómo lograr esa competitividad (y como se indica más adelante, ello no es cuestión de pedirles a los productores mayor productividad). Debe incluir también un planteamiento sobre la reducción de las tasas de interés a nivel internacional.

Por otro lado, los recursos de inversión provienen del ahorro interno, que proceden, a su vez, de las familias, empresas y gobierno, complementado

con el ahorro externo, es decir, con crédito externo o inversión extranjera directa. El Plan debería incluir una política integral para desarrollar el ahorro en la economía colombiana.

No basta mencionar cómo aumentar las cuentas de ahorro de las familias en el sistema bancario. Más importante resulta plantear cómo canalizar los fondos de pensiones hacia la inversión privada (actualmente orientados en su mayoría a financiar al sector público y a inversiones en el exterior), que constituyen prácticamente el ahorro acumulado de las familias y que a abril 2010 sumaban alrededor de 100 billones de pesos. Es clave, por ejemplo, desarrollar estrategias que posibiliten y estimulen la inversión de los fondos de pensiones en proyectos productivos del sector agropecuario, desarrollar el mercado de valores para promover la empresarización, y construir sistemas de información y formalización. A su vez, pretender aumentar más aún el flujo de ahorro de las familias sin incrementar sus ingresos, equivale a disminuir sus ya reducidos niveles de consumo.

La posibilidad de reducir en el corto plazo el déficit del gobierno y llevar así su tasa de ahorro a valores positivos parece ser reducida. Para el consejo resulta de la mayor importancia atender los problemas del déficit fiscal por la vía del gasto y el ataque frontal a la evasión y elusión de los impuestos. No obstante, el Plan debería proponer una reforma tributaria tendiente a hacer más amigable y sencillo el régimen fiscal, como se explica más adelante, y una re-priorización de los gastos gubernamentales en línea con dicho esfuerzo.

Recibir una mayor inversión extranjera directa depende claramente de las condiciones internacionales que se mencionan más adelante. Un mayor endeudamiento externo depende de si el país genera un superávit suficiente en la balanza comercial, la cual es ya fuertemente negativa. En esas condiciones es difícil esperar un crecimiento sustancial del ahorro externo.

De tal modo, la principal fuente de crecimiento del ahorro de la economía debería provenir del ahorro de las empresas, es decir, de sus utilidades. Para ello requieren vender mucho más, pues aumentarlas a partir de los volúmenes de venta actuales implicaría reducir los pagos salariales. La única posibilidad es haciéndolo en el mercado internacional; el mercado doméstico es pequeño porque los ingresos de las personas son pequeños. Vender más requiere mejores precios y menores costos, sin duda, empresas más

rentables y, como se señaló, más competitivas. Para reiterarlo, el Plan debe plantear con claridad cómo lograr esa mayor competitividad.

Las utilidades deben permanecer en poder de las empresas a fin de que puedan efectivamente invertirlas. Ello implica una reducción del impuesto a la renta. La tasa general actual de 33% es muy elevada respecto a las tasas que se pagan en otros países, aunque las empresas más grandes o mejor relacionadas tiendan a reducirla mediante excepciones específicas o participación en zonas francas que pagan el 15%.

El Plan debería plantear una reducción de la tasa de impuesto a la renta, a los niveles que se pagan en los países con los que se compite y la eliminación de excepciones específicas y reducciones tributarias por zonas francas, y gravar correspondientemente a los dividendos distribuidos.

3.3 La intermediación financiera: Mercados de crédito y de capitales

El Plan no sólo debería reconocer que los mercados de crédito colombianos son poco profundos y que el mercado de capitales es también reducido. Respecto a los mercados de crédito debería plantear medidas que reduzcan las tasas de interés de colocación, que reducen la demanda de crédito, restan competitividad a las empresas e inducen a la revaluación de la tasa de cambio. Así mismo, inducir a las empresas más grandes y con relaciones internacionales a financiarse en el exterior.

El Plan debería reconocer la presencia de fallas de mercado importantes que hacen que los mercados de crédito funcionen en competencia monopolística según el Banco de la República: opacidad en los precios, fidelización forzosa en varios productos bancarios por la prohibición (explícita o implícita) de pre-pagar deudas, y asimetría en la información que se expresa en las llamadas “letras menudas” de los contratos. Debería plantear consecuentemente una política regulatoria para superarlas, que implica necesariamente, como ya lo considera, el reforzamiento de la autoridad de competencia.

El Plan debería reconocer el impacto sobre el crédito de los reducidos medios de pago con relación al PIB que existen en la economía colombiana. Con poca liquidez, las familias y las empresas depositan pocos recursos en los bancos. Con ello existen pocos recursos para prestar y hay un incentivo para que las tasas de interés sean muy elevadas. El Plan debería tener una

propuesta de política monetaria (ver más adelante) como parte de la política económica general que apunte a resolver progresivamente esta situación.

Con relación al mercado de capitales, el Plan debería reconocer la importancia de la mencionada reducida liquidez sobre la profundidad del mismo, la relación que existe entre la tasa de impuesto a la renta y la reducida emisión de papeles por parte de las empresas, así como el impacto de las tasas de interés sobre la rentabilidad de las mismas.

Como parte de las medidas para profundizar el mercado de capitales y lograr una mayor emisión de títulos por parte de las empresas, el Plan debería plantear, como se indicó, la reducción de la tasa de impuesto a la renta y también la eliminación de las excepciones particulares y los beneficios de las zonas francas.

Para hacer más atractivo para los agentes con recursos adquirir dichos papeles, es decir, una mayor canalización de recursos hacia la inversión privada a través de la bolsa, el Plan debería promover la elevación de la rentabilidad relativa de las actividades productoras de bienes y servicios transables manufacturados, haciéndolas más competitivas. Estas actividades podrían alcanzar mayores niveles de demanda, requerirían, por lo tanto, mayor expansión productiva, y no se benefician de eventuales precios internacionales elevados. El Plan debería plantear también la disminución de las tasas de los títulos fiscales, en forma comparativa con las internacionales. Ello será posible si se logra reducir el déficit fiscal.

3.4 Las locomotoras del crecimiento

Las Bases han definido cinco “locomotoras de crecimiento”, es decir, aquellos sectores que al crecer más rápidamente jalonarían el crecimiento del resto de la economía: “Nuevos sectores basados en la innovación, el sector agropecuario, la vivienda, la infraestructura y el sector minero-energético” (DNP, op. cit.: 164).

Las innovaciones, sean en productos o en procesos tecnológicos, son consecuencia de la creatividad pero, sobre todo, de inversiones en investigación y desarrollo, ciencia y tecnología. Por definición, tales inversiones implican una gran incertidumbre en su rentabilidad esperada, mucho mayor que en cualquier otro proyecto o sector con productos o procesos conocidos, por cuanto sus resultados son inciertos.

Por tal razón, ya que el país no cuenta con empresas muy grandes, con gran capacidad de financiamiento, que requieran desarrollar e incorporar nuevos productos a su oferta para no perder mercado, sólo lograría un aumento notorio de la inversión en investigación y desarrollo, ciencia y tecnología, a partir de subsidios y apoyos estatales. El Plan debe subrayar el aprovechamiento de las experiencias exitosas en innovación y fortalecer con ellas la investigación y el desarrollo tecnológico.

Si se postula desarrollar productos y procesos innovadores, el Plan debería precisar y cuantificar, también, dichos subsidios y apoyos para garantizar su rentabilidad. En un contexto de debilidad fiscal, sólo será posible si el Plan plantea claramente, como se mencionó, una re-priorización de los gastos estatales.

La segunda cuestión es el énfasis en el sector minero-energético. Sin duda es acertado aprovechar los recursos naturales y exportarlos. Pero resulta contradictorio plantearlo y, al mismo tiempo, postular un aumento de la productividad, y reconocer que “La estructura productiva colombiana se caracteriza por una importante concentración en actividades primarias con limitada productividad” (DNP, op. cit.: 168)

A menos que la expansión minero-energética incluya un desarrollo manufacturero a partir de dichos recursos, el postulado anterior es contradictorio. Ello es obviamente un problema de rentabilidades relativas y, por lo tanto, de competitividades. El Plan debería contemplar una propuesta para lograr dicho desarrollo.

Por otro lado, el Plan debe expresar una política coherente respecto a la tasa de cambio a fin de revertir la trayectoria revaluacionista de los últimos años y su impacto negativo sobre la competitividad de los sectores manufacturero y agropecuario. Ello tiene que ver, ciertamente, con política monetaria, pero también, con política regulatoria y política fiscal

Si se espera desarrollar estos otros sectores, para lograr el aumento de la productividad que se plantea, particularmente el agropecuario, postulado como otra de las locomotoras, el Plan debe plantear una política monetaria y cambiaria mucho más activa que la actual, que conduzca a una tasa de cambio más estable y, sobre todo, mucho más competitiva y a menores tasas de interés.

En lo que se refiere a la locomotora agropecuaria, el Consejo llama la atención sobre ciertas expresiones de las Bases del Plan. Así, por ejemplo, se advierte en la pagina 179 un margen muy amplio para determinaciones en torno a la política arancelaria en el sector agropecuario colombiano, sin que ello sea consistente con el objetivo de incrementar la competitividad de la producción y sin consultar los intereses del sector privado. Para tal efecto, es clave que quede expresamente dicho en el mencionado documento, que la política comercial y la búsqueda de la competitividad se deben dar sin menoscabar unilateralmente las protecciones del sector frente a otros países.

Finalmente, no podemos dejar de expresar nuestra preocupación por cuenta del manejo de que se le da al tema hídrico, y en especial, en lo que tiene que ver con la construcción, manejo y administración de infraestructura hídrica. Sobre este particular es clave que el gobierno tome determinaciones de política.

3.5 Sector externo

El sector externo resulta vital para el desarrollo colombiano. Las Bases reconocen ese hecho y plantean la necesidad de ampliar y diversificar mercados internacionales. Más allá de plantear medidas para mejorar las relaciones internacionales, cuestión sumamente válida particularmente a partir de los conflictos diplomáticos recientes con los países vecinos, las Bases enfatizan la necesidad de abundar en tratados de libre comercio.

Sin embargo, tales tratados no son garantía de acceso a ningún mercado como lo atestigua la realidad internacional (China versus Canadá y México en el mercado estadounidense); la única garantía es que las empresas colombianas sean suficientemente competitivas. El Plan, como se ha indicado reiteradamente, debería proponer claramente cómo lograrlo. Y ello tiene que ver, principalmente, con los precios básicos. Por lo tanto, el Plan debería tener una propuesta sobre los mismos y, consecuentemente, de política económica.

3.6 Competitividad y productividad

El incremento de la productividad en las Bases resulta una cuestión casi mágica, útil para mejorar casi todo. Para incrementarla se plantea una serie de medidas de tipo administrativo. Sin embargo, teniendo los productores

chinos mucha menor productividad y siendo mucho más competitivos, es claro que no es la productividad la que determina el nivel de competitividad.

Las estadísticas mundiales indican que hay un margen importante para elevar la productividad en Colombia. Pero como lo precisan las mismas estadísticas, tener un nivel elevado de productividad significa estar desarrollado económicamente.

Las Bases insisten en la necesidad de que las empresas colombianas sean competitivas pero reduce la política de competitividad prácticamente al aumento de la productividad. Por eso, para mejorar la competitividad, insisten en cuestiones administrativas o, en el mejor de los casos, en soluciones sobre el mejor uso de los insumos o la reducción de los mismos para el mismo producto, como mejorar las vías de transporte o de comunicaciones. Por supuesto que ello es necesario pero es claramente insuficiente.

Dicha concepción no toma en consideración el rol de los precios básicos de la economía, es decir, los precios de los factores e insumos que intervienen en casi todos los procesos productivos: salario, tasa cambio, tasa interés, precios de servicios públicos e impuestos. Estos precios son los que definen los precios de venta y los costos de producción de los bienes y servicios. Es la relación entre ellos la que define si se es o no competitivo; es decir, si el bien o servicio se puede vender a un precio que supera el costo de producirlo.

Así, tales precios básicos son los elementos fundamentales en la definición de la competitividad. Sucede que para los bienes y servicios transables internacionalmente, es decir, para todos aquellos que pueden ser exportados o importados, el precio de venta lo define el precio en el mercado internacional nacionalizado por la tasa de cambio, los impuestos o subsidios indirectos y los costos financieros. Los costos respectivos de producción incluyen los pagos a los elementos del proceso productivo: mano de obra, capital, financiamiento, bienes intermedios cuyos precios se definen de la misma manera y que incluyen servicios públicos (electricidad, agua y comunicaciones). La manera con que se combinan dichos factores e insumos y la eficiencia con que se usan, es decir la tecnología y la productividad respectivamente, intervienen en la definición de dichos costos.

Si efectivamente se postula aumentar la competitividad de las actividades económicas a fin de lograr la meta de crecimiento al menos de 6%, el Plan debería no sólo tener una propuesta sobre productividad si no, sobre todo, un planteamiento claro sobre la estructura y los niveles de dichos precios básicos.

3.7 Contexto Internacional

Es conocido que la recesión colombiana de 1999-2000, cuya desaceleración se prolongó hasta por lo menos el 2003, fue consecuencia, en gran medida, de la crisis mundial que se originó en el Asia en 1998, agravada fuertemente por la crisis del sistema financiero doméstico, y que la desaceleración iniciada en el 2008 y continuada en el 2009 fue consecuencia de la Gran Recesión mundial de 2008-2009.

Es también de conocimiento público que como consecuencia de la Gran Recesión, actualmente la economía europea se encuentra en una crisis grave con posible empeoramiento, la economía estadounidense no logra aún recuperarse de manera sólida y no es nada claro que la economía china pueda sustituir sostenidamente a las dos anteriores para sostener el ritmo de crecimiento de la economía mundial.

Siendo notoria la marcada dependencia de la economía colombiana respecto al ciclo internacional, resulta sorprendente que las Bases no hayan previsto sus posibles evoluciones y las consecuencias de las medidas que los países desarrollados toman para compensarlas y, consecuentemente, no hayan considerado posibles respuestas a las mismas, incluyendo por ejemplo la constitución de un fondo fiscal para acumular recursos obtenidos durante los periodos expansivos que pudieran ser eventualmente usados durante los periodos de crisis, como sí hicieron otros países, nominalmente Chile.

El Plan debería considerar como punto de partida o referencia la relación existente entre la economía colombiana y la economía mundial y plantear, por lo menos, dos escenarios alternativos sobre dichas evoluciones posibles de esta última y sus consecuencias sobre la economía colombiana, con posibles respuestas en cada caso, sea para aprovecharla o contrarrestarla.

Siendo deseable reducir dicha dependencia, que genera una inestabilidad grande en el crecimiento de la economía doméstica, es necesario disminuir la importancia de la producción y exportación de materias primas y desarrollar

un proceso creciente de manufacturas, incluso a partir del desarrollo de los recursos minero-energéticos. Por ello, el Plan debería postular como la principal “locomotora” del crecimiento el desarrollo de las manufacturas a partir de los recursos minero-energéticos y agroindustriales, garantizando su competitividad internacional a partir de una gestión adecuada de los precios básicos.

3.8 Política económica

A la luz de todo lo anterior, resulta claro que la omisión más importante en las Bases es una propuesta consolidada y coherente de política económica. Sorprende una aspiración de crecimiento elevado y sostenido sin un planteamiento claro de cómo lograrlo a partir de los principales instrumentos conocidos; es decir, sin un planteamiento de política económica en sus vertientes fiscal, monetaria y de regulación. El Plan debe incluirla. Ello es, además, un mandato de la Constitución colombiana (Artículo 339).

El Plan, consecuentemente, debe incluir un planteamiento consolidado sobre los ingresos fiscales, sus proyecciones, la manera de obtenerlos y las requeridas modificaciones tributarias, no sólo para garantizar los ingresos fiscales necesarios si no para asegurar mayores niveles de competitividad a las actividades productivas transables y mayores niveles de equidad en la distribución del ingreso a los colombianos.

Debe considerar también proyecciones detalladas del gasto fiscal corriente y lo que es más importante, las prioridades del mismo y de las inversiones públicas. Tal priorización es claramente una opción política y debe resolverse políticamente. Pero importa establecerla reconociendo la dimensión de los gastos actuales en sus diversos rubros.

El Plan debe incluir no sólo un programa general de inversiones distribuidas por sectores administrativos y conforme a las líneas principales del mismo si no, como se señaló, que identifique los principales proyectos nacionales a cargo del sector público, con asignación de montos, financiamiento, modalidad y cronograma de ejecución, que sea consistente con el resto de las proyecciones fiscales y éstas con las macroeconómicas, a fin de facilitar la orientación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del Plan de Desarrollo.

Dicho en otras palabras, el Plan debe incluir una política y un programa fiscal con algún grado de detalle respecto a la estructura tributaria que se postula, a los ingresos tributarios y no tributarios, a los egresos corrientes y de inversión, por proyectos, y a su financiamiento.

Así mismo, el Plan debe incluir una política monetaria. No es posible plantear una política económica en una economía de mercado sin política monetaria. Debe incluir metas de inflación, de tasa de cambio y de tasas de interés, y un planteamiento sobre el comportamiento de los medios de pago, las reservas internacionales y la política de crédito, más allá de consideraciones administrativas sobre bancarización y microcréditos. Resulta, como se indicó, que los niveles de tasa de cambio y de tasa de interés son particularmente importantes en la definición de la competitividad de las actividades económicas transables, tanto de las que exportan como las que compiten con importaciones.

Es cierto que la programación y la ejecución de esa política monetaria es responsabilidad del Banco de la República como banco central. Pero, al respecto, la Constitución manda que el Banco de la República ejerza sus funciones en coordinación con la política económica general. Para que dicha coordinación pueda darse, la política económica general, en sus vertientes fiscal, monetaria y de regulación, debe ser explícita y por mandato del artículo 339 de la Carta Magna, debe estar incluida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, las Bases consideran la conveniencia de una adecuada competencia en los mercados y plantean fortalecer la autoridad de la Superintendencia de Industria y Comercio para tal fin. Sin embargo, no llegan a plantear una regulación económica comprensiva y coherente.

El Plan debe postular esa política de regulación que promueva la eliminación de fallas de mercado en varios mercados de servicios importantes, como los mercados de crédito, como se señaló, o los de comunicaciones e incluso los de los seguros médicos que están sujetos a una serie de fallas como las indicadas (precios opacos, fidelizaciones forzosas de los clientes, asimetría en la información) que impiden su comportamiento en competencia adecuada. Será la forma de lograr que sus equilibrios sean eficientes y que las actuales ineficiencias no se trasladen al resto de los agentes económicos que usan sus productos, llámense financieros, de comunicaciones o seguros de salud, restándoles competitividad.

4. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social

4.1 Equidad y prosperidad

En las Bases del Plan de Desarrollo se utilizan tres nociones de equidad: intergeneracional, social y regional. El análisis de las tres nociones de equidad permite organizar el conjunto de estrategias y objetivos del proyecto de Plan.

La equidad intergeneracional subyace a numerosas consideraciones, pero está especialmente ligada a la locomotora minero-energética. La noción también se aplica a otros temas como los cambios generacionales en educación, los avances en el desarrollo regional de largo plazo, la ampliación de la esperanza de vida, etc. En la lógica del proyecto de Plan, la equidad intergeneracional busca que los hijos tengan un mejor nivel de vida que los padres. Para que ello sea posible, es necesario que las generaciones presentes se preocupen por garantizar un mejor bienestar para las generaciones futuras.

La equidad intertemporal podría mirarse desde tres ópticas. La primera es el ahorro, la segunda es la creación de valor agregado, y la tercera es la relación costo/beneficio en una perspectiva de largo plazo. Las Bases del Plan le dan toda la importancia a la primera lectura y solamente hacen comentarios marginales sobre las otras dos aproximaciones.

4.1.1 El ahorro de los excedentes minero-energéticos

Las Bases del Plan muestran las enormes potencialidades minero energéticas que tiene el país. En los tres sectores (eléctrico, hidrocarburos y minería) las posibilidades son enormes. Las Bases enfocan el ahorro con el mismo criterio que la regla fiscal: los excedentes se guardan durante las épocas de bonanza para gastarlo en los momentos de crisis. El bienestar presente se pospone en aras del bienestar futuro.

Tal y como está concebido en las Bases del Plan, este principio es equivocado. Siguiendo la orientación de la regla fiscal, las Bases consideran que durante la bonanza se debe ahorrar para poder gastar durante la crisis. Se supone, entonces, que la mejor protección frente a las crisis futuras es el

ahorro financiero. Este enfoque no es conveniente por tres razones. En primer lugar, porque es incompatible con el resto del plan. Segundo, porque la experiencia pasada no ha sido exitosa. Y tercero, porque el ahorro financiero no es la única manera de prepararse para el período de las vacas flacas.

Puesto que el proyecto de Plan no propone una reforma tributaria estructural, se requieren recursos adicionales para que las locomotoras avancen de manera adecuada. La experiencia pasada no ha sido exitosa. En los noventa se creó el fondo de ahorro y estabilización petrolera (Faep) con la intención de ahorrar los excedentes de la bonanza. Efectivamente, el dinero se ahorró pero nunca se gastó. Además, el ahorro financiero que existe en el país es muy grande. Los fondos de pensiones tienen más de \$80 billones, que podrían apalancar proyectos de infraestructura, renovación urbana y vivienda.

Una de las razones que más ha motivado el ahorro ha sido el temor a la enfermedad holandesa: la abundancia de dólares lleva a una revaluación del peso, que acentúa las importaciones y deteriora la producción nacional. En los noventa, cuando se creó el Faep, se dijo que era preferible tener los dólares ahorrados en banca extranjera que traerlos al país. Esta visión no ha cambiado y las Bases del Plan se la apropian. Esta lógica olvida que la consolidación del mercado interno es una buena protección contra la revaluación. Además, debe recordarse el pensamiento cepalino de los años sesenta y setenta (Prebisch, 1981): las reservas ayudan a mejorar la productividad y la competitividad porque abaratan el precio internacional de los bienes de capital.

El ahorro financiero apenas es una de las formas de utilizar los excedentes de la bonanza. Habría otras alternativas. Con estos dineros se podría desarrollar infraestructura. El buen uso de los recursos durante las bonanzas es la mejor forma de prepararse para los momentos de recesión. La lógica no sería ahorrar hoy para gastar mañana, sino gastar hoy para generar dinámicas endógenas que permitan contrarrestar las situaciones perversas que se presenten durante la crisis. Si el país consolida la infraestructura durante la bonanza crea una de las condiciones básicas para potenciar un desarrollo económico endógeno.

En las Bases del plan la secuencia temporal ahorro → gasto no es clara. Se reconoce la pertinencia de ahorrar ahora, pero no precisa la dinámica del

gasto. Sería más conveniente aprovechar los excedentes para consolidar la infraestructura, de tal forma que se convierta en la principal protección de la economía colombiana durante los momentos de crisis.

4.1.2 La creación del valor agregado

Las Bases del Plan reconocen que la economía colombiana no se ha industrializado, y que continúa dependiendo de la extracción de bienes primarios. La estructura productiva continúa su proceso de reprimarización:

“La economía colombiana ha sido poco innovadora: la canasta de exportaciones de hoy no es muy diferente a la que teníamos hace dos décadas, con la diferencia de que nuestra dependencia de los recursos minero-energéticos es cada vez mayor” (DNP 2010, p. 12).

Este diagnóstico es adecuado. Sin embargo, en las Bases del Plan no hay claridad sobre la forma como la locomotora minero-energética evitará que el proceso de reprimarización continúe. No hay propuestas que permitan encadenar la actividad extractiva a la creación de valor agregado. Y tal vez la mayor dificultad radique en la coordinación de la locomotora minero-energética con la locomotora que hala el desarrollo rural.

La distribución de usos del suelo determinada por los títulos mineros otorgados, riñen con prioridades agrícolas y ambientales. Colombia no avanza hacia el desarrollo industrial. Todo lo contrario: la actividad económica se reprimariza. La canasta de las exportaciones no es de naturaleza industrial, a pesar de las continuas declaraciones del gobierno y del proyecto de Plan a favor de la consolidación del empresariado y del estímulo a la industria. El país todavía no sigue la senda propuesta por Kaldor (1957, 1966), para quien la estabilidad y la sostenibilidad de la economía depende, en última instancia, de la dinámica industrial.

La creación de valor agregado debe realizarse de tal manera que mejore la productividad, que en el contexto del Plan proyectado, juega un papel estratégico. Sin embargo, al considerar la productividad media, el Plan aborda el tema minero-energético de una forma muy ambigua. Por un lado se dice que la productividad es crucial para el desarrollo industrial y para el mejoramiento de la competitividad. Y por otro lado se dice que la lógica extractiva tiene que ser modificada con el fin de que aumente la generación

de valor agregado. La crítica a la actividad minero-energética choca con los resultados que se observan cuando se evalúa la productividad media.

4.1.3 La relación costo/beneficio en una perspectiva de largo plazo

En Colombia no se han realizado estudios costo/beneficio que ponderen las ventajas y los daños de la actividad minero-energética, desde una perspectiva que vaya más allá de los cálculos estrictamente financieros de cada proyecto. En el largo plazo los excedentes financieros pueden ser muy pequeños frente a los daños ambientales. Las proyecciones financieras de las Bases del Plan apenas cubren los próximos 4 años. Este horizonte de tiempo tan estrecho no permite tener una visión contextual de largo plazo. Una ponderación juiciosa de los beneficios y de los daños del sector podría llevar a la conclusión que la explotación de varias minas tendría que posponerse.

Aunque la Bases reconocen que la institucionalidad es débil y que los mecanismos de control son frágiles, no se proponen acciones correctivas radicales. Frente al deterioro ambiental y la evidencia del cambio climático (Ideam 2008), las Bases hacen propuestas de mitigación y adaptación que no ponen en tela de juicio una lógica productiva que ha llevado a distorsiones inaceptables.

4.2 Equidad social

La equidad social es la segunda noción de equidad que se presenta en las Bases del Plan. Aquí es necesario tocar dos temas: la brecha de pobreza y la política distributiva, y el empleo.

4.2.1 La brecha de la pobreza y la política distributiva

Las Bases retoman las conclusiones de la Mesep (2009): la incidencia de la pobreza se ha reducido en el campo y la ciudad, pero la brecha se ha ampliado. Esta separación entre el campo y la ciudad es una de las expresiones de la falta de convergencia.

Para disminuir la pobreza, el proyecto de Plan insiste en la relevancia del crecimiento, de la productividad y la competitividad, pero no le da la importancia que merece al llamado crecimiento pro-pobre (Kakwani, Khandker y Son 2004). Desde esta perspectiva, para que el crecimiento

efectivamente permita luchar contra la pobreza es necesario que esté acompañado de políticas que favorezcan la distribución del ingreso y de la riqueza. Las Bases no le dan suficiente importancia a los temas distributivos y, finalmente, no consideran relevante que el crecimiento sea redistributivo. La mirada corta de las Bases del Plan no permitirá superar la trampa de pobreza.

Se estima que, en los próximos cuatro años, las cinco locomotoras incrementarán el crecimiento económico del país en 1.7 puntos porcentuales por año, reducirán la pobreza durante el cuatrienio en cerca 1.2% y la indigencia en cerca de 1.0%, y adicionalmente disminuirán la tasa de desempleo en 26 puntos básicos por año (DNP 2010, pp. 55-56).

La modesta reducción del Índice de Gini (de 56.6 a 54.3) es una clara manifestación de la poca importancia que las Bases del Plan le atribuyen al tema distributivo. La desigualdad del ingreso permanecerá a niveles relativamente altos, ya que un Gini de 54.3 todavía es muy elevado. Debe recordarse que este Gini resulta de las encuestas de hogares, así que es un Gini de ingreso, y no incluye la distribución de la riqueza. La concentración de la riqueza es considerablemente mayor que la del ingreso.

La disminución de la concentración del ingreso y de la riqueza requiere una reforma tributaria estructural. El gobierno, y así se refleja en el proyecto de Plan, no ha mostrado ninguna intencionalidad de modificar de manera sustantiva la estructura impositiva del país. Tampoco tiene interés en mejorar el recaudo efectivo, que apenas es del 14% del PIB.

Según el proyecto de Plan, la política tributaria es poco progresiva (DNP, 2010: 98). Pero, frente a este diagnóstico acertado, no hay propuestas. Las Bases del Plan desconocen las enormes potencialidades de los tributos al suelo y al desarrollo urbano. Los prediales apenas se mencionan tres veces y de forma marginal. Las plusvalías aparecen una sola vez, y no se les da ninguna importancia. El gobierno debería usar parte de los excedentes de las regalías para modernizar el Instituto Agustín Codazzi, con el fin de actualizar los catastros y mejorar el recaudo predial, sobre todo el rural.

En las Bases del Plan no se propone ninguna secuencia que permita entender de qué manera se logrará la secuencia de reducción de la pobreza. Por ejemplo, a la locomotora minero-energética se le asocia una incidencia de la pobreza de 41.2%, pero no se explica cuál es el mecanismo que

permitirá lograr este propósito. Podría hacerse un comentario similar para cada una de las locomotoras.

La heterogeneidad intertemporal es una de las razones que impide entender la forma como cada locomotora puede incidir en la lucha contra la pobreza. La interacción entre la vivienda y el ingreso es mucho más directa que entre la innovación y el ingreso, que requiere un período de tiempo mucho más largo. Mientras que la política pública que incentiva la vivienda incide en el ingreso en un período de tiempo relativamente corto, los impactos de la innovación toman mucho más tiempo y no son tan directos.

4.2.2 El empleo

La política de empleo de las Bases del Plan termina privilegiando las condiciones de oferta (costos laborales) frente a las de la demanda. Preocupa que se mantenga esta perspectiva cuando el proyecto de Plan reconoce que la tasa de desempleo de Colombia es una de las más altas de América Latina. Si la lucha contra el desempleo ha fracasado, como se reconoce, no tiene sentido mantener las mismas políticas.

A pesar de que la alternativa de la demanda se ha aplicado con éxito en otros momentos de la historia del país, las Bases del Plan la desconocen. El proyecto de Plan plantea tres estrategias para mejorar el empleo: la reducción de los costos laborales, la formalización del mercado laboral y el fortalecimiento de la educación.

La reducción de los costos ha girado alrededor de los parafiscales. La ley 100 de 1993 fundó la financiación del sistema general de salud y seguridad social (Sgsss) en las cotizaciones de los trabajadores y empleados afiliados al régimen contributivo.

Las necesidades de financiación se tradujeron en un aumento considerable de los aportes provenientes de la nómina. Este esquema de financiación fracasó. Para que el régimen contributivo efectivamente sea el pilar, es necesario que el empleo formal se consolide y que el número de personas que cotizan crezca con el paso del tiempo. Después de la expedición de la ley 100, la política económica no incentivó la contratación formal. El propio gobierno ha estimulado la flexibilización del mercado laboral (ley 789 de 2002). Argumentando que los menores costos laborales favorecen la

creación de empleo, le ley 789 creó condiciones propicias para que el mercado del trabajo se informalizara.

Estas circunstancias están obligando a que la financiación del Sgsss se incline hacia el modelo público. Y, entonces, es indispensable volver a la financiación a través de impuestos generales. Las Bases del Plan no hacen este diagnóstico pero sí reconocen que la financiación del Sgsss debe inclinarse nuevamente hacia los impuestos. Este procedimiento no es explícito sino indirecto. Según el proyecto de Plan, el gobierno reconocería como parte del impuesto a la renta la contribución parafiscal de los jóvenes entre 18 y 25 años. Este tipo de solución es parcial porque todavía no se acepta que la salud y la seguridad social tienen que ser financiadas con impuestos generales.

La alternativa propuesta en las Bases del Plan tiene una doble dificultad: no resuelve el problema de empleo y es una respuesta tímida a la necesidad de que la salud y la seguridad social recurran a los impuestos generales.

La formalización del mercado laboral tampoco soluciona el desempleo estructural. Las Bases confunden dos dinámicas distintas. Una cosa es que las empresas pequeñas desarrollen la tecnología, amplíen los mercados y mejoren las condiciones de sus trabajadores, y otra cosa es ampliar los espacios de la legislación para que personas que laboran en condiciones deplorables coticen a la seguridad social y estrechen sus vínculos con las aseguradoras y el sistema financiero. El primer tipo de formalización es adecuado. El segundo no logra cambiar las condiciones estructurales que mantienen altas tasas de desempleo.

Finalmente, las Bases del Plan consideran que la educación favorece el empleo porque si los jóvenes están bien preparados tienen mayores opciones de encontrar empleo. Adicionalmente, la educación se manifiesta en una mayor productividad del trabajo. La relación entre educación y empleo está bien planteada pero es incompleta. Primero, porque los avances en el sistema educativo tienen que mirarse desde una óptica que va más allá del mercado laboral. La educación mejora el capital humano pero, sobre todo, mejora la capacidad humana (Sen 1997). Segundo, porque la educación favorece el empleo únicamente si la estructura productiva es dinámica y si, efectivamente, la industria está necesitando trabajadores. Retomando a Keynes (1936), sin demanda agregada y sin inversión industrial no hay empleo.

En lugar de proponer alternativas consistentes con el crecimiento pro-pobre y de modificar la estructura tributaria con el fin de hacerla más progresiva, el gobierno insiste en fortalecer los programas sociales de tipo asistencial. Los programas de pleno empleo de corte keynesiano deberían ser prioritarios. Pocos meses antes de su muerte, Vickrey (1997) lanzaba un manifiesto trans-keynesiano recordando la urgencia de poner en primer plano la generación de empleo. Es necesario tener una visión del mundo trans-keynesiana: Keynes debería permearlo todo! No sólo los análisis del mercado laboral sino, sobre todo, los del mercado financiero.

Los programas asistenciales deberían ser transitorios. En Colombia está sucediendo todo lo contrario. Las familias atendidas aumentan y la Red Juntos continúa extendiéndose. Hay un error de percepción que las Bases del Plan mantienen. El ahorro financiero al que se hizo referencia debería ser el punto de partida para la generación de empleo. No es conveniente guardar los excedentes. Los recursos adicionales tienen que gastarse en el mejoramiento de la infraestructura y en la consolidación del mercado interno. Esta opción tiene tres ventajas. Prepara al país para las épocas recesivas, incentiva el empleo y mejora el ingreso.

4.3 Equidad regional

El gran acierto del Plan es su percepción de la importancia del desarrollo regional. El reconocimiento explícito de que en Colombia las regiones no están convergiendo (Galvis y Meisel 2001, 2009).

La propuesta de regionalización es interesante para ordenar proyectos, pero es insuficiente para que efectivamente permita la convergencia y la disminución de las brechas. También es muy valiosa la forma como se plantea la relación entre la dinámica del campo y de las ciudades.

El fortalecimiento de la ciudad-región favorece la consolidación de procesos endógenos virtuosos. El campo no se entiende sin la dinámica de las ciudades. Y la calidad de la vida urbana no es posible sin la protección de las cuencas, los bosques y, en general, el medio ambiente. La disfuncionalidad campo/ciudad se manifiesta, entre otros hechos, en el crecimiento de la importación de alimentos básicos. El país ha renunciado a la seguridad alimentaria y la búsqueda de este propósito no está bien integrada a la locomotora agrícola.

Tal y como están planteadas, las zonas rompen con el sistema urbano-rural que es central en el análisis regional de las Bases. Habría convergencia únicamente si las regiones se fortalecen alrededor de las ciudades como polos gravitacionales. Desde esta perspectiva, no tiene sentido, por ejemplo, que Cali esté por fuera de la región Pacífica, que Bucaramanga no esté en la región oriente. Consideraciones similares podrían hacerse a propósito de Villavicencio y Sogamoso. Con esta distribución pierden fuerza los corredores urbanoregionales. Los corredores de desarrollo de cada región deben estar articulados a la ciudad que tengan la mayor posibilidad de actuar como polo gravitacional.

Para que la propuesta de desarrollo regional sea exitosa debe integrarse con tres proyectos que actualmente se discuten en el Congreso: la ley orgánica de ordenamiento territorial, la ley que redistribuye las regalías, y la ley de restitución y tierras. La emergencia invernal ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia un ordenamiento territorial que respete el ambiente, que favorezca la convergencia y que cree condiciones para que los asentamientos poblacionales favorezcan la inclusión.

Las Bases del Plan consideran importante reformar la ley 388 de 1997. Debe tenerse presente que la norma tiene enormes potencialidades que no se han utilizado. Los municipios todavía no utilizan los instrumentos que les brinda la ley para el ordenamiento del territorio.

4.4 Formación de capital humano y desarrollo de competencias

En las Bases del nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la educación es un componente transversal y relevante. Sus objetivos aparecen en los ejes que estructuran la propuesta, con énfasis en los acápite “crecimiento sostenido” e “igualdad de oportunidades” (Capítulos III y IV de las Bases del Plan). El Consejo Nacional de Planeación encuentra cinco puntos críticos para el análisis del tema:

4.4.1 Concepto sobre la Educación

El punto más crítico y al mismo tiempo crucial con respecto a la Educación, refiere al concepto que sobre la Educación misma adopta y soporta el proyecto de Plan. La educación es considerada “el instrumento

más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad” (DNP, op. cit.: 79).

Más contundente que los planes anteriores, las metas de la Educación se dirigen ahora, en forma exclusiva, a la formación de “capital humano”; a la formación acorde y pertinente con los requerimientos de la economía, centrada en el desarrollo de competencias, dedicada a mejorar el vínculo entre educación y trabajo, a establecer nuevas vías desde la educación hacia el empleo y a convertir ciudadanos en “miembros productivos de la comunidad” (DNP, op. cit.: 80). En términos literales y concretos del proyecto de Plan, la educación, antes que educación, en el sentido académico y pedagógico del término, es “formación de capital humano”.

Para las Bases del Plan 2010-2014, el papel estratégico de la educación se ubica bajo la perspectiva del trabajo, en las competencias laborales, en la adecuación de capacidades, habilidades y destrezas personales para el empleo productivo. Solo allí reside la esperanza, la posibilidad de inclusión, de movilidad social: “solo las personas que completan estos niveles de competencia laboral podrán potenciar el desarrollo económico del país por su mayor productividad” (DNP, Ibid: 81).

Esta visión de la educación ha sido criticada en diversos enfoques pedagógicos por su carácter economicista. Aunque no es una posición unánime del Consejo Nacional de Planeación, diversos sectores allí presentes consideran que con ella se burla la responsabilidad del Estado y se coloca en cabeza de los particulares la suerte de la inclusión a través del mercado laboral. Con esta definición, se sostiene, las diferencias sociales, la desigualdad, no son responsabilidad del Estado ni del sistema económico imperante; no son producto de categorías históricas concretas sino de la formación en competencias, de las destrezas y habilidades que logre alcanzar cada sujeto para el trabajo. Una vez más, la equidad y la movilidad social no son ofrecidas con igualdad de oportunidades por el Estado; como sabemos, ellas dependen del capital escolar acumulado; pero no de cualquier capital, ante todo de aquel que consulte las competencias adquiridas por cada sujeto en función del empleo productivo.

Frente a ello, la pedagogía y las ciencias esgrimen una contradicción de fondo: la formación bajo el estricto objetivo del empleo, inmersa en la adquisición de competencias laborales, es simplemente capacitación. Esta última se limita, en efecto, a generar habilidades y a fomentar destrezas para

la ocupación, para la vinculación al mercado laboral productivo. La educación, por el contrario, debe formar para la vida, para servir a la sociedad, para el avance de la ciencia, para la reivindicación del saber y la dignidad. Ya lo dijo en anterior concepto el Consejo Nacional de Planeación:

“La formación en términos instrumentales de “éxito y eficiencia” no es formación, es capacitación y se limita, por tanto, a las cualidades y destrezas que el individuo necesita para ingresar al mercado laboral y para “aumentar la productividad”. Las condiciones de vida no dependen necesariamente de la educación ni determinan la generación de ingresos o el estado de pobreza. En palabras de Juan Carlos Tudesco, director de la UNESCO, “no se le puede pedir a la educación que resuelva los problemas de un modelo económico excluyente, se necesitan programas sociales de empleo, vivienda, salud y nutrición que acaben con la brecha que hay entre ricos y pobres”¹ (CNP, Concepto, 2007).

4.4.2 Homogeneidad y estandarización

Un segundo aspecto criticable en materia educativa, es la insistencia del proyecto de Plan 2010-2014 en la calidad educativa bajo los parámetros de evaluaciones universales constantes que obligan a la homogeneidad y estandarización del saber impartido. La evaluación, y en ello coinciden las teorías pedagógicas, no puede ser la panacea para medir la calidad. Menos aún en un país diverso, pluricultural y multiétnico, en una sociedad heterogénea con raigambres regionales y francamente desigual. Por el contrario, bajo estas condiciones, cualquier evaluación masiva, uniforme, estandarizada y homogénea, rompe con los paradigmas formativos, con la autonomía escolar y los Proyectos Educativos Institucionales; reduce la educación a los aspectos cognitivos, memorísticos y técnicos, conduce a la exclusión y menosprecia los complejos factores integrales, culturales, sociales y de valores que la evaluación difícilmente mide.

La evaluación de la calidad de la educación se ha convertido en prioridad de los sistemas educativos en todo el mundo. A partir de sus resultados se toman las decisiones políticas que determinan el rumbo de la educación de la primera infancia, de la educación básica y media, de la educación superior y para el trabajo. Por tanto, es necesario diseñar una estrategia para la recuperación, sistematización y análisis de información pertinente, desde la

¹ Juan C. Tudesco. “Los niños necesitan más que un cupo”. En, *El Tiempo*, agosto 31 de 2003.

cual se diseñen y desarrollen los lineamientos básicos de la política educativa. Como lo plantea SOCOLPE (2002) una estrategia de este tipo se constituye en un “sistema complejo”, en “un conjunto de elementos relacionados por nexos múltiples, capaz -cuando interactúa con su entorno- de responder, de evolucionar, de aprender y de autoorganizarse” (Morín, citado por SOCOLPE, 2002: 5).

Una estrategia de evaluación del Sistema Educativo debe articular los resultados de las investigaciones del campo pedagógico y educativo, los distintos niveles y ámbitos en los que se lleva a cabo el sistema educativo, quienes se educan y quienes ofrecen educación, así como la experiencia educativa acumulada en el sector. Una articulación de este tipo permitirá:

- ✓ Tener en cuenta múltiples variables que exceden cualitativa y cuantitativamente las que proceden de las evaluaciones censales y estandarizadas.
- ✓ “Reconocer las expectativas en relación con las cuales los desempeños se valoran socialmente en un contexto. En lugar de una estandarización ideal que no rige la vida de los actores educativos, se trata de establecer las variables mediante las cuales se configura la acción educativa de manera singular” (SOCOLPE, 2002: 18).
- ✓ Construir criterios sobre la educación, que superen la obviedad y la “naturalización” de las ideas que se reiteran de manera cíclica en los planes de desarrollo (por ejemplo la formación de competencias, el concepto de capital humano o la relación educación - sector productivo).
- ✓ Fomentar la interacción entre los diversos actores educativos, en la perspectiva de lograr mayores niveles de participación en la definición de políticas educativas.
- ✓ Articular datos provenientes de estudios cuantitativos y modelos cualitativos, para favorecer la interacción de diversas voces autorizadas sobre educación y no solo aquellas apoyadas en estudios estadísticos.

4.4.3 La crisis financiera de la Educación Superior Pública

Un tercer aspecto preocupante es el silencio que el proyecto de Plan asume frente a la crisis financiera de la Educación Superior Pública. Como sabemos, la debacle presupuestal en la mayoría de las universidades estatales llegó por vía de la ingente ampliación de cobertura, sin que para ello se otorgara un reajuste presupuestal adecuado ni recursos adicionales. Pero no solo ello: el crecimiento alcanzado por las universidades hizo tambalear el esquema de financiamiento de la Ley 30 en tanto, por otro lado, las instituciones se vieron obligadas a mejorar sus indicadores, sometidas a procesos de acreditación y profesionalización de sus docentes, a modernizar su infraestructura para responder con calidad a los retos contemporáneos de la ciencia y la tecnología, y a cumplir con las crecientes exigencias comunicacionales, pedagógicas e incluso legales.

Al respecto, es pertinente recordar la crítica situación por la que atraviesan las universidades públicas, concisamente definida en otro escrito avalado por el Consejo Nacional de Planeación:

Con un presupuesto cada vez más reducido, la Universidad pública pasó de una cobertura del 35 % al 52 %, aumentó la creación de nuevos programas curriculares en pregrado y posgrado, cualificó a sus docentes, fortaleció la investigación con grupos y redes reconocidos en altas categorías e indexación de revistas, incrementó la infraestructura física de laboratorios y nuevas tecnologías, salones, bibliotecas y centros de documentación, propició las salidas de campo y las publicaciones de docentes y estudiantes, adquirió material de apoyo para los procesos de enseñanza-aprendizaje e impulsó procesos de acreditación, internacionalización, regionalización, extensión y conexión con el sector empresarial sin contrapartidas del gobierno nacional.

Aún así, la universidad pública soportó también las decisiones legales que le exigieron igualdad en aspectos prestacionales para los docentes ocasionales, de hora-cátedra y supernumerarios administrativos, que le obligaron a ampliar los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y en Pensiones y a incrementar los gastos adicionales en el régimen prestacional. La Universidad aportó, igualmente, los descuentos en matrículas para sufragantes, de acuerdo con las Leyes 403 de 1997 y 815 de 2003, y continuó con la atención al régimen salarial y prestacional docente.

Todo lo anterior, por supuesto, descompensó el presupuesto ya reducido y convirtió en estructural el problema de financiamiento, al punto de colocar a las Universidades en su más bajo tope de equilibrio y subsistencia (Atehortúa et. al, 2010).

4.4.4 Educación e igualdad

Un cuarto aspecto problemático que hace parte del proyecto de Plan, es la manera como se entiende la igualdad de oportunidades para la prosperidad social. Allí se caracterizan de manera diferencial los grupos étnicos, los niños de 0 a 12 años y los adolescentes de 12 a 18; la población desplazada, la población mayor vulnerable, las mujeres, y los grupos con discapacidad y necesidades educativas especiales. Para cada grupo se fijan un conjunto de procedimientos que buscan operar sobre estos grupos poblacionales para que superen sus condiciones de vulnerabilidad y logren vincularse productivamente al crecimiento económico que se espera logre el país.

Los procedimientos propuestos, sin embargo, no consideran los grupos a los que se refieren como sujetos de la política, no incluyen dentro de sus estrategias políticas, los avances y resultados de los grupos sociales que se han asociado para defender sus intereses y sus derechos y para convertir sus demandas en materia de debate público (Gutiérrez, 1999).

Para el Consejo, es necesario vincular a las redes de mujeres, a los grupos étnicos, a los grupos de jóvenes y niños que han trabajado de manera articulada en iniciativas locales o regionales, para participar activamente en el logro de sus objetivos. Las escuelas y universidades están saturadas de programas que se fundamentan en la construcción de equidad (de género, étnica o social), participación o justicia, pero no son acogidas por carecer de pertinencia, por no estar asociadas a las necesidades que las mismas comunidades han identificado como propias, y que están arraigadas en un currículo oculto que mantiene las formas de discriminación (Arango, 2004).

4.4.5 Educación Media

Finalmente es importante anotar que el Plan de Desarrollo no se ocupa en forma pertinente de la Educación Media. Este nivel educativo busca completar y perfeccionar la formación ciudadana, ofrecer las mismas

oportunidades de desarrollo de las capacidades intelectuales, preparar para el ingreso a la educación superior o a la educación para el trabajo y “generar oportunidades de exploración, descubrimiento y desarrollo de intereses y aptitudes (intelectuales, artísticas, físico-deportivas, técnicas) que permitan al estudiante orientarse hacia diversas opciones de estudio, trabajo y realización personal (Gómez, Díaz y Celis, 2009:14)”.

Aunque la educación media tiene todas estas funciones, en el Plan de Desarrollo no se propone una política orientada al desarrollo de este nivel educativo, lo cual hace que persistan y se agudicen los siguientes problemas (Ibid, p.23)”:

- ✓ Se considera un nivel posbásico no obligatorio, acerca del cual el Estado ha venido dejando de hacerse responsable en la definición de sus fines y de la asignación de recursos
- ✓ Se le atribuye un carácter de “puente a la educación superior”, con escaso valor ocupacional para sus egresados
- ✓ Se ofrece un currículo acorde con la prueba de estado, lo cual hace que pierdan importancia los otros saberes que no son medidos por este tipo de instrumentos. Esto empobrece la experiencia educativa y cultural de los estudiantes
- ✓ No se ofrecen programas de educación para el trabajo de tipo creativo e innovador

Es importante incluir la educación media dentro del Plan de Desarrollo, a partir del análisis crítico de lo que ha pasado en los últimos años con este nivel de formación. Su reducción a grados de escolarización para la prueba de estado, ha minado su carácter como escenario de formación para la ciudadanía activa y para la selección profesional.

4.4.6 Una queja generalizada:

Los recursos del Sistema General de Participaciones dirigidos al sector educativo en el componente denominado de calidad, no son suficientes para atender el funcionamiento de las instituciones públicas educativas y menos aún para la adecuación de sus plantas físicas e inversión en medios o ayudas pedagógicas y didácticas. En los foros

regionales adelantados por el Consejo Nacional de Planeación, la queja más reiterada se dirigió a la limitación de los recursos al cubrimiento escaso de la nómina docente, sin permitir crecimiento ni inversión educativa. La ampliación de cobertura, si bien funcionó en las cifras estadísticas, no pudo combatir la deserción con eficacia, arrebató calidad a la educación y la puso a funcionar en medio de la precariedad. Los esquemas, por tanto, deben revisarse.

4.5 Política integral de desarrollo y protección social. Discapacidad y adulto mayor

El Consejo Nacional de Planeación hace explícita la necesidad de construir estrategias que incluyan de manera transversal a las personas con discapacidad y sus familias. En ese sentido, acoge las siguientes propuestas para cada uno de los ejes y capítulos en el Plan Nacional de Desarrollo:

4.5.1 Eje de Innovación

- ✓ **Formulación e implementación de un rediseño institucional hacia el fortalecimiento del Sistema Nacional de Discapacidad**

El componente de competitividad y crecimiento de la productividad, demandará de los distintos sistemas la articulación de acciones y estrategias hacia la inclusión de todos los sectores y grupos poblacionales. El actual diseño institucional en materia de discapacidad, sus ámbitos de gestión, las instancias técnicas a nivel nacional, regional y local, las entidades gubernamentales y organizaciones sociales, no se encuentran articuladas ni en capacidad de dar respuesta a ese tipo de demandas. Existen disparidades en las distintas entidades, en los tipos de estrategias que se adelantan y no existe la posibilidad de encontrar, con claridad, una instancia técnica que permita interlocución entre los sistemas y plena articulación de sus acciones.

El actual diseño institucional pondera la gestión en el marco de programas sectoriales aislados y tradicionales, sin dejar la posibilidad de acciones integrales, interinstitucionales e intersectoriales. Se carece de un enfoque multidimensional del desarrollo social.

El Sistema de Formación de Capital Humano SFCH, adoptará las medidas necesarias que permitan crear condiciones de inclusión social para aquellos grupos poblacionales que, por razón de sus limitaciones (físicas, sensoriales, cognitivas e intelectuales), requieran de acciones complementarias para la adquisición de competencias y, por ende, la posibilidad de acceso al mundo productivo. Para ello, el Sistema Nacional de Discapacidad SND y su nuevo diseño institucional, deberá prestar todo su concurso para asesorar técnicamente al Sistema de Formación de Capital Humano SFCH, estableciendo una agenda conjunta hacia la creación o ajuste de lineamientos, programas y acciones, que posibiliten a las personas con discapacidad ingresar al mercado laboral.

✓ **Formalización laboral y empresarial incluyentes a través de Pactos de Productividad**

En el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo y en las estrategias de formalización laboral allí contenidas, se plantean mecanismos y estímulos a la formalización laboral a través de la creación de Instituciones del mercado y protección social. El Sistema Nacional de Intermediación Laboral (SNIL), estimulará la creación de Pactos de Productividad con el fin incentivar la promoción de acuerdos y alianzas para la formación, capacitación laboral y generación de capital humano de personas con discapacidad, incorporando modelos de inclusión laboral exitosos y potenciándolos para que sean desarrollados en las estrategias productivas regionales. Estos pactos de productividad involucrarán a los diferentes gremios industriales y económicos, a las Cajas de Compensación Familiar, para que se promueva una política de inclusión laboral efectiva, se busquen los modelos y estrategias para que las personas con discapacidad puedan ingresar al mercado de trabajo y se garantice su permanencia.

✓ **Promoción y creación de Agendas Intersectoriales para la articulación de iniciativas público–privadas para el desarrollo local inclusivo**

A partir del enfoque de desarrollo regional propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo y desde su perspectiva endógena, cobra importancia la movilización de los actores, recursos y capacidades locales hacia la inclusión. Esta “competitividad sistémica”, resultante de la movilización general de la sociedad, de una región o de una localidad, promoverá la

articulación de las diversas dimensiones del desarrollo y potenciará las riquezas propias de las regiones hacia la inclusión social.

Para materializar dicho postulado, es necesario que se promuevan agendas de diálogo, concertación y acción, con iniciativas público–privadas, que permitan integrar estrategias de inclusión al mundo del trabajo de las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables. Estas agendas involucrarán a organizaciones locales y diversos actores sociales para que se informe acerca de los objetivos de la estrategia, de su justificación, sus implicaciones y sus exigencias, desde un punto de vista técnico y administrativo. Se informará, igualmente, su programación, las responsabilidades que a cada uno le competen, los recursos disponibles y comprometidos, así como las modalidades de su ejecución, seguimiento y evaluación.

✓ **Fortalecimiento e Innovación de organizaciones del tercer sector hacia la competitividad, en la lucha contra la pobreza y la desigualdad**

Esta estrategia debe potenciar la capacidad de los actores sociales e incrementar su motivación para participar activamente en los procesos de desarrollo regional y local. En tal sentido, es necesario implementar un proceso de fortalecimiento institucional de las organizaciones del “sector ciudadano”, que permitan incorporar una mirada distinta, no tradicional, del quehacer social, para alcanzar una plena inclusión educativa y laboral. Dicho fortalecimiento, al mismo tiempo, puede fortalecer la capacidad de interlocución y articulación de las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias, con una participación cualificada.

Complementando el mismo propósito, las organizaciones sociales de discapacidad que han generado estrategias tradicionales de inclusión laboral en el plano local, requerirán la incorporación de estrategias innovadoras, cercanas a las demandas institucionales en el plano laboral, articulándose con los desafíos propios del Sistema Nacional de Formación del Capital Humano y generando procesos de transformación y cambio hacia este propósito.

✓ **Diálogo Social incluyente para el fomento de la productividad y la formalización laboral en articulación con instancias de**

participación ciudadana, veeduría técnica, e inversionistas privados

Los Diálogos para el Fomento de la Productividad y la Formalización Laboral propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, deben tener un mayor alcance en relación con la inclusión laboral de las personas con discapacidad y respecto a las iniciativas público-privadas que puedan acompañar ese propósito.

✓ **Aprovechamiento del uso de las tecnologías de la información y la comunicación TIC`s para la inclusión social y la productividad**

Es importante impulsar estrategias que permitan la inclusión social de las Personas con discapacidad, a través del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación. Por medio de este aprovechamiento, las personas con discapacidad podrán adquirir competencias específicas que les permitirá ingresar con mayor facilidad al mercado del trabajo. Para ello, a través del Ministerio de Tecnologías de la información y la comunicación, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación y el SENA, establecerán los acuerdos para el desarrollo de una agenda que permita acelerar la adquisición de procesos de formación, capacitación y cualificación del capital humano, articulados con los procesos de formalización e intermediación laboral.

4.5.2 Eje Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social

✓ **Rediseño Institucional de Sistema Nacional de Discapacidad SND y creación de instancias técnicas de soporte**

Este proceso requiere un análisis sobre el actual diseño institucional a efecto de establecer los mecanismos de gestión en discapacidad y actualizar y fusionar las entidades e instituciones adscritas al tema (Instituto Nacional de Ciegos INCI e Instituto Nacional de Sordos INSOR) con un enfoque de inclusión social y no como segmento poblacional. Así mismo, para desarrollar una institucionalidad técnica que permita asesorar y orientar a todo el sistema de promoción social en el desarrollo de las distintas estrategias particulares y garantizar el ajuste de los servicios del sistema de salud de acuerdo con las necesidades que la población requiere.

✓ **Detección y atención temprana de la discapacidad en la primera infancia**

Deben desarrollarse estrategias encaminadas a la detección y atención temprana en discapacidad para la primera infancia. A través del sistema integral de salud, se diseñarán e implementarán acciones encaminadas a la detección temprana, incluyendo la revisión de los esquemas de valoración del desarrollo, los signos de alerta en discapacidad y la atención integral. De la misma manera, se tendrán en cuenta los mecanismos comunitarios que permitan la detección y se incorporarán las estrategias para que aquellos niños y niñas con alguna limitación, accedan oportunamente a los servicios de habilitación correspondientes.

✓ **Estrategias de Prevención y promoción ajustadas a discapacidad**

En la lógica del mismo Plan Nacional de Discapacidad, de atender a la población con anticipación al riesgo y no en la enfermedad, es importante que se creen acciones por parte del sistema y los agentes que intervienen en él, para que se desarrollen estrategias orientadas a la prevención de la discapacidad, no solo desde la primera infancia, sino durante todo el ciclo de vida.

✓ **Ajuste y aumento de la oferta pública de los servicios de rehabilitación en el marco del sistema de atención integral**

Los servicios de rehabilitación son indispensables para fortalecer la capacidad de los servicios de salud en el marco de una oferta permanente hacia la rehabilitación integral. De estos procesos de rehabilitación dependerá en gran medida que las personas con discapacidad puedan ser incluidas en el sistema educativo, en el mercado laboral y en los procesos de participación, entre otros. Para tal objetivo, se crearán estrategias para que la oferta pública de los servicios de rehabilitación contemple el acceso a ellos, cercano a las comunidades, y estableciendo esquemas diferenciales de atención para las zonas rurales.

El Ministerio de la Protección Social, conjuntamente con los entes territoriales, establecerán rutas de atención que faciliten el acceso, minimicen los trámites, e incluyan en el Plan Obligatorio de Salud aquellos servicios de

rehabilitación que no sean fragmentados sino continuos y sistemáticos, en función del desarrollo de las personas con discapacidad y sus familias.

4.5.3 Educación

✓ **Estrategias focalizadas para aumentar la oferta educativa y asegurar el acceso a la población excluida con discapacidad**

Con base en la igualdad de oportunidades, se incorporarán estrategias para ampliar y fortalecer los esquemas de la oferta educativa para las personas con discapacidad en la educación inicial, educación básica, media y secundaria, educación superior y educación para el trabajo. En particular, se implementarán acciones que permitan que las escuelas, colegios y universidades, tanto públicas como privadas, incorporen medidas tendientes a desarrollar políticas inclusivas, atendiendo los postulados de la inclusión social y el enfoque de derechos. Se hará énfasis particular en las estrategias de acceso de aquellos jóvenes que por su limitación (cognitiva, sensorial, física o mental) y por su edad cronológica, requieran de apoyo complementario en su transición a la vida adulta. De la misma manera, se establecerán las acciones para asegurar que la oferta educativa cuente con los apoyos necesarios, con recurso humano suficiente y formación permanente de docentes, articulado con los entes territoriales.

✓ **Formación y acompañamiento docente tendiente al incremento de la calidad de la formación en el sistema educativo**

Es importante incluir dentro de la estrategia contemplada en el Plan, relacionada con la ampliación y fortalecimiento de esquemas de prestación del servicio educativo para poblaciones diversas y culturales, el desarrollo de estrategias de formación, asesoría y acompañamiento a los maestros para la inclusión social. Para ello es necesario incorporar esquemas de formación docente, la flexibilización de los procesos pedagógicos y los sistemas de evaluación, así como ajustes razonables en función de las necesidades individuales, para que estos procesos pedagógicos sean incluyentes, fundados sobre las competencias básicas de las capacidades propias de las personas y garantizando personal especializado y equipos multidisciplinarios en las escuelas, colegios y universidades para ese objetivo. De igual manera, se implementarán estrategias de formación docente y actualización permanente a través del uso de tecnologías de la información y la comunicación, comunidades de práctica y gestión del conocimiento.

✓ **Implementación de una estrategia de incentivos para la educación a la población con Necesidades Educativas Especiales**

Para dar un paso hacia la innovación educativa que permita trascender del enfoque asistencial hacia un enfoque que promueva el desarrollo humano, en el acceso a la educación superior y la formación posgradual, se crearán mecanismos permanentes para que los jóvenes y profesionales con discapacidad puedan acceder a becas y créditos con requisitos flexibles.

Se promoverán estrategias para la consecución de recursos de inversión estratégica en educación inclusiva a través de alianzas público-privadas y programas de responsabilidad social empresarial. Se propiciarán diálogos permanentes con las universidades y establecimientos de educación superior para facilitar la inclusión educativa.

4.5.4 Sistema de Promoción Social

✓ **Acciones de Promoción Social para el fortalecimiento comunitario hacia la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias**

Es necesario incorporar estrategias de promoción social complementarias que permitan la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias. Por tal razón, se implementarán programas sociales y ajustes razonables en los existentes, tendientes a que no solo las personas con discapacidad y sus familias puedan acceder a la oferta estandarizada de servicios sociales del Estado, sino que estos sean pertinentes a las necesidades particulares de este grupo poblacional, en aspectos como la accesibilidad y acceso a la información oportuna de dichos programas. Así mismo, se establecerán acciones de coordinación con la oferta programática de las diferentes entidades del orden nacional, que permitan un apoyo técnico-administrativo con la capacidad y el compromiso de contribuir eficazmente al éxito de las acciones que se lleven a cabo dentro de las estrategias regionales y locales. Entre los objetivos se buscará generar acciones comunitarias pertinentes a la realidad regional y local, fortalecer las redes sociales regionales y locales en discapacidad, así como la participación comunitaria local.

- ✓ **Formulación e implementación de estrategias comunitarias para el fortalecimiento de las familias y cuidadores de personas con discapacidad hacia la igualdad de oportunidades**

Uno de los aspectos en donde se deben incorporar medidas específicas en relación con la promoción social, se encuentra en minimizar el impacto de la exclusión social en el núcleo familiar de las personas con discapacidad y sus cuidadores. Es necesario incorporar acciones específicas de promoción social, en donde a través de la acción comunitaria, mejoren las condiciones de las personas, se promueva la asociatividad y se generen mecanismos para el acceso a la oferta de servicios. Con ese objetivo se implementaran modelos o estrategias de intervención basadas en la comunidad, en donde no solo se involucren las personas con discapacidad, sino también las familias y cuidadores; estrategias que permitan la formación, información, y desarrollo de habilidades hacia las personas con discapacidad, la familia, la comunidad, los profesionales de la salud, y todos aquellos que participen en la provisión de servicios sociales.

Estos procesos de promoción social buscarán la autogestión de recursos, políticas, programas y proyectos que mejoren las condiciones de vida, amplíen las capacidades de las personas con discapacidad, generen cambios en los imaginarios sociales desde el ámbito local, movilicen a la ciudadanía en la consecución de oportunidades y mejoren la respuesta gubernamental.

A través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Ministerio de la Protección Social, se desarrollarán lineamientos específicos en relación con los cuidadores y se implementarán estrategias para el fortalecimiento de redes sociales locales y regionales.

- ✓ **Ampliación de la capacidad técnica de los entes territoriales para la promoción social efectiva y la sostenibilidad de procesos de desarrollo comunitario**

Es importante que el Sistema Nacional de Discapacidad pueda establecer un diálogo y coordinación permanente para que las acciones contempladas en los programas de Juntos, puedan incorporar una mirada diferencial en materia de discapacidad y sus familias. Para ello se buscará implementar procesos de capacitación y actualización a los equipos humanos y cogestores del programa Juntos, para que puedan identificar los factores de

riesgo y ser articuladores en el marco de la oferta de servicios estatales. Igualmente, es importante implementar programas de asesoría técnica a los entes territoriales para el abordaje de estrategias encaminadas a superar las asimetrías en la capacidad institucional, con el fin de incrementar los niveles en la calidad, eficiencia y pertinencias de estos servicios sociales y realizar la evaluación del alcance de estas estrategias.

4.5.5 Consolidación de la paz

- ✓ **Promover la divulgación e implementación de la Convención de los Derechos Humanos de las Personas con discapacidad**

En el enfoque de Derechos Humanos que las Bases del Plan proponen, es importante incluir una estrategia permanente y sistemática de divulgación y conocimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad, que promueva el cambio de imaginarios sociales. Se considera importante, en esa dirección, divulgar la Convención de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad y construir una interlocución adecuada con las diferentes instancias del orden nacional, regional y local, para que se adopten las medidas hacia su implementación. Este proceso estará liderado por el Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la República.

- ✓ **Implementación de una estrategia incluyente de acceso a la justicia para las personas con discapacidad y sus familias.**

Deben establecerse estrategias integrales que permitan a las personas con discapacidad y sus familias, contar con el acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás personas. Se desarrollarán ajustes en los procedimientos teniendo en cuenta la edad, el tipo de limitación y los ajustes razonables en materia de apoyos, recurso humano (interpretes, guía interpretes entre otros), y se implementarán estrategias de información y divulgación de los derechos de las personas con discapacidad.

4.5.6 Envejecimiento y vejez

- ✓ **Promover un diálogo nacional y regional sobre envejecimiento y vejez hacia la concreción de líneas estratégicas intersectoriales para su implementación.**

La necesidad de incorporar un diálogo permanente sobre envejecimiento y vejez está estrechamente ligado al hecho de pensar la sociedad Colombiana del futuro, la visión de país y el alcance del bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas con las realidades del presente. Lo que hoy se aborde, se desarrolle y se implemente, tendrá repercusión concreta en las personas que en la actualidad, siendo jóvenes, tendrán el beneficio de disfrutar lo que en este momento se discute, se acuerde y se concrete.

Desde esa lógica, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 debe incorporar en sus estrategias la promoción de un diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad, agentes públicos y privados, organizaciones, y por supuesto actores que representen las necesidades poblacionales, para que juntos aborden temas como los referidos al sistema y modelo pensional, a las acciones sobre el Sistema de Protección social, el Sistema Nacional de Formación de Capital Humano y el Sistema de Intermediación Laboral que inciden en las políticas públicas, programas y proyectos sobre envejecimiento y vejez. Todo ello, sobrepasando la perspectiva asistencialista y caritativa propia de las tradicionales formas de ver la vejez, hacia una perspectiva de derechos materializable en la realidad local.

✓ **Acciones contingentes sobre la exclusión prematura del mercado del trabajo e incorporación productiva en el marco de la Seguridad Económica de las personas mayores**

Se diseñarán e implementarán estrategias que permitan frenar la exclusión prematura de las personas mayores en el mercado del trabajo. Para ello será necesario analizar las consecuencias de la estructura económica actual del país, que promueven y sostienen dependencia y pobreza de las personas mayores debido a la desigualdad. Teniendo en cuenta las potencialidades en el marco de la innovación y de la estructura económica de las locomotoras, será necesario incorporar en el Sistema de Intermediación Laboral medidas para ampliar las oportunidades de las personas mayores en el mercado laboral y la generación de ingresos, ya sea a partir de pactos de productividad o programas de responsabilidad social empresarial, con el concurso de las Cajas de Compensación Familiar. De esta manera las personas mayores podrán contribuir al sistema pensional y asegurar, desde la perspectiva de los ingresos, una pensión que corrija las desigualdades sociales.

Así mismo, se implementarán medidas tendientes a reflexionar sobre las alternativas pensionales no contributivas, que permitan sobrepasar la mirada tradicional de subsidios y que promuevan el ahorro para la vejez. Se implementarán acciones en el marco de la Promoción Social que generen la adopción de una renta/o ingreso básico universal para las personas mayores en situación de pobreza y/o fragilidad socioeconómica con el fin de mantener la capacidad autónoma, de disponer y usar de forma independiente un ingreso suficiente y permanente en la vejez.

- ✓ **Actualizar, modificar y potenciar la política de envejecimiento y vejez, incorporando acciones con enfoque de derechos sobre el sistema de protección y promoción social.**

Es importante la actualización, modificación y concreción de acciones en el marco de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, con respecto a las estrategias desarrolladas en el Plan Nacional de Desarrollo. Para ello se incorporará una estructura funcional de participación de los distintos actores, y se creará un Plan Estratégico de Acción liderado por el Ministerio de la Protección Social, donde exista un desmonte progresivo de las acciones de carácter asistencial. Igualmente, se harán coherentes las políticas de envejecimiento y vejez con la perspectiva total del ciclo de vida, las diferencias de género y las alternativas que permitan determinar las medidas tendientes a ajustar el modelo y sistema pensional.

- ✓ **Articular las oportunidades de apalancamiento económico de las locomotoras y áreas económicas de innovación, con las estrategias de inclusión laboral de las personas mayores.**

A través de estrategias innovadoras en el marco de la formalización laboral y empresarial, se incorporarán estrategias de inclusión al mercado de trabajo para las personas mayores, que permitan explorar y explotar áreas que no generen competencia con el mercado de los jóvenes. La preservación de la memoria histórica y el conocimiento cultural, por ejemplo, constituyen un saber propio de los adultos mayores. Para ello será necesario insertar estas estrategias en la planeación regional y local, para movilizar recursos y conocimiento.

- ✓ **Asistencia técnica regional y local para la concreción de líneas de acción sobre envejecimiento y vejez con enfoque de derechos.**

En el marco de las acciones de asistencia técnica en las estrategias de promoción social, se hará énfasis en la implementación de un proceso de asistencia técnica regional y local por parte del Ministerio de la Protección Social y otras entidades responsables, que conduzca a un fortalecimiento de las capacidades locales y a la articulación intersectorial en la atención y promoción social de las personas adultas mayores, hacia el mejoramiento de la calidad de vida.

Esa asistencia técnica debe contener un abordaje multidimensional de la situación de vejez, en donde se integren todos los elementos propios del desarrollo humano. De la misma manera, se incorporarán acciones diferenciales en las estrategias de promoción social propias del eje de igualdad de oportunidades, que conjuntamente con la estrategia “Juntos”, puedan incorporar programas de asistencia social de manera integral, focalizar los recursos para los adultos mayores en condiciones de pobreza o indigencia, y generar acciones en el marco de la seguridad alimentaria, la salud y el uso del tiempo libre, proyectados a la productividad.

✓ **Fomento de la Participación y el ejercicio de la ciudadanía activa de las personas mayores en los asuntos públicos**

Es importante Incorporar estrategias que permitan fortalecer la participación informada y decisoria de las personas mayores en espacios de socialización, organización y representación en los temas que le interesan o le afectan. Para ello se promoverá la asociación, organización y conformación de redes sociales de apoyo a personas mayores, como mecanismo de control de la gestión pública para exigir la garantía de sus derechos y en consecuencia el ejercicio del buen gobierno. Será necesaria, con dicho propósito, la implementación de acciones educativas que permitan el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación TIC`s para el ejercicio responsable del control social y el acceso a la información en forma oportuna.

✓ **Implementación de estrategias diferenciales para el acceso a la salud, la promoción de hábitos de vida saludable y el ejercicio de una vida adulta activa y saludable**

El Sistema de Protección Social establecerá, en el marco de la Seguridad Social Integral, las acciones que permitan garantizar el acceso, la disponibilidad, el acceso, suficiencia con oportunidad y calidad, a los

programas de promoción de salud, prevención primaria, protección específica y detección temprana, tratamiento oportuno y rehabilitación, para las personas mayores, mediante la ampliación y el mejoramiento del Sistema de Protección Social Integral en Salud. Igualmente se garantizará el reconocimiento e inclusión de los saberes y prácticas culturales en medicina tradicional y ancestral de las personas mayores, pertenecientes a las diferentes comunidades rurales y étnicas, de acuerdo con la normatividad vigente. Para ello es necesario fortalecer modelos y programas de salud y medicina familiar, con atención diferenciada para las comunidades rurales y urbanas, así como el conocimiento y fortalecimiento del sistema de referencia y contrarreferencia que brinde acceso y continuidad en todos los niveles de atención en salud para las personas mayores.

El Plan Nacional de Desarrollo adoptará medidas para garantizar el acceso a elementos terapéuticos en rehabilitación y medicamentos, en condiciones de igualdad para las personas mayores y con prioridad sobre aquellas en situación de fragilidad socioeconómica. Ocurrirá lo mismo en la promoción de programas dirigidos a fomentar la salud mental para todas las personas en proceso de envejecimiento.

4.6 Políticas diferenciadas para la inclusión social

4.6.1 Grupos Étnicos. Consideraciones Generales

Las recomendaciones para el Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014 (PND) en el componente grupos étnicos, no pretenden ser la hoja de ruta para el Gobierno Nacional en el direccionamiento de la política para estos grupos. Las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras, raizales y los pueblos indígenas, cuentan con un marco normativo e instrumentos para la planeación de su desarrollo colectivo, que integran al detalle las aspiraciones, propuestas y conceptos del etnodesarrollo construidos por dichos grupos.

La propuesta presentada por las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, hace apuestas importantes que podrían ser, dependiendo de su enfoque y desarrollo formal, de gran importancia en el avance de los grupos étnicos. Una de estas es la *regionalización*, que a primera vista sugiere el diseño del desarrollo en un modelo que tenga en cuenta las características particulares

de la georeferenciación hecha por el Gobierno, tomando como unidad regional a los municipios que integran cada una de estas. Sin embargo, surgen preocupaciones frente a las contradicciones que plantea un modelo de desarrollo con un agresivo plan de intervención territorial en lo que se denominan las “locomotoras” y los objetivos de protección y restablecimiento de derechos de los grupos étnicos. Esto sin contar la dicotomía evidente en las Bases, entre desarrollo económico y sostenibilidad ambiental.

Un análisis prospectivo de esta situación, remitirá al Gobierno a la valoración de modelos de desarrollo alternos propuestos por las comunidades y al establecimiento de mecanismos de diálogo y concertación permanentes que permitan conciliar las distintas visiones sin enfoques excluyentes o exclusivistas. Teniendo en cuenta este y otros elementos que surgieron del estudio del Plan para este efecto, se presentan las siguientes recomendaciones:

✓ **Instrumentos para la planeación del desarrollo de los grupos étnicos**

1. Incorporar como elemento integral del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, los instrumentos de planeación que amparados por un marco normativo, han construido los grupos étnicos.
2. Incorporar en su totalidad el “Plan Nacional de Desarrollo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras 2010 -2014: Hacia una Colombia Pluriétnica y Multicultural con Prosperidad Democrática” y articularlo a las políticas, planes, programas e inversiones que se generen para el conjunto de la nación.
3. Articular, conjuntamente con el Plan de Desarrollo de Comunidades Negras, “El Plan Integral de Largo Plazo para Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”, el cual surge de un arduo ejercicio de reflexión y concertación al interior de la población negra afrocolombiana, palenquera y raizal, y cuyo cumplimiento aún no se hace efectivo ni en el 10% de lo que este propone. Este Plan, por ser un ejercicio con una mayor construcción en tiempo y como su nombre lo indica, visión de largo plazo, es una carta de navegación importante de cuya base parte el desarrollo de instrumentos como el PNDA actual.

4. Incorporar en su totalidad, el Plan Integral de Permanencia y Pervivencia de los Pueblos Indígenas, y dar cumplimiento a los acuerdos firmados entre el Gobierno Nacional (actual y anteriores) para el avance de las condiciones de vida y desarrollo sostenible y sustentable de los territorios indígenas.

✓ **La coyuntura climatológica y su impacto en los grupos étnicos**

5. Partiendo del análisis etnográfico de las zonas afectadas por la ola invernal, y la evidencia de que en un número importante de estas son habitadas por población afrocolombiana, es importante tomar medidas diferenciales que maximicen los recursos proyectados para la inversión (aproximadamente 10 billones) en la reconstrucción y asistencia de emergencia a dichas zonas, a fin de que esta coyuntura redunde en el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida, acceso a servicios, infraestructura, educación y etnoeducación, etc., de estas comunidades.

✓ **Los grupos étnicos en la estrategia de regionalización**

6. En cuanto a la regionalización, es perentorio tener una caracterización real de la población negra, afrocolombiana, palenquera, raizal e indígena del país en el marco de esta nueva visión, a fin de que en el desarrollo de este proceso diferenciado no resulten invisibilizadas u homogeneizadas en los diagnósticos que se realicen, políticas públicas que sean diseñadas y/o inversiones programadas. La regionalización, en aras de un impacto real en la superación de las condiciones de pobreza que viven poblaciones enteras afrocolombianas e indígenas en zonas establecidas como corredores, debería partir de la base de un análisis estratégico de su acumulado histórico, cultura, apuestas colectivas de etnodesarrollo y barreras estructurales que limitan avances significativos hacia una equidad e inclusión real.

✓ **Plan Plurianual de Inversiones y el panorama fiscal**

Si bien se considera relevante la inclusión de un rubro presupuestal específico para grupos étnicos dentro del Plan Plurianual de Inversiones, queda la inquietud sobre si será esa la asignación total de inversión para el enfoque diferencial que proponen las Bases del Plan,

o si se harán esfuerzos reales por transversalizar dicho enfoque al total de la proyección de inversión. Por tanto se recomienda:

7. Diseñar con base en los diagnósticos regionales y análisis que realizará el Gobierno como parte de la *regionalización*, la estrategia de inversión diferencial para los grupos étnicos en el conjunto de inversiones que se tienen programadas para el desarrollo nacional. Ésta (la estrategia de inversión diferencial) debe incorporarse a las áreas críticas como educación y etnoeducación, infraestructura vial, vivienda, protección social, entre otras.
 8. En consideración de la inconveniencia de implantar mecanismos rígidos, como una ley de la regla fiscal en el corto y aún mediano plazo, en la medida en que se mantengan las condiciones de anormal volatilidad financiera internacional y las repercusiones duraderas de hechos sobrevinientes como la ola invernal; se recomienda que el Estado adquiera una gran responsabilidad en la coordinación y financiación de las acciones público–privadas que se deben llevar a cabo para atender la grave problemática económica, social y ambiental en el país. Además, ha de adelantarse decisiva y comprometidamente una política macroeconómica gubernamental proactiva y anti-cíclica².
- ✓ **Niveles de convergencia y articulación entre el orden territorial y el nacional**
9. Generar una verdadera política de complementariedad y articulación de los Planes de Desarrollo Nacional y Locales, de tal forma que las inversiones tengan mayor impacto, y la coherencia entre la estrategia nacional de desarrollo para los grupos étnicos y la de los entes territoriales no produzcan una ruptura y atraso en el proceso de desarrollo.
 10. Promoción de “Pactos por el Desarrollo de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizal”, en los que se establezca un compromiso formal entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional

² Notas para el diseño de un Plan Estructural de Emergencia para la Reconstrucción y reparación Integral de las Víctimas en Colombia. Equipo Nacional de Verificación, Comisión Nacional de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Bogotá. Diciembre, 2010.

para la superación de las condiciones de atraso, discriminación estructural y pobreza que afectan a esta población de forma desproporcionada en comparación con el resto del país. Estos “Pactos”, deberían incluir la adopción del marco normativo y constitucional que ampara a las comunidades, así como su adaptación a través de la creación de políticas públicas diferenciales en un contexto regional.

11. Entendiendo que una de las principales barreras para la incorporación de enfoques étnicos diferenciales en las políticas públicas, es el desconocimiento y/o negación por parte de funcionarios públicos en todos los niveles de la problemática que afrontan los grupos étnicos y la obligatoriedad que rige en la adopción de medidas para su superación, se sugiere que el Gobierno Nacional y los gobiernos locales donde predomina la población afrocolombiana, se comprometan con la sensibilización de funcionarios y funcionarias, y en el establecimiento de códigos y protocolos claros para evitar la discriminación racial al interior de estas instituciones.

4.6.2 Lineamientos, objetivos y acciones estratégicas

✓ Enfoque diferencial como eje transversal

1. El Gobierno debería avanzar hacia la conceptualización del enfoque diferencial, no como un elemento aislado que atañe a los grupos étnicos y poblaciones vulnerables, y que se plantea como adyacente al proyecto de desarrollo formal e integral de la Nación; sino como un elemento que atraviesa cualquier política, programa, proyecto y por ende inversión que se realiza en el marco de la responsabilidad del Gobierno de garantizar el goce efectivo de derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas.

El enfoque diferencial no puede asumirse desde el Estado como un paliativo para evitar los cambios estructurales que se requieren si se quiere la incorporación y reconocimiento real de la diversidad, la pluriétnicidad y la multiculturalidad como valores de la construcción del proyecto colectivo de sociedad y país, y la superación de las condiciones históricas de exclusión y marginación del desarrollo que enfrentan los grupos étnicos.

2. Asumir como parte integral de las iniciativas de Ley presentadas por el Gobierno en la presente legislatura, el enfoque étnico diferencial, teniendo en cuenta que su contenido y alcance tiene relación directa con la problemática que enfrentan las comunidades indígenas y afrocolombianas, y su derecho al territorio. A saber:

Ley de Víctimas

Ley de Tierras

Reforma a las Regalías y propuestas como;

Ley Estatutaria de Consulta Previa

Ley de Sostenibilidad Fiscal

✓ **Acciones afirmativas como mecanismo para alcanzar la equidad**

3. Se insta al Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior a presentar el proyecto de ley orgánica que materialice parte de las recomendaciones realizadas por la “Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”, como se propuso anteriormente. Este proyecto será un vehículo importante para definir acciones afirmativas que permitan la superación de las barreras reconocidas en dicho documento.
4. Comprometer a la empresa privada, instituciones académicas públicas y privadas y otras entidades, en la incorporación de cuotas de inclusión de miembros de grupos étnicos, en particular afrocolombianos, quienes evidencian grandes limitaciones impuestas por el mercado para acceder a trabajos formales y para el acceso a la educación superior de calidad.

✓ **Perspectiva de género**

5. El Plan Nacional de Desarrollo no contempla o enuncia la perspectiva de género en la estrategia para el avance de los grupos étnicos. Se recomienda tener en cuenta el grado particular de afectación desproporcionada que tienen las mujeres afrocolombianas e indígenas, contenido en la problemática misma de estos grupos étnicos, y agravado por escenarios como el de conflicto armado interno y el desplazamiento forzado.

4.6.3 Promover la igualdad de oportunidades de acceso de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo con enfoque diferencial

✓ **Programas presidenciales para la implementación de acciones y estrategias para el desarrollo integral de la población indígena y afrocolombiana**

1. Se recomienda la pronta publicación para discusión abierta de la propuesta de *Plan Cuatrienal de Acción para el Programa “Presidencial para la Implementación de Acciones y Estrategias para la Población Afrocolombiana”*. Esto en aras de forjar una idea más clara de qué hará este Programa, cuáles serán sus enfoques, cómo operará lo que en el Decreto de creación se denomina como “gestión”, cuáles serán sus estrategias y como se aunarán éstas a las de la Dirección de Comunidades Negras del Ministerio del Interior sin generar concurrencias en los proyectos, evitando enviar así un mensaje confuso y divergente a los diferentes actores involucrados.
2. Se considera procedente la pronta publicación para discusión abierta de la propuesta de *Plan Cuatrienal de Acción para el Programa “Presidencial para la Implementación de Acciones y Estrategias para la Población Indígena”*. De igual forma, se recomienda diseñar parámetros claros de articulación de ésta oficina con la Dirección de Comunidades Indígenas del Ministerio del Interior.

4.6.4 Discriminación racial y racismo

1. Diseñar una Política Pública que apunte a la superación de los imaginarios colectivos que hacen parte de la interiorización del racismo y la discriminación como práctica socialmente aceptada y no públicamente reconocida. Las acciones en el marco de esta política, deben tener un fuerte enfoque de sensibilización, educación y movilización ciudadana en torno lo que es el racismo, cuáles son las formas en que éste se manifiesta consciente e inconscientemente, y la promoción abierta por distintos medios (intervención en espacios públicos, escuelas y colegios, medios de comunicación masivos, etc.) de los valores culturales de la Nación que exalten además los aportes tangibles intangibles de los grupos étnicos en su construcción.

2. Apoyo irrestricto del Gobierno y las instituciones del Estado a la propuesta de un marco legislativo (eventual ley) que tipifique como delito las formas de discriminación y establezca sanciones de diferente índole para quienes las comenten.

4.6.5 Protección de los derechos fundamentales de la población étnica

1. Se recomienda, adicional a las acciones propuestas en las Bases del Plan, el análisis e incorporación de elementos de insumo importante, como lo es el documento “Plan de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal”³.
2. El Gobierno debería incorporar como tarea prioritaria el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional establecidas en los Autos 004 y 005, y demás jurisprudencia derivada de la Sentencia T-025 que tiene relación particular con las comunidades negras e indígenas.
3. Incorporar el cumplimiento del Auto 448 de 2010 emitido por la Corte Constitucional, como parte del marco de actuación para la restitución de derechos enajenados a la población afrocolombiana que habita los territorios colectivos de Curbaradó y Jiguamiandó.

4.6.6 Las Locomotoras del desarrollo y su impacto en relación con los grupos étnicos. Agricultura y desarrollo rural

1. Concertar las prioridades y estrategias productivas del país sin quebrantar los principios de conservación del territorio establecidos por las comunidades.
2. Articular el saber ancestral de los distintos grupos en torno a las formas de producción que sean sostenibles y posibiliten la conservación del medio ambiente.
3. Armonizar las apuestas de desarrollo rural con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, siendo esta (la seguridad alimentaria) fundamental para la pervivencia de los grupos étnicos en

³ Documento elaborado con la participación de las comunidades y organizaciones de base por la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas –CNOA- y el Proceso de Comunidades Negras –PCN-. Agosto, 2010.

condiciones de vida dignas, al igual que para el país en aras de garantizar el auto abastecimiento y autosuficiencia alimentaria.

4. Facilitar que los grupos étnicos, quienes cuentan con la ocupación ancestral y propiedad de la tierra, actúen como co-ejecutores de la política agraria y de desarrollo rural y no simplemente sujetos de la misma.

4.6.7 Desarrollo Minero y Expansión Energética

1. Someter las concesiones mineras a estrictos filtros de certificación de conocimiento, reconocimiento, planes de responsabilidad social y surtimiento riguroso del proceso de consulta previa, que cuente con veeduría y acompañamiento de instituciones como la Defensoría; antes de aprobar cualquier tipo de actividad extractiva en territorios de comunidades negras e indígenas.
2. Diseñar con la participación de las comunidades que aprueben algún tipo de intervención, protocolos de actuación de las multinacionales mineras, agroindustriales, agrícolas y otras, que garanticen transparencia, sean de conocimiento público y cuenten con mecanismos claros de rendición de cuentas, veeduría y sanción.
3. Fortalecer la presencia y actuación institucional en zonas donde se proyecte algún tipo de intervención para el desarrollo económico, a fin de que las comunidades no queden a merced de proyectos en apariencia promisorios, pero que en el largo plazo podrían generar ruptura del tejido social y organizativo interno, dependencia alimentaria externa y/o desabastecimiento y potencialmente, ser caldo de cultivo para los actores armados ilegales (como ha ocurrido).
4. Asegurar que el uso del suelo genere retornos económicos a las comunidades que generen una alta inversión social garantizando así la calidad en el servicio e infraestructura de salud, educación, vivienda, fortalecimiento de la cultura y espacios públicos.

4.6.8 Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010 en relación con los grupos étnicos

1. Los indicadores que presentan las Bases del Plan no se compadecen con las propuestas realizadas para estos grupos, por tanto se sugiere

con base en los diferentes planes mencionados anteriormente, y las recomendaciones del Consejo nacional de Planeación, robustecer su contenido, incorporando un nivel aceptable de coherencia, correspondencia y pertinencia de los mismos.

4.6.9 Ronda Censal de 2010

Tomando como referente la experiencia del Censo Nacional de Población 2005, se recogen elementos de análisis que muestran las carencias de este proceso en relación con el conteo y datos demográficos de los grupos étnicos, por lo cual se anota y recomienda:

1. Es menester que el Gobierno inicie el proceso de concertación y consulta con las comunidades negras e indígenas, para definir la estrategia integral para mejorar las estadísticas demográficas sobre estos grupos poblacionales. Los legítimos cuestionamientos de la población afrocolombiana con respecto a la invisibilización de gran parte de este grupo producto de los resultados del Censo, no solo han sido avaladas por diversas fuentes (incluyendo el DANE, que reconoce las falencias del proceso que llevó al Censo del 2005), sino que constituyen el principal argumento para prestar mayor atención a la planeación conjunta de lo que será el próximo Censo Nacional.
2. Disponer de los recursos humanos y presupuestales para una agresiva campaña de sensibilización para la autoidentificación de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, en la que se usen medios de comunicación locales y nacionales de diverso tipo, y en la que además se comprometan los gobiernos locales y territoriales.
3. Disponer de los recursos humanos y presupuestales para la georeferenciación detallada de las comunidades y la movilización de los encuestadores a estas zonas, de tal forma que el difícil acceso a los asentamientos rurales y comunidades palafíticas, no sean excusa para la subrepresentación estadística. .
4. Contar con el acompañamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas, la CEPAL, ACNUR y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, para garantizar la pertinencia,

concertación, consulta y cumplimiento de los acuerdos realizados en esta coyuntura.

4.7 Recomendaciones específicas para el avance de la población raizal

4.7.1 Territorio y sobrepoblación

1. Reglamentar el Artículo 310 de 1993 y la Ley 47 para el Archipiélago en los apartes correspondientes a la población raizal, como producto de un proceso de retroalimentación que genere consensos entre el GNC y la población. En este mismo sentido, asegurar que existan enfoques de desarrollo y espacios diferenciados de participación para la población raizal en los puntos en que la Ley 70 no aplica a este grupo poblacional como el caso de la propiedad colectiva de la tierra y Consejos Comunitarios, de común acuerdo con las comunidades.
2. Potenciar y redireccionar, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial y políticas del Gobierno Nacional Central, el uso de la tierra con base en el potencial productivo y cultura territorial de la población raizal. Esto en aras de generar un impacto medible en el desarrollo económico de los raizales con vocación productiva agrícola, garantizar la seguridad alimentaria a nivel del Archipiélago y disminuir los costos y cantidad de alimentos importados. Cualquier política o intervención en este sentido, debe contemplar un enfoque que tenga en cuenta que para el raizal el territorio no es simplemente el uso de un espacio físico de habitación específica dentro del departamento, sino que representa el departamento en sí como elemento integrador de todos los aspectos del desarrollo socioeconómico, cultural, colectivo e individual del raizal, enmarcados en su ocupación ancestral y primaria del mismo
3. Implementar la política pública de control de la sobrepoblación⁴ y hacer los ajustes a que haya lugar al Decreto 2762 de 1991, para subsanar de algún modo el impacto que este fenómeno produce en la calidad de vida y pervivencia de la comunidad raizal, al igual que prevenir futuros efectos colaterales.

⁴ Population Policies and Action Plan, San Andres Island – Colombia. Marion Howard and David Nicholson. Coralina, 2008.

4.7.2 Fortalecimiento de la base organizativa y de interlocución interinstitucional

1. Implementar acciones para el fortalecimiento de las organizaciones de base raizales potenciando su representatividad, capacidad de incidencia, participación y gestión.
2. Dar continuidad a las “mesas de diálogo y concertación con la población raizal”, con base en una agenda, tiempos y metas concretas.
3. Fortalecer el control fiscal Estatal y ciudadano de los recursos direccionados a población raizal a través de las Transferencias u otros mecanismos (EjEMPLO, Recursos de la Dirección Nacional de Estupefacientes).
4. Apoyar, gestionar y acompañar las reformas y procesos consultivos a que haya lugar, para garantizar la creación de escenarios particulares de representación para la población raizal. Esto tiene que ver con la reciente Sentencia del Consejo de Estado, que limita la participación y elección de representantes de comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales a los Consejos Comunitarios, ubicados la gran mayoría en el Pacífico Colombiano.

4.7.3 Educación, etnoeducación y cultura ancestral

1. Hacer de la Etnoeducación un componente integral del sistema educativo del departamento, implementando y adecuando la Cátedra de Estudios Afrocolombianos al modelo curricular en todos los establecimientos educativos, pero además contemplando la enseñanza del Creole como parte integral dentro de la misma y asegurando que la impartición de dichos contenidos sea obligatoria.
2. Creación de un cuerpo colegiado o *Academia del Creole* que integre académicos nativos de la comunidad raizal, para que sean quienes orienten el diseño de estándares y parámetros no solo curriculares, sino también metodológicos para la enseñanza universal del Creole en la Isla.

3. Ampliar y optimizar la oferta en educación superior, preferiblemente a través de la construcción de una universidad con cobertura departamental y diseños curriculares adaptados a las necesidades y demandas en materia de competitividad y recurso humano de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
4. Empezar mayores esfuerzos orientados a la investigación en distintos ámbitos (cultural, histórico, lingüístico, socio demográfico, económico etc.) de tal forma que exista una caracterización real de la población raizal del Archipiélago de SAI que sirva de base para la creación de políticas diferenciadas pertinentes desde el nivel Central y Territorial.
5. Se recomienda la continuidad del Programa de Tutorías Virtuales para la enseñanza del idioma inglés que lleva a cabo el SENA, con el uso del recurso humano local raizal, haciendo énfasis en su capacitación permanente para mejorar su actividad.
6. Hacer uso de medios de comunicación locales como la radio y la televisión para la enseñanza del Creole. Medios como TELEISLAS, pueden ser una valiosa herramienta en este propósito, si se crean programas cuyo contenido y esquema fortalezcan la transmisión del conocimiento de este valioso legado cultural de la Nación y la Región Centro – Caribe de América.
7. Promover la creación de “programas interregionales de fortalecimiento y rescate de la cultura raizal” entre pueblos raizales de la región que comparten valores culturales, lingüísticos y sociales ancestrales en países como Honduras, Guatemala, Belice, Grand Cayman, y Jamaica.

4.7.4 Desarrollo Socio- económico

1. Políticas estructurales de mediano y largo plazo a nivel departamental y nacional que hagan parte de una oferta a nivel Estatal y gubernamental (articulada y coordinada) integral con enfoque diferenciado para población raizal del Archipiélago de SAI.
2. Implementación de una sólida política fronteriza en la que se contemple como uno de los elementos principales el fortalecimiento

cultural y el mejoramiento de la calidad de vida de la población raizal. Esto incluye acuerdos para reducir el precio de los combustibles y la especulación que se da en este comercio, lo cual afecta de forma directa a los raizales y actividades centrales de su economía, como por ejemplo, la pesca.

3. Mantener por tiempo indefinido el subsidio al servicio de energía eléctrica en el departamento, teniendo en cuenta que San Andrés y Providencia no hace parte del sistema de interconexión nacional, lo cual incrementa ostensiblemente el costo de acceso a este servicio. Por supuesto, lo ideal sería un mejoramiento de infraestructura e interconexión en el mediano plazo.
4. Se recomienda, de manera especial, tener en cuenta la legislación y normatividad concerniente a la consulta previa con la comunidad raizal, para los posibles procesos de exploración y eventual extracción de hidrocarburos en San Andrés. Esto podría tener un notable impacto negativo en aspectos como la conservación ambiental, la pesca nativa como herramienta de subsistencia, u otros derivados de intervenciones de este tipo.
5. Redireccionar el enfoque de San Andrés como puerto libre importador, hacia uno donde se convierta en una vía primaria para la exportación de productos locales y nacionales. Dicho redireccionamiento y fortalecimiento de la dinámica del puerto, podría disminuir el flujo de narcotráfico que existe actualmente en éste y los efectos devastadores que genera.
6. Rediseñar la política de seguridad para la Isla, donde existe una creciente percepción de inseguridad ciudadana causada por el auge de “bandas criminales” que se disputan el control territorial y las rutas del narcotráfico. Esto implica un énfasis mayor en la atención a problemas sociales, de acceso a las oportunidades y calidad de vida para la población raizal, que se cuenta como la más vulnerable a este fenómeno.
7. Generar datos desagregados por pertenencia étnica raizal en los sistemas de información y medición oficiales para todas las áreas y niveles de intervención. Es decir, se han emprendido esfuerzos hacia la población afrocolombiana en general, desconociendo que la

población raizal es un *subgrupo* dentro del conjunto de éste grupo poblacional.

8. Fortalecer, a través de una mayor inversión y adaptación del sistema turístico local, a la población raizal como oferente de servicios en esta área, particularmente en relación con el programa Posadas Nativas, cuya implementación hasta ahora es percibida como débil y no ha tenido el impacto deseado en la promoción y mejoramiento de este servicio que prestan muchos de los miembros de la comunidad raizal, así como el cierre de la brecha que existe para competir en igualdad de condiciones con las grandes empresas hoteleras y de turismo comercial.

4.8 Género

La propuesta para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de los derechos de las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014 Prosperidad para todos y todas, se sustenta en la pertinencia y necesidad de incorporar en forma transversal el enfoque de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género en la gestión del desarrollo nacional y local. Ello en concordancia con lo planteado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) como los pilares para lograr la prosperidad democrática, la prosperidad para todos y todas, en particular:

“Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.

Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con la consolidación de la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

Finalmente, el camino hacia la prosperidad para todos y todas pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia, es decir, por una mayor convergencia regional. La prosperidad debe llegar a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, departamentos y regiones donde viven” (PND, p.20).

Tal pertinencia y necesidad se fundamentan en el concepto mediante el cual se plantea que “el fin de la planeación y gestión integral del desarrollo es la igualdad”⁵ y para ello el enfoque de derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres e igualdad de género constituye un instrumento estratégico que aporta al logro de tal propósito, en la medida en que las mujeres constituyen más del 51% de la población colombiana, hacen parte de todos los grupos étnicos, etáreos, socio-económicos y, por consiguiente, las mujeres no son un “sector” de la población.

Este enfoque permite avanzar hacia una visión y acción integrada y articulada de la agenda de desarrollo que permita garantizar la igualdad sustantiva, que comprende: la igualdad de oportunidades, la igualdad de acceso a las oportunidades e igualdad de resultados, que supone en la mayoría de los casos, dar un trato diferente a las mujeres para equilibrar las desigualdades que existen con los hombres y garantizar estrategias dirigidas a corregir la representación insuficiente y la redistribución de los recursos y el poder. (Recomendación General No.25 de la CEDAW párrafos 7 y 8).

Precisamente, el marco jurídico internacional, ratificado por el Estado colombiano, compromete al Estado a tomar medidas concretas para enfrentar la discriminación contra las mujeres, mediante leyes, políticas y programas que permitan la garantía y el ejercicio real de los derechos. (La Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer -Convención Belém do Pará- y demás estándares internacionales de obligatorio cumplimiento para el Estado Colombiano en materia de igualdad y no discriminación).

El enfoque de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género se sustenta en los estándares internacionales sobre derechos humanos, suscritos por el Estado colombiano, donde el derecho a la igualdad constituye una obligación del Estado de eliminar la discriminación contra las mujeres y garantizar la igualdad con los hombres en todos los ámbitos de la vida social, política, económica, civil y cultural. Los derechos de las mujeres

⁵ Conclusiones encuentro gestión integral del desarrollo con enfoque de mujer y género bogotá, 25 y 26 de octubre 2010. Programa Integral contra Violencias de Género MDG, GTZ, UNIFEM, UNFPA, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación-Colombia (*Venezuela, México, Ecuador, Bolivia, Honduras, Panamá y Colombia*)

han sido reconocidos en el país, entre otras, por la Ley 51 de 1981 por medio de la cual se aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer –CEDAW- (Naciones Unidas, 1979); la Ley 248 de 1995 por medio de la cual se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém Do Pará, Brasil 1994); "la Sentencia C 082/99 de la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria sobre la justificación de la discriminación a favor de la mujer: "La igualdad de derechos que se reconoce al hombre y a la mujer no es simplemente de carácter formal, pues en algunos eventos se justifican diferenciaciones en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina. En este sentido se autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de las mujeres en los órdenes económicos y sociales"; la Sentencia de la Corte Constitucional C-371 de 2000, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria, por la cual se avaló la adopción de medidas de discriminación positiva en razón al sexo: "Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

El enfoque de derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres e igualdad de género, pone de relieve que sin garantía de derechos no es posible generar un desarrollo centrado en la vida⁶.

La revisión de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos y todas, permite señalar la ausencia del enfoque de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género en sus diferentes componentes. Esta ausencia se hace evidente en los diagnósticos, estrategias y metas de los componentes de los capítulos de las Bases. Respecto al desplazamiento forzado, la situación es aún más crítica porque no plantea una alternativa al problema reconocido de la falta de incorporación de un enfoque diferencial para los sujetos de especial

⁶ Op Cit. Conclusiones Encuentro Gestión Integral del Desarrollo con enfoque de Mujer y Género

protección en las políticas de prevención y atención del desplazamiento forzado.

Mediante la planeación y gestión integral del desarrollo, a nivel nacional y regional, las autoridades gubernamentales pueden enfrentar el desafío de la igualdad, para pasar del reconocimiento meramente formal de los derechos a su garantía real, al ejercicio en condiciones de igualdad y a la posibilidad de realizar acciones de exigibilidad en los casos en que no se cumplan, y de restablecimiento y reparación cuando éstos sean vulnerados. El desarrollo se entiende así para todos y todas (para quién) y para lograr una vida en condiciones dignas, equitativas, con derechos y garantías (para qué)⁷.

La propuesta de formular y poner en marcha una política pública para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres implica la necesidad de su interlocución y articulación con el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos y todas” en su conjunto. Por tal razón debe incluirse explícitamente en el PND el compromiso de formular y adoptar esta política y para ello se recomienda hacerlo en el Capítulo IV Igualdad de oportunidades para la prosperidad social, literal C, numeral 2 Género. Para tal efecto, se propone como texto el siguiente.⁸

“El gobierno nacional se compromete con la adopción de una política pública para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género con un enfoque diferencial, según procedencia urbano–rural, étnica, étnica y según discapacidad. Esta política se adoptará en un lapso de un año a partir de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres⁹, que asegure el cumplimiento de las obligaciones del Estado en concordancia con los instrumentos internacionales en la materia y los instrumentos nacionales tales como: la ley 51 de 1981, ley 581 de 2000, la ley 731 de 2002, la ley 823 de 2003, la ley

⁷ Ib. Conclusiones Encuentro Gestión Integral del Desarrollo con enfoque de Mujer y Género.

⁸ Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de las Mujeres, Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz, Confluencia Nacional de Redes de Mujeres de Colombia, Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales Colombianas, Propuesta para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de los derechos de las mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

⁹ Cuyos ejes temáticos correspondan a los compromisos suscritos por el Estado colombiano sobre los derechos humanos de las mujeres, tanto en el ámbito universal como en el ámbito interamericano.

1257 de 2008, los autos 092 y 237 de 2008 de seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004 y la ley 1413 de 2010. Dicha política debe ser diseñada bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, en particular de la Alta Consejería para la Equidad de las Mujeres ACPEM y el Programa Presidencial para los Derechos Humanos, con la participación del movimiento social de mujeres y el acompañamiento de la comunidad internacional. Su ejecución, seguimiento y evaluación debe involucrar al Estado en su conjunto y se adoptará mediante documento Conpes.

Esa política asegurará planes, programas y proyectos frente a los diferentes campos de desarrollo de los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres. Para tal efecto, tendrá como marco de referencia lo establecido en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW¹⁰, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer¹¹, la Plataforma y Plan de Acción de Beijing¹² y la Resolución 1325¹³, las cuales establecen el núcleo fundamental de los derechos de las mujeres.

En particular la política deberá contener un plan que garantice los derechos humanos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado que asegure el enfoque diferencial y el desarrollo de los autos 092 y 237 de 2008 de la Corte Constitucional desde una perspectiva étnica, étnica y según discapacidad. Dicho plan debe ser diseñado con la participación de las mujeres en situación de desplazamiento y el movimiento de mujeres que trabaja por la exigibilidad de sus derechos, además del acompañamiento de la comunidad internacional.

Un plan para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias que asegure el cumplimiento de las obligaciones del Estado en prevención, atención, protección, sanción y reparación derivadas de la ley 1257 de 2008 y demás normatividad pertinente, así como recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos. Igualmente, que asegure el acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en el conflicto armado y protección a mujeres víctimas y defensoras de derechos

¹⁰ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW, ONU, 1979, Artículos 1 a 16 y Recomendaciones generales números 6,9,13,19,23.

¹¹ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belem do Pará, 1994, Artículos 1 a 12.

¹² Plataforma y Plan de Acción de Beijing, 1995, 12 esferas de interés especial.

¹³ Resolución 1325 de 2000, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Numerales 1 a 12.

humanos en concordancia con los instrumentos internacionales en particular la Convención de Belén do Pará y las Resoluciones 1325/2000, 1820/2008, 1888/2009 y 1889/2009 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este plan deberá garantizar la participación efectiva de las mujeres en eventuales procesos de búsqueda de la paz. Debe ser diseñado con la participación de mujeres víctimas y el movimiento de mujeres que trabaja por la defensa de los derechos de las mujeres, además del acompañamiento de la comunidad internacional”.

5. Consolidación de la paz

5.1 Seguridad

En materia de seguridad, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 deben examinar la posibilidad de ajustar su contenido con fundamento en las siguientes recomendaciones:

- ✓ El título “Consolidación de la Paz” resulta engañoso y ambiguo. Si bien no pueden desconocerse los avances que en seguridad brindaron los sucesivos gobiernos del presidente Uribe Vélez, es claro que el alcance y disfrute de la paz es un horizonte aún lejano para la sociedad colombiana. En lugar de “consolidar”, que en las acepciones de Maria Moliner significa “asegurar”, “fijar”, “fortalecer”, “reforzar o sujetar” algo ya existente (1991: 735) debería emplearse el término “construcción”, que se refiere, según la misma autora, a “edificar o hacer algo reuniendo los elementos necesarios” (Ib: 737). En este sentido, la “construcción” no niega lo existente; por el contrario, lo reúne, le da forma y, también, lo consolida.

La construcción de paz es, además, un proceso permanente que involucra, que compromete. La paz es un camino; un camino de propósitos y promesas esperadas. Promesas con uno mismo pero también con los demás; con "los nuestros" y con "los otros". Por eso es también un proceso permanente que constituye una relación bilateral y dinámica entre el interior y el exterior, entre la persona y la sociedad en que se inscribe. La “consolidación” de la paz la asume el gobierno; la “construcción de paz” es un llamado a todos los colombianos.

- ✓ En las Bases del Plan, hacen falta reconocimientos más explícitos en torno al carácter integral de la seguridad. Esta, vale repetir, incluye ante todo la posibilidad de obtener los medios necesarios para que el hecho de vivir pueda realizarse en condiciones propias de la dignidad humana. Por esa razón, la lucha contra el crimen y el delito puede disminuir la violencia y la inseguridad, pero no por ello presupone la conquista de la paz. Por consiguiente, si la paz no es solo asunto de contrarrestar la violencia sino una situación social ligada a elementos tan fundamentales como la equidad, la dignidad, la tolerancia, la libertad, la solidaridad, la participación, la transparencia y la justicia, convocar a la construcción de paz exige responder con buen gobierno a las necesidades básicas de la población y garantizar, al mismo tiempo, el crecimiento económico sostenido y sostenible. La relación entre estos elementos es en doble sentido: se requiere paz para el crecimiento y se requiere crecimiento para la paz. Así debe enunciarse en el Plan de Desarrollo.
- ✓ En las Bases del Plan 2010-2014 es necesario hacer explícita una política pública de paz que establezca una coherencia entre el Plan y el discurso de posesión del gobierno Santos en donde se planteó que no sólo iba a haber una política de seguridad sino también espacios para el diálogo con los grupos armados ilegales. De todas maneras, el significado de un espacio de diálogo y negociación para una salida política del conflicto debe ser consultado con la sociedad civil. Así mismo, y siguiendo la orientación de las Bases del Plan, una política de paz debe ubicarse en la perspectiva de regiones y apoyarse en la reflexión académica que sobre el tema se ha hecho en los últimos años. De tiempo atrás existe una dinámica regional y local para la paz que ha sido desaprovechada; en este sentido, el Estado debe hacer todo lo necesario para potenciar las capacidades de la sociedad para la paz, por ejemplo, el Consejo Nacional de Paz y los consejos territoriales de paz.
- ✓ El diagnóstico elaborado por las Bases del Plan, en materia de seguridad, debe corregirse de acuerdo con la realidad. La dedicación de la Seguridad Democrática al combate de los grupos armados ilegales, en las zonas más apartadas del país, descuidó la seguridad urbana más elemental y, en consecuencia, diversas tendencias evidenciaron retrocesos con respecto a lo sucedido en años anteriores. Sobresalen, entre ellas, el hurto a personas, duplicado a

partir del año 2004; el hurto al comercio y residencias, disparado hasta el año 2009; el hurto de motocicletas, con un crecimiento a partir del año 2005; los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, que registran una tendencia en franco aumento y, más preocupante todavía, los delitos sexuales, particularmente el acceso carnal mediante uso de la violencia y el acto sexual violento, que poseen una línea de ascenso constante desde el año 2003, como sucede con los llamados delitos contra la familia, particularmente el maltrato y la inasistencia alimentaria.

- ✓ En criterio del Consejo, no se pueden omitir circunstancias que, sobre todo en las ciudades, obligan a acciones y medidas apremiantes y especiales. Un diagnóstico serio conduce a acciones serias y plausibles. Las acciones, como lo prevé el proyecto de Plan, deben consultar las evidencias regionales y locales, rurales y urbanas; deben reconocer las diferencias, las urgencias y las necesidades. Así, por ejemplo, aunque la reducción del homicidio sea un hecho nacional, existen ciudades y regiones en donde la tasa de homicidios se coloca por encima del promedio actual e histórico de todo el país. La acción policial, en esos casos, debe consultar la especificidad.
- ✓ El diagnóstico, por otra parte, no puede negar la existencia continua de grupos paramilitares. Si bien algunos de ellos han renunciado a consideraciones políticas para privilegiar los fines económicos, los conflictos territoriales y el inicial estatuto antisubversivo siguen caracterizándolos. Ubicar a todos los grupos bajo el esquema emergente de las BACRIM, conduce a una errónea identificación de los grupos y, por ende, puede ocasionar errores de táctica y estrategia política y militar. Es necesario que el Plan de Consolidación Territorial considerado en el Capítulo V abarque las zonas de presencia paramilitar y no sólo las zonas de presencia guerrillera.
- ✓ Es cierto que corresponde a la Fuerza Pública, en el marco de una Política Integral de Defensa, propiciar y garantizar las condiciones de seguridad necesarias para proteger el desarrollo económico y social del Estado y de la sociedad. Pero una cosa es considerar dicha tarea consustancial a sus funciones y existencia, y otra endilgarle la responsabilidad de coordinar “acciones tendientes a generar dichas condiciones de seguridad”, con otros organismos e instituciones civiles del Estado, como son los Ministerios. El peso de la coordinación de

este tipo de acciones debe recaer en la dirección civil, limitando el papel de la Fuerza Pública a prestar su concurrencia, conforme la Constitución, la ley y las exigencias del bienestar público lo demanden. En otras palabras, aunque parezca un simple juego de palabras, la democracia exige que sean los civiles quienes dirijan y coordinen las tareas que plantee la seguridad, y no al contrario.

- ✓ El apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en la apropiación y respeto de las normas de convivencia, que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas, el régimen del Estado Social de Derecho y la convivencia ciudadana, que ocupa un destacado lugar en el nuevo proyecto de Plan, debe conjugar la resolución y transformación de conflictos. Con respecto a la cultura ciudadana y el papel que la educación debe jugar en ella, la transformación de conflictos, en teoría y en práctica, debe figurar como elemento central.
- ✓ Es preciso hacer un mayor énfasis en la cultura ciudadana y la prevención. Como se pudo evidenciar en administraciones pasadas del Distrito Capital, el fomento de valores cívicos, de reconocimiento y respeto de la identidad y de sentido de la pertenencia, son factores que contribuyen a generar comportamientos menos agresivos, más solidarios y a reconstituir el tejido social.
- ✓ La última década ha estado caracterizada por un aumento exponencial del gasto en defensa y seguridad del país; dicho incremento fue crucial en los procesos de modernización y ampliación del pie de fuerza. Sin embargo, el problema debe plantearse ahora la sostenibilidad del sofisticado dispositivo militar que se ha creado y la tendencia expansiva de ese gasto, especialmente en una situación de crisis económica mundial, frente al déficit fiscal acumulado y en atención a los desastres que el invierno ha causado en la geografía colombiana, su población y economía. Además, es preciso abrir un debate acerca del tamaño y las funciones de las Fuerzas Militares que requiere el país en las condiciones actuales.
- ✓ En el proyecto de Plan 2010-2014, la lucha contra el narcotráfico mantiene, en términos generales, las mismas líneas de acción que poseía en el gobierno anterior: disminución de las áreas de cultivos ilícitos y producción de hoja de coca, labores de interdicción y

persecución a los narcotraficantes. Pese a la disminución en el número de cultivos ilícitos, la extensión de los cultivos y sobre todo su dispersión geográfica siguen siendo, sin embargo, un problema álgido que la intensiva campaña de fumigación del gobierno anterior no logró resolver. En el Plan no se especifica si se dará continuidad a la fumigación aérea, o si se va a privilegiar la erradicación manual o si se opta por acuerdos voluntarios de sustitución con los campesinos cocaleros. Estos asuntos parecen estar aún a la deriva. No se tienen en cuenta tampoco las evaluaciones que se han hecho de los resultados de la política antinarcóticos. Tampoco se plantea una estrategia de revisión de la política de lucha contra las drogas antinarcóticos promovida por Estados Unidos ni la necesidad de volver a la idea de corresponsabilidad internacional de modo tal que el énfasis de la política no esté puesto sólo en el lado de la oferta sino también en el de la demanda. El país está en mora de crear las condiciones para un debate internacional sobre la política antidrogas que se ha venido aplicando en las últimas tres décadas.

Con el propósito de mejorar las capacidades de inteligencia, las Bases del Plan hacen énfasis en la necesidad de que este fortalecimiento vaya acompañado de una supervisión y control al interior de los organismos que cumplen labores de inteligencia y contrainteligencia. El reciente escándalo por las denominadas “chuzadas del DAS”, muestra a qué punto la absolutización de los fines de la seguridad por encima de los valores democráticos resulta nefasta en la construcción de una democracia.

- ✓ El desarrollo de la cooperación y exportación en materia de seguridad y defensa, en las que Colombia ya no es sólo un país receptor sino también un país oferente, resulta novedoso y permitiría avanzar en la cooperación Sur-Sur. No obstante, es importante que esta experticia recientemente adquirida por el país, no aparezca como una “mera franquicia” de la estrategia y la tecnología militar transferida por los Estados Unidos en la última década, sino que desarrolle una perspectiva y unas capacidades propias. Para ello la formación y la investigación especializada sobre el sector de seguridad y defensa son indispensables.
- ✓ En relación con la seguridad en las fronteras, el proyecto de Plan 2010-2014 plantea el propósito de incrementar la presencia de la

Fuerza Pública en las fronteras terrestres y marítimas. Aunque en el apartado del Plan que hace referencia a la inserción y la relevancia internacional (pp. 509 y ss) se hace mención de las política de desarrollo fronterizo, es importante señalar que la seguridad en las fronteras está estrechamente ligada no sólo a una presencia permanente de la Fuerza Pública, sino también a la generación de condiciones de bienestar, prosperidad y participación ciudadana en estas regiones. A esto apunta una concepción integral de la seguridad.

- ✓ En relación con el desplazamiento forzado, cualquier política adecuada debe observar y seguir la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, que exige mayor atención y compromiso con la problemática atravesada por la población desplazada. No obstante, es importante resaltar la necesidad de acciones afirmativas y diferenciales que tengan en cuenta la convivencia desde lo local, así como también el género, la etnia, la situación de discapacidad, la opción sexual, el aspecto étnico y la pluriculturalidad.
- ✓ El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario que acogen las Bases del Plan 2010-2014, debe constituirse en una auténtica política de Estado y permear sus estructuras políticas, sociales, culturales y económicas, así como también los aparatos de seguridad del Estado. En otras palabras, debe convertirse en un propósito de primer orden para la Nación y la sociedad en general. Todas las medidas de seguridad adoptadas con arreglo a la política de seguridad, deben ser compatibles con las obligaciones que ha adquirido el Estado colombiano en materia de Derecho Internacional y Derecho Internacional Humanitario.

El Consejo Nacional de Planeación insiste sobre la inclusión de propuestas surgidas en su seno y que no fueron tomadas en cuenta en la redacción final de los últimos Planes Nacionales de Desarrollo. Algunas de ellas, con total vigencia y actualidad, son las siguientes:

- ✓ En su lucha contra la violencia, el fortalecimiento de los instrumentos de fuerza y coacción del Estado no pasa solamente por el incremento de su número de efectivos o por la calidad profesional de su servicio. Es necesario, igualmente, alcanzar la legitimidad frente a la sociedad entera. Las Fuerzas Militares, por ejemplo, deben entenderse como

una organización de carácter dinámico cuyas características profesionales incluyen el dominio basado en la experiencia, el aprendizaje prolongado, el sentido de grupo, series de normas y conocimientos prácticos, así como también pautas de actuación y ética. Su capacitación y formación en el terreno de los DD.HH. y del DIH, como lo estipulan las Bases del Plan, constituyen una prioridad. Pero lo es también su propia construcción interna y su profesionalidad. Una Fuerza Pública que fundamenta su disciplina en la conciencia y en la voluntad de obediencia interiorizada, es superior en legitimidad a una Fuerza Pública que la fundamenta en el castigo o el maltrato de sus miembros. Una Fuerza Pública con una base de oficiales de extracción democrática, regional, pluriétnica y diversa, es superior en legitimidad a una Fuerza Pública elitista. Una Fuerza Pública que profesa y sigue con celo las normas constitucionales, respeta los Derechos Humanos y aplica el Derecho Internacional Humanitario, se acerca más a la victoria.

- ✓ El Consejo llama la atención sobre los fenómenos que se han presentado con posterioridad a las desmovilizaciones, tales como el reagrupamiento de los desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre algunas comunidades y economías ilícitas, el resurgir paramilitar o el fortalecimiento de actores armados ilegales en zonas dejadas por los desmovilizados. Estos fenómenos ponen en cuestión la eficacia de la política de reinserción y, por consiguiente, es necesario fortalecer los mecanismos de verificación y el seguimiento a los programas de reintegración social y económica de los ex-combatientes.
- ✓ El Consejo Nacional de Planeación considera que Colombia entera tiene el reto y la obligación de facilitar la reinserción de los combatientes y pensar sobre los escenarios futuros del postconflicto. Si no se implementan políticas y programas adecuados para los reinsertados y una justa reparación para las víctimas, la situación del país puede empeorar en términos de violencia. En ese sentido, al mismo tiempo, es importante la total desarticulación de las redes delincuenciales y el empoderamiento del Estado en los territorios azotados por el conflicto. El CNP saluda los esfuerzos de la Corte Suprema de Justicia en la depuración de los organismos de la democracia y el Estado colombianos.

- ✓ La búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno no debe descartarse. Ella también puede incluirse en medio de una estrategia internacional que asegure el apoyo de países amigos y de otras instancias internacionales a los diálogos y negociaciones con los grupos armados ilegales pero, sobre todo, a solventar las necesidades del posconflicto.
- ✓ El Consejo coincide en la necesidad de abordar tareas conducentes a mejorar la organización y modernización de la inteligencia y contrainteligencia estatal, como prioridad fundamental. La articulación y coordinación de todas las agencias o entidades encargadas de esta función en nuestro país es un paso indispensable. Pero, más que una formalidad ante el Presidente de la República o un sistema que a la postre derive en acuerdos circunstanciales o planes coyunturales, debería impulsarse una forma orgánica que, con experta participación civil, altos niveles de profesionalidad y tecnología de punta, se especialice en inteligencia estratégica.
- ✓ En relación con el tema de la seguridad ciudadana y la convivencia ciudadana se sugiere que en lo referente a los sistemas de denuncia y respuesta institucional se incluya un componente específico de aplicación de protocolos especializados para el control de violencias basadas en el género.
- ✓ Igualmente, en criterio del CNP, el Estado debería crear un Instituto de Altos Estudios Estratégicos con carácter civil y permanente, que observe bajo rigor científico los problemas estratégicos del Estado - especialmente aquellos relacionados con la política exterior y de fronteras y con el conflicto interno-, y que asesore a los gobiernos en las decisiones y políticas que tales problemas requieran. Un Instituto que, a la manera de los “thinktanks” norteamericanos, descubra y analice las dinámicas estructurales de todas aquellas amenazas contra la seguridad nacional y la seguridad del Estado, y propicie la reacción a tiempo y en prospectiva sobre los asuntos estratégicos.

Este Instituto puede conformarse a partir de la experiencia y con el consejo internacional, vinculando a las universidades del país y a organismos o fundaciones de carácter académico dedicados al estudio estratégico. Debe estar adscrito al Ministerio del Interior pero

particularmente ligado a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, así como también a las consejerías presidenciales.

5.2 Justicia

5.2.1 Sobre la independencia judicial

Las controversias de los últimos años entre la rama ejecutiva y la jurisdiccional, así como las presentadas entre las altas Cortes, han evidenciado la necesidad de garantizar y fortalecer la independencia judicial, como elemento esencial de la estructura orgánica de nuestro Estado de Derecho. No hay duda que ese rasgo está asociado en forma íntima con las características que históricamente corresponden a los Estados nacionales desde el advenimiento de la modernidad. Se trata, en efecto, del principio organizativo clásico de la división estatal en tres ramas del poder público, cada una con relativa autonomía en su organización y funcionamiento, como clave fundamental del equilibrio institucional. La existencia y garantía real de ese principio es uno de los factores definitorios de la organización democrática, hasta el punto que según sea el grado de reconocimiento real, se juzga que un Estado en particular se acerca o se aleja del valor democrático o, dicho en otras palabras, se aproxima o no a un sistema político de signo autoritario.

Tratándose de la justicia, como rama del poder público, por lo tanto, ese principio exige que, en tanto cuanto fuere posible, esté integrada y opere con relativa independencia de las otras ramas (legislativa y ejecutiva) y de otras instancias estatales que puedan existir según las particularidades del orden constitucional, pero también sin indebidas injerencias de quienes conforman la sociedad, considerados individualmente o asociados bajo las formas autorizadas por el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, un sistema judicial independiente es fundamental para la consolidación de la democracia, el progreso social y la reducción de la violencia. Dentro de ese marco, es necesario fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y los mecanismos diseñados para promover la resolución pacífica de los conflictos.

Para esos efectos, el Gobierno intentó adelantar en los primeros meses del período presidencial en curso, la formulación de una reforma de la justicia, que fue aplazada para la legislatura del año 2011, y que conviene que sea considerada en sus líneas centrales en el presente Plan de Desarrollo, en los términos en que se han venido decantando en los tiempos recientes.

El diagnóstico de la justicia que se presenta en las Bases del Plan, debe incluir párrafos como los anteriores.

5.2.2 Lineamientos. Reforma a la Justicia

Aunque es indudable que las precisiones y delimitaciones conceptuales y técnico-jurídicas deben ser objeto de análisis con la participación de la propia rama jurisdiccional y del mundo académico y político, no es menos evidente que las principales temáticas de una reforma que apunten a fortalecer y asegurar la independencia judicial ya están suficientemente decantadas, y la consideración del Plan de Desarrollo es una oportunidad estratégica para que la Rama Legislativa se pronuncie sobre sus rasgos centrales, máximo cuando es ella misma la que debe considerar casi simultáneamente la reforma a la justicia anunciada por el Gobierno.

Las líneas centrales de esa necesaria reforma deben girar alrededor de las siguientes temáticas:

- ✓ Modificación del actual sistema de provisión de vacantes en las Altas Cortes
- ✓ Introducción de cambios al régimen de la acción de tutela, en especial para aportarle solución a los enfrentamientos derivados de la discusión sobre la procedencia de la tutela contra sentencias, pero sin afectar la garantía de protección de los derechos fundamentales.
- ✓ Recomposición o reemplazo de la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura por un cuerpo más operativo.
- ✓ Reasignación de las funciones de orden disciplinario que hoy tiene la Sala disciplinaria del mismo Consejo.
- ✓ Modificación de las instancias y procedimientos para el juzgamiento de los congresistas y de los altos dignatarios del Estado.

- ✓ Eventual variación de los períodos de los integrantes de las altas Cortes.
- ✓ Determinación de una fórmula que asegure un presupuesto suficiente para la Rama judicial.
- ✓ Términos y condiciones del restablecimiento del Ministerio de Justicia sin alterar la autonomía de la rama judicial.
- ✓ Revisión y ajuste de las funciones de la Fiscalía y de su carácter mixto dada su pertenencia a la rama jurisdiccional
- ✓ Valor que debe atribuírsele a la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico y, especialmente, para el proceso decisorio por parte de los operadores judiciales.
- ✓ Definición de una nueva institucionalidad para la resolución de conflictos de competencias entre las distintas jurisdicciones.
- ✓ Redefinición de competencias y sistemas para el disciplinamiento de los abogados.
- ✓ Revisión del papel o de la participación misma de la Procuraduría en los procesos penales.

El Consejo sugiere introducir un nuevo literal que asuma la temática aquí expuesta, el cual se distinguiría con la letra a) en el punto 2. Lineamientos. Este apartado titularía: Necesidad de una reforma de la justicia.

5.2.3 Eficacia y eficiencia de la administración de justicia

El Consejo sugiere agregar en el diagnóstico, después del tercer párrafo, los siguientes textos:

Como lo han explicado numerosos estudios, las causas de la congestión se encuentran en el incremento de la demanda de justicia por el desconocimiento de los derechos de todo tipo, el estancamiento de la oferta de justicia, los problemas internos de gestión ligados a factores de idoneidad y carencia de recursos físicos y tecnológicos, la regulación normativa de los

procedimientos judiciales, la insuficiencia presupuestal y la inadecuación o no pertinencia de la planeación del sector.

Esos múltiples factores de la congestión no han sido atendidos o no lo han sido debidamente, pues la realidad estadística conocida demuestra que la capacidad de procesamiento de los operadores judiciales no se ha modificado sensiblemente. En efecto, según los datos elaborados por el DNP a partir de la información del Consejo Superior de la Judicatura, la relación entre expedientes ingresados y evacuados ha arrojado cifras siempre crecientes de acumulación, que entre los años 2008 y 2009 ha disminuido pero en términos poco significativos (se pasó de 3.045.884 a 2.893.969 expedientes). Todo ello en un contexto de índices de evacuación sensiblemente bajos, en especial en los juzgados de la jurisdicción ordinaria, en el Consejo de Estado y en los juzgados administrativos. La expectativa de mejoría parece cifrarse exclusivamente en las medidas de descongestión introducidas por la ley 1285 de 2009, reformatoria de la Ley estatutaria de la administración de justicia, que ordenó un plan nacional de descongestión que debe estructurar el CSJ y definió mecanismos de trámite preferente, o en las que se han previsto en un proyecto de ley en el mismo sentido que cursa en el Congreso (proyecto de ley No. 197/08 senado) o en la ley reformativa del Código Contencioso Administrativo recientemente aprobada.

Si se tiene en cuenta el comportamiento de las distintas jurisdicciones, es indudable que se conserva un alto índice de congestión en la jurisdicción ordinaria y una elevación en la jurisdicción disciplinaria, que no alcanza a compensar el avance en la jurisdicción contencioso administrativa que se explica por la creación de los juzgados administrativos. De otra parte, es importante advertir que durante los últimos diez años la productividad por juez apenas se ha elevado en forma leve, mientras que la carga laboral ha crecido en forma significativa.

Esa situación tiene múltiples consecuencias desde el punto de vista de la estabilidad de las instituciones, pues desestimula la utilización de las vías ordinarias de resolución de conflictos y, lo que es más grave, afecta el reconocimiento de los derechos de las personas. La ilustración más utilizada a este respecto, ciertamente ligada al comportamiento de los negocios civiles y comerciales, es el efecto sobre el tiempo y el costo en el cumplimiento de los contratos: de acuerdo con el informe Doing Business del Banco Mundial 2009, Colombia según el índice de tiempo en días para el cumplimiento de contratos se encuentra en el antepenúltimo lugar en la región (1346), sólo

por encima de Surinam (1.715) y Guatemala (1459), que es casi el doble del promedio latinoamericano (700), y que está muy lejos de países como Singapur (120). Esto representa un costo para cumplir un contrato igual al 53% del valor de la demanda, también muy superior al promedio del continente (30%) y muy distante del de los países de la OCD (18%).

5.2.4 Limitaciones para el acceso a la justicia

Se propone, sustituir el párrafo 5º del diagnóstico, por los siguientes textos:

En cuanto a las barreras o limitaciones para el acceso a la justicia, desde la Constitución de 1991 se previeron sistemas alternativos de justicia como la conciliación, la amigable composición, el arbitraje, la justicia indígena y los jueces de paz, algunos de los cuales, sin embargo, ya tenían antecedentes en la legislación ordinaria anterior a la Carta.

Según la información organizada por el DNP, con corte al año 2007, durante el período analizado los operadores no formales, que corresponden en términos generales a la justicia alternativa, aunque no comprende la justicia arbitral, la justicia indígena y otros funcionarios con funciones análogas, en sólo cuatro años llegaron a representar el 57% del total de operadores.

Dentro de ese conjunto han sido objeto de las políticas y programas estatales, bajo la responsabilidad de la rama ejecutiva (Ministerio del interior y de justicia), con una inversión acumulada desde 2003 de \$25.957 millones (en pesos constantes de 2009), los Centros de Conciliación, las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana.

Tratándose de los Centros de Conciliación, la promoción estatal logró que su número pasara de 141 en 2002 a 334 en 2010, pero la realidad es que este crecimiento no se refleja en el aumento de las solicitudes atendidas que permanece relativamente estable, lo cual sugiere que su funcionamiento no ha tenido dinamismo o que simplemente la demanda se ha distribuido entre más agencias.

Lo mismo puede decirse respecto de las casas de justicia, pues si bien es indudable que la oferta ha aumentado, hasta el punto que en los últimos tiempos entraron en operación 44 nuevas casas de justicia, para completar en 2010 un total de 66, el volumen de la atención en promedio diario y en

total trimestral ha sufrido un importante descenso en los dos últimos años (2008-2009), circunstancia que ha dado lugar a que organizaciones no gubernamentales consideren necesario elaborar adecuados análisis de demanda del servicio en las comunidades, antes de construir estos espacios, pues de lo contrario, la ampliación de estos espacios podría llegar a constituir “una onerosa inversión cuyos resultados en materia de aprovechamiento por parte de la ciudadanía no serían los esperados” (Corporación Excelencia de la Justicia, en su Web).

En cuanto a los denominados Centros de Convivencia, que más que contribuir a la justicia son instrumentos para promover valores ciudadanos, la limitada información existente sólo permite establecer que su cobertura es muy parcial y diferencial en el territorio, y que no se conoce cómo ha evolucionado la atención a las ciudadanos a lo largo del tiempo, sino únicamente el volumen acumulado durante el mismo.

Desde otro ángulo, es preciso reconocer que el Estado colombiano no ha garantizado debidamente las condiciones de acceso a la justicia de sectores excluidos por razones raciales, pues no ha dado cumplimiento a la declaración prevista en el artículo 14 de la Convención Internacional, para reconocer competencia al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para conocer casos de discriminación racial.

Como lo han demostrado serias investigaciones (Rodríguez, et. Al., 2009), las acciones judiciales existentes no garantizan adecuadamente los derechos ni tampoco son efectivas. Las víctimas de discriminación racial y racismo carecen de acciones jurídicas internas para satisfacer íntegramente su derecho a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición, y no tienen una posibilidad clara de acudir a las instancias internacionales, tales como el CEDR o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Esas mismas investigaciones han podido constatar que las violaciones al derecho a la igualdad de los afrocolombianos en el sistema de administración de justicia persisten en el contexto colombiano, sin que exista una forma expedita para su investigación y sanción. En tales condiciones, el Estado colombiano ha incumplido con sus obligaciones generales y específicas en materia de discriminación racial en el área de la administración de justicia.

De manera análoga, también se advierte la inexistencia de instrumentos normativos y procesales suficientes para enfrentar el cúmulo de violencias

contra las mujeres, producidas en el marco doméstico o cotidiano y como resultado del conflicto armado (Mantilla y Uprimny, 2009).

Como lo han analizado y demostrado numerosos estudios, el sistema de justicia colombiano no cuenta con los instrumentos normativos y procesales suficientes para enfrentar el cúmulo de violencias contra las mujeres, producidas en el marco doméstico o cotidiano y como resultado del conflicto armado (Mantilla y Uprimny, *ibid*), vacío que sólo ha sido colmado gracias a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha producido algunos desarrollos muy significativos sobre la protección judicial de las mujeres contra la violencia y la discriminación, en un diálogo constructivo con el Derecho Internacional Humanitario.

Entre las múltiples decisiones se destaca la Sentencia T-496 de 2008, que precisa los deberes que tiene el Estado colombiano para poner en marcha programas de protección con enfoque de género para las mujeres víctimas del conflicto armado, que condujeron a la Corte no sólo a amparar los derechos individuales de las mujeres y organizaciones peticionarias, sino también a ordenar una revisión integral del programa gubernamental de protección de víctimas y testigos con el fin de adecuarlo a los principios normativos y elementos mínimos de racionalidad, que conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional deben orientar y contener una estrategia integral de protección satisfactoria de las víctimas y testigos de los procesos en los que se investiga grave criminalidad o criminalidad de sistema. Una de las consecuencias de esta decisión debe ser, sin duda, el cambio de las estrategias gubernamentales en la materia de protección víctimas del conflicto.

Pero, quizás la más importante es la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional por el incumplimiento por parte del Estado de sus responsabilidades en la atención de la población desplazada, en desarrollo de la cual se le han hecho exigencias concretas al Gobierno, como las dispuestas mediante auto 0092 de 2008 sobre las mujeres desplazadas.

5.2.5 Justicia formal, oralidad y descongestión

El Consejo propone la inserción de los siguientes párrafos:

- ✓ Para los fines de la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, y la flexibilización y armonización de procedimientos, el Gobierno promoverá la adopción de las respectivas reformas legales.

Y en lo relativo a la incorporación de nuevas tecnologías de la información (TICs) y modelos de gestión, el Consejo Superior de la Judicatura incluirá lo pertinente en el Plan Sectorial de la Justicia de que tratan las leyes 152 de 1994 y 270 de 1996.

- ✓ Introducir un tercer párrafo en el literal b) Fomento de las tecnologías de la información y sistemas de información, en estos términos:

Corresponde al Consejo Superior de la Judicatura contemplar lo referente a las tecnologías y sistemas aplicados a la justicia que permitan ampliar la oferta en zonas alejadas y agilizar los trámites, en el Plan Sectorial de la Justicia, y al Gobierno nacional presentar los proyectos de ley que sean necesarios para la racionalización del ordenamiento jurídico.

- ✓ Introducir un segundo párrafo en el literal c) optimización en la administración de justicia) con este texto:

Para este fin el Consejo Superior de la Judicatura introducirá lo pertinente en el Plan Sectorial de la Justicia, y el Gobierno promoverá la adopción de las reformas legales que sean necesarias, así como adoptará las modificaciones del sistema salarial y prestacional de los servidores de la justicia para materializar el sistema de incentivos por productividad que se organicen.

- ✓ Introducir un segundo párrafo en el literal d) Participación público-privada en infraestructura, con este texto:

Para estos efectos será necesario que el Gobierno Nacional con el concurso del Consejo Superior de la Judicatura prepare los proyectos de ley que sean necesarios, teniendo en cuenta que las asociaciones o alianzas no desnaturalicen la justicia como función

esencial del Estado, ni la desvíen sacrificando el principio de la gratuidad.

- ✓ Introducir después del primer párrafo del literal f) La justicia no formal como herramienta de descongestión, el siguiente párrafo adicional:

Para este propósito el Consejo Superior de la Judicatura adelantará una evaluación del funcionamiento y condiciones de eficacia y eficiencia de los mecanismos e instituciones de la justicia no formal, para adoptar los ajustes que sean procedentes en el Plan Sectorial o para sugerir al Gobierno Nacional las modificaciones legales que deberían proponerse.

- ✓ Introducción de un segundo párrafo en el literal g) Métodos alternativos de solución de conflictos (MASC)

En caso de que los cambios requeridos exijan reformas constitucionales o legales, los proyectos que en tal sentido presente el Gobierno Nacional tendrán en cuenta que no se desnaturalice la función esencial del Estado de administrar justicia por la vía de la orientación conocida como “desjudicialización”.

- ✓ Introducir una frase adicional al final del párrafo del literal h) Enfoque regional de justicia, con este texto:

Los términos de esta estrategia se traducirán en disposiciones del Plan Sectorial de Justicia que debe adoptar el Consejo Superior de la Judicatura.

- ✓ Introducir un nuevo numeral final con este título y contenido:

Literal nuevo. Reconocimiento y garantía de derechos.

Para el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y económicos, sociales y culturales, el Estado colombiano asumirá a través de sus ramas y órganos competentes, lo siguiente:

- * El cumplimiento de la Convención Internacional sobre la eliminación de la discriminación racial.

- * El establecimiento de acciones jurídicas en el orden interno para que las víctimas de discriminación racial puedan satisfacer íntegramente su derecho a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.
- * Permitir y proteger el acceso en caso de discriminación racial a instancias internacionales como el CEDR o la Comisión interamericana de derechos humanos.

- * El establecimiento de instrumentos normativos y procesales suficientes para que las mujeres puedan enfrentar las violencias contra ellas ejercidas en el marco doméstico o cotidiano y como resultado del conflicto armado.

- * Acatamiento de la Sentencia T-496 de 2008 y del auto 0092 de 2008 de la Corte Constitucional asumiendo los deberes que tiene el Estado colombiano de poner en marcha programas de protección con enfoque de género para las mujeres víctimas del conflicto armado.

- * Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional sobre atención a la población desplazada.

- * Adopción por el Gobierno Nacional de un programa que garantice de manera integral los derechos humanos de las mujeres, que asegure el cumplimiento de las obligaciones del Estado en concordancia con los instrumentos internacionales y los instrumentos nacionales tales como la ley 581 de 2000, la ley 731 de 2002, la ley 823 de 2003, la ley 1257 de 2008, los autos 092 y 237 de 2008 de la Corte Constitucional y la ley 1413 de 2010. El programa debe ser diseñado bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, en el marco de la ACPEM y del programa presidencial de derechos humanos, con la participación del movimiento de mujeres y el acompañamiento de la comunidad internacional.

- * Adopción y puesta en marcha de un programa para garantizar los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado, que asegure el cumplimiento de las normas legales vigentes y, en especial, de los autos 092 y 237 de 2008 de la Corte Constitucional, diseñado con la participación de las mujeres en situación de desplazamiento y el movimiento de mujeres.

* Promover el fortalecimiento de la atención y asistencia a las víctimas de los delitos de violencia sexual e intrafamiliar, mediante la ampliación en cobertura y calidad de los centros de atención a las víctimas y la debida prestación de los servicios de salud. Esta acción comprenderá la aplicación de protocolos especializados para el control de la violencia de género.

* Adopción y puesta en marcha de un programa para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, en armonía con los instrumentos internacionales, en particular la Convención de Belém do Para y las Resoluciones 1325 de 2000, 1820 de 2008, 1888 de 2009 y 1889 de 2009 del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas, y con los instrumentos nacionales como la ley 1257 de 2008. Este programa deberá garantizar la participación de las mujeres en los procesos de búsqueda de la paz, y deberá ser preparado con la participación de las organizaciones de mujeres víctimas y de defensa de los derechos de las mujeres, con el debido acompañamiento internacional.

5.2.6 Sobre la justicia penal

Para el punto 1. Diagnóstico, después del 6º párrafo, el Consejo propone introducir los siguientes textos:

En cuanto a la justicia penal, el principal problema sigue siendo la impunidad, entendida como un problema de aptitud y eficiencia operativa de la administración de justicia para sancionar las conductas tipificadas como ilícitas, cuestión indisociable del análisis de la valoración del sistema penal oral acusatorio que se perfeccionó con el Acto Legislativo 3 de 2002, y del régimen de transición a que dio lugar, pues el sistema que está regulado por la ley 600 de 2000 aún subsiste y se estima que puede prolongarse por un tiempo más o menos prolongado para los delitos cometidos hasta la introducción del sistema oral acusatorio, coexistiendo con el nuevo sistema propiamente acusatorio reglamentado por la ley 906 de 2004.

Al respecto, mirada la impunidad desde el ángulo del tiempo de duración de los procesos, existe mayor celeridad y resultados bajo el esquema del sistema penal acusatorio. En efecto, el contraste en tiempos de respuesta

está entre 60% o 70% para el viejo esquema y 37% para el nuevo, de tal forma que el último es más favorable para la reducción de la impunidad de las conductas sometidas al sistema de justicia.

En ese sentido la inversión estatal para avanzar en el sistema penal oral acusatorio ofrece resultados tangibles, pues ha logrado reducir de manera importante los tiempos de finalización de los procesos y la duración promedio de los mismos, en franco contraste favorable al nuevo sistema.

Sin embargo, en la justicia penal con el nuevo procedimiento oral acusatorio, subsisten los problemas de acceso, atraso, congestión e impunidad que la han afectado, los cuales no se solucionan con la modificación del procedimiento penal, pues sus causas son de origen estructural, como se sostiene y explica en reciente estudio hecho para el Ministerio del Interior y la Justicia, en los términos que se sintetizan a continuación (Barrero y Rivera, 2009):

- ✓ Salvo una minoría de casos que concluyen su trámite completo, la mayoría se estanca por las dificultades de la investigación para recaudar los elementos probatorios o la evidencia física necesarios para determinar la conducta punible y la responsabilidad de los autores.
- ✓ El cuerpo investigativo de la Fiscalía es débil por la numerosa asignación de casos por fiscal (entre 300 y 600) y porque debe asumir numerosos roles que antes no tenía.
- ✓ En tales condiciones la presión por más personal, más laboratorios, más equipos, más logística y mayor presupuesto es permanente y siendo realistas ningún recurso alcanzaría si se quisiera atender la totalidad de los casos radicados en la Fiscalía. Se trata en síntesis de un exceso de demanda.
- ✓ No existe policía judicial especializada, pues el conocimiento de los investigadores es precario en cierto tipo de delitos como los financieros o por lavado de activos, lo cual trasciende a fiscales y jueces. Debido a ello, se concluye en el mismo estudio:

“Las cifras que este capítulo presenta sobre la eficacia del proceso penal son reveladoras sobre la debilidad de la gestión de la Fisca-

lía. Los casos en flagrancia conocidos por la Fiscalía en el período de estudio fueron de 143.365 y solamente al 46.4% de estos casos se les formuló imputación y únicamente al 28.5% se les dictó sentencia. Ello a pesar de que los casos en flagrancia son los que menor exigencia investigativa requieren por su contundencia probatoria, identificación del responsable y determinación precisa de los hechos”.

“En los demás casos, distintos a flagrancia y a los que procesan delitos querellables, que ascienden a 753.050, los indicadores empeoran significativamente: a sólo el 2,4% se les formuló imputación y al 1,4% se les dictó sentencia”.

- ✓ Desde el punto de vista de la justicia transicional de justicia y paz, así se haya superado, gracias a la reciente ley expedida por el Congreso, el grave impase de los miles de desmovilizados que habrían tenido que ser capturados y procesados en virtud de decisiones de la Corte Constitucional, subsiste la situación de afectación de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación provocada por la decisión de extraditar a los principales jefes paramilitares, que supuso que el Estado colombiano no pudiera cumplir con sus obligaciones constitucionales e internacionales de perseguir, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos, y de garantizar un recurso judicial efectivo para las víctimas de dichas violaciones (Comisión Colombiana de Juristas, en web).

Y lo que es más grave, se mantiene un alto grado de ineficiencia en la aplicación de la ley a los postulados que no fueron extraditados, situación que es francamente inconcebible. Como se sabe sólo cuatro años después de entrar en vigencia la ley de justicia y paz, se produjo el primer fallo condenatorio, pero con la particularidad de que la sentencia únicamente condenó al procesado por tres delitos, dos de los cuales no son violaciones graves a los derechos humanos, pues atentan no contra personas sino contra el patrimonio económico y la fe pública, a pesar de que el procesado

confesó varios delitos adicionales de mayor gravedad en su versión libre como asesinatos y desplazamientos forzados¹⁴.

- ✓ Finalmente, agregar un párrafo antes del último, con este texto:

En otras palabras, si el nivel de hacinamiento se encuentra en un 9.1%, ello significa que en tres o cuatro años apenas se ha podido reducir en 5 puntos porcentuales la situación registrada en 2006, muy lejos de la meta del 4.6% que el gobierno había establecido para 2010. La situación, además, es en el mediano plazo muy crítica por las condiciones de envejecimiento de la infraestructura existente.

5.2.7 Política criminal coherente y eficaz contra el crimen.

El Consejo propone introducir un párrafo en el punto 3 antes de la enumeración por literales, con este texto:

Para los fines de los ajustes en el sistema penal oral acusatorio, la Fiscalía conjuntamente con el Consejo Superior de la Judicatura, propondrá el Gobierno Nacional las propuestas legislativas que sobre la materia deban someterse a la consideración del Congreso.

Así mismo, adicionar los siguientes literales del punto 3:

- e) Evaluación del sistema penal oral acusatorio

La Fiscalía conjuntamente con el Consejo Superior de la Judicatura adelantarán un estudio evaluativo del sistema penal oral acusatorio, con el fin de determinar los principales problemas en materia de eficiencia y eficacia, de acceso, atraso, congestión e impunidad que la han afectado y formular las recomendaciones de orden administrativo o de orden legal.

- f) Ajustes a la justicia transicional de justicia y paz

¹⁴ Saffon, Maria. "La primera sentencia de Justicia y Paz deja mucho qué desear", Semana.com, abril 23 de 2009.

El Gobierno Nacional, conjuntamente con la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura evaluarán la operancia de la justicia transicional de justicia y paz, en especial para encontrar soluciones a la situación de afectación de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación provocada por la decisión de extraditar a los principales jefes paramilitares, que supuso que el Estado colombiano no pudiera cumplir con sus obligaciones constitucionales e internacionales de perseguir, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos, y de garantizar un recurso judicial efectivo para las víctimas de dichas violaciones.¹⁵

Igualmente dicha evaluación se ocupará de examinar el alto grado de ineficiencia en la aplicación de la ley a los postulados que no fueron extraditados, situación que es francamente inconcebible.

Como resultado de la evaluación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Gobierno Nacional, en la órbita de sus respectivas competencias, definirán las acciones y medidas que sean pertinentes.

5.2.8 La nueva justicia transicional de reparación a las víctimas.

Debe incluirse en el diagnóstico:

Con ocasión de Ley de víctimas y tierras, se ha estructurado una nueva justicia transicional no solo para la reparación sino, en especial, para la restitución de tierras o de viviendas a quienes hubieren sido despojadas de ellas.

En desarrollo de dicha ley, el Estado tiene la responsabilidad de que esta nueva justicia sea eficiente. En este sentido, el nuevo Plan de Desarrollo debe consagrar algunas líneas de política que comprometan la acción gubernamental, del Consejo Superior de la Judicatura y de la Defensoría del Pueblo, en esa dirección.

¹⁵ COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS, "Colombia: la metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005". Ver pag web de la organización.

- ✓ En el punto 2. Lineamientos, se sugiere agregar al final, después del literal sobre “enfoque regional de la justicia”, los siguientes literales nuevos:

*) El Gobierno, deberá brindar el apoyo administrativo, técnico y presupuestal a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y al Fondo de dicha Unidad creados por la reciente ley de víctimas, así como adoptar los mecanismos y procedimientos para la indemnización por vía administrativa, la organización de la Red Nacional de información para la atención y reparación a las víctimas, y la organización de la Dependencia Especial para la Atención y Reparación Integral a las víctimas con autonomía administrativa y financiera, al interior de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, coordinada por el Vicepresidente de la República.

*) El Consejo Superior de la Judicatura, deberá prever en el Plan Sectorial, orientaciones e instrucciones precisas que tengan en cuenta la debida organización de la nueva justicia transicional, así como para realizar las debidas acciones de seguimiento y evaluación de la misma.

*) Por su parte la Defensoría del Pueblo adelantará las gestiones necesarias para el cumplimiento de las nuevas e importantes funciones que le han sido atribuidas por la reciente ley de víctimas.

5.2.9 Sobre la estabilidad fiscal como reforma de la justicia

El Consejo propone incluir en el diagnóstico los siguientes párrafos:

De acuerdo con la administración Uribe Vélez, el nuevo Gobierno del Presidente Santos presentó a consideración del Congreso el 20 de julio de 2010 un proyecto de acto legislativo sobre sostenibilidad fiscal, orientado a modificar en lo pertinente las normas constitucionales que regulan las intervenciones del Estado en la economía (artículo 334^o), el contenido del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 339^o), e igualmente el contenido del Presupuesto Anual de la Nación (artículo 346^o)

El proyecto fue aprobado con algunas modificaciones en su texto al concluir la primera vuelta de su trámite como reforma a la Carta, aunque con importantes votos negativos de ponentes que no compartieron la iniciativa.

De otra parte, ya cursa en el Congreso en armonía con esa posible reforma constitucional, el proyecto de ley que consagra la regla fiscal que determina con mayores precisiones las limitaciones que podrán imponerse a la gestión social en todos los órdenes a partir de la racionalidad macroeconómica.

- ✓ Y, finalmente, adicionar como nuevo el siguiente:

Las implicaciones de las reformas sobre disponibilidad fiscal y regla fiscal. Aunque tanto las reformas constitucional y legal sobre la materia son iniciativas presentadas y promovidas por el Gobierno Nacional, sus implicaciones en materia de modificación de la Carta en lo que a derechos económico sociales se refiere, aconsejan una revisión de ellas en los debates que aún restan de la correspondientes reforma constitucional y legal.

6. Soportes transversales de la prosperidad democrática

6.1 Gestión Ambiental y del riesgo

Con respecto al tema, el Consejo Nacional de Planeación presenta cuatro recomendaciones:

6.1.1 Definir propósitos y objetivos generales de la política ambiental.

La Constitución Política manda que el PND incluya las estrategias y orientaciones generales de la política ambiental (artículo 339). En esta dirección, aquí se recomienda que el PND formule de manera explícita la política ambiental y que establezca una diferenciación clara entre dos componentes principales de la misma: 1) las líneas estratégicas de la política ambiental, para garantizar la sostenibilidad ambiental del PND en su conjunto; y 2) los instrumentos de regulación ambiental directa, para garantizar la sostenibilidad ambiental del sector productivo y específicamente de las locomotoras de crecimiento.

- ✓ Componente de líneas estratégicas de inversión ambiental. El PND debe establecer una política clara de inversiones ambientales, expresada en proyectos con asignación de recursos que reflejen una estrategia central y prioritaria de mitigación y adaptación al cambio climático. En el marco de esta estrategia, se focalizarán programas y proyectos de inversión ambiental en tres direcciones complementarias entre sí: a) ordenación del territorio con determinantes ambientales orientadores: b) gestión integral del agua para satisfacer las necesidades del desarrollo; y c) gestión sostenible de ecosistemas naturales y de servicios ambientales asociados.
- ✓ Componente de regulación ambiental directa. El PND debe formular una política de regulación directa, implementada mediante instrumentos exigentes y efectivos. Se recomienda enfatizar en políticas de ordenamiento territorial, de licencias ambientales, de concesiones de agua y de permisos de aprovechamiento y movilización de maderas. Debe plantearse una estrategia para aplicar y hacer cumplir a los sectores productivos reglas ambientales transparentes, oportunas, estables y efectivas.
- ✓ Especial énfasis debe prestarse a la regulación del sector minero-energético, de vivienda, agropecuario y de infraestructura de transporte (es decir, las locomotoras que jalonan el crecimiento), como condición para generar un clima de confianza a la inversión. Esta estrategia requiere un componente básico: garantizar una institucionalidad capaz de hacer cumplir al sector productivo las reglas del juego ambientales. Es decir, una política que permita superar las debilidades actuales en capacidad de operación (recursos humanos y técnicos) de las instituciones reguladoras (Ministerio de Ambiente, corporaciones autónomas regionales y entes territoriales de grandes centros urbanos), así como la precaria capacidad de respuesta por parte de los regulados (los sectores productivos y las instituciones del Estado que orientan sus respectivas políticas públicas). Esta política debe tener muy en cuenta que un sector económico de alta productividad, usualmente prefiere reglas ambientales claras, así ellas sean más exigentes; en contraste, un sector productivo de baja productividad, prefiere reglas ambientales ambiguas y poco exigentes.

6.1.2 Estrategia de inversión ambiental de recursos públicos focalizada y priorizada

La Constitución Política manda que el PND incluya los programas y proyectos específicos de la política ambiental (artículo 339). En esta dirección, aquí se propone definir como línea general, prioritaria y envolvente, de toda la política orientadora de las inversiones ambientales del PND, una estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático. Esta línea estratégica se podría orientar en dos direcciones complementarias entre sí, de la siguiente manera:

- ✓ La articulación del país a los acuerdos internacionales de mitigación del cambio climático, buscando el reconocimiento del valor económico de la conservación de los ecosistemas naturales (deforestación evitada) y su correspondiente impacto en la disminución de emisiones (sumidero de carbono); y la búsqueda del respectivo reconocimiento del derecho a percibir retribuciones económicas a los esfuerzos realizados para evitar la deforestación y el consecuente crecimiento de las emisiones globales (todo esto en el marco de iniciativas tales como las que se discuten actualmente de REDD+). Y como componente subordinado, la estrategia de mitigación asociada a una canasta energética de menores emisiones y uso más eficiente de los recursos energéticos disponibles¹⁶.

- ✓ La articulación de todos los componentes del PND, y muy especialmente de las locomotoras del crecimiento y el empleo, a una estrategia de adaptación al cambio climático fundamentada en el cumplimiento de reglas claras y estrictas del crecimiento económico y del correspondiente uso del territorio, así como también a un manejo adecuado de las condiciones de riesgo derivadas de los efectos de este cambio. De manera complementaria y subordinada, en esta misma dirección, la articulación a estrategias internacionales de adaptación al cambio climático, con énfasis en el derecho a percibir compensaciones económicas por los costos que tiene que asumir el país para prevenir desastres, mediante un manejo adecuado de la prevención del riesgo y la reparación del daño causado por eventos climáticos extremos derivados del cambio climático (sobre el cual la

¹⁶ Este componente que se propone sea secundario y subordinado, aparece actualmente en las Bases del PND como elemento central, al mismo nivel que la gestión ambiental y la gestión del riesgo, en su conjunto.

responsabilidad del país es marginal por su predominio de uso de fuentes energéticas renovables¹⁷).

Tomando como referencia este enfoque estratégico, se propone estructurar las demás estrategias de la inversión ambiental, subordinadas a la estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático, en tres líneas igualmente complementarias entre sí¹⁸:

- ✓ Ordenación del territorio con determinantes ambientales orientadores, aplicando reglas claras y control efectivo del uso del suelo, con especial énfasis en garantizar la asignación de este recurso de manera sostenible en respuesta a las demandas derivadas de las tendencias de crecimiento de la población y la vivienda, así como del crecimiento de la actividad productiva (principalmente jalonadas por las locomotoras); todo esto en el marco de una política nacional de ordenamiento territorial, con criterios ambientales incorporados dentro de la misma, que oriente los planes de ordenamiento territorial de los municipios tanto en sus escenarios urbanos como en los rurales.
- ✓ En este marco, se debe prestar especial atención a los criterios de manejo de las cuencas hidrográficas que abastecen los acueductos, los distritos de riego y la generación de energía. Igualmente los criterios de inclusión y de uso del suelo por parte de las actividades mineras y energéticas, agropecuarias, de vivienda, y de infraestructura de transportes, así como la exclusión de estas actividades en casos específicos en donde la ley lo ordene; o donde el criterio técnico así lo recomiende. Y por último, la generación de incentivos a usos voluntarios del suelo en acciones de conservación estricta o de uso sostenible del suelo en actividades de bajo impacto sobre los ecosistemas naturales. Todo ello subordinado a las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.

¹⁷ Este aspecto es explícitamente reconocido por las Bases del PND, cuando se afirma que: “Colombia es un país con bajas emisiones de GEI, que corresponden al 0.37% de las emisiones globales de 2004 (IDEAM, 2009: 28). En promedio se generan 4,15 toneladas per cápita, muy por debajo del promedio latinoamericano equivalente a 8 toneladas per cápita. Lo anterior es resultado de una canasta energética que ha privilegiado la generación de electricidad a través de hidroeléctricas (78% en promedio en la última década)” (p. 447).

¹⁸ Estas líneas están todas ellas ya expresadas de una u otra forma en las Bases del PND, bien sea en la estrategia de *gestión ambiental integrada y compartida* propiamente dicha, o en las locomotoras del crecimiento. El aporte de esta propuesta, es presentarlas de manera relacionada entre sí y a su vez subordinarlas a la estrategia general propuesta: mitigación y adaptación al cambio climático.

- ✓ Gestión integral del agua para satisfacer las necesidades del desarrollo, priorizando acciones de manejo del recurso en las cuencas hidrográficas focalizadas en cuatro direcciones prioritarias: garantizar un abastecimiento adecuado de agua de buena calidad para consumo humano, con énfasis en la conservación de las respectivas cuencas abastecedoras; mejorar la cobertura y eficiencia de los servicios de alcantarillados y sistemas de manejo y tratamiento de aguas servidas, focalizando acciones en la protección contra la contaminación de las fuentes hídricas que afecta los segmentos más vulnerables de la población con impactos sobre la salud y sobre las condiciones de vida; organizando el abastecimiento de agua a los sistemas de riego y de generación eléctrica, mediante un manejo sostenible de sus respectivas cuencas; y desarrollando acciones de construcción, adecuación y mantenimiento de obras de ingeniería que prevengan desastres asociados a inundaciones y avalanchas, resultantes de eventos climáticos extremos.

- ✓ Gestión sostenible de los ecosistemas naturales y de servicios ambientales asociados, con énfasis en la protección de su capacidad para satisfacer necesidades básicas de la población y responder a las demandas del crecimiento de la actividad productiva. Se propone prestar especial atención al mantenimiento de la capacidad de los bosques de retener carbón cuando se evita la deforestación y las opciones de percibir compensaciones por su contribución a la mitigación del cambio climático, mediante acciones efectivas de reducción paulatina de las tasas de deforestación actualmente vigentes, las cuales se estiman en alrededor de 337 mil hectáreas por año.

- ✓ Similar atención debe prestarse a los servicios de regulación de caudales y de retención de suelos, previniendo impactos negativos tales como el desabastecimiento de los acueductos y los distritos de riego, la colmatación de los embalses, y los deslizamientos masivos que generan catástrofes humanas y sobre los sistemas productivos. En esta dirección se propone consolidar los sistemas de áreas protegidas bajo diversas modalidades de conservación, incluyendo los usos no destructivos de los ecosistemas y la aplicación de incentivos tales como el pago por servicios ambientales.

- ✓ Igualmente se propone prestar especial atención a la racionalización del aprovechamiento de maderas, controlando el tráfico ilegal de maderas explotadas de bosques naturales sin autorización y los delitos por explotación delictiva de bosques plantados, en el marco de estrategias de reducción sistemática de las actuales tasas de deforestación y crecimiento de áreas de plantación productora y protectora-productora (reforestación).
- ✓ Finalmente, apoyo a las actividades productivas de bienes y servicios asociados a la biodiversidad y a los ecosistemas naturales, tales como el agro y ecoturismo y diversas modalidades de producción y comercio de bienes a partir de especies naturales (biocomercio).

6.1.3 Estrategia de reestructuración de la institucionalidad pública ambiental (nacional, regional y de los entes territoriales).

La Constitución Política coloca el PND como referencia para que las entidades territoriales elaboren y adopten, de manera concertada con el gobierno nacional, sus respectivos planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley (artículo 339). En esta dirección, se propone focalizar los esfuerzos orientados hacia el buen gobierno, tomando como base lo planteado al respecto en las Bases del PND, pero precisando los siguientes aspectos básicos:

- ✓ Reestructuración de las instituciones nacionales, con el nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a la cabeza, su unidad de Parques Nacionales y los institutos de investigación adscritos y asociados, dimensionando de manera adecuada las requerimientos de presupuesto de funcionamiento e inversión que requieren para cumplir sus funciones asignadas por la Constitución y la ley.
- ✓ Especial mención debe hacerse en el PND a la necesidad de garantizar que las funciones relacionadas con el ordenamiento territorial que le asignaba la ley 99 de 1993 al entonces Ministerio del Medio Ambiente, queden explícitamente a cargo del nuevo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁹.

¹⁹ El proyecto de ley actualmente en debate en el Congreso que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar los ministerios, establece

- ✓ Especial atención debe prestarse a los requerimientos presupuestales de este nuevo Ministerio para ser rector de las demás instituciones del sistema, incluyendo a las corporaciones autónomas regionales y a los entes territoriales. Al mismo tiempo, atender sus responsabilidades de ejecución de la política ambiental, especialmente en relación con el licenciamiento ambiental de los grandes proyectos de inversión en todo el país.
- ✓ Revisar las reglas del juego de las corporaciones autónomas regionales para garantizar que sigan las orientaciones del PND, respetando su autonomía pero reconociendo su obligación de concertar sus planes de desarrollo con el gobierno central, en el marco de las políticas nacionales. Y de adelantar sus acciones en concordancia con los entes territoriales, los cuales constituyen por mandato legal sus respectivas asambleas corporativas.
- ✓ Revisar los mecanismos de articulación de la política nacional ambiental dentro de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, tal como indica la Constitución. Esto en un escenario en donde el gobierno central no dispone de recursos de orientación financiera hacia estos entes territoriales en materia ambiental, toda vez que este rubro no está incluido dentro del sistema general de participaciones (SGP). Pero teniendo en cuenta que los municipios tienen por mandato de ley invertir en la conservación ambiental, así como financiar una porción importante de las rentas propias de las corporaciones autónomas regionales.

6.1.4 Fuentes de financiación de la inversión ambiental.

La Constitución Política ordena que el plan de inversiones públicas del PND contenga los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. En esta dirección, el Plan Multianual de Inversiones (PMI) de las bases del PND contempla

expresamente que las funciones del nuevo Ministerio de Vivienda serán aquellas que actualmente están asignadas al Viceministerio de Vivienda y desarrollo Territorial. Como estas funciones asignadas actualmente a este Viceministerio incluyen todas las de ordenamiento territorial que tiene asignadas el actual MAVDT, en consecuencia todas ellas pasaría al nuevo Ministerio de Vivienda.

exclusivamente los recursos del gobierno central (es decir, Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales e institutos de investigación).

Para la estrategia de gestión ambiental y del riesgo se estarían asignando en el PND \$0,175 billones anuales (p. 576)²⁰, de manera global y sin diferenciar los montos específicos para gestión ambiental, para gestión del riesgo de desastres y para la canasta energética (los tres componentes centrales de esta estrategia, tal como está actualmente planteada). Siguiendo la forma de establecer este PMI, a estas inversiones centrales (que en gestión ambiental fueron de \$0,056 billones en 2009)²¹, se deben agregar también todas las inversiones de las corporaciones autónomas regionales, las inversiones ambientales de los entes territoriales y las inversiones obligatorias del sector productivo. Esto arroja un escenario de fuentes actuales y potenciales de recursos, así:

- ✓ Inversión de las corporaciones autónomas regionales, financiadas con rentas propias provenientes, entre otras, de sus rentas de capital por sus recursos financieros provenientes de: compensación recibida por la infraestructura de generación eléctrica; participación en el impuesto predial municipal; transferencias del sector de generación eléctrica; y tasas retributivas por vertimientos y tasas por uso del agua. Disponibilidad actual: \$0,97 billones en 2009 (CGR, 2010, p.63). Potencial adicional (tasas de uso del agua a \$11/m³): \$0,25 billones anuales.
- ✓ Inversiones obligatorias de los entes territoriales en conservación de las cuencas abastecedoras de agua: 1% de sus ingresos corrientes en cuencas de los acueductos (Art. 111 Ley 99 de 1993, modificado por Ley 1151 de 2007). Potencial: \$0,47 billones (1% ingresos corrientes, 2009), más 1% del valor de las inversiones de todos los proyectos que emplean el agua.
- ✓ Inversiones de los entes territoriales en protección y recuperación ambiental con recursos de regalías. Potencial actual: \$0,13 billones (Fondo Nacional de Regalías en protección ambiental, 2009)
- ✓ Inversiones obligatorias de los proyectos de inversión (públicos y privados) acordadas en los planes de manejo ambiental constitutivos

²⁰ Para un total durante todo el cuatrienio de 694 mil millones de pesos.

²¹ CGR, *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2009-2010*, Bogotá, 2010.

de las respectivas licencias ambientales. Además de los distintos componentes del plan de manejo ambiental de todo tipo de proyectos con licencia ambiental, cada proyecto de inversión que use agua captada de fuentes naturales debe invertir al menos el 1% de su inversión en la conservación de la respectiva cuenca. Recursos potenciales: sin información.

6.2 Relevancia internacional

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 consideran la política internacional como uno de sus ejes transversales. Se trata de un posicionamiento en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.

El objetivo principal del eje es promover un posicionamiento internacional del país que respalde las metas de la prosperidad democrática en las distintas temáticas. No obstante, la dimensión económica de la política exterior ocupa el lugar más importante en la estrategia internacional que propone el proyecto de Plan. Al constituirse en pilar del modelo de desarrollo económico basado en el libre mercado, la estrategia internacional busca la inserción productiva del país en los mercados internacionales a través de una política arancelaria que promueva la transformación productiva, la implementación de acuerdos de libre comercio, la promoción de la inversión y la facilitación del comercio.

Para esto es preciso diversificar los destinos de exportación y por esa razón se plantea una estrategia de apertura hacia otras regiones del mundo como Asia –Pacífico (APEC, ARCO), Medio Oriente, así como una reestructuración de las relaciones comerciales con los países vecinos, particularmente con Venezuela, y con los países del Caribe. Asimismo, en la dirección de la inserción del país en la economía global, se ha planteado el ingreso a la OCDE.

En el proyecto de Plan se propone, igualmente, una política de promoción de la inversión extranjera y de simplificación y racionalización de la regulación nacional del comercio exterior. En relación con esta dimensión económica de la estrategia internacional del Plan, se pueden señalar los siguientes elementos:

- 6.2.1** Una mayor inserción en los mercados mundiales, así como una armonización de las regulaciones financieras y comerciales siguiendo los estándares internacionales, si bien ofrecen una serie de oportunidades que pueden promover el crecimiento económico, implican también una reducción en los márgenes de maniobra nacionales. Es preciso, entonces, tener en cuenta las contradicciones que generan la adopción de compromisos internacionales ya sea de carácter multilateral como la OMC o la OCDE, o de carácter bilateral como los acuerdos de libre comercio, en relación con las condiciones, necesidades y demandas en sectores sociales y políticos en el ámbito nacional. Ejemplo de ello son las regulaciones sobre propiedad intelectual de los medicamentos y las políticas nacionales frente a los costos en los servicios de salud.
- 6.2.2** Las políticas de promoción de la inversión extranjera que flexibilizan las políticas internas u ofrecen beneficios tributarios también pueden entrar en colisión con las regulaciones internas sobre asuntos laborales o medioambientales, así como con la preocupación por la sostenibilidad fiscal.
- 6.2.3** De igual modo, el predominio de las regulaciones internacionales sobre las nacionales puede generar encadenamientos entre los temas propiamente comerciales con asuntos más políticos o societales como los derechos humanos o la preservación del medio ambiente. Ejemplo de ello ha sido el estancamiento del TLC en el Congreso de los Estados Unidos, por el tema de la violación de los derechos de los sindicalistas.
- 6.2.4** Lo anterior permite afirmar que si bien la internacionalización del país, en el sentido de promover activamente una inserción en la economía y la política globales, puede proporcionar ventajas y permitir un mayor crecimiento económico, también implica riesgos y desventajas de los cuales es preciso ser conscientes.
- 6.2.5** En lo concerniente a la dimensión política, sin duda la diversificación geográfica y temática de las relaciones internacionales del país que se plantea en el Plan se hace indispensable frente a la securitización y la concentración del interés internacional en Estados Unidos que ocurrió durante el anterior gobierno.

6.2.6 Una participación más activa en los escenarios multilaterales, como la llegada del país al seno del Consejo de Seguridad de la ONU y un mayor protagonismo en UNASUR, demandan recursos tanto humanos como institucionales importantes, capaces de gestionar una política exterior más dinámica y asertiva. Aunque el Plan menciona el propósito de fortalecer institucionalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores y mejorar la capacitación de los funcionarios diplomáticos - asunto crucial- no hay que olvidar que otras agencias del estado juegan un papel importante en la gestión de la agenda internacional del país. De allí la necesidad de una coordinación efectiva y ágil entre las diversas instancias involucradas. Con el objetivo de mejorar las capacidades técnicas y profesionales del cuerpo diplomático colombiano se propone establecer por ley un porcentaje máximo del 20% de funcionarios de libre nombramiento como funcionarios diplomáticos y que el resto corresponda a funcionarios que formen parte de la carrera diplomática, como sucede en otros países. Así mismo, es importante poner de presente el papel que la sociedad civil, los gremios y las ONG juegan hoy en la política exterior colombiana. Sin duda, estos factores, la diversificación de la agenda y la ampliación del número y del tipo de actores involucrados, hacen más compleja la definición y el manejo de la política exterior del país; sin embargo también apunta en la dirección de un manejo más democrático de la misma.

6.2.7 La cooperación internacional (CI) ha adquirido una relevancia central tanto en el relacionamiento internacional del país, como en lo referente al apoyo político y económico de planes y programas de varias políticas públicas nacionales. Asimismo ha venido adquiriendo relevancia la cooperación Sur-Sur en la que Colombia ya no sólo aparece como país receptor sino también como oferente. La CI es vista entonces como un elemento de la estrategia de internacionalización del país, en este sentido es preciso que en el Plan se haga claridad en la orientación que se la va a dar a la cooperación internacional y que se haga explícita una estrategia nacional de cooperación. El énfasis en la cooperación internacional también implica una mayor condicionalidad para la recepción de los recursos provenientes de la ayuda, así como la decisión de adoptar y cumplir efectivamente los estándares de respeto a los derechos humanos, la transparencia y la participación ciudadana.

6.2.8 Finalmente, el propósito de promover el desarrollo fronterizo regional e integrar las fronteras a los procesos regionales y nacionales, implica una concepción más amplia y compleja de la noción de frontera, así como la promoción de procesos efectivos de integración con los países vecinos. En este sentido, la atención a los problemas en las zonas fronterizas resulta prioritaria tanto desde la perspectiva de la seguridad como desde el desarrollo económico.

BIBLIOGRAFÍA

- ATEHORTUA, Adolfo y ROJAS, Diana.**, 2009. Cifras, impacto y perspectivas de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Balance 2006-2009, en *Reflexión para la planeación. Seguridad Democrática y Política Antidrogas*, Bogotá, CNP-Gobernación de Norte de Santander.
- ATEHORTUA, Adolfo; ROJAS, Diana y GUILLOU, Ronan.**, 2009. Política Antidrogas, en *Reflexión para la planeación. Seguridad Democrática y Política Antidrogas*, Bogotá, CNP-Gobernación de Norte de Santander.
- BANCO DE LA REPUBLICA., MINISTERIO DE HACIENDA., DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.**, 2010. *Regla Fiscal para Colombia*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.
- BARRANTES, R.**, 2000. Las innovaciones educativas: escenarios y discursos de una década en Colombia. En *Estados del arte de la investigación en Educación y la Pedagogía en Colombia II*. (Comp. Myriam Henao y Jorge Castro, pág. 105-128). Bogotá: SOCOLPE-COLCIENCIAS.
- BARRETO NIETO, Luis Hernando y RIVERA, Sneider.**, 2009, Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia, Bogotá, junio.
- BERRY Albert.**, 1983. "Income Distribution Trends in Neoclassical and Labor Surplus Economies", en **RANIS Gustav., WEST R., MORRIS C., LEISERSON Mark.**, comp. *Comparative Development Perspectives*, Boulder, Colo., Praeger, pp. 182-200.
- BOURDIEU, Pierre.**, 1979. Los tres estados del capital cultural. En *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 30 de noviembre de 1979. Traducción de Mónica Landesmann. Texto extraído de: Bourdieu, Pierre, "Los Tres Estados del Capital Cultural", en *Sociológica*, UAM- Azcapotzalco, México, 5, 11-17.
- COBB Charles., DOUGLAS Paul.**, 1928. "A Theory of Production", *American Economic Review*, vol. 18, no. 2, mar., pp. 139-165.
- CONDE, A.**, 2009. Mercantilización del derecho ciudadano a la educación. En *La Educación Superior, tendencias, debates y retos para el siglo XXI*. (Cátedra Manuel Ancízar, pág. 145-164). Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.

COMISION COLOMBIANA DE JURISTAS. “Colombia: la metáfora del desmantelamiento de los grupos paramilitares. Segundo informe de balance sobre la aplicación de la ley 975 de 2005”. Ver pag web de la organización.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal., 2009. *Panorama Social de América Latina 2009*, Cepal, Santiago.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN., 2002. *Colombia se pronuncia frente al Plan Nacional de Desarrollo. Concepto del CNP sobre las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*, Bogotá, CNP, serox.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN., 2007. *Retos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, Bogotá, CNP, Milenio editores.

CORDEN W. Max., NEARY J. Peter., 1982. “Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy”, *Economic Journal*, vol. 92, no. 368, dec., pp. 825-848.

CURRIE Lauchlin., 1992. “La Teoría en que se Basa la Estrategia del Sector Líder”, *Estrategia Económica y Financiera*, no. 163, mar. Reproducido en *Cuadernos de Economía*, vol. 13, no. 18/19, 1993, pp. 225-232. **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP.,** 2005. *Visión Colombia II Centenario: 2019*, DNP, Bogotá.

DANE. (2008). Encuesta acerca de las prácticas de Consumo Cultural en Colombia.

DENYER, M; FURNÉMONT, J; POULIAN, R y VANLOUBEECK, G., 2007. *Las competencias en la educación. Un balance.* México. Fondo de Cultura Económica.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP., 2002, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP., 2003, *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, DNP, Imprenta Nacional.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP., 2006, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*, Bogotá, DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP., 2007, *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos*, Bogotá, DNP, Imprenta Nacional.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., 2010. *Prosperidad para Todos. Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, DNP, Bogotá.

ESPITIA Jorge., 2010. “La Financiación del Sistema de Seguridad Social en Salud”, *Economía Colombiana*, no. 330, agosto, pp. 9-17. **GALVIS Luis., MEISEL Adolfo.,** 2001. “El Crecimiento Económico de las Ciudades Colombianas y sus Determinantes, 1973-1998”, *Coyuntura Económica*, vol. 31, no. 1, mar.

ESTRADA, J., 2002. Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la Educación Pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

GALVIS Luis., MEISEL Adolfo., 2009. *Fondo de Compensación Regional: Igualdad de Oportunidades para la Periferia Colombia*, Banco de la República, Cartagena, mimeo.

INSTITUTO DE HIDROLOGIA, METEOROLOGIA Y ESTUDIOS AMBIENTALES, Ideam., 2008. *Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático*, Ideam, Bogotá.

KAKWANI Nanak., KHANDKER Shahid., SON Hyun., 2004. *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*, Working Paper, no. 1, International Poverty Centre, Undp, Brasilia. Economía y Equidad en *Prosperidad para Todos...* - Jorge Iván González - 30/12/2010 - 20

KALDOR Nicholas., 1957. "A Model of Economic Growth", *Economic Journal*, vol. 67.

KALDOR Nicholas., 1966. "Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom", en **TARGETTI Ferdinando., THIRLWALL Anthony.**, 1989, comp. *The Essential Kaldor*, Duckworth, London.

KALECKI Michal., 1954. *Teoría de la Dinámica Económica. Ensayo sobre los Movimientos Cíclicos y a Largo Plazo de la Economía Capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

KEYNES John Maynard., 1936. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

MANTILLA, Julissa y UPRIMNY, Rodrigo., 2009, Violencia de Género y Justicia Constitucional en Colombia., en Justicia Desigual. Unifem, Bogotá.

MARÍN, L., 2002. Competencias: saber hacer, ¿en cuál contexto?. En *El concepto de Competencia II. Una mirada interdisciplinar* (Guillermo Bustamante, et al (Comp.), pág. 105-123). Bogotá: SOCOLPE

MISION PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep., 2010. *Resultados Cifras de Pobreza, Indigencia y Desigualdad 2009*, Rueda de Prensa, mayo 30, Dane, DNP, Bogotá, power point.

MISION PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep., 2009. *Resultados Fase 1. Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008). Resumen Ejecutivo*, Dane, DNP, Bogotá.

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS y DIH., 2010. *Impacto de la Política de Seguridad Democrática sobre la violencia y los derechos humanos*. Bogotá, Vicepresidencia de la República.

- OCAMPO José., RAMIREZ Manuel.,** 1987. *El Problema Laboral Colombiano*, Informe Final de la Misión Chenery, Bogotá.
- OKUN Arthur.,** 1983. "The Potential GNP: Its Significance and Measurance", en **OKUN Arthur.,** ed. *Essays in Economic Policymaking*, Brookings Institutions, Washington.
- PREBISCH Raúl.,** 1981. *Capitalismo Periférico. Crisis y Transformación*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud.,** 2003. *El Conflicto, Callejón Con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*, Pnud, Bogotá.
- RAMSEY Frank.,** 1928. "A Mathematical Theory of Saving", *Economic Journal* vol. 38, no. 152, dec., pp. 543-559. Reproducido como "El Crecimiento Optimo", en **SEN Amartya.,** 1970, ed. *Economía del Crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pp. 457- 474.
- RAVALLION Martin.,** 2004. *Pro-poor Growth: A Primer*, Development Research Group, World Bank, Washington.
- RODRIGUEZ, Cesar,** et al.2009, "Raza y derechos humanos en Colombia", Informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana. Dejusticia, Bogotá.
- ROJAS, Diana.,** 2006, "Balance de la Política Internacional del gobierno Uribe. Revista Análisis Político, IEPRI, Universidad nacional de Colombia. Vol.19, no.57, agosto.
- ROJAS, Diana.,** 2010, "Las apuestas de Santos en materia internacional" UN Periódico, Octubre, Bogotá.
- SARMIENTO Alfredo., GONZALEZ Jorge., ALONSO Carlos., ANGULO Roberto., ESPINOSA Francisco.,** 2005. "Crecimiento Pro-Poor en Colombia 1996-2004", *Coyuntura Social*, no. 33, dic., pp. 129-152.
- SEN Amartya.,** 1997. "Human Capital and Human Capacity", *World Development*, no. 25, dec. Reproducido como "Capital Humano y Capacidad Humana" en *Cuadernos de Economía*, vol. 17, no. 29, 1998, pp. 67-72.
- SEN Amartya.,** 2009. *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge. Economía y Equidad en *Prosperidad para Todos...* - Jorge Iván González - 30/12/2010 – 21.
- SVERDLICK, I.,** 2008. Investigación educativa, evaluación y pedagogías críticas. En *Revista Novedades Educativas*, 209, De Freire a Nosotros y de Nosotros a Freire.
- VICKREY William.,** 1997. "A Trans-Keynesian Manifesto (Thoughts about an Asset-Based Macroeconomics)", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 19, no. 4, pp. 495-510.

AGRADECIMIENTOS:

El Consejo Nacional de Planeación agradece a todas las instituciones y personas que hicieron posible la culminación del presente concepto. Ante la imposibilidad de mencionarlas a todas y corriendo el riesgo de incurrir en omisiones involuntarias, se destacan entre ellas:

- ✓ Consejos Territoriales de Planeación de todo el país.
- ✓ Gobernación de Amazonas
- ✓ Gobernación de Norte de Santander
- ✓ Sociedad de Agricultores de Colombia
- ✓ Acolfa
- ✓ Asobancaria
- ✓ Acopi
- ✓ Ascun
- ✓ Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC
- ✓ Todos los Pueblos Indígenas que habitan el territorio nacional.
- ✓ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas CNOA.
- ✓ Gobernación de Casanare
- ✓ Confederación de Cooperativas de Colombia
- ✓ Sisma Mujer
- ✓ Alianza iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz.
- ✓ Ecofondo
- ✓ Plan Decenal de Educación
- ✓ Juventudes Colombia
- ✓ Fundación Saldarriaga y Concha
- ✓ Gobernación del Departamento de Nariño
- ✓ Alcaldía de San Juan de Pasto
- ✓ ESAP regional Departamento del Cauca
- ✓ CONFECOOP
- ✓ Transparencia por Colombia
- ✓ Foro Nacional por Colombia
- ✓ Dirección General del Consejo Nacional de Planeación
- ✓ Dirección Técnica del Consejo Nacional de Planeación

Agradece, especialmente, a intelectuales y profesionales quienes participaron en las plenarios del Consejo para la elaboración del concepto y aportaron sus documentos como insumo indispensable para su redacción final:

Adolfo León Atehortúa Cruz
César A. Ferrari
Jorge Iván González
Aura Liliana López López
Víctor Manuel Moncayo Cruz
Sandra Patricia Rodríguez Ávila
Diana Marcela Rojas Rivera
Guillermo Rudas Lleras