



Consejo Nacional de Planeación

Dos años de Gobierno
El camino del Estado Comunitario”
Evaluación y recomendaciones
al Plan Nacional de Desarrollo
(2002-2006)

Bogotá, D.C., agosto de 2004



Consejo Nacional de Planeación

Dos años de Gobierno

“El camino del Estado Comunitario”

Evaluación y recomendaciones
al Plan Nacional de Desarrollo
(2002-2006)

Bogotá, D.C., agosto de 2004

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Roberto Ortegón Yáñez
Presidente

Rogelio Correa Rueda
Vicepresidente

Nancy Tarrá de Montero
Vocal

Carlos Alberto Garzón Flórez
Secretario General

Adolfo León Atehortúa Cruz Sector Educativo y Cultural	Manuel Rodríguez Becerra Sector Ecológico
Ariel Armel Arenas Sector Comunitario	Rafael Antonio España González Sector Económico
Gustavo Makanaky Córdoba Sector Afrocolombianos	Olga Belsy Gamba Figueroa Sector Mujeres
Luis Arturo Muñoz Carrasco Sector Social	Efrén de Jesús Ramírez Sabana Gobernador de Guainía
Rosalba Jiménez Amaya Sector Comunidades Indígenas	Raúl Delgado Guerrero Alcalde de Pasto
Libardo José López Cabrales Gobernador de Córdoba	Carlos Alfonso Severini Llinás Alcalde de Pivijay
Carlos Alberto Botero López Gobernador de Risaralda	Jorge Eduardo Londoño Ulloa Gobernador de Boyacá
Juvencio Fidel Gallardo Corpus Sector Raizales	Carlos Alberto Martínez Martínez Sector Económico
Favio Arturo Paz Ortiz Alcalde de Valle de Guamuez	Juan Carlos Claros Pinzón Gobernador de Caquetá
Leonora Castaño Cano Sector Mujeres	Wilmar Gómez Agudelo Consejero invitado Sector Juventud
Jorge Visbal Martelo Sector Económico	

Delegados

Edgar Gómez Martínez Gobernación de Boyacá	Gloria Cecilia Cabrales Solano Gobernación de Córdoba
Pablo Andrés Guerrero Pérez Alcaldía de Pasto	Walter Benavides Antía Gobernación de Risaralda

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo	7
Dos años de Gobierno "El camino del Estado Comunitario"	9
Introducción	9
Ajustes al Plan Nacional de Desarrollo	10
Balance a los dos años de Gobierno	10
En riesgo la política social	12
Crecimiento económico y generación de empleo	13
Urgencia de enfatizar en lo social	14
Los retos que impone el TLC	15
Mayor coordinación de la agenda interna	16
Política ambiental	19
Reforma institucional	19
El futuro	22
Seguridad democrática	25
Seguridad y legitimidad	25
Los indicadores	25
Seguridad integral	25
Política internacional	27
Recomendaciones puntuales	28

cial	31
ón educativa	32
calidad	32
superior	33
is propuestas	33
social	33
olidaria	36
entos	39

Prólogo

Por mandato constitucional y legal corresponde al Consejo Nacional de Planeación, en nombre de la sociedad civil colombiana, adelantar el seguimiento y evaluación a la gestión pública y, al Plan Nacional de Desarrollo.

Luego de dos años de gobierno (2002-2004), se presenta el balance y recomendaciones al Señor Presidente de la República, para los ajustes que estime pertinente introducir al Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario".

Esta evaluación y sus recomendaciones están organizadas en dos partes. La primera es un documento síntesis que se incluye en la presente publicación y, una segunda parte que contiene los análisis en detalle sobre la gestión de las políticas económicas, ambientales, en seguridad democrática, equidad social y desarrollo territorial, así como la reforma del Estado, publicada en edición separada.

Especial reconocimiento del Consejo Nacional de Planeación a los Doctores Carlos del Valle, Francisco Alberto Galán Sarmiento, Francisco Leal, Diana Rojas, Jorge Edgar Espinosa y Jairo Estrada, por sus valiosos aportes y la dedicación al estudio y discusión de los documentos que sirvieron de base al pronunciamiento adoptado.

El Consejo Nacional de Planeación manifiesta al gobierno nacional su voluntad para estudiar los documentos Conpes y demás propuestas de ajuste al Plan Nacional de Desarrollo, que de conformidad con la sentencia de la Honorable Corte Constitucional C-524 de julio 2 de 2003, deben ser sometidas a estudio del Consejo Nacional de Planeación.

Bogotá, agosto de 2004

Dos años de gobierno

"El camino del Estado Comunitario"

INTRODUCCIÓN

Para realizar esta evaluación, los diferentes sectores y las entidades territoriales representadas en el Consejo Nacional de Planeación adelantaron un ejercicio de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", así como de algunas políticas implementadas por el Gobierno Nacional que no están íntegramente contempladas en el Plan, pero que son fundamentales dentro de la gestión pública nacional y territorial.

Igualmente, se recibió la colaboración de algunos expertos en los temas anteriormente planteados, quienes aportaron elementos adicionales de análisis, como información estadística, periodística y de fuentes alternativas a las oficiales, sin descuidar y dejar de incluir las propias cifras presentadas por el Gobierno Nacional en sus últimas rendiciones de cuentas.

Se tuvieron en cuenta también recientes estudios y análisis como el realizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional para la Contraloría General de la República, el informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el último informe de la CEPAL sobre la situación del crecimiento económico de Colombia en el contexto latinoamericano.

Durante el Octavo Congreso Nacional de Planeación Participativa realizado en la ciudad de Medellín se continuó el proceso de evaluación al Plan Nacional de Desarrollo y se recogieron recomendaciones e inquietudes de los diferentes sectores de la sociedad civil y de ciudadanos provenientes de la mayoría de departamentos, municipios y distritos de toda Colombia.

Estas recomendaciones sectoriales y territoriales quedaron ratificadas en el último Encuentro Nacional de Consejos Territoriales de Planeación llevado a cabo en la ciudad de Bogotá el 23 y 24 de julio de los corrientes, durante el cual también se realizó una evaluación al proceso de formulación y aprobación de los planes territoriales de desarrollo con participación ciudadana.

Ajustes al Plan Nacional de Desarrollo

Consideramos fundamental que el Gobierno Nacional convoque al Consejo Nacional de Planeación para que acompañe el proceso de formulación de la

na y participe en el Consejo Nacional de Política Económica y (ES) debido a que en estos escenarios se definen políticas públicas que crean o modifican aspectos fundamentales del Plan Nacional de

lo recordamos el alcance de la Sentencia C-524 de la Honorable Corte Constitucional sobre la consulta que debe hacer el Gobierno al Consejo Nacional de Planeación en las modificaciones o ajustes que realice al Plan Nacional de Desarrollo.

dos años de Gobierno

ar, el Consejo Nacional de Planeación reconoce la positiva gestión del Presidente de la República y de algunos de sus integrantes del cumplimiento y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que se evidencia en el avance de políticas como la seguridad democrática y algunas sobre equidad social, así como en el esfuerzo de avanzar en la resolución del conflicto armado, en recuperar la confianza de los ciudadanos en el Gobierno y mejorar la calidad de vida de los colombianos.

El Presidente de la República ha demostrado una voluntad de descentralización nacional a las entidades territoriales, a través de los consejos de gobierno que se han desarrollado a lo largo de todo el país, consideramos fundamental que dichos consejos amplíen la participación ciudadana, especialmente convocando a las instancias institucionales como los departamentos, municipios y distritos, como los consejos de planeación de las entidades territoriales que representan a la sociedad civil en las regiones cercanas a ejercer el control ciudadano a la gestión pública.

En el crecimiento económico y la generación de empleo se observa una duda alguna el país está registrando un crecimiento importante, pero desigual debido a que la brecha entre los colombianos con menores ingresos se sigue ampliando, lo que ha llevado a que el país siga en el ranking internacional de naciones con mayor pobreza. Además, en el contexto latinoamericano, la CEPAL acaba de anunciar que el crecimiento esperado para este año está muy por debajo del proyectado para la subregión.

Las negociaciones son fundamentales en este sentido, que exista una equidad social en las negociaciones con el TLC para no desproteger a los más vulnerables de la población y que aumente la inversión en el campo de lo social, garantizando que fluyan recursos financieros al sector productivo colombiano para que se genere crecimiento estructural y se reduzcan los niveles de pobreza que afectan a los colombianos en nuestro país. En este sentido, existe una clara preocupación del Consejo Nacional de Planeación sobre los resultados de la inversión social y el descuido estatal sobre el tema del subempleo.

Igualmente, el Consejo recuerda que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no fueron incluidas inicialmente en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se recomienda concertar la agenda interna e invitar a los miembros del Consejo Nacional de Planeación como observadores externos del proceso.

Sobre el tema de la política ambiental se identifica un retroceso en comparación con lo alcanzado en el último decenio, una situación que de persistir, se traducirá en altos costos para la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones. El declive de la prioridad de lo ambiental en la agenda pública del actual gobierno, se ha expresado en la improvisación de las reformas del sector, tal como se tipifica en la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidad que muestra unos resultados poco satisfactorios, en relación con la institucionalidad anterior, así como en la supresión de la Unidad Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación.

Uno de los puntales del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" es sin duda alguna la política de seguridad democrática, sobre la cual el Consejo Nacional de Planeación ya había hecho observaciones en su concepto inicial que reitera en la actualidad. Consideramos que a pesar del avance evidente en los indicadores sobre secuestro, homicidios, ataques a poblaciones e infraestructura económica y detenciones de personas al margen de la ley, es necesario insistir en aspectos fundamentales como la sostenibilidad de la política, y fortalecer la combinación de un esquema eminentemente militar, con el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, la atención a las personas afectadas por el conflicto y la asistencia humanitaria.

Reiteramos que hay que superar la excesiva centralización de la política en el Gobierno Nacional y ampliar la participación de la sociedad civil en lo sectorial y en lo territorial, para lo cual el Consejo Nacional de Planeación presta su concurso para garantizar la sostenibilidad de esta política en el tiempo, así como para aportar propuestas en la negociación política del conflicto.

En riesgo la política social

La política de equidad social, por razones constitucionales y legales está estrechamente atada al sistema general de participaciones, (más del 75% de los recursos), lo que permite deducir que sólo el fortalecimiento de las entidades territoriales, el desmonte de las intermediaciones en el manejo de los recursos destinados a la inversión social y la reorientación en los mecanismos de seguimiento, que son hasta ahora eminentemente fiscales y deben ampliarse a exigir resultados de impacto social, sólo así considera el Consejo Nacional de Planeación que se podrá garantizar el éxito en las políticas sociales.

cional de Planeación reconoce que aquellas políticas impulsadas por el gobierno nacional con enfoque poblacional han dado los mejores resultados como las políticas de infancia, de atención a la población afro, a los jóvenes, pero lamentablemente estos buenos resultados no se han logrado al grado con las poblaciones indígenas, con la atención a la población discapacitada, ni con la población afro colombiana, mientras que las políticas sociales de carácter sectorial, como educación, salud y vivienda, muestran dudosos resultados de impacto social.

El papel cumplido por la Consejería Presidencial para la Acción Social debe ampliarse para su liderazgo en una mayor coordinación y articulación de los esfuerzos del gobierno en el nivel sectorial y territorial y no obstante esta experiencia la necesidad de crear un Ministerio para el desarrollo social o para la coordinación de la Política Social.

En el marco de la política de equidad social analizamos tres aspectos, el relacionado con la revolución educativa la cual no se ha mostrado un verdadero cambio estructural y su enfoque se ha reducido a la satisfacción del derecho a la educación en detrimento de la calidad. Es necesario garantizar el derecho a la educación en condiciones competitivas y el indispensable aumento a la inversión en el sector, incluyendo la investigación científica, que como la había experimentado el gobierno se debe reflejar en partidas presupuestales.

Por lo tanto, la creación de un Ministerio de Protección Social, no se ha dado lugar en la formulación e implementación de nuevas políticas de desarrollo social y todo lo contrario a su interior existe un mayor fraccionamiento de las políticas sectoriales, poblacionales y territoriales, reduciendo el impacto de la seguridad social a la salud. El aumento de la población afiliada al sistema de seguridad social ha significado al mismo tiempo un aumento del déficit de atención y de recursos, cuanto corresponde a las entidades territoriales la prestación de los servicios sociales, con los mismos o menores recursos que el gobierno nacional a través del Sistema General de Participaciones.

El Consejo Nacional de Planeación advierte que de no reversarse el proceso de deterioro de la seguridad social y de no intervenir los sistemas de administración de los recursos socialmente de la seguridad social destinados a las entidades territoriales, reducidos al régimen subsidiado en salud, Colombia se enfrenta a una amenaza de una emergencia social sin precedentes en nuestra historia.

En el contexto referido la economía solidaria y el cooperativismo, al cual el gobierno ha asignado un papel estratégico para reactivar el empleo y para hacer realidad el país de propietarios, generando simultáneamente un mecanismo de corresponsabilidad laboral y social de enorme importancia, demostradas en la sociedad contemporánea, se ha visto un manejo sectorial.

Crecimiento económico y generación de empleo

Después de cinco años de estancamiento o caídas, el PIB mostró en 2003 un crecimiento de 3.7% -proporción que probablemente mejorará en 2004 (4%)-, fenómeno que se explica por una relativa dinámica de algunos sectores productivos como la industria manufacturera, el comercio, la construcción y la minería. Nos llama la atención que uno de los sectores de más crecimiento en este último tiempo sea el financiero, cuyas utilidades en el corto lapso de un trimestre sobrepasaron el billón de pesos.

Por otro lado, la política macroeconómica expansiva de Estados Unidos motivó una caída en su tasa de interés de referencia a un nivel histórico de 1% y una fuerte devaluación de esa moneda, lo que ha explicado la revaluación del peso en el último año. La menor rentabilidad de los portafolios de capital en Estados Unidos redujo la percepción de riesgo sobre economías emergentes como la colombiana, reactivándolas como destino de los flujos de inversión de corto plazo y permitiendo a Colombia cubrir sus necesidades inmediatas de crédito.

El Consejo Nacional de Planeación llama la atención sobre la necesidad de introducir mecanismos que ayuden a mitigar los efectos nocivos de la revaluación sobre la producción y el empleo, fenómeno que tiende a agudizarse en sectores altamente transables como la agricultura y la industria. El Banco Central endureció las regulaciones sobre el ingreso y la salida de divisas, medida que tendría un efecto positivo sobre el control al movimiento de narcodólares. En nuestra opinión, el Banco debería facilitar al gobierno nacional el prepago de una fracción de la deuda pública, anticipando, por ejemplo, utilidades que generará en la presente vigencia. Alternativamente, conviene la utilización de los excedentes de las reservas a fin de que el Gobierno no se vea obligado a elevar su endeudamiento externo.

En lo corrido del presente año se observa que las compras por parte de los hogares de bienes de consumo no durable como alimentos, bebidas, shampoo, jabones y detergentes, bebidas y en parte medicamentos, están creciendo lentamente, mientras que los consumos de productos durables marchan bien. En el caso de las confecciones, productos textiles y el calzado las ventas en este año se han desacelerado, tanto a nivel de la industria productora como del comercio al detal.

crece, es cierto, pero no tanto por acción y efecto de una recuperación del consumo. En el primer trimestre el consumo de los bienes durables creció 4.6%, pero el de bienes no durables apenas 2.7% y existe la preocupación de que en el segundo trimestre persistió este bajo crecimiento. El hecho de que las compras de bienes de lujo anden disparadas pero las de los bienes de consumo cotidiano estén estancadas sugiere que la reactivación económica aún no está irrigada con suficiente fuerza entre los estratos populares, agravada por el aumento pronunciado en los impuestos y en las tarifas de los servicios públicos que sin duda están afectando los consumos familiares. La eventualidad de colocarle un IVA del 4% a los alimentos luce mala a la luz de estas realidades. El gobierno ha sugerido que el IVA del 4% se aplique a los alimentos básicos, mecanismo que nos parece ineficiente y difícil de aplicar. Sería tanto como pecar y rezar para empatar, esto es, combatir la pobreza pero compensarla con asistencialismo. Antitécnica es la propuesta de eximir del IVA a las tiendas y plazas de mercado.

Enfatizar en lo social

El gobierno debe afinar sus instrumentos de política social, porque no es suficiente que haya un crecimiento desigual. Necesitamos, como en los planes anteriores, un plan para cerrar la brecha, para que los beneficios de la reactivación económica lleguen también a los pobres. No luce de buen recibo la reacción poco entusiasta de ciertos círculos gubernamentales frente a la divulgación de los resultados de un estudio de la Universidad Nacional y otro de las Naciones Unidas, donde revelan un inquietante aumento en los niveles de pobreza y desempleo en los índices de calidad de vida. Colombia hoy se siente más insegura y más pobre.

No debe haber duda en reconocer que la situación económica del país está mejor, pero desafortunadamente, millones de colombianos no tienen la carne propia, y esto incluye gente de los estratos medios y bajos. El desempleo en las zonas urbanas ha disminuido, pero al examinar con cifras, se observa que se ha desacelerado la creación de empleo. Según el DANE, en mayo de este año apenas hay un 1.5% más de personas ocupadas que en mayo del año anterior en las principales 13 ciudades del país. Seguramente ello también explique la falta de dinamismo en el sector popular.

El gobierno debe procurar que el Fondo Monetario avale la exclusión del cálculo del PIB de la inversión en infraestructura, la cual se encuentra rezagada, especialmente ante sobre todo de cara a la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. De esta manera, existiría un mayor margen de maniobra para ejecutar urgentes proyectos de infraestructura que necesiten para elevar la competitividad de cara al TLC y para generar empleo. El

Brasil logró recientemente este tratamiento con el FMI. Nos inquieta que la inversión pública en infraestructura no esté creciendo. El año pasado los gastos de inversión del gobierno central cayeron más de ocho puntos porcentuales en términos reales y en lo corrido del año el gobierno nacional tiene prevista una caída de 17% nominal, lo que equivale a un 23% en términos reales, algo inaceptable y difícil de creer. Baste señalar que en materia vial ocupamos uno de los últimos puestos en el mundo en kilómetros de vías pavimentadas por habitante y también por kilómetro cuadrado.

Aparte de negociar con el FMI la exclusión de la inversión pública en infraestructura, debería el gobierno contemplar una inversión forzosa por parte de la banca, con destino a la capitalización y saneamiento de la banca pública, medida que no solamente solidificaría la posición del sistema financiero sino que le permitiría al gobierno disponer de un mayor margen de maniobra para inducir a los bancos a inyectar recursos hacia la inversión productiva y al crédito hipotecario, en lugar de simplemente adquirir TES.

Los retos que impone el TLC

Aunque el gobierno expuso en el Plan Nacional de Desarrollo sus intenciones de participar activamente en diferentes escenarios multilaterales de comercio y extender los alcances de algunas iniciativas bilaterales y unilaterales, no parecía posible en el primer año de gobierno prever la magnitud y profundidad de la integración con una economía como la estadounidense, proceso que cubre un amplio conjunto de temas y que aspira a diseñarse en un periodo de tiempo demasiado breve de alrededor de nueve meses.

Parte de los temas incluidos en esta negociación coinciden con algunos de los que el Plan Nacional de Desarrollo integró en el capítulo de *competitividad y desarrollo*, pero también en políticas de gran relevancia como la ambiental y la laboral, aspectos en los que tanto el Gobierno Nacional como las organizaciones civiles han tenido que ir mucho más allá del Plan. El equipo negociador debe trabajar para que los beneficios del ATPDEA, es decir, las preferencias arancelarias otorgadas por los Estados Unidos a los países andinos no hagan parte de la negociación sino que deben ser incorporados a este como la reiteración del compromiso de Colombia en la lucha contra el narcotráfico.

Evaluaciones tanto realizadas como contratadas por el Gobierno Nacional han proyectado un moderado efecto positivo sobre el crecimiento de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Desafortunadamente, se reconoce que no habría impacto positivo alguno sobre los sectores primarios (agropecuario y minero). En el corto plazo, el Tratado produciría deterioro en la balanza comercial y la reducción en los ingresos fiscales como consecuencia de la disminución de los niveles arancelarios.

El "plan de desarrollo" que en algunos ámbitos se le ha atribuido a las obras de integración se explica no solo por sus efectos globales y porque se espera tendrán sobre la producción y el comercio, sino por el hecho de que se enfoca un amplio conjunto de políticas transversales y secundarias, como la atención de prioridades inmediatas derivadas de los tratados. Se ven, entre otras, avances concretos en materia de infraestructura económica y social, ciencia y tecnología, fortalecimiento del capital humano, desarrollo empresarial, apoyo a las políticas regionales, etc, muchos de los cuales no cuentan desafortunadamente con estrategias de gobierno en sí mismas, en buena medida como resultado de restricciones fiscales y administrativas.

La infraestructura que el país necesita para enfrentar exitosamente el desafío de duplicar en breve lapso nuestras exportaciones a los Estados Unidos, la agenda debe definir las inversiones y los proyectos. Por ejemplo, ¿debe ser la prioridad nacional sea la construcción de la doble calzada Bogotá - Girardot. Si de impulsar el comercio exterior se trata, podría ser más decisiva la construcción de una vía alterna a la vía existente, la vía de la aventura con Túnel de Occidente incluido. ¿Y qué decir de las obras que comunican a la ciudad de Medellín con los puertos del Atlántico?

Definición de la agenda interna

El Consejo Nacional de Planeación quisiera ver una mayor interacción y una coordinación entre las distintas instancias gubernamentales encargadas de definir la llamada agenda paralela. Vemos al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo cumpliendo un papel más bien pasivo a pesar de su importancia y el hecho de que cuenta con personal calificado para liderar este trabajo. El hecho de que un profesional por parte del gobierno para que hiciera las labores de coordinación ha generado alguna incertidumbre aún a nivel del gobierno, mientras que el DNP sigue trabajando por su lado en la definición de una agenda interna y demasiado inmiscuido en asuntos de la agenda externa.

La agenda crucial debe contemplar la agenda interna: la integración de las políticas económicas, y políticas para evitar un desarrollo regional que implique una mala distribución de la riqueza y de las oportunidades. Por la envergadura de los temas, prácticamente hay que rediseñar todo el plan nacional en lo que hace a la parte económica, social y de descentralización. El objetivo de la reactivación sea para todos. Quisiéramos que el Plan "Hacia un Estado Comunitario" se transformara positivamente en uno de "Crecimiento y calidad de vida".

Acerca del trabajo alrededor de las cadenas productivas, sabemos que no existe un país viable sin campo o sin industria y que ambos sectores integrados son el sustento de un país próspero, abierto al mundo y apto para crear riqueza y distribuirla con equidad. Es preciso transformar las oportunidades en un pacto productivo entre el campo y la industria. Con este tipo de trabajos podría resolverse en forma no traumática los dilemas que hoy se registran entre los sectores algodoneros y textiles.

En relación con la conveniencia de involucrar a las regiones en la construcción y en el diseño de la agenda interna, el sistema nacional de planeación se convierte en una valiosa ayuda. El CNP quiere advertir que un Tratado de Libre Comercio, por bien negociado que haya sido, no garantiza un armónico crecimiento regional. En México, el NAFTA acentuó las desigualdades entre el Norte y el Sur y favoreció a aquellas ciudades que contaban con más recursos humanos y físicos y mejores servicios públicos y dotación de infraestructura.

Para evitar esta indeseable situación, el nuevo plan nacional de desarrollo debe incluir medidas compensatorias que alivien los desequilibrios regionales que acentuaría el TLC. Sobre estos temas hay que actuar prontamente y permitir que aquellas regiones y sectores que no cuentan con oportunidades inmediatas allí, dispongan de un tiempo mayor para su exposición a la competencia estadounidense. No compartimos las declaraciones de voceros de Planeación Nacional en el sentido de que la Agenda Interna para la Competitividad se desarrollará durante los próximos 25 años. El blindaje social no da espera.

El gobierno nacional debe tener muy presente que un proceso económico de integración con la envergadura del Tratado de Libre Comercio con la nación más poderosa de la tierra y con nuestro principal socio comercial debe tener unas condiciones políticas que hagan posible la materialización del Tratado. Las encuestas de opinión muestran que si bien es cierto existe una notoria proporción de ciudadanos que mira con simpatía el Tratado, con el transcurrir de los meses ha venido aumentando la fracción de compatriotas que expresa opiniones negativas al respecto. Y aunque suene a perogrullada, queremos expresar que si los intereses nacionales no salen favorecidos, Colombia y sus aliados, los países andinos, deben reconsiderar seriamente la opción de retirarse del proceso de negociación, pues sería un mal negocio el que haríamos.

En cualquier caso, para que la integración comercial sea más exitosa el proceso debe acompañarse de aumentos en el gasto público social así como en una mayor eficiencia en el uso de los recursos. El paso a una economía más integrada a las corrientes del comercio mundial implica más crecimiento

más incertidumbre debido a los cambios en la producción y en económica producidos en respuesta a condiciones de mercado. Las democracias que adoptan modelos de una economía más fuerte fortalecen sus mecanismos para disminuir la variación en los precios y empleo sectorial que puede generar más internacionalidad de comercio.

La experiencia colombiana se muestra en general escéptica frente al TLC y menos indiferente. Será necesario que el gobierno obtenga el apoyo popular al TLC, fortaleciendo esquemas de apoyo a las zonas que verán disminuir sus ingresos temporalmente. En Europa los países fortalecieron el seguro de desempleo y subsidios a las familias y abrieron sus economías para integrarse. Los países más pobres del continente, como Grecia y Portugal, recibieron cuantiosos recursos y asistencia técnica de los países más ricos. Este tema, en Colombia no ha sido ventilado con la intensidad requerida al interior de la negociación del TLC. El Consejo considera que Colombia debe al gobierno americano la necesidad de la creación de varios fondos especiales de reconversión tecnológica y fomento a la ciencia y a la investigación, la cual se convertiría en un formidable acicate para generar entre la población colombiana simpatías y respaldo político a la firma del TLC.

Política ambiental

La política ambiental ha estado dominada por desordenados procesos de reforma del Sistema Nacional Ambiental (SINA), algunos de los cuales fueron puestos en marcha, mientras que otros no han llegado a su fin o han sido archivados. El componente más sustantivo de la política ambiental, es decir el dirigido a enfrentar los diversos problemas ambientales del país, no sólo ha tenido un bajo perfil sino que su nivel de ejecución no es satisfactorio. En efecto, en las pocas líneas de política ambiental en que el Gobierno estableció metas en el Plan, se evidencia un bajo nivel de cumplimiento, tal como se registra en el Informe de Avance de las Metas SIGOB. La poca importancia concedida por el gobierno central al tema ambiental en el contexto de la ejecución del "Plan de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario" se evidencia en el informe que sobre los principales resultados alcanzados rindió el Jefe Nacional de Planeación el 28 de Mayo de 2004. En el informe no se hace una sola mención a los logros alcanzados en materia de la gestión ambiental.

En general tanto las reformas del SINA como los programas y proyectos para la protección y buen uso del medio ambiente adelantados por el actual gobierno han sido evaluadas negativamente por parte de diversos sectores de la opinión pública, y en particular por los ambientalistas, que consideran que se está dando un retroceso de la política pública ambiental del país, en comparación con los tres gobiernos anteriores.

Reforma institucional

A principios del año 2003 se creó el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), a partir del anterior Ministerio del Medio Ambiente, al cual en la práctica se le trasladaron las funciones de vivienda, agua potable, saneamiento básico y desarrollo territorial antes en cabeza del Ministerio de Desarrollo que se clausuró. La reforma no se originó en una evaluación sobre los logros, fortalezas, debilidades y perspectivas del Ministerio del Medio Ambiente, nueve años después de haber sido creado. Fue el resultado de una promesa efectuada por el Doctor Álvaro Uribe durante su campaña presidencial de reducir el número de carteras ministeriales como estrategia para reducir la burocracia y el déficit fiscal.

Después de un año y medio de poner en marcha esta reforma del Ministerio los resultados son negativos para la política ambiental. En efecto, la magnitud de

erentes a las funciones de vivienda, agua potable y saneamiento como los imperativos y prioridades del actual gobierno de mostrar en el corto plazo en estas materias, en particular en vivienda, ha consecuencia que el Ministerio haya concentrado allí sus energías. Pero a un tercer plano las funciones propias de la gestión ambiental, por palabras, la prevención de los daños ambientales, la conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, la creación de las condiciones para su uso sostenible, han pasado a una importancia menor en comparación con lo acontecido con las funciones transferidas a Minambiente. Es una situación que se ha que señalar que se reemplazó un Ministerio del Medio Ambiente por uno nuevo. Pero la situación parece aún más grave. El ministerio ha perdido recursos técnicos muchos de los cuales fueron el producto de la formación en las entidades ambientales públicas, con lo cual perdiendo a una valiosa experiencia y se está vulnerando la memoria institucional.

En las altas esferas del Gobierno al MAVDT y la poca prioridad que la política ambiental nacional se refleja en el mencionado informe del Departamento Nacional de Planeación sobre los Principales Logros alcanzados en el Plan Nacional de Desarrollo: este trae información sobre los progresos hechos en materia de vivienda, acueducto, alcantarillado y aseo, o sea de las responsabilidades que antes estaban en el Ministerio del Desarrollo. Se refleja también en el hecho que en la creación del Departamento Nacional de Planeación se suprimió la Unidad de Política Ambiental. Sus funciones fueron trasladadas como apéndice a la Unidad, pero el hecho de que la totalidad de los cargos se eliminó como la cancelación de los contratos de prácticamente de todos los que laboraban en aquella, significa que lo ambiental quedó en el olvido. Estas medidas, que pasaron desapercibidas para la opinión pública, fueron objeto de debate alguno, son sin duda un gran retroceso en la gestión ambiental del país. Pues debe recordarse aquí que una de las prioridades de la Ley 99 de 1993, se consideró indispensable crear una Unidad de Política Ambiental que velara por la incorporación de lo ambiental en el Plan Nacional de Desarrollo y en las políticas sectoriales que se someten a la aprobación del CONPES. En últimas, la creación de la Unidad Ambiental es un mandato constitucional según el cual los temas económico, social y ambiental constituyen los tres ejes del Plan Nacional de Desarrollo.

Con las Corporaciones Autónomas Regionales se debe recordar que el Presidente Álvaro Uribe en el curso de su campaña para la presidencia prometió una reforma basada, de acuerdo a sus propias afirmaciones, en la necesidad de corregir su ineficiencia, ineficacia, corrupción y perversa poli-

tización. Finalmente el Gobierno Nacional, a través del MAVDT presentó a la consideración del Congreso de la República un proyecto de reforma de la Ley 99 de 1993. Pero al proyecto le adicionaron un amplio número de reformas sobre diferentes materias no obstante que su motivación original estuvo dirigida fundamentalmente a reformar el gobierno de las CAR (siendo uno de sus fines despolitizar el nombramiento del director), y a buscar una mayor transparencia en su manejo. En el período 2001-2004 se hicieron diversos foros y aparecieron en la prensa diversos artículos y reportajes sobre proyecto en los cuales predominaron cuatro visiones por parte de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, el sector productivo y los gobiernos regionales: (a) la institucionalidad ambiental de Colombia se reconoce a nivel de América Latina como una de las mejor diseñadas y con mayor estabilidad, hechos que se explican en gran parte por disponer de un sistema de autoridades ambientales a nivel regional y por los mecanismos de financiación con que cuenta; (b) el desempeño de las CAR es muy heterogéneo, pero en balance su impacto, como ejecutores a nivel regional de la política nacional, ha sido positivo; (c) las reformas propuestas en el proyecto del gobierno con las modificaciones que sufrió en la comisión V del Senado, en la cual fue aprobada, pueden ser realizadas en su casi totalidad mediante la simple reglamentación de la Ley 99; (d) algunas de las reformas lesionan fundamentos básicos de la arquitectura de la Ley 99 como son la descentralización, la autonomía y la democracia participativa¹.

Finalmente, el proyecto de reforma de la Ley 99, después de recibir su aprobación en la Comisión Quinta del Senado, no surtió su trámite en la Plenaria de esta Corporación como resultado de la recomendación del gobierno de la inconveniencia de continuar con el mismo. Se podría considerar que el gobierno dio la razón a los opositores de esta reforma específica, aunque se desconocen las intenciones que pueda tener sobre nuevas reformas legales.

La válida preocupación del gobierno del Presidente Uribe por la politización de las direcciones de las CAR, lo condujo a establecer mediante decreto un sistema de selección de los directores basado en el mérito, que se aplicó en el mes de Diciembre de 2003. Se nombraron así directores para un período de tres años, cuya escogencia se hizo a partir de un poco más de 1000 candidatos. Y como parte del proceso tendiente a hacer de las CAR unas entidades más transparentes y eficaces, el MAVDT adelantó diversas estrategias para que las políticas del nivel nacional se articulen a nivel regional en los planes trianuales que las Corporaciones elaborados y aprobados en el primer semestre de 2004, bajo el liderazgo de los directores recientemente designa-

1. Sobre los avances de la gestión ambiental en Colombia véase: Rodríguez Becerra, Manuel. *El Futuro Ambiental de Colombia*. Bogotá, Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, 2002, 98 págs. Para su examen en el contexto latinoamericano véase: Rodríguez Becerra, Manuel y Espinoza, Guillermo. *Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, Tendencias y Principales Prácticas*. Washington, D.C., BID, 2002, 350 págs.

amente, se expidió un decreto en el cual se establecen los mediante el cual se evaluará el desempeño de las CAR en metas fijadas en sus planes trianuales. Este conjunto de medidas estarían dando la razón a quienes en su momento observaron que el funcionamiento de las CAR era posible hacerlo a través de decretos y otras medidas de gestión del MAVDT, no siendo necesario una reforma de la ley.

Las recomendaciones que podrían hacerse para redireccionar las políticas ambientales del actual gobierno. De hecho, gran parte de lo que se puede encontrar en las diversas políticas que han sido adoptadas por el SINA en los últimos doce años, las cuales son el producto de un proceso relativamente complejo y constituyen una evidencia de la capacidad que el Sistema ha adquirido en materia de planificación, tanto a nivel nacional como regional. Pero el Consejo Nacional de Planeación considera que se deben hacer tres consideraciones fundamentales:

1. Contar de nuevo con un Ministerio del Medio Ambiente, mediante la transferencia de las competencias en materia de vivienda del actual Ministerio de la Entidad del orden nacional. La grandeza de los gobiernos se mide por su capacidad de corregir los errores, y precisamente haber transferido las funciones de vivienda en cabeza de Minambiente no fue una mala decisión, como lo evidencia el creciente declive de la capacidad de Minambiente para ejercer sus funciones como rectora de la política ambiental y autoridad ambiental del país. Así mismo el Consejo considera que el Ministerio realice un esfuerzo sustantivo para aprovechar las oportunidades que se generan por ser el responsable de las funciones de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico, mediante la generación de alianzas institucionales que le permitan dirigir tanto una gestión de agua como una gestión integrada de los residuos sólidos, a las concepciones provistas por el ambientalismo.

2. Que se requiera de evaluaciones integrales que permitan introducir reformas para que el Sistema Nacional Ambiental llegue a ser más eficiente y transparente, con el fin de responder de manera adecuada a los grandes retos que afronta el país en materia ambiental. Así, por ser muy pertinente evaluar el Código de los Recursos Naturales del Medio Ambiente, ahora que llega a sus 30 años de existencia, se deben hacer evaluaciones integrales, y los ajustes y reformas que de allí se deriven deberán partir, como es natural, del reconocimiento de los avances que se han avanzado en materia de instituciones y política ambiental en

Colombia como lo advierten muchos estudios parciales y expertos nacionales e internacionales conocedores de las mismas.

-Los retrocesos presentados en materia de política ambiental, así como las improvisaciones registradas en relación con las reformas del SINA y las oscilaciones sobre las mismas, parecen tener su origen en la poca prioridad que el Ejecutivo le ha otorgado al tema. En general, la experiencia de los países desarrollados y en desarrollo muestra que la suerte de la política ambiental está ligada a la importancia que le otorgue el jefe de Estado, en mucho mayor medida de lo que ocurre en otros sectores del interés público, un hecho que en gran parte se explica por la relativa juventud del tema dentro del conjunto de las responsabilidades estatales. Las consideraciones efectuadas a lo largo de este escrito señalan en forma inequívoca que los necesarios y urgentes correctivos requeridos por la política ambiental de Colombia están fundamentalmente en manos del Jefe de Estado; o, en otras palabras, el futuro de la gestión ambiental en el actual gobierno está más allá que la buena o mala voluntad y competencia de los ministros de turno y sus colaboradores, y requiere como prerrequisito un re-examen del lugar que ella ocupa en el conjunto de preocupaciones del alto gobierno.

Seguridad democrática

Seguridad y legitimidad

En la primer redacción del Documento Base para el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno definió la "Seguridad Democrática" como "el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos, el pluralismo político y la participación ciudadana".

En su momento, el Consejo Nacional de Planeación encontró que en la definición ofrecida, "el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos", aparecía como sujeto; era el actor más importante en torno al cual giraba la "seguridad democrática". Esta no era construida por el respeto a los derechos humanos, sino prevista por esa "autoridad efectiva" que se compromete a su respeto. El "pluralismo político y la participación ciudadana" eran la acción, el predicado; el compromiso de la autoridad y no su elemento constructor y definitorio, su fundamento.

Aunque la Ley 812 de 2003 modificó la definición de "Seguridad Democrática" como aquella que *"comprende* el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos *y está comprometida* con el respeto a los derechos humanos y la protección y promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas", la filosofía de los programas no sufrió modificación alguna. El punto nodal de la "Seguridad Democrática" omitió la más importante recomendación del Consejo Nacional de Planeación:

"La seguridad no es solamente el estado en el cual el sujeto, individual o colectivo, no se siente vulnerable. La seguridad no guarda como meta prioritaria y única la disuasión de quienes amenazan a la sociedad entera o a sus individuos con el uso de la violencia. La seguridad implica, ante todo, la constitución de un colectivo político, de un Estado legítimo, que garantice la dignidad de la vida como valor intrínseco de todo ser humano".

Los indicadores

A pesar de los discursos oficiales, parece claro que resta mucho por hacer con respecto a la "seguridad democrática". El triunfalismo frente a los indica-

er cuestionado al considerar otras variables. En el caso del ejemplo, cabe preguntar si su disminución guarda relación con el gobierno nacional o con el lento pero seguro desarrollo locales y regionales de alcaldes y gobernadores en las principales ciudades. En cuanto al secuestro, ¿se debe su descenso, en forma de políticas de "seguridad democrática", o acaso su disminución a estrategias más efectivas y menos onerosas para los grupos armados como, por ejemplo, la extorsión permanente? Los ataques a la infraestructura económica han decrecido. ¿Se debe ello a la "seguridad democrática", o son resultado de la moderna reestrategia militar y de las transformaciones tácticas y estratégicas del conflicto iniciadas en la administración Pastrana?

Señalarse como positivo el hecho de que la totalidad de los municipios del país sean cubiertos hoy con la presencia uniformada del Ejército en el pie de fuerza no parece suficiente para enfrentar el conflicto en todas sus dimensiones y no se compadece tampoco con los recursos invertidos en el propósito.

Los recursos obtenidos para seguridad democrática no se han aplicado tampoco en la asistencia humanitaria. El empleo deficiente de los recursos en un escenario presupuestal limitado y caótico como el nuestro, que amenazan convertirse en obstáculos insalvables para el desarrollo de políticas bien intencionadas.

Algunos aspectos deben destacarse por su carácter positivo. El primero es que, por primera vez en mucho tiempo, se haya alcanzado una clarificación de responsabilidades en los aspectos centrales de la seguridad.

Algunos factores son también contundentes: el número de atentados a buses y el hurto de combustible ha decrecido en proporciones significativas; la prohibición de aterrizaje y la interceptación fluvial arrojan estimables resultados; la destrucción de naves y han bloqueado los flujos ilícitos de diverso tipo; la seguridad en las carreteras y la circulación de vehículos se han mejorado.

Finalmente, es que se ha logrado en los colombianos un sentimiento de seguridad frente a la guerra. Una visión fundamental para la paz, sin embargo, posee un riesgo: dado el carácter volátil de la opinión, ésta puede derrumbarse ante cualquier revés importante. La apropiación de los recursos destinados a la guerra, la resistencia a la paz a la cual parecen jugar las Farc, la interminable función alentadora del conflicto, el lento crecimiento del PIB, la dependencia con respecto a la

ayuda norteamericana, así como las deficiencias anotadas y la crisis económica y humanitaria que se acrecienta en el país, constituyen un peligro nada desdeñable.

Seguridad integral

Por estas razones, nunca será tarde para insistir en la certeza de otras concepciones de seguridad. Particularmente aquella en donde la seguridad del Estado se liga con la existencia de una vida digna para sus asociados; a un orden político y social que la protege y garantiza.

Esta es la recomendación más fuerte: supeditar el aspecto simplemente militar de la seguridad a su acepción política más amplia. El hecho presupone, al mismo tiempo, promover la participación y ganar en legitimidad. La legitimidad del Estado florece con la participación de la sociedad civil. Ella es necesaria para el equilibrio de las instituciones estatales, para ejercer el control sobre las acciones gubernamentales y para garantizar la permanencia de los resultados en el largo plazo.

La construcción de legitimidad y de poder se entrelazan, además, con las realizaciones políticas, económicas y sociales. El espíritu cívico ciudadano también se alimenta, requiere trabajo, educación, salud y techo; elementos esenciales de la seguridad integral que no pueden descuidarse.

Política internacional

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha comprendido tarde su papel en la política de "seguridad democrática" y no ha sabido jugarlo a la manera de anteriores administraciones. Probablemente, el propio presidente, afecto al manejo personal y directo de muchos asuntos en su gobierno, no lo ha permitido. Sin una clara diferencia sobre el escenario interno y los escenarios de lo externo, el presidente se ha alejado, a veces, de las sutilezas y giros a que la diplomacia obliga.

En la Cancillería ha primado una visión instrumentalista que pretende colocar al servicio de la "seguridad democrática" la búsqueda indistinta de apoyos internacionales. En opinión de los expertos, el carácter interméstico de la política internacional "implica una diplomacia a geometría variable y una negociación entre lógicas y posiciones" que se afecta y desvirtúa en las tozudas y parroquiales lógicas presidenciales.

En contravía de este criterio, el alineamiento incondicional de Colombia con Estados Unidos y la inscripción del conflicto colombiano en la lucha global contra el terrorismo, nos ha distanciado de los países europeos y de nuestros vecinos en América Latina, en un momento en que toda la política del conti-

Europa, realiza y amenaza giros hacia vértices menos guerreado por la Unión Europea, el gobierno colombiano tampoco ha pender sobre sus avances en materia de derechos humanos, comprometió en Londres ante la perspectiva de una "mesa de

iones puntuales

a a distintas clases de peligro ha sido encendida por múltiples braya, por ejemplo, el impropio predominio de lo militar o, la precaria participación ciudadana, los nocivos alcances de antiterrorista, las incontroladas "redes de cooperantes", el rol de las ONG con respecto a los derechos humanos, la disfunción de las instituciones en las tareas de la "seguridad democrática", y la relación existente entre los aparatos del Estado, entre otros aspectos

recomendaciones pueden ser más puntuales. Superar la centralización del alto gobierno en los asuntos de seguridad, daría paso a la descentralización y a visiones más universales sobre los problemas de la guerra. Precisar categorías básicas en el manejo del conflicto y adoptar estrategias concretas para cada fase y teatro de los enfrentamientos; improvisaciones tácticas y combatir las lógicas e inercias de la guerra.

Los reparos a la política de seguridad del gobierno coinciden en la apreciación. El Informe Nacional de Desarrollo Humano publicado en el año 2003, sugiere como "salida del callejón" la combinación de medidas. Lo militar es importante pero no puede ser lo prioritario. Por otro factor, toda una serie de medidas con carácter político, económico, social, cultural e internacional, se convierte en necesaria la opción de "eliminar las opciones ilegítimas y aumentar las opciones legítimas". La justicia y la justicia deben tener como propósito "cuidar a la ciudadanía y no la milicia. Reducir la barbarie del conflicto, evitar las víctimas directas y prevenir el reclutamiento, es más eficaz que el apoyo al lado del Estado para recrudecer la guerra.

Estas han sugerido medidas inmediatas. Sobresalen, por ejemplo, la implementación de un plan estratégico de recuperación social de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos o vulnerables a ellos, de manera que se evite la gobernabilidad y los campesinos no vean razones para apegarse a lo ilegal o plegarse a los grupos armados que la promueven". Se requiere, además, la centralización de la desmovilización y reinserción de las armas en un organismo civil que la promueva. Las tendencias

adquiridas por el enfrentamiento a las Farc a través del "Plan Patriota" y la negociación con los paras, reclaman un fuerte giro. El mismo informe del PNUD subrayó el fortalecimiento de la Inteligencia, de la policía y de la justicia; la reducción del porte de armas y la universalización del servicio militar obligatorio; la humanización y desfinanciamiento de la guerra; la gestión de conflictos locales y la transformación de imaginarios. Especialistas invitados por el Consejo Nacional de Planeación han realizado importantes sugerencias que serán entregadas al presidente de la república y posteriormente publicadas.

Corresponde al gobierno, sin arrogancia ni prepotencia, valorar los aportes, reconocer los errores y ejecutar las acciones necesarias. Sólo falta determinar si existe la suficiente capacidad y voluntad política para emprenderlo.

Equidad social

Como señaló el gobierno, en el Plan Nacional de Desarrollo, "Colombia ha experimentado un agudo deterioro de los indicadores sociales. La tasa de pobreza esta por encima de los niveles observados quince años atrás, y supera según los estimativos mas recientes, el 65%", adicional a esta situación las condiciones de desigualdad e inequidad venían siendo de tal magnitud, que los esfuerzos del gobierno apenas alcanzan a ser visibles.

Se reconoce la preocupación insistente del Gobierno en mejorar los indicadores sociales, mediante la creación de diversos programas para combatir la inequidad y la exclusión social especialmente liderados por la Consejería Presidencial para la Acción Social, que sumados a los importantes logros en cobertura educativa y en una agresiva política orientada a reactivar el campo, señalan un camino correcto que debe fortalecerse articulando esfuerzos interinstitucionales y la capacidad de gestión en los niveles municipales.

El Consejo Nacional de Planeación destaca los resultados en las políticas focalizadas a la población desplazada, a la infancia, a los jóvenes, a las mujeres y a la tercera edad, pero llama la atención sobre el rezago en las metas del plan en cuanto se refieren a la población con discapacidad, a los sectores indígenas y a la población afrocolombiana.

Mientras las políticas con enfoque poblacional logran los mejores resultados, aquellas orientadas sectorialmente carecen todavía de una evaluación de impacto social, que se explica fácilmente por los sistemas de información que solo reportaran para los dos años de gobierno, al final del primer trimestre del 2005.

En términos de la política de equidad social analizamos tres aspectos, el primero relacionado con la revolución educativa la cual no se ha mostrado reflejada en un verdadero cambio estructural y su enfoque se ha reducido a la cobertura, en detrimento de la calidad, la necesidad de garantizar el derecho a la educación en condiciones competitivas y el indispensable aumento a la inversión en el sector, incluyendo la investigación científica, que como la había prometido el Gobierno se debe reflejar en partidas presupuestales.

Educativa

Revolución educativa" han demostrado uno de los supuestos a diferencia el Consejo Nacional en su documento de recomendaciones para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo: no es una revolución estricto del término, toda revolución implica profundos cambios de naturaleza política o en los ordenamientos jurídicos y socioeconómicos. Las propuestas aplicadas en materia educativa por el gobierno del presidente Uribe, no han sido revolucionarias: no implican tales cambios y, al igual que con el pasado, lo continúan.

Calidad

Según los datos citados por las estadísticas gubernamentales refieren dos niveles de cobertura. Por una parte, la cobertura general se ha incrementado en porcentajes, del 82 al 85 por ciento. Por otro lado, la preocupación por la "calidad" se refleja en la aplicación de 2.080.399 pruebas "saber".

El Consejo Nacional de Planeación, la ampliación de cobertura dice muy poco sobre la calidad. Pero, aún así, ella es discutible. La ampliación de cobertura en preescolar, uno de los sectores que más lo necesitan en el país; prácticamente igual a cero. Basada en la "reorganización" de las escuelas terminada por hacinar las escuelas. La deserción no se debe a falta de equidad continúa presentándose como uno de las dificultades más importantes.

El Estado y del Ministerio de Educación, por otra parte, ha venido trabajando en la definición de políticas generales y a la fijación de parámetros para "organizar", "evaluar" y "pagar a los particulares" la educación "servicio educativo". En esta dirección, el principal mecanismo de evaluación de la educación ha consistido en la creación de estándares y en la realización de las evaluaciones a cargo del Ministerio.

La evaluación a través de las "pruebas saber" no constituye, en sí misma, una garantía de calidad. Menos aún si se trata de evaluaciones que desarticulan el complejo de la pedagogía y se fundamentan en la homogeneidad. Al reducir la educación a los aspectos cognitivos, memorísticos y cuantificables de medir a través de pruebas estandarizadas con un solo tipo de prueba, y deja de lado los complejos factores integrales, sociales y culturales que forman la formación humana.

Por lo tanto, el nuestro, la evaluación no puede pretender, tampoco, la satisfacción de la población y de sus fines. La estandarización y la universalización desconocen, de plano, la diversidad colombiana, los contextos culturales y sociales.

Educación superior

Los paradigmas del programa para la educación superior no son muy diferentes de los planteados para la educación básica y media. Los incrementos de cobertura en la Universidad se fundamentan en el indicador "número de estudiantes por profesor". La masificación, por supuesto, trae consigo un deterioro de la calidad.

La desfinanciación de la Universidad pública avanza cada año. El esquema de asignación previsto por la Ley 30 ha sido derogado de plano por el Plan Nacional de Desarrollo. Los recursos por crédito externo se destinan a la financiación de la demanda y terminan en poder de la universidad privada. La investigación científica, para la cual el candidato Uribe prometió un incremento presupuestal equivalente al 1.5 por ciento del PIB, se ha reducido al irrisorio 0.2. El más bajo de los últimos gobiernos.

Las políticas de estandarización, autoevaluación y acreditación, ligadas a la evaluación de competencias, los ECAES y los indicadores que definen el presupuesto, responden a lógicas de mercado y reproducen el sistema homogeneizador y fiscalista que el Consejo critica para la educación básica y media.

Insistir en las propuestas

Para el Consejo Nacional de Planeación, el derecho a la educación pública se encuentra íntimamente ligado con el tipo y carácter de la educación que queremos y viceversa. La educación es un derecho fundamental de niños y jóvenes que debe ser asistido y garantizado por el Estado. Se trata de un derecho para todo colombiano que debe ofrecerse en forma obligatoria y gratuita en las instituciones del Estado. Pero no se trata de una educación cualquiera; ella está relacionada con la calidad y los propósitos.

Con motivo de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el Consejo Nacional de Planeación presentó diversas sugerencias cuya vigencia es hoy indiscutible. Colombia necesita una Revolución Educativa que nos coloque en condiciones de competitividad frente al mundo y que haga viable el futuro del país. Ese debe ser el norte.

Protección social

En segundo lugar, La creación de un ministerio de protección social, no se ha visto traducido en la formulación e implementación de nuevas políticas de protección social y todo lo contrario a su interior existe un mayor fraccionamiento en las políticas sectoriales, poblacionales y territoriales, reduciendo el espacio de la seguridad social a la salud mediante el aumento de la población afiliada al sisbén, pero al mismo tiempo aumentando el déficit de atención,

responde a las entidades territoriales la prestación o administración de servicios, con los mismos o menores recursos girados por la vía del sistema general de participaciones.

El Consejo Nacional de Planeación advierte que de no reversarse el proceso de descentralización y de no intervenir los sistemas de administración de los servicios socialmente de la seguridad social destinados a las entidades territoriales reducidos al régimen subsidiado en salud, Colombia se enfrenta a una amenaza de una emergencia social sin precedentes.

En el contexto de la pobreza y la búsqueda de igualdad social, ha ido de la mano del proceso de ajuste económico de ajuste estructural, que considera inevitable, que una parte de la población, se vean afectados por este ajuste y por lo tanto el Estado debe compensarlos insatisfactoriamente con asistencialismo. Este es el escenario que requiere el país, una política de equidad social que la democracia debe tener como fin contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo en el cual la búsqueda del bienestar humano sea su principal objetivo; incluyente, más igualitaria, próspera, democrática y en crecimiento.

Como parte de un proyecto prospectivo y estratégico de desarrollo, conformado en el plan nacional de desarrollo, recomendamos que el Gobierno Nacional debería orientarse en el marco de sus políticas de construcción de cimientos alrededor de su postulado de equidad y democracia a construir una estrategia de desarrollo productivo, sostenible de mediano y largo plazo, bajo parámetros de competitividad; teniendo siempre presente nuestras particularidades de diversidad económica, geográfica, ambiental, cultural y étnica que nos obliga a definir unas estrategias, programas y acciones de mediano y largo plazo sustentadas en el desarrollo de nuestras capacidades. Las negociaciones de los diferentes acuerdos de libre comercio no deben comprometer en tal esfuerzo, si queremos un auténtico modelo de desarrollo sostenible en equidad para todos los colombianos.

La importancia de la influencia de la seguridad social sobre la renta y la contribución en el efecto redistribuidor, en el mejoramiento del nivel de vida de las familias; la seguridad social -no el asistencialismo- es un elemento decisivo en el desarrollo económico y social.

El Sistema de Seguridad Social en salud, debe cumplir con los principios de equidad, cobertura, acceso universal y solidaridad. Lo que implica que las reformas legislativas que se discuten deben estar basadas en la demanda, sino además en la plena participación de la población en el desarrollo de esquemas de prestación de servicios de

salud verdaderamente descentralizados administrativa y financieramente y con una clara orientación hacia la promoción de la salud.

El Consejo Nacional de Planeación considera que, la política gubernamental debe propiciar esquemas basados en la conservación de la salud más que aquellos orientados hacia el tratamiento de la enfermedad, bajo parámetros de operatividad ágiles y seguros en cuanto a la racional y adecuada aplicación de los importantes recursos que maneja, hoy indebidamente manipulados por gran parte de las administraciones municipales y por algunas EPS y ARS.

Por el volumen de recursos que moviliza, aún cuando su desarrollo sea precario, la seguridad social afecta y es afectada a su vez por el contexto macroeconómico en el cual opera. El reconocimiento de estas interrelaciones con diversas variables económicas es fundamental cuando se está en vísperas de una reforma como la que se prevé, es indispensable que la reforma contemple instrumentos que permitan una real vinculación de la mal llamada "Población Vinculada" por la Ley 100 de 1993, al Sistema de Seguridad Social en Salud, deberá esta reforma entregar mecanismos de vinculación al sistema que correspondan al modelo de economía informal en que esta inmersa hoy la mayoría de nuestra población y principalmente deberá defender su principal tesoro social: la solidaridad.

Para el Consejo Nacional de Planeación es necesario construir un modelo de protección social soportado en una cobertura universal de Seguridad Social, con una amplia protección de riesgos; esto sólo puede darse en una economía con buenos y estables índices de crecimiento, independiente de la forma de financiación del sistema. Los procesos de control inflacionario que nos agobian debilitan su estabilidad, especialmente en pensiones aún con mecanismos indizados para las reservas. A su vez, la estructura del empleo, su movilidad y particularmente los niveles de remuneración de la población, condicionan la capacidad financiera del sistema. La Seguridad Social fundamentada en relaciones salariales, cuando la estructura salarial es relativamente precaria, resulta bastante frágil. Y si se opta sin tino por las transferencias directas del Estado, la seguridad social podría contribuir significativamente al déficit fiscal del país, situándola en condiciones de inestabilidad y contingencia. Sin estas y otras consideraciones de igual naturaleza no puede diseñarse tampoco un válido proceso de universalización de la seguridad social colombiana.

Diversos estudios sectoriales han señalado con especial énfasis, la recurrencia de problemas institucionales relacionados con la falta de mecanismos de coordinación entre los organismos encargados de administrar y ejecutar los programas, la precaria situación de las entidades de atención médica y hospitalaria y la insuficiencia de recursos humanos médicos y paramédicos, así

ual distribución entre las regiones del país. Entre las manifestables de la ineficiencia de la gestión gubernamental sobresalen de graves problemas de salud en las regiones y grupos poblacionales atrasados en sus áreas rurales y asentamientos marginales de escasos recursos. El gasto público en programas de salud y nutrición repercute sobre el crecimiento económico y repercute en la redistribución del ingreso cuando se dirige hacia grupos humanos y zonas geográficas desfavorecidas, es este sentido el Consejo Nacional de Planeación comparado con el gobierno es esta dirección.

que, un Estado Comunitario, desde el punto de vista democrático, debe garantizar, ante todo, la participación ciudadana en la toma de las decisiones políticas, la posibilidad real de agenciar y vigilar el proceso de tales decisiones, el derecho a expresar una opinión formada y la posibilidad real de disfrutar con dignidad la vida. Como quiera que el crecimiento económico sostenible en un Estado Comunitario debe ser otro que el de contribuir al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida y, al mismo tiempo, asegurar la protección de la base económica y social sobre la cual se fundamenta, el Consejo Nacional de Planeación recomienda que, en un marco de solidaridad fortalecer este objetivo de estrecha con los objetivos de Construir Equidad Social y garantizar la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Cooperativismo

El cooperativismo se refiere a la economía solidaria y el cooperativismo, al cual se le ha asignado un papel estratégico para reactivar el empleo y para hacer realidad el país de propietarios, generando simultáneamente un mecanismo de corresponsabilidad laboral y social de enorme importancia demostradas en la sociedad contemporánea; se ha visto el efecto del manejo sectorial y por ello, se ha reclamado en forma permanente el compromiso del Gobierno Nacional para apoyar programas y políticas de alto impacto en el modelo de desarrollo y un ordenamiento en materia de aspectos legales y normativos, que están pendientes de reglamentar e implementar, incluyendo el fortalecimiento de los organismos de supervisión del sector.

Las metas de avance de gestión presentadas por el Gobierno, a la fecha un bajo nivel de ejecución de las políticas aprobadas. No obstante la transversalidad del tema, los indicadores presentados por el Gobierno apuntan a informar sobre resultados puntuales, más no sobre el alcance del impacto de la política sectorial.

La revisión institucional del marco normativo es evidente la necesidad de un proceso de modernización legal del sector cooperativo y de la

economía solidaria. Los proyectos de ley presentados, todos ellos por iniciativa legislativa, han sido archivados por razones de trámite.

Frente al fortalecimiento del marco institucional de apoyo, fomento y supervisión, por solicitud del sector se incluyó en el proyecto de ley que discutía el Congreso de la República el tema del fortalecimiento a la Superintendencia del Economía Solidaria. Hoy día, la propuesta de modernización de la estructura del Estado apunta hacia la supresión de este ente de control.

La falta de información sobre la naturaleza jurídica, normatividad y especialidad del sector ha llevado a que diferentes entes estatales hayan generado procesos administrativos en contra de este tipo de entidades que afectan su seguridad jurídica y ponen en duda la legitimidad del cooperativismo como alternativa económica y social.

Contrario a lo señalado por el Plan, con acciones de esta naturaleza se genera desinformación entre los asociados, empresarios, inversionistas, entes de control y comunidad en general.

El acceso a las líneas de redescuento se ha logrado ante Findeter. No obstante, las condiciones impuestas hacen que las cooperativas encuentren algunos requisitos que restringen su acceso como ejecutores de la política para la financiación de VIS, las cuales están en proceso de revisión por parte del Gobierno y, dentro del adecuado manejo del riesgo que esta actividad conlleva, se espera ajustar tal situación para facilitar la participación de las cooperativas y fondos de empleados en estos programas. A la fecha, 11 cooperativas y 1 fondo de empleados han sido seleccionados para la asignación de cupos en Findeter, cuyo monto se acerca a los \$80 mil millones de pesos.

En cuanto a redescuento en FINAGRO, de acuerdo con lo señalado por esa entidad, se requiere una reforma legal para remover los obstáculos que impiden a las cooperativas acceder directamente al crédito de redescuento para el sector agrario, teniendo que acudir a un intermediario financiero, con el incremento obvio del costo financiero y la disminución respectiva del interés por financiar proyectos productivos agropecuarios bajo este esquema.

En materia de financiación de nuevas cooperativas y entidades de la economía solidaria no hay un indicador oficial que permita evaluar esta política, sin embargo, es claro que el acceso a crédito de las cooperativas está mediado por la capacidad de pago de las entidades. No hay líneas de crédito especiales para el sector. Esto podría no ser necesario, siempre y cuando el acceso al crédito por parte de ellas fuera oportuno y adecuado.

1. En su propósito de avanzar en el desarrollo de su política social, el Gobierno Nacional tiene en el sector cooperativo y de la economía solidaria un instrumento estratégico que, por su presencia transversal en la sociedad, está llamado a ejecutar proyectos de desarrollo económico y social, de allí la urgencia de consolidar su política sectorial, con el fin de que la misma tenga impacto en el modelo de desarrollo. Los programas y proyectos diseñados, en marcha o los nuevos que llegaren a surgir, deben reflejar esa integralidad de la política.
2. El Gobierno Nacional debe impulsar el proceso de reforma normativa que requiere el sector, especialmente en el tema de trabajo asociado, la actualización de las leyes 79 de 1988 y 454 de 1998, garantizando la vigencia de los valores y principios cooperativos, protegiendo la figura cooperativa y evitando el uso indebido de la misma.
3. Es importante la remoción de los obstáculos normativos que impiden al cooperativismo atender algunas actividades económicas. Por ejemplo, la posibilidad de crear comercializadoras internacionales, agencias de viaje, empresas deservicios públicos bajo la forma jurídica cooperativa, hasta la fecha restringida a figuras societarias comerciales, o la posibilidad de que algunos servicios puedan ser prestados por entidades financieras y de ahorro y crédito cooperativo, por ejemplo, el pago de las mesadas pensionales, el manejo de las remesas internacionales o el redescuento directo ante organismos financieros de segundo piso del Estado.

El sistema de supervisión y control estatal, elemento que ha contribuido al reordenamiento del sector y a la recuperación de la confianza pública en el sistema debe conservarse como política estatal de promoción y apoyo al sector.

AGRADECIMIENTOS

El Consejo Nacional de Planeación agradece a los funcionarios del Gobierno Nacional por suministrar oportuna y adecuadamente la información de rendición de cuentas solicitada y de manera especial a:

- Consejería Presidencial para la Acción Social (RSS-ACCI-PC)
- Programa Presidencial Colombia Joven
- Ministerio del Interior y de Justicia
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Ministerio de Minas y Energía
- Ministerio de Cultura
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)
- Superintendencia de Puertos y Transporte
- Superintendencia de Notariado y Registro
- Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES)
- SINERGIA (Departamento Nacional de Planeación).

Así mismo agradecemos a los siguientes organismos del estado quienes han venido suministrando periódicamente al Consejo Nacional de Planeación toda la información requerida:

- Contraloría General de la República
- Banco de la República
- Comisión Nacional de Televisión.