

INTRODUCCION

El papel de la sociedad civil en el desarrollo y en la construcción de políticas públicas que garanticen una mayor legitimidad en los gobiernos y una mejor gestión de la Administración Pública, es cada día más importante y evidente, especialmente en el principio universal de la corresponsabilidad, mediante el cual todos los actores del Estado deben asumir un rol preponderante en la solución de los grandes problemas de la sociedad.

Bajo esta premisa, el Consejo Nacional de Planeación, como máxima instancia de la sociedad civil en el proceso de planeación participativa de acuerdo a nuestro marco constitucional y legal, y siguiendo lo preceptuado en la Sentencia C-524 de 2003 de la Honorable Corte Constitucional, se permite presentar los resultados al seguimiento y evaluación a los tres años de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, desde una perspectiva poblacional, sectorial y territorial, así como de otros temas de la política pública que han sido abordados por el Gobierno Nacional y que no se encuentran consignados de manera explícita en la Ley 812 de 2003.

Uno de los principales temas que preocupan al Consejo Nacional de Planeación y que por su responsabilidad de no alertar sobre un asunto prioritario en el concepto durante la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, así como el descuido propio del Gobierno Nacional y del Congreso de la República que tampoco hicieron explícito el debate al aprobar el Plan, se relaciona con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, compromiso que había adquirido el país en el concierto internacional en el mes de septiembre del año 2000.

Sin embargo, esta omisión no quiere decir que este compromiso, no solamente con la comunidad internacional, sino especialmente con la sociedad colombiana y con el país, no deba ser abordado de forma seria e inmediata, por ese motivo hace parte de este seguimiento a los tres años del presente gobierno y además será de especial monitoreo y evaluación por parte de la sociedad civil inicialmente hasta el 2015, cuando deberemos haber cumplido con las metas propuestas, en estadísticas pero de manera especial en resultados concretos y reales que sean percibidos por la sociedad. En términos de la estrategia del Gobierno Nacional sobre este tema se revisó también el alcance del CONPES 091 de 2005, particularmente en metas como la erradicación de la pobreza, la universalización de la primaria, la atención en salud para infancia, mujer y enfermedades pandémicas y lo relacionado con el medio ambiente.

En este sentido, el Consejo Nacional de Planeación asumiendo el principio de corresponsabilidad hace un llamado al Gobierno Nacional, al Congreso y otros sectores sociales para promover en el país, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, compromiso que había adquirido por Colombia ante las Naciones Unidas en el año 2000.

En esta ocasión también se tuvieron en cuenta temas como la estrategia de cooperación internacional y su relación con la política de derechos humanos y derecho internacional humanitario, dentro de la política de seguridad democrática; el crecimiento económico sostenible desde la perspectiva de un nuevo modelo de desarrollo; la construcción de equidad social haciendo un balance de las políticas para promover la equidad de género, la diversidad étnica y poblacional colombiana, la política de juventud y del impulso al sector de la economía solidaria y el cooperativismo, así como un balance de las políticas que deben favorecer a los grupos indígenas y afrocolombianos; y una evaluación al programa para incrementar la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Adicionalmente, se abordaron otros temas de interés en la política pública y la planeación, que no se encuentran incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, como los alcances del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, la Agenda Interna y el documento borrador 2019 de Visión Colombia II Centenario.

Al respecto, el Consejo Nacional de Planeación encontró que si bien el Gobierno Nacional avanza en la construcción de políticas públicas orientadas a garantizar una mejor inserción del país en el concierto internacional y en el cumplimiento de compromisos globales, las estrategias se encuentran todavía desarticuladas y existe un distanciamiento entre los propósitos generales y los programas particulares, así como entre la visión nacional y la visión regional del desarrollo.

En esta ocasión el Consejo insiste en contribuir en la articulación de las políticas públicas sobre agenda interna, tratado de libre comercio, cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, misión de la pobreza y la visión de largo plazo del país, temas sobre los cuales el gobierno ha pretendido hacer procesos de concertación sectoriales o regionales, pero no han sido integrales ni incluyentes con amplios sectores de la sociedad civil.

Precisamente la Constitución de 1991 creó el escenario ideal para que el gobierno pudiera tener en una misma mesa a la mayoría de organizaciones de la sociedad civil y de las entidades territoriales concertando los factores fundamentales sobre el desarrollo y la planeación. Este escenario está siendo desaprovechado y en algunos casos desconocido por las propias autoridades de la planeación.

Hemos reiterado al Gobierno Nacional la urgencia de revisar con el Consejo Nacional de Planeación las políticas y programas que hayan podido modificar el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, para cumplir con lo preceptuado en la sentencia de la Corte Constitucional C-524 de 2003, pero

especialmente con el ánimo de contribuir en una reorientación concertada de nuestras políticas públicas y ganar en legitimidad y gobernabilidad.

Para realizar esta evaluación, el Consejo Nacional de Planeación revisó y analizó los balances de gestión enviados por diferentes ministerios, departamentos administrativos, consejerías presidenciales, establecimientos públicos, programas de gobierno y otras entidades de la rama ejecutiva del poder público, el informe al Congreso de la República 2005 presentado por el Presidente de la República, así como informes y documentos elaborados por otras entidades públicas y privadas, entre ellas los organismos de control.

También se contó con la activa colaboración y participación de diferentes expertos como César Ferrari de la Universidad Javeriana, Socorro Ramírez, Ricardo Bonilla y Germán Umaña de la Universidad Nacional, Delfín Soto de la Universidad Católica, Camilo González de INDEPAZ, y los consultores Pilar Rueda y Luis Avella, quienes aportaron documentos que sirvieron de insumo para las discusiones y análisis del Consejo Nacional de Planeación.

De los análisis realizados en cada uno de los temas se hacen reflexiones críticas orientadas a construir recomendaciones y sugerencias, que le permita al Gobierno, a la comunidad internacional, al sector privado y a las diferentes organizaciones de la sociedad civil generar escenarios de discusión sobre las políticas públicas con criterios propositivos y ampliar la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

Este documento pretende aportar desde los diferentes sectores de la sociedad civil y de las entidades territoriales elementos de análisis para fortalecer los programas y proyectos que han generado un positivo impacto social o reorientar aquellos que todavía no han mostrado un resultado exitoso para el bienestar de la sociedad colombiana.

Existen, no obstante, en el marco de la ejecución del Plan nacional de Desarrollo importantes logros que precisamente por sus resultados positivos también deben evaluarse a fondo, con el propósito de hacerlos más eficientes y sostenibles, tanto en el largo plazo como al interior de las políticas públicas que se formulen a reformulen a futuro.

POBREZA Y POLITICA SOCIAL

Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un compromiso ante la comunidad internacional y un reto ante la sociedad colombiana

Es importante aclarar que existe una responsabilidad del actual Gobierno Nacional, del Congreso de la República y de la sociedad civil representada en el Consejo Nacional de Planeación de no incluir abierta y explícitamente en las discusiones al borrador y proyecto del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, el compromiso que había adquirido el país en el 2000, junto con otras 189 naciones de cumplir con la Declaración del Milenio, interpretada posteriormente por la CEPAL en los Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin embargo, esta omisión no debe generar una reacción de encontrar culpables, sino que nos obliga, por el contrario, a asumir la responsabilidad de definir estrategias concertadas con todos los sectores del país, desde la sociedad civil, el sector privado, el Congreso de la República, los actores de las entidades territoriales y obviamente con el Gobierno Nacional, pero buscando el concurso de la cooperación internacional.

Y es que el cumplimiento de estos Objetivos de Desarrollo del Milenio plantea un reto para el país de unas dimensiones considerables, debido a que están priorizados, es decir jerarquizados, por el propio Sistema de las Naciones Unidas y por lo tanto si no se cumple con el primero, mal podríamos estar pensando que podremos cumplir con el resto y dejar para después la reducción de la pobreza y el hambre en Colombia, cuando se sabe que este no es un problema de coyuntura, sino absolutamente estructural.

Para algunos analistas del tema, muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se encuentran identificados en varios programas del Gobierno incluidos en los ejes del Plan Nacional de Desarrollo como la Seguridad Democrática, el Crecimiento Económico Sostenible y la Generación de Empleo y la construcción de Equidad Social.

Es posible que de alguna manera algunos puedan corresponder, pero no se encuentran priorizados de esta manera, ni las metas con las que se compromete Colombia a cumplir para el 2015 son las mismas establecidas en algunos de los programas de gobierno, ni mucho menos se diseñaron estrategias concretas para avanzar en dichos cumplimientos, con las metas e indicadores propuestos por la CEPAL.

Otro aspecto que complica el panorama en el país para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es que se pueden contar con las manos el número de municipios o departamentos que incluyeron en sus planes de desarrollo en forma explícita y con estrategias claras y medibles este tema, por lo que podría deducirse que en esta ocasión se presentó una mayor

armonización con el Plan Nacional de Desarrollo, al dejar por fuera este asunto prioritario para el país.

Es claro que el cumplimiento de los Objetivos no se puede realizar solamente desde el Gobierno Central, sino que se requiere del concurso de los municipios, distritos y departamentos para alcanzar las metas, por lo menos de una manera más homogénea y equilibrada regionalmente, pues no sería recomendable presentar a la comunidad internacional que en 30 municipios colombianos se alcanzaron las metas y en el resto de las 1068 entidades territoriales se hará un esfuerzo en el futuro para cumplirlas.

Para este propósito el Sistema Nacional de Planeación, con todos sus consejos territoriales está dispuesto a asumir el reto de revisar de manera conjunta con alcaldes, concejales, gobernadores y diputados los planes de desarrollo e incluir para lo que resta del período estrategias que garanticen el cumplimiento de los Objetivos, así como promover y defender su sostenibilidad en el largo plazo.

Inclusive podríamos estar en desacuerdo con la interpretación que hace la CEPAL para América Latina del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, expresados en las 18 metas y los 48 indicadores frente al marco amplio y general que se presenta en la propia Declaración del Milenio, sin embargo esa no será una de las preocupaciones expresadas por el Consejo Nacional de Planeación en este documento.

No obstante es necesario recordar que los países se comprometieron con la Declaración del Milenio y no solamente con la propuesta de la CEPAL, por lo tanto centraremos especial atención en la primera meta: Reducir la Pobreza Extrema y el Hambre en un 50% al 2015, como se deduce de dicha declaración.

En este sentido cabe primero hacer una reflexión: Será posible con el actual modelo de desarrollo reducir en un porcentaje de esas características la pobreza, al pretender el gobierno bajar en 23.9% la pobreza en los próximos once años, cuando en los catorce años anteriores no se logró reducir ni siquiera en un punto completo, pasando de 53.8% la población pobre en 1990 al 52.4% en el 2004.

La segunda reflexión que invitamos al gobierno a dialogar abiertamente con la sociedad colombiana, es sobre el concepto de “pobre” que quieren asumir los ciudadanos. Pues si la pobreza es medida bajo la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas como se hace en la actualidad y se contemplan los subsidios a los estratos más bajos, sería posible alcanzar los niveles presentados en el documento “visión Colombia 2019” del 45%, pero si el concepto se concentra en la metodología más universal que ha propuesto las propias Naciones Unidas basadas en el ingreso, consideramos que las cosas cambiarían, pues sería necesario hacer otro análisis que es el del porcentaje de trabajadores formales que con un salario mínimo sostienen a una familia de cuatro personas y obviamente no alcanzarían las cuatro personas a clasificar

en el rango de pobres sino de indigentes que a penas subsisten con menos de un dólar diario.

Esto sin tener en cuenta la pobreza de los colombianos que se encuentran actualmente en las cifras de desempleados y subempleados, considerando que estos últimos no solamente son personas que acuden a la informalidad por falta de acceso al mercado laboral, sino que además no están cobijados por los programas formales de salud, pensiones, cesantías y subsidio familiar.

Estas y otras consideraciones son las que permanente le hemos solicitado al Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, la Misión contra la Pobreza y el escenario que acertadamente nos ha abierto el Banco Interamericano de Desarrollo, BID en su Consejo Asesor de Sociedad civil para que iniciemos en un debate público y transparente sobre la concertación de una cifra real y concreta sobre la pobreza, ya que sobre esa cifra se podrán definir el volumen de recursos y de esfuerzos necesarios para alcanzar las metas propuestas.

Luego del consenso sobre la línea base sobre la cual trabajar y con un proceso de identificación regional departamento por departamento y con la articulación con los municipios de cada uno de ellos, es necesario establecer líneas base diferenciales de pobreza y hambre para definir estrategias por regiones. En este sentido, hay que aprovechar todo el trabajo adelantado por la Agenda de competitividad y productividad que alentó las negociaciones del TLC con los Estados Unidos y que permitieron que las regiones identificaran sus principales potencialidades en términos de producción agrícola, industrial, comercial, medioambiental y turística. Dicha agenda interna es importante fortalecerla vinculando a otros actores del desarrollo y de la sociedad civil y no exclusivamente a los gobiernos y empresarios.

Sin embargo, el debate de la pobreza tampoco se debe centrar únicamente en el empleo y en el ingreso, sino en un aspecto que puede ser mucho más relevante y que contradice en parte el planteamiento que solamente con crecimiento económico podremos derrotar la pobreza y es el tema de la desigualdad, reflejada en la concentración del ingreso y del capital. Además de la focalización de la inversión social, cuyos recursos deberían destinarse para la generación de proyectos productivos, sostenibles y de largo plazo.

Se ha demostrado a través de la aplicación del coeficiente de Gini que Colombia ha aumentado en la última década considerablemente en la concentración del ingreso, situándose en el tercer lugar de América Latina y si se utiliza la metodología de Kakwani la experiencia reciente en Colombia es que el crecimiento tiende a no ser a favor de los pobres, por lo tanto, este se convierte en un tema fundamental para analizar por el conjunto de la sociedad.

En este sentido, el Consejo Nacional de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación han insistido en invitar a sectores como el financiero que, por ejemplo según datos de la Superintendencia Bancaria, han obtenido ganancias en el primer semestre de 2005 por más de dos billones de pesos, para que inviertan parte de sus ganancias en proyectos orientados a la reducción de la

pobreza, especialmente en las regiones con mayores niveles de desigualdad y atraso económico.

Si con otros sectores de los servicios, la producción o el comercio se están produciendo ganancias o ingresos similares sería interesante definir una estrategia que se constituya en un gran pacto social con toda la sociedad para lograr realmente reducir la pobreza estructural en Colombia, así nos pasemos del plazo que nos impusimos las Naciones para el 2015.

Insistimos que este no es un tema exclusivamente de responsabilidad del Gobierno y está demostrado que debe ser un esfuerzo de toda la sociedad, jalonado por el gobierno, el sector privado, las organizaciones sociales, la clase dirigente y política, así como con un apoyo decidido de la comunidad internacional y de los organismos multilaterales que están comprometidos con este propósito como se evidenció en la Cumbre de Monterrey en el 2002 sobre el financiamiento del desarrollo, es decir el marco internacional para garantizar los recursos suficientes destinados al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio .

El Consejo insiste en esta evaluación acerca de la importancia de ligar de manera simultánea la democratización, el acceso al mercado y la mejoría al acceso a los servicios sociales como la única forma de promover la inclusión y la movilidad social como estrategias de erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades.

Consideraciones sobre algunos de los otros Objetivos de Desarrollo del Milenio

En materia de Educación, los indicadores muestran importantes avances en cobertura, sobre todo en Educación básica y media, aún en las áreas rurales. Sin embargo, en términos de calidad, los índices de retención, deserción y aprobación, son muy precarios, ya que se asocian de manera directa con las condiciones de pobreza de los hogares del país, lo cual se agudiza a nivel regional y en los grupos étnicos indígenas y afrocolombianos, pero que por la inexistencia de indicadores apropiados no se evidencia en las estadísticas oficiales.

Es importante señalar que el Objetivo relacionado con la universalización de la primaria no solamente se focaliza en la cobertura, como está contemplado en la Revolución educativa planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que se debe enfocar mucho más en la retención, cuyas cifras no son alentadoras, debido a aspectos que vuelven al debate sobre la pobreza y es el caso de niños que deben trabajar para ayudar a sostener a sus familias o que por mal nutrición no están en las condiciones de terminar el ciclo escolar. Existen otros aspectos que ha identificado la Contraloría General de la República relacionados con la deserción como el desestímulo, aspectos pedagógicos y ausencia de programas oficiales destinados a mejorar la retención escolar.

A pesar de no estar contemplado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio también es necesario regresar al debate sobre la calidad y la pertinencia de la educación, especialmente cuando se hace necesario repensar la educación primaria y secundaria en los sectores rurales y de las mujeres, jóvenes y grupos étnicos como indígenas y afrocolombianos o en los municipios de sexta y quinta categoría para reorientarlos hacia la productividad y el mejor aprovechamiento del entorno, como se ha planteado en algunos proyectos promovidos por el Banco Mundial en Colombia.

En el tema de la salud pública, relacionada con varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como lo son la reducción de la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y detener el avance de las enfermedades pandémicas como el VIH Sida y el paludismo, el país cuenta actualmente con una gran debilidad relacionada con la ausencia de sistemas de información confiables que puedan definir la línea base en este sentido, debido a que a partir de la Ley 100 de 1993 el tema de la salud pública se ha convertido en un tema casi exclusivamente del sector privado y acceder a la información de todas las EPS y ARS es casi imposible.

Por lo tanto, para que las metas de estos tres Objetivos puedan ser medibles en términos de su avance es necesario definir una concertación con todos los agentes involucrados, tanto públicos como privados y con la orientación del Ministerio de Protección Social y la Superintendencia de Salud definir verdaderas líneas base que muestren la real situación de la salud infantil, materna y de enfermedades pandémicas, que incluyan la aparición o resurgimiento de otras que estaban controladas como el dengue hemorrágico o el chagas en algunas regiones del país.

En términos de garantizar la sostenibilidad ambiental se revisaran exclusivamente dos temas, el primero relacionado con el tema forestal sobre el cual se estima que Colombia tiene una vocación forestal de aproximadamente 77.5 millones de hectáreas, equivalentes al 68% de la superficie continental, lo que representa la existencia de 19.7 millones de hectáreas dedicadas a otros usos, aunque esta información todavía no es muy precisa.

Lo claro es que fenómenos como la deforestación, la expansión de la frontera agropecuaria, los procesos de colonización, la producción maderera y los cultivos ilícitos entre otros, están generando un grave problema para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo en este sentido y sería importante revisar los alcances de la Ley Forestal.

Otro problema de preocupación se relaciona con los asentamientos precarios y que la Meta define como el proceso de destugurización urbana, fenómeno que ha ido creciendo alarmantemente en los cinturones de miseria de las principales ciudades, agravado por el conflicto armado, sin contar con la innumerable cantidad de inmuebles situados en zonas rurales y que solamente son evidentes e identificables cuando la situación del invierno se agudiza y se generan tragedias por los deslizamientos y derrumbes con dramáticas cifras de muertos, heridos y desarraigados.

Como ya lo había señalado el Consejo Nacional de Planeación en la evaluación de los dos años al Gobierno Nacional, el programa de vivienda de interés social continúa con muchas dificultades y en este sentido el cumplimiento de la Meta relacionada con la reducción de tugurios y reemplazarlos por vivienda digna tiene también serias dificultades para su cumplimiento.

Otros Objetivos de Desarrollo del Milenio como Promover la Igualdad entre los Géneros y la Autonomía de la Mujer, así como lograr una alianza para el desarrollo mundial se desarrollarán en capítulos especiales, con una mayor profundidad.

Consideraciones sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Consejo Nacional de Planeación, plantea las siguientes consideraciones, que deben ser el punto de partida focal del Gobierno, la Sociedad Civil, la clase política expresada en los partidos y para este aspecto particular un llamado muy amable pero vehemente a los medios de comunicación.

Como este debe ser un propósito de la Sociedad Colombiana en su conjunto, se debe realizar una muy amplia divulgación sobre este tema para que se convierta en la principal agenda de debate en los próximos procesos electorales, en las universidades, en los colegios y escuelas, en los escenarios públicos y privados, gremiales y comunitarios, con el fin de hacer conscientes a los ciudadanos del compromiso adquirido con el país.

Preocupa observar que a pesar de la vinculación de algunas organizaciones sociales, a las que se ha sumado el Consejo Nacional de Planeación, en una campaña de sociedad civil llamada “Colombia sin Excusas”, que a nivel mundial mueve millones de personas y con la participación activa de estrellas de la música moderna, en nuestro país los medios de comunicación dan la espalda porque existen noticias y seguramente preocupaciones más importantes que la que a nuestros ojos nos rodea diaria y cotidianamente: la pobreza, quizás unos de los problemas estructurales que generan o de los que se derivan los otros problemas como la violencia y el conflicto armado en Colombia que sin son “chiva diaria”.

Desde una perspectiva sociológica, sería interesante que las organizaciones de la sociedad civil y las ONGs que están atendiendo problemas sociales, sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario, sobre la crisis humanitaria y sobre los efectos del conflicto y la violencia se sumaran también a esta campaña y a la discusión con el Gobierno y los partidos políticos sobre esta prioridad mundial.

En esta perspectiva amplia, en el abordaje de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es importante develar las realidades étnico/raciales de nuestra nación y poner énfasis en las disparidades por grupo étnico/racial en el país de

manera que se asegure el cumplimiento de estos objetivos en las comunidades más vulnerables.

De otro lado, en Colombia no se ha enfatizado en los beneficios que podría traer al país avanzar seriamente en el cumplimiento de estos Objetivos de Desarrollo del Milenio, pues además del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, sería posible conseguir la reducción y hasta la condonación de la deuda externa, como ya ha sucedido en otros países y dichos recursos liberados se focalizarían para programas sociales.

Sin embargo existen esfuerzos de varias organizaciones por socializar este compromiso del país a nivel regional y en este sentido el Consejo Nacional de Planeación quiere destacar un proyecto iniciado a mediados del 2005 denominado Pactos Sociales para la Gobernabilidad y que fue presentado a 230 municipios de 22 departamentos del país con la iniciativa de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, la Escuela Superior de Administración Pública, la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Concejos, la Federación Nacional de Departamentos y el apoyo de diferentes organismos públicos y privados nacionales e internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional, la Asociación Colombiana de Universidades, la Asociación Colombiana de Cooperativas, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Fundación Santillana, la Asociación Nacional de Exportadores, el Ministerio de Ambiente Vivienda y desarrollo Territorial, el Ministerio de Protección social, entre otras entidades.

Gracias a este proyecto interinstitucional 70 municipios de todo el país se encuentran actualmente revisando sus planes de desarrollo a la luz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y diseñando estrategias para el cumplimiento de las metas, especialmente en programas para la reducción de la pobreza y el hambre, que han identificado además como sus principales problemas.

RECOMENDACIONES

- Es necesario construir un consenso nacional con todos los sectores de la sociedad civil, las organizaciones sociales y comunitarias, el sector privado, la academia, los medios de comunicación, la clase política, el Congreso de la República y en general toda la ciudadanía para que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sean un propósito nacional y las estrategias sean definidas de manera conjunta, consultando las necesidades locales y regionales. Dentro de este consenso se debe incluir la concertación de las cifras y el concepto sobre pobreza para construir una estrategia nacional de reducción de la misma.

- Se requiere diseñar una estrategia de consulta y concertación con todos los departamentos, municipios y distritos del país para identificar las líneas base de cada una de las metas y definir las estrategias regionales y poblacionales, aprovechando el avance logrado por la Agenda Interna, pero ampliando la participación a todos los sectores de la sociedad civil. El Sistema Nacional de Planeación ha mostrado su disposición de trabajar en este sentido para garantizar que los planes de desarrollo territoriales estén acordes con este compromiso mundial.
- Se deben continuar impulsando proyectos como el de Pactos sociales para la Gobernabilidad que promueven la discusión regional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que permiten el diseño de estrategias locales para la reducción de la pobreza. Sin embargo, es importante que cuenten con el apoyo de la cooperación internacional para que logren los propósitos esperados.

PARA ALCANZAR EL CRECIMIENTO ECONOMICO QUE NECESITA EL PAIS

Las Políticas Económicas, el Crecimiento y el Desarrollo

El debate sobre el crecimiento económico que requiere el país no se puede reducir exclusivamente a la discusión de políticas coyunturales relacionadas con aspectos monetarios, cambiarios, fiscales, comerciales, industriales o de endeudamiento, sino a revisar en el contexto internacional, cómo está funcionando nuestro modelo de desarrollo y si le apunta de manera estructural y en el largo plazo a resolver los grandes problemas de pobreza, inequidad, desigualdad y competitividad existentes en el país.

Por ese motivo, es fundamental diseñar una política integral de largo plazo con la concertación de todas las fuerzas vivas del país, especialmente a los ciudadanos organizados territorial y sectorialmente que permita la construcción de ese nuevo modelo de desarrollo, a través de un nuevo consenso y una nueva política económica.

Durante el último año, la Política Económica del Gobierno se ha preocupado por reforzar las tendencias positivas del ciclo de la economía. En tal sentido, ha practicado principalmente políticas monetarias y de gasto expansivas, las cuales busca complementar con el acuerdo del TLC y las ofensivas comerciales, lideradas por la Presidencia y la Cancillería y apoyadas por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El Consejo nacional de Planeación reconoce que a pesar de los esfuerzos e intenciones del Gobierno, los resultados de los principales indicadores a mediano plazo no son satisfactorios y están por debajo de lo que deberían estar, de acuerdo con la gran cantidad de recursos de ingresos tributarios y de crédito con que el Gobierno ha contando durante éste período, una de las tasas de tributación más altas del continente y un creciente deterioro de la equidad tributaria. Según la Contraloría General de la Nación el crecimiento a valores constantes del año 2000 de las Fuentes del Presupuesto ha sido del 38.9%. El crecimiento de las fuentes de financiamiento se explica en su mayoría por los recursos de crédito en 54% y los ingresos tributarios del orden del 39%. A esto hay que sumar que la coyuntura petrolera, le ha reportado al fisco ingresos adicionales de casi un billón de pesos.

A pesar de lo anterior, la economía de Colombia viene creciendo por debajo del promedio de América Latina, aún presenta poca capacidad para generar empleo, el cual principalmente es de baja calidad, alcanza muy bajos niveles de ahorro y de inversión pública y privada, persisten los problemas de desigualdad y pobreza y lo que es más preocupante sí aspiramos a una sociedad con mayor movilidad social y moderna, los grupos de población de ingresos medio, han visto deteriorar sus consumos y calidad de vida. En síntesis, la riqueza y la distribución generada por la inversión y el gasto público, es menor al porcentaje del ingreso nacional que se extrae por la vía de los

impuestos. Ello significa que la regresividad tributaria impulsada por el Gobierno por medio de la ampliación de los impuestos indirectos, no está siendo compensada por la llamada “Progresividad del Gasto” a través de la focalización de la Inversión Social.

Desde un horizonte de largo plazo, e independientemente del nivel de crecimiento, en Colombia los beneficios de éste no se transmiten directa o indirectamente al grueso de la población y a sus grupos más vulnerables. Es así como importantes analistas del sector académico, empresarios, líderes políticos y funcionarios del propio Gobierno, han manifestado de manera distinta y en diversos foros, su preocupación por las evidentes limitaciones de carácter estructural en el Modelo de Política Económica y Social junto a las herramientas de Planeación utilizadas. La existencia misma de la Misión de Pobreza, muestra la preocupación del Gobierno por modificar el esquema de Política Social y las herramientas de Planeación.

La necesidad de modificar el modelo de intervención económica y social y sus herramientas, se debe esencialmente a que el crecimiento simple del producto, no ha posibilitado alcanzar metas importantes de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional. Dicha limitación no solo obedece a la función del Estado en la Economía, sino fundamentalmente a la poca flexibilidad y eficiencia de los mercados de bienes y servicios.

Intervención del Estado e Impactos Distributivos

Después de quince años de reformas institucionales y de reorientar la función del Estado en la Economía para abrirle espacios al sector privado, en Colombia los mercados de bienes y servicios más importantes como los servicios financieros, los servicios públicos domiciliarios y la energía, se caracterizan por estar muy concentrados y ser oligopolísticos. Para el Consejo Nacional de Planeación es claro que dichas posiciones dominantes no sólo generan ineficiencia en la asignación de los recursos, sino que también explican buena parte de los altos niveles de concentración del ingreso.

En tal sentido la estrategia de privatización para producir y distribuir bienes públicos a través de agentes privados con el fin aumentar la inversión, la producción y la eficiencia, eliminar la corrupción y el despilfarro, no se ha verificado, como predice la teoría, en menores precios y por ende mayor acceso de los consumidores a los mismos.

Por el contrario, las cifras muestran que los precios al consumidor de dichos bienes y servicios, se ajustan año tras año muy por encima de los salarios y de la inflación, lo cual implica una transferencia injustificada de ingresos de las familias hacia dichos oligopolios. Esto se traduce en empobrecimiento de la Población. De allí que no es extraño que el Banco Mundial, reconozca que el crecimiento sostenible aunque necesario, no es suficiente para detener el conflicto y la violencia, y que se necesita compartir los recursos de dicho crecimiento para disminuir la desigualdad. Para ello, el propio Banco mundial, además de las reformas social, laboral, fiscal e institucional, apoya específicamente y en términos presupuestales, la reforma del sistema

financiero, como un sector cuya modernización, competitividad y transparencia, es base fundamental del crecimiento y del desarrollo. El debate reciente entre el Comercio Organizado y la Banca sobre las comisiones por el pago con tarjetas crédito y débito, son una muestra de la poca competencia que existe en éste sector. Hasta el Presidente ha tenido que abogar sobre el volumen y los costos de los créditos para Pymes y para la Vivienda de Interés Social. El sistema financiero de Colombia es uno de los ineficientes y costosos de América Latina, debido a las múltiples y altas comisiones, a lo cual se suman las elevadas tasas de interés. Al respecto, las cifras muestran que la tasa de interés real en Agosto del 2002 fue de 21.16 % y en Agosto de 2005 estuvo en 22.49%, lo cual no se justifica con los esfuerzos en materia de liquidez del Banco de la República.

En general puede decirse que los mercados oligopólicos mencionados, se han formado debido a la debilidad en la gestión y de los mecanismos de la función reguladora del Estado. Sí a ello sumamos la alta carga fiscal y el modelo regresivo de tributación, se configura una barrera formidable contra la conformación de mercados competitivos, los cuales son característicos de una economía moderna y socialmente equitativa.

Políticas e Impactos Económicos

Para alcanzar el crecimiento económico con redistribución que necesita el País, las políticas económicas implementadas durante el tercer año de Gobierno, aún no se han alcanzado las metas propuestas desde el inicio de la administración. Aunque la inflación se ha bajado y controlado a niveles significativos, aún es el doble del promedio mundial y no se ha traducido en un crecimiento del PIB que aumente significativamente el ingreso per cápita y el empleo.

Para el primer trimestre del año, las cuentas nacionales registran descensos en la industria y en la construcción, sectores con clave con los mayores niveles de encadenamiento productivo. Por su parte, el crecimiento del sector agropecuario se encuentra por debajo de la inflación, lo mismo que el crecimiento del consumo de energía con el 0.3%. Adicionalmente, el aumento de las importaciones continúa sustituyendo la producción de bienes intermedios y el área sembrada de los cultivos de ciclo corto.

En relación a los consumos, el empleo, el crédito hipotecario y el comercial, también están creciendo por debajo de la inflación y de la población. Por su parte, el gran esfuerzo para incrementar el ahorro pensional, no se está canalizando hacia la inversión productiva privada sino al financiamiento de más déficit fiscal. En general, lo que se observa es que la economía en su conjunto está creciendo por el incremento del gasto público y el superávit de divisas. Esta divisas, con la excepción de la inversión extranjera directa, la cual se orienta principalmente a sectores intensivos en capital con poca articulación insumo producto hacia la industria nacional y en bienes y servicios de escaso valor agregado, no se están dirigiendo a la inversión productiva, sino a la compra de tierras, de vivienda suntuaria y de papeles de deuda del Gobierno.

Es paradójico que a pesar del cambio de “Cartilla” en materia de política económica anunciado por el Presidente al inicio del Gobierno, no se logra sanear el déficit fiscal ni bajar de manera importante el volumen de la deuda, no obstante el sacrificio y el duro ajuste que han experimentado las Regiones y muchos de los programas sociales. Es preocupante que aún con los aumentos en los esfuerzos de tributación y de los mayores ingresos de capital en las finanzas públicas, las privatizaciones, la reforma pensional, los incrementos en el precio interno de la gasolina y la revaluación, todavía el servicio de la deuda, las amortizaciones e intereses, crezcan más que la inversión.

El Consejo Nacional de Planeación considera que, aunque la política monetaria ha sido en general coherente con las tendencias de la economía, los aumentos de los niveles de liquidez aún están por debajo del crecimiento del PIB más la inflación y no están logrando bajar a niveles razonables las tasas de interés. Adicionalmente, el diferencial de tasas de interés con Estados Unidos se genera principalmente por la política de financiación con Bonos contribuyendo a la revaluación, al descenso de la demanda privada en los mercados y a la menor disponibilidad de recursos para inversión y para los fondos de crédito. La política de intervención en el mercado de divisas no modifica significativamente la revaluación, la cual como se sabe anula los esfuerzos de productividad de los exportadores, aunque por otro lado ha significado mejoras en los perfiles de la deuda y su manejo más flexible.

Los aumentos de la inversión y del gasto público en general no aumentan el empleo a los niveles que necesita el país y la reforma al código laboral lo que ha generado es subempleo (7.054.441 millones de trabajadores según el DANE) e informalidad (equivalente al 58.7% de las 13 principales áreas metropolitanas), lo cual es especialmente preocupante ya que en las zonas urbanas se concentra la mayoría de la población.

Aunque se reconocen los esfuerzos en materia de bajar aranceles, promover acuerdos comerciales y la promoción de la inversión extranjera, a lo que se suma la coyuntura internacional favorable de precios de materias primas, los resultados muestran que la estructura exportadora se concentra esencialmente sobre productos primarios y las exportaciones no tradicionales en bienes de poco valor agregado. A su vez, el aumento y las condiciones favorables para las importaciones, aunque han contribuido a bajar la inflación de costos, no han significado transferencia de tecnología y una modernización significativa del aparato productivo, que lo haga competitivo en los mercados mundiales. Igualmente, la reducción de los salarios producto de la reforma laboral hasta alcanzar un promedio de US\$0.75 centavos Hora/hombre, aunque son muy inferiores respecto de países que exportan mucho más como Chile US\$2.3 dólares Hora/Hombre o México US\$2.5 dólares Hora/Hombre y ni que decir de China US\$0.45 centavos Hora/Hombre, no han hecho al País más competitivo y si ha significado una reducción importante de la Demanda interna.

Por el lado de la política fiscal, existe consenso a nivel nacional que es imperativo poner punto final a las reformas tributarias anuales, que amplían el Estado, sobrecargan el gasto de los hogares y restringen cada vez más a la

empresa privada, inhibiendo el crecimiento, el empleo y la vida de los colombianos.

Para el Consejo nacional de Planeación es claro que Colombia necesita un ajuste fiscal sostenible, que le deje un buen margen de financiamiento al sector privado y con objetivos claros de redistribución del ingreso. La experiencia internacional muestra que cuando el déficit fiscal de un país se está ajustando por la vía de la reducción del gasto y de las exenciones al gran capital, es más estable que si se busca aumentando impuestos. Los cambios en los impuestos deberán ser diseñados de tal forma que eviten el exceso de regulación y no empujen más las empresas hacia la economía informal, la evasión y elusión tributaria.

Una reforma tributaria que busque incorporar una estructura eficiente debe depurar el agobiante estatuto tributario con sus casi mil artículos. Hay que simplificar el régimen tributario. La simplicidad es deseable de por sí y para lograrlo podría seguirse el ejemplo de aquellos países que han diseñado tipos impositivos únicos y bajos, tanto para personas naturales como jurídicas, logrando positivos resultados tributarios y de crecimiento de la economía.

Los costos asociados con el manejo de un régimen tributario convencional, y por lo tanto complicado, son exorbitantes como lo muestra la experiencia de países desarrollados, donde la administración de impuestos alcanza a llevarse aproximadamente hasta el 20% de todo lo que se recauda. Sin embargo la modernización de la estructura tributaria es insuficiente sin un verdadero recorte del gasto público. Por ello, el Consejo Nacional de Planeación recomienda al Ministerio de Hacienda y a las Comisiones Tercera y Cuarta de Senado y Cámara, que al estudiar y aprobar el Presupuesto de la Nación tengan en cuenta con el gasto público la necesidad de su ajuste a fondo. . Ello debido a que la inversión crecerá para el próximo año en 15%, es decir, más de diez puntos porcentuales por encima de la inflación y los gastos de personal en 11.4% respecto al 2005, lo cual configura un crecimiento del gasto de público en su conjunto muy alto frente a una inflación proyectada del cuatro y medio por ciento.

También, el país debe revisar su política energética, principalmente en petróleo y producción de energía eléctrica, con el fin de tener precios eficientes y competitivos, que no solo aseguren la sostenibilidad del sector sino también la competitividad del sector productivo. Deben diseñarse instrumentos económicos y financieros que armonicen el crecimiento de la oferta de energéticos con responsabilidad social y ambiental. Así mismo, debe revisarse la estructura impositiva de las cadenas energéticas y evitar la creación de los llamados fondos transitorios que afectan los costos de la prestación de los servicios.

De otro lado, el Consejo Nacional de Planeación defiende las políticas de subsidio y de compensación familiar a través del esquema de impuestos parafiscales. Aunque en términos ideales, sería deseable que toda la política de bienestar social sea financiada con el Presupuesto Nacional, la realidad fiscal del País no lo permite. Igualmente, las entidades destinatarias de los parafiscales, de sobra muestran resultados muy positivos y satisfactorios en el

cumplimiento de sus metas y objetivos de redistribución del ingreso, sobre todo hacia los grupos más vulnerables de la población.

En síntesis, las políticas económicas y los instrumentos implementados, producen resultados muy pobres y contradictorios en términos del cumplimiento de las metas que necesita el País para mejorar sus condiciones y calidad de vida en el largo plazo. En términos de las características de la economía Colombiana, los resultados del modelo económico, las políticas y las reformas institucionales implementadas, vienen configurando una estructura de mercados de bajo crecimiento, muy poco competitiva y transparente e ineficiente, donde los precios, tanto de los factores de producción, como de los bienes y servicios, no asignan eficientemente los recursos, no satisfacen las preferencias de los consumidores ni nos permiten ser competitivos a nivel mundial.

En anterior contexto se plantea entonces que para lograr crecimiento y desarrollo a niveles coherentes con la capacidad productiva y los recursos del País, se necesita un mercado interno amplio, flexible y dinámico. Para lograrlo, el Gobierno debe diseñar conjuntamente con la participación de la sociedad civil, mecanismos e instrumentos modernos de regulación, que eviten las posiciones dominantes y promuevan la competencia, como condición necesaria para obtener los beneficios del crecimiento con la internacionalización de la economía que se promueve.

Como se sabe desde la teoría económica clásica, mercados competitivos generan precios competitivos, sobre todos de los bienes y servicios básicos, crecimiento sostenido, mejoramiento del bienestar y de la calidad de vida en el largo plazo. De la misma manera y desde su función de intervención en los mercados, el Gobierno puede disponer de herramientas poderosas de incentivo y compensación, como los subsidios y apoyos que aseguran la rentabilidad de las empresas y la promoción del empleo de los recursos nacionales, los cuales son utilizados plenamente en los Países que hoy registran las tasas de crecimiento más altas y los mejores niveles de vida.

El Consejo Nacional de Planeación considera que el Gobierno tiene la capacidad, las herramientas y la responsabilidad de crear un ambiente de competitividad moderno con mercados eficientes, cuyos fallos (Monopolios Naturales y Posiciones Dominantes) estén regulados y orientados hacia objetivos de productividad y redistribución del ingreso por razones de equidad social.

El largo Plazo

Para el Consejo Nacional de Planeación y los actores de la sociedad civil representados en él, es del mayor interés abrir el debate al documento borrador que visualiza a la Colombia del 2019, como un ejercicio de prospectiva del país para avanzar en transformaciones estructurales.

En este sentido, valoramos que el gobierno nacional presente sus planteamientos sobre cuales son los principales aspectos en los que el país debería trabajar y priorizar las inversiones, dentro de una política de Estado y no solamente a través de programas de gobiernos expresados en planes de desarrollo.

Y es aquí donde cabe la discusión y análisis sobre nuestro modelo de desarrollo, del cual es necesario primero realizar un diagnóstico profundo y serio, presentando sus resultados por lo menos en las tres últimas décadas y evaluando nuestra última política de Estado expresada en la Constitución de 1991, identificando los avances, retrocesos, pero especialmente los resultados.

Para definir una política de largo plazo, especialmente si busca transformaciones estructurales del modelo de desarrollo, es indispensable contar con una evaluación del modelo anterior para continuar con las políticas que han generado resultados positivos para la sociedad y ajustar aquellas que no han acertado en la solución de los profundos problemas ciudadanos.

Sobre ese diagnóstico con resultados medibles y cuantificables, se podría realizar el estudio de la propuesta del Gobierno Nacional "2019 Visión Colombia II Centenario", cruzando el análisis con las evaluaciones de los últimos planes de desarrollo y teniendo en cuenta las tendencias en el desarrollo en el contexto internacional.

Pero lo más importante del diseño de esta nueva política pública es su estrategia de concertación con todos los actores del desarrollo y especialmente con la sociedad civil, cuyos resultados han sido altamente favorables y positivos en numerosos países europeos y que garantizan una mayor legitimidad y de apoyo colectivo y social a la propuesta del gobierno.

Por lo tanto, destacamos muy positivamente la voluntad del Gobierno Nacional, expresada por el Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor Santiago Montenegro en el Noveno Congreso Nacional de Planeación Participativa realizado en su novena versión en la ciudad de Cartagena en el mes de octubre de 2005 de realizar las consultas y el proceso de concertación de este documento a través del Sistema Nacional de Planeación.

El Consejo Nacional, los consejos departamentales, municipales, distritales y locales del país están dispuestos a participar de las discusiones sobre este documento y aportar propuestas concretas, desde la perspectiva regional para plantear al país el nuevo modelo de desarrollo que se requiere, no solamente para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino sobre la nueva Colombia incluyente y diversa, como la que queremos todos los colombianos.

El papel fundamental de la sociedad civil organizada es contribuir de manera permanente a la construcción de propuestas de desarrollo que le permita al País avanzar hacia una sociedad más próspera, un régimen político que garantice a la participación y que estimule la oposición como forma de control político, un sistema judicial eficiente, una educación democrática y con calidad,

y una defensa de lo que significan en el mundo de hoy la soberanía y los recursos naturales.

Esperamos definir con el Gobierno Nacional los espacios y escenarios para la discusión de este documento, a través de foros regionales y sectoriales, que permitan una verdadera construcción colectiva y descubrir la verdadera información sobre los niveles de la pobreza, salud, educación, equidad de género e interétnica, crecimiento económico, entre otras, que en ocasiones no coinciden con las cifras nacionales, porque en ocasiones no se tienen en cuenta los desequilibrios regionales y entre grupos de población existentes actualmente en el país, que no garantizan un crecimiento homogéneo en todos los indicadores del desarrollo para departamentos, municipios y distritos.

Adicionalmente, consideramos que el Gobierno Nacional debe buscar una mayor coherencia en los documentos de política pública presentados, debido a que existe una clara desarticulación entre el documento 2019 y otros documentos relacionados con el mismo, como el CONPES 091 de 2005 en el cual se definen las estrategias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los resultados de la Misión contra la Pobreza, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la Agenda Interna de Competitividad y Productividad. Adicionalmente, todos estos documentos deben ser analizados bajo la perspectiva del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, debido a que sin duda alguna la aplicación de muchas de las estrategias requerirían de un ajuste a la Ley 812 de 2003, al contemplarse nuevas metas y recursos adicionales.

En este mismo sentido, el Director de Planeación Nacional en la presentación del documento “2019 Visión Colombia II Centenario” planteó que el Gobierno Nacional se encuentra trabajando en dicha articulación, sobre la cual el Consejo Nacional de Planeación expresa su disposición de aportar propuestas y recomendaciones para garantizar la integralidad de las políticas públicas propuestas.

Adelantando algunas consideraciones de documento borrador de la “La Visión 2019” en su introducción establece dos ideales éticos y cuatro grandes objetivos, como sustento de los planteamientos que posteriormente efectúa en materia del país que deseamos, y las políticas y estrategias para alcanzarlo.

Para el Consejo Nacional de Planeación resulta incomprensible que en pleno siglo XXI no se incorpore como parte central de esos principios éticos y, en consecuencia, de los grandes objetivos, la protección del medio ambiente. Es claro que la sociedad tiene una responsabilidad ética con la protección y uso sostenible del medio ambiente a partir de diversas consideraciones, entre las cuales se subrayan: la responsabilidad de convivir con los seres con los cuales la especie humana, desde su surgimiento, ha compartido el gran habitat del planeta; la responsabilidad que tenemos de entregar a las futuras generaciones un medio ambiente en igual o mejores condiciones con respecto al que recibimos de nuestros mayores con el fin de que puedan satisfacer sus necesidades básicas; la responsabilidad que tenemos de proteger los soportes

biológicos mismos de la vida en la tierra, un hecho del cual, en últimas, depende nuestra supervivencia como especie.

Además, la ética y la necesidad de la protección del medio ambiente han creado el imperativo de adelantar un desarrollo económico y social que sea sostenible desde la perspectiva ambiental, o lo que se ha conceptualizado como desarrollo sostenible. Es a partir de consideraciones como estas que la Asamblea Constituyente introdujo en la Constitución de 1991 cerca de 50 artículos sobre la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Entre ellos mencionamos el referente al Plan Nacional de Desarrollo en el cual se establece en forma taxativa que en éste “se señalarán los objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno” (Art. 339 de la Constitución).

En síntesis, la Constitución de 1991 incorpora el tema ambiental como elemento estructural del modelo de desarrollo, lo cual es una expresión de las concepciones contemporáneas y de imperativos éticos mayores que la "Visión 2019" simplemente ignora. Este hecho parece ser consistente con la política ambiental del actual gobierno que en balance constituye un preocupante retroceso en relación con los avances que se hicieron sobre la materia durante doce años y tres gobiernos, a partir de la reforma ambiental de principios de la década anterior, la cual se inició con la constitución de 1991 y Ley 99 de 1993 que la desarrolla.

Así se evidencia en los pasados informes del Consejo Nacional de Planeación, una situación que parece haberse agravado si se toma en consideración las políticas en proceso de aprobación y expresadas en los proyectos como la ley forestal y ley de aguas, en proceso de trámite en el Congreso Nacional."

RECOMENDACIONES

- Iniciar el debate en Colombia sobre el nuevo modelo de desarrollo que se requiere, no solamente para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que es un compromiso asumido por el país, sino para garantizar una modificación estructural de nuestra política económica a través de un nuevo consenso nacional. En este sentido, se podría incluir la discusión de la propuesta del Gobierno Nacional de una política de Estado expresada en el documento “2019 Visión Colombia II Centenario”.
- En materia de Políticas Económicas, el Consejo Nacional de Planeación considera importante revisar el esquema de regresividad en la tributación frente a la progresividad en el gasto, debido a que no está dando los resultados que necesita el país, especialmente en materia de reducción de la pobreza.
- Ampliar y apoyar los mecanismos y herramientas de la Planeación, con la participación de los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil en la definición de políticas y mecanismos que aseguren el

desarrollo con redistribución del ingreso y una eficaz reinserción social de desplazados y excombatientes en sectores productivos intensivos en mano de obra.

- Estimular mucho más la promoción empresarial, garantizando la estabilidad en las reglas de juego tributarias y simplificando la estructura fiscal. Igualmente, es necesario implementar de manera imperativa la ley antitrámites y concertar con las grandes empresas nacionales y multinacionales los programas de promoción a las Pymes.
- Conjuntamente con la sociedad civil y sus organizaciones, realizar una revisión profunda de los instrumentos y mecanismos de regulación, con el fin de asegurar la expansión, transparencia, flexibilización y modernización de los mercados.
- Diseñar efectiva y rápidamente la estrategia de discusión nacional de la propuesta del Gobierno Nacional “2019 Visión Colombia II Centenario” para garantizar que exista una verdadera participación de la sociedad civil en una política pública que solamente puede ser legitimada a través de procesos de concertación colectiva.
- Garantizar la coherencia entre las diferentes políticas públicas expresadas en el CONPES 091, la Misión contra la Pobreza, la Agenda de Competitividad y Productividad, las negociaciones del TLC y la propuesta “2019 Visión Colombia II Centenario” , con el propósito de armonizar las estrategias y las estadísticas definidas en las mismas, a través de una política pública integral y estableciendo los requerimientos de ajuste al Plan Nacional de Desarrollo.
- Incluir en el documento “2019 Visión Colombia” el tema ambiental dentro de los principios éticos y dentro de los grandes objetivos, debido a que se constituye en una responsabilidad del Estado con la futura generación de colombianos.

EL TLC VENTAJAS Y DESVENTAJAS. QUE HACER

Al finalizar las negociaciones, el TLC con los Estados Unidos se podría constituir en uno de los tratados con mayor impacto en la historia del país, tanto en los efectos negativos para algunos sectores como en el positivo para algunos otros. Aunque las discusiones y negociaciones están prácticamente terminadas, la percepción de los empresarios en su conjunto a nivel sectorial es diversa y los crecientes reclamos al Gobierno sobre la defensa de los intereses sectoriales, dependen de las expectativas sobre los impactos diferenciales que ocasionará el TLC en términos de su participación en el mercado interno principalmente.

En tal sentido el enfoque del Gobierno para firmar el Tratado se ha orientado más hacia las ganancias potenciales y a largo plazo en el gran mercado de Estados Unidos, minimizando los impactos negativos que a corto plazo se ocasionen sobre el empleo y la producción nacional. El Consejo Nacional de Planeación considera que a pesar de la concertación y del apoyo Gremial que en general se le ha dado al Gobierno, por lo manifestado en distintos Foros y Documentos, podría decirse que los empresarios aún consideran “débiles e insuficientes” los mecanismos de apoyo a proveer por el Gobierno, en relación con las condiciones de asimetría de la Producción Norteamericana, los cuantiosos subsidios y la multiplicidad de barreras no arancelarias que no serán removidas por el Tratado.

Un balance de los beneficios y perjuicios del TLC a la luz de los resultados de los principales estudios realizados hasta el momento por los Gremios y la Academia, incluidos los del Gobierno, muestran que mientras los beneficios en materia de incremento de la producción, sobre todo en comunicaciones y servicios financieros, el empleo y las exportaciones son potenciales y de tamaño reducido, los impactos fiscales, sobre la producción nacional y el mercado interno, serán muy grandes.

Los más optimistas estiman que en el mejor de los casos se mantendrán los empleos ya creados en textiles, cueros y flóres. Según la Universidad de los Andes sólo se crearían 80.000 empleos nuevos después de 5 años. La Universidad Nacional en un estudio más reciente calcula que el TLC incrementará en 2,5% el PIB de la industria y en 0,4% el PIB total del País. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación estimó en 300 millones de dólares la disminución por ingresos fiscales.

Igualmente, el acuerdo de adquirir los llamados “bienes remanufacturados” obra en contravía de alcanzar por la vía del sector externo, aumentos significativos en la productividad, en dar impulso a la creación y transferencia de tecnología para la modernización y competitividad del aparato productivo en su conjunto. De la misma forma, sería una forma de impactar negativamente la evolución de la mediana empresa hacia la conformación de grandes empresas. Por otro lado, las confecciones y en general los bienes de segunda, anularían los logros en materia de iniciativa y de creatividad de diseñadores y productores nacionales.

Todo lo anterior, impide el aprovechamiento de las ventajas comparativas en renglones clave del sector agropecuario. Se prevé que principalmente será afectada la producción campesina, los cultivadores de cereales y alimentos de clima frío, trigo y cebada, lo cual tendrá efectos sobre la seguridad interna, el bienestar de la población más vulnerable y los desplazados. Respecto del sector industrial, en general se identifica que el País posee ventajas comparativas en aproximadamente 122 productos mientras que Estados Unidos posee ventajas en más de 800. La falta de concretar y profundizar en los aspectos normativos y regulatorios del Tratado antes mencionados, también impedirá aprovechar las ventajas comparativas en la exportación de servicios empresariales, profesionales y personales.

Otro caso concreto se relaciona con el sector avícola colombiano, que además de estar afectado sensiblemente en sus exportaciones por la fiebre aviar, podría agravarse la situación con la importación masiva de partes de pollo que son desechadas en los Estados Unidos y que terminarían acabando con una industria altamente empleadora de mano de obra y con desarrollo especialmente en el sector rural.

A estas alturas de la negociación, para el Consejo Nacional de Planeación, es claro que en términos de la Globalización, el TLC al bilateralizar la Política Exterior y el intercambio comercial puede aislar a Colombia de las tendencias de la internacionalización y diversificación de los mercados, de la OMC, la UNCTAD y del Sistema Financiero Internacional. Además de desconocer o descartar mecanismos que podrían garantizar el acceso de productos colombianos a mercados como los europeos, a través del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias, que hasta el momento ha sido subutilizado.

Por otro lado, el análisis de los aspectos legales del tratado, muestra que no hay seguridad de que la mayoría de los Estados se vinculen al TLC y que en lo negociado hasta ahora, se mantendrá por parte de Estados Unidos una gran discrecionalidad en materia de aplicación de barreras arancelarias y no arancelarias, medidas sanitarias y fitosanitarias, cuotas de exportación, incluyendo algunos productos industriales, aspectos de migración, compras estatales, concesión de patentes, derechos de propiedad y listas negativas.

Igualmente, es poco lo que se ha avanzado en los estatutos antidumping y en normas multilaterales de competencia, que permitan controlar los abusos de la posición dominante en los mercados, lo mismo que en materia de trato nacional y de nación más favorecida. Todo lo anterior, impide el aprovechamiento de las ventajas comparativas en renglones clave del sector agropecuario y parte del industrial y sobre todo en la exportación de servicios empresariales, profesionales y personales. Sin embargo, el Consejo Nacional de Planeación reconoce que para las exportaciones que se realizan en la actualidad, el TLC daría estabilidad a las reglas de juego ya establecidas en el marco de la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas y ello podría incentivar alguna inversión.

De acuerdo con las excepciones geográficas y administrativas aceptadas para los Estados Unidos, el Consejo Nacional de Planeación considera que, Colombia, debería exceptuar del Tratado todo aquello que sea sensible en lo regional, actuando en reciprocidad y conservando la posibilidad para establecer restricciones de la misma naturaleza. Por ejemplo, en el caso de los servicios que se negocian con base en una lista negativa en los cuales se permite hasta ahora que los Estados Unidos mantengan fuera del Tratado a los Estados y a sus excepciones, mientras que Colombia negocia como Estado unitario.

De la misma manera, el país debe conservar la libertad para adoptar medidas de control de los capitales e inversiones de portafolio, con el fin de reducir el riesgo frente a choques externos. En materia de inversión, no es conveniente aceptar la protección de la misma sino una vez que se haya establecido en el País y no antes y en el tema de la expropiación indirecta es necesario tener en cuenta que el trato a los inversionistas de E.U. no sea superior al de los nacionales.

En relación con las compras del sector público, debe contemplarse la inclusión de las pequeñas y medianas empresas colombianas en los beneficios de las políticas públicas que se aplican a las empresas norteamericanas. De la misma manera, no es conveniente asumir ningún compromiso en materia de listas de medidas disconformes por parte de los Estados que no se vinculen al Tratado y mantener la capacidad del País para exceptuar entidades, tener la posibilidad de modificar nuestras legislaciones y regulaciones en consulta de la Nación con las Regiones y mantener en relación con éstas últimas, la capacidad de establecer requisitos de desempeño, tanto en bienes como en servicios.

A pesar de los foros en la academia y con los gremios en los cuales se expresan los apoyos y diferencias frente al impacto del Tratado, es evidente que una de las grandes debilidades en el proceso de negociación ha sido la exclusión de las discusiones de innumerables sectores de la sociedad civil colombiana, que también podrían verse afectados por este Tratado.

No es gratuito que amplios sectores de la cultura, la educación, los afrocolombianos, las mujeres, los jóvenes, los indígenas, los campesinos y otras expresiones de la sociedad civil quedaron por fuera de las discusiones y por ese motivo en la actualidad se presentan manifestaciones de diferente índole en rechazo del Tratado de libre Comercio, debido a que su impacto no solamente es comercial y empresarial, sino que generaría profundas transformaciones a la idiosincrasia colombiana y a la estructura de la sociedad en Colombia.

Es así como los artistas, libretistas y productores colombianos de cine y televisión han expresado su total rechazo al TLC debido a los peligros que acarrea contra la producción nacional en el campo cultural, pero este sector logró visibilizar su posición debido al acceso que tienen a los medios de comunicación, situación que en otros sectores no es posible.

Adicionalmente, el Gobierno realizó una consulta regional que dio origen a la llamada Agenda Interna de Competitividad y Productividad, en la cual se

plantearon las visiones desde las entidades territoriales frente a las capacidades de desarrollo local y sus posibilidades frente a una apertura total de nuestras fronteras a los productos norteamericanos, pero dicho documento no recogió todo el trabajo realizado por los departamentos y municipios y mucho menos se tuvo en cuenta a la hora de definir aspectos estratégicos de las negociaciones con los Estados Unidos.

RECOMENDACIONES

- El Consejo Nacional de Planeación, exhorta al Gobierno a contemplar los resultados y recomendaciones de los diferentes trabajos académicos, gremiales y de investigadores independientes, en el diseño de políticas, implementación de instrumentos y en el diseño de los mecanismos de verificación y solución de controversias que atenúen los impactos negativos del Tratado en sus primeras fases.
- Igualmente, solicita ampliar la consulta a otros sectores de la sociedad civil lamentablemente excluidos del proceso y no acelerar la firma del tratado sin tratar de lograr un consenso nacional sobre los impactos no solo económicos, sino sociales y culturales del mismo, para que en las negociaciones se tenga en cuenta la realidad nacional, regional y poblacional del país. No descartaríamos realizar un referendo sobre el Tratado de Libre Comercio para consultar la percepción de los colombianos, como lo están haciendo los países europeos en el proceso de adhesión a la Unión Europea.
- En defensa de los intereses de la Nación, exhortamos al Gobierno Nacional a considerar, las objeciones hechas por los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil y de técnicos y funcionarios del propio Gobierno, en materia agropecuaria, de propiedad intelectual sobre medicamentos y agroquímicos, del tratamiento bilateral jurídico y de las barreras no arancelarias y de los aspectos de reserva cultural.
- Se debe buscar y lograr que las políticas e instrumentos sobre el TLC deben propiciar fundamentalmente, la creación de comercio, fortalecer el mercado interno y buscar la eficiencia hacia terceros mercados.
- Un Tratado que genere desviación de comercio, significaría perder décadas de construcción de relaciones comerciales de gran beneficio, especialmente con nuestros socios Andinos.

ESTRATEGIA DE COOPERACION INTERNACIONAL Y SU RELACION CON LA POLITICA DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Antes de analizar la estrategia de cooperación internacional del actual Gobierno Nacional es necesario tener en cuenta la situación de Colombia en el contexto internacional, teniendo en cuenta que desde 1990 empezamos a ser considerados como un país de renta media y por lo tanto ha existido un giro en el apoyo multilateral y bilateral de los países donantes hacia temas relacionados con el conflicto interno y la lucha contra las drogas, especialmente.

En el primer aspecto, todos los problemas derivados del conflicto interno como la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, el desplazamiento forzado, la crisis humanitaria, la atención a la población afectada por el conflicto e inclusive la reinserción a la vida civil de los miembros de los grupos armados ilegales en proceso de desmovilización, ha generado una atención especial de numerosos países europeos y ONG internacionales.

Por su parte, la lucha contra la producción y tráfico de drogas y la sustitución de cultivos de uso ilícito ha hecho que nuestro país sea receptor de importantes recursos, especialmente de los Estados Unidos, que se han traducido en programas como el Plan Colombia, el cual ha incluido en su estrategia el combate al terrorismo.

De todos modos es importante analizar el componente del plan Colombia dirigido a programas sociales o a proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito, para determinar los verdaderos impactos que generan dichos recursos. Así mismo, determinar los recursos que asignan países de la Unión Europea para la erradicación manual de dichos cultivos y contrarrestar los programas de fumigación con sustancias que podrían producir efectos colaterales en cultivos ilícitos e inclusive en las personas.

En este sentido, es fundamental aclarar que tipo de cooperación internacional es la que recibe Colombia y de que países, o si hace parte realmente de la concepción original de las Naciones Unidas para atender las necesidades de desarrollo y resolver problemas económicos, sociales, culturales, políticos y para emergencias humanitarias y naturales. Entendiendo este aspecto, se podrán identificar los compromisos u obligaciones que adquiere Colombia cuando recibe recursos de cooperación internacional. Por lo tanto, se hace necesario un debate nacional público y transparente para determinar los verdaderos alcances de la cooperación internacional desde las diferentes fuentes y países.

Varios estudios han demostrado innumerables problemas por los que ha atravesado la política de cooperación internacional en Colombia en la última década, debido especialmente a la escasa y poco confiable información existente en el país de las ayudas y los recursos de las diferentes fuentes,

tanto de agencias, organizaciones e inclusive gobiernos; no haber contado con una estrategia articulada a la política exterior; y no ser Colombia considerado un país prioritario para las fuentes bilaterales, multilaterales o no gubernamentales. Además de la diferencia de criterios y de coincidencias sobre las prioridades para la cooperación existente entre el Gobierno Nacional y las organizaciones no gubernamentales, especialmente las dedicadas a los temas relacionados con los derechos humanos.

Otro problema que ha enfrentado la política de cooperación internacional en Colombia se relaciona con la debilidad institucional que se tenía del organismo encargado de manejar y orientar la estrategia en Colombia, debido a que en la última década esta función ha pasado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República. Además desde que fue creada la Agencia de Cooperación Internacional, su estructura ha sufrido varias transformaciones y todavía no cuenta con una nómina definida y con personal de planta que garantice la estabilidad en los programas y políticas diseñados por los gobiernos; sin embargo es necesario precisar que algunos funcionarios continúan desde cuando operaba en el Departamento Nacional de Planeación.

Para analizar la estrategia de cooperación internacional, a partir del Gobierno de Presidente Alvaro Uribe Vélez es indispensable analizar dos aspectos relevantes, el primero relacionado con el proceso desarrollado entre la comunidad internacional, organizaciones de la sociedad civil colombiana y el propio gobierno, y en segundo lugar los avances alcanzados frente a los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo en el Capítulo de Seguridad Democrática.

Sobre el aspecto que tiene que ver con el proceso, es necesario remitirse a la reunión realizada con algunas organizaciones de la sociedad civil y con gobiernos y algunas ONGs internacionales que cooperan con Colombia en Londres el 10 de julio de 2003 y durante la cual se discutieron algunas líneas de la cooperación internacional y se condicionaron las ayudas al cumplimiento de recomendaciones del Sistema de las Naciones Unidas relacionadas con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

En dicha reunión, se suscribió la Declaración de Londres por representantes de los gobiernos de América, Europa, Japón, organismos multilaterales y el Sistema de Naciones Unidas, en la cual se evidencia el apoyo al gobierno colombiano para superar el problema del conflicto con los grupos irregulares y la crisis humanitaria derivada de dicho conflicto, así como una clara solicitud de acoger las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas Derechos Humanos.

Es importante aclarar que las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, no solamente están dirigidas al gobierno colombiano, sino también a las organizaciones de la sociedad civil y a los propios grupos armados irregulares que intervienen en el conflicto.

La Declaración de Londres fue acogida, no solamente por el gobierno de Colombia, sino por todas las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el encuentro. En este sentido, el Consejo Nacional de Planeación también expresó su respaldo a los criterios y recomendaciones planteadas en dicha Declaración por parte de los cooperantes para nuestro país.

Posterior a esta declaración, el Gobierno colombiano con el apoyo de los países integrantes del G-24 y con una secretaría técnica encabezada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, conformaron una comisión de seguimiento con las organizaciones de la sociedad civil colombiana, en la cual fue incluido en Consejo Nacional de Planeación por petición del propio Gobierno, para evaluar el avance de las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y participar en la construcción de la estrategia de cooperación internacional.

Por el Gobierno colombiano participó la Alta Consejería para la Acción Social, a través de la Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional, ACCI, la Cancillería Colombiana y la Vicepresidencia de la República, a través del Programa para los Derechos Humanos. Por su parte, la sociedad civil participó con la Alianza de organizaciones sociales y afines, la Confederación Colombiana de ONG, el Consejo Gremial Nacional, la Federación Colombiana de Municipios, las Fundaciones Sociales encabezadas por la Fundación Restrepo Barco, el Secretariado Nacional de Pastoral Social y el Consejo Nacional de Planeación. En dichas reuniones también asistieron las ONGs internacionales que prestan ayuda humanitaria en Colombia y que canalizan recursos de cooperación en diferentes áreas especialmente en derechos humanos y desarrollo.

La intervención de las embajadas de los países que cooperan con Colombia y que han constituido una especie de organismo asesor denominado "Troika" fue decisivo para darle dinámica a este proceso, además del interés de algunos funcionarios para abrir espacios de participación de la sociedad civil en la construcción de las estrategias del gobierno de manera concertada.

Sin embargo, uno de los mayores avances, desde la perspectiva del Consejo Nacional de Planeación, ha sido la construcción de un diálogo social entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil sobre los temas fundamentales para Colombia en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y de cooperación internacional, así como de otros temas de interés común como los objetivos de desarrollo del milenio y los procesos de negociación con los grupos irregulares que intervienen en el conflicto armado.

La articulación de las organizaciones de la sociedad civil en torno a estos temas es decisiva para aportar de manera colectiva en la construcción de políticas públicas y contribuye a aplicar el principio de corresponsabilidad, desde diferentes perspectivas e intereses, construyendo sobre objetivos comunes y de bienestar colectivo para la sociedad colombiana. En este sentido, el Consejo Nacional de Planeación considera que otras organizaciones

de la sociedad civil se deben sumar a este escenario para crear mecanismos de concertación sobre los grandes temas de interés para el país.

El resultado de dicha articulación se vio reflejado en el documento de consensos de las organizaciones de la sociedad civil reunidas en Cartagena de Indias, el 2 de febrero de 2005, en el marco de la reunión de cooperación internacional y de seguimiento a la Declaración de Londres.

Adicionalmente, las organizaciones han participado activamente en reuniones de la Comisión de Seguimiento a la Declaración de Londres y a las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Igualmente, las organizaciones fueron consultadas sobre la estrategia de cooperación propuesta por el gobierno colombiano y basada en los seis ejes temáticos: bosques, reincorporación a la civilidad, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del estado social de derecho y derechos humanos, programas regionales de desarrollo y paz, desplazamiento forzado y asistencia humanitaria.

Sobre la estrategia se hicieron unas recomendaciones puntuales y otras generales, especialmente las relacionadas con incorporar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, que le permitirán al Gobierno tener una visión más amplia de la cooperación internacional y seguir construyendo en concertación con la sociedad civil de manera permanente y dinámica dicha estrategia.

Es importante destacar también que se han presentado durante este proceso varias declaraciones sobre otros temas relacionados con la estrategia de cooperación internacional y el tema de defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en Colombia como el pronunciamiento del Sistema Nacional de Planeación el 2 de febrero de 2005 sobre la Estrategia de Cooperación Internacional, la Declaración de otros sectores de la sociedad civil e instituciones locales colombianas a la mesa de coordinación y cooperación internacional para Colombia suscrita el 1 de febrero de 2005 y los puntos de consenso de la sociedad civil frente a la estrategia de cooperación internacional presentada por el gobierno de Colombia el 14 de octubre de 2004, además de la posición del Consejo Nacional de Planeación planteada ese mismo día ante el gobierno y los gobiernos integrantes del G-24.

También se han suscrito otros documentos como la posición de algunos organismos de la sociedad civil frente al proyecto de ley sobre reparación, justicia y verdad, y la declaración de Puerto Berrío expresada por el Sistema Nacional de Planeación en relación con los lineamientos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz sobre los proyectos de cooperación internacional en Colombia.

Frente a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo sobre la estrategia de cooperación internacional se plantearon dos aspectos básicos, el

primero relacionado con las mesas de cooperación y el segundo con el Sistema Nacional de Cooperación.

El Consejo Nacional de Planeación destaca la disposición del Gobierno de ampliar los espacios de participación en la construcción de la estrategia de cooperación internacional y el esfuerzo de socializar las fuentes y aplicaciones de la cooperación, a través del Manual de Acceso y del Mapa, así como de la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, para lo cual recomendamos insistir en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las regiones, a través su articulación con el Sistema Nacional de Planeación.

Con el manual de Acceso y el Mapa Georeferenciado sobre la Cooperación Internacional en Colombia se ha avanzado en materia de organizar y acceder a la información sobre fuentes y aplicaciones de los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo, sin embargo es necesario mejorar y fortalecer el proceso de recolección de dicha información, especialmente de la cooperación no gubernamental o la descentralizada. En este sentido, es clave lograr un mayor acercamiento con las fuentes de dicha información para que sea pública y transparente para toda la sociedad.

Frente a la construcción del Sistema Nacional de Cooperación Internacional también se ha avanzado, aunque todavía está planteado con un enfoque excesivamente gubernamental al incluir mayoritariamente entidades del orden estatal, que a pesar de contribuir a una mejor coordinación interinstitucional, requiere de una mayor articulación con organizaciones de la sociedad civil, especialmente de carácter regional y local, las cuales contribuirían a mejorar los niveles de información sobre la cooperación existente en las diferentes entidades territoriales. Como integrante del Comité Técnico, el Consejo Nacional de Planeación continuará realizando sus recomendaciones y propuestas.

En relación con el problema institucional planteado al comienzo sobre la estructura de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, este año se realizó un nuevo ajuste al conformarse la Alta Consejería Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que pretende redimensionar las funciones de la agencia en una consejería de la Presidencia, el Consejo reconoce este esfuerzo.

Todavía no se pueden evaluar los resultados de este nuevo ajuste, pero si la estructura se mantiene y garantiza un mayor nivel de coordinación interinstitucional entre las agencias y los organismos gubernamentales y se mejora la comunicación y la articulación con las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de una política pública de cooperación internacional de manera concertada, el país podría avanzar considerablemente en esta materia y adquiriría una mayor legitimidad frente a la comunidad internacional.

Sobre el tema de la protección a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario el Observatorio de la Vicepresidencia de la República ha presentado un informe en el cual se destaca la reducción significativa en el

secuestro, los homicidios a sindicalistas, afrocolombianos e indígenas, las víctimas de masacres, el desplazamiento forzado y la atención a las víctimas de la violencia.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, las cifras sobre violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario todavía son alarmantes en Colombia y es necesario fortalecer la articulación entre la institucionalidad nacional y regional para obtener resultados verdaderamente positivos. Además, este esfuerzo se ve ensombrecido por algunos casos como las detenciones masivas de ciudadanos que posteriormente se demuestra judicialmente no están vinculados con ningún delito, la no aclaración de muertes entre comisiones militares o judiciales, o de sindicalistas, indígenas y comunidades negras, así como la persecución contra algunos defensores de derechos humanos o a las organizaciones que representan.

Compartimos la preocupación del Señor Presidente de la República respecto del crecimiento en los gastos de defensa para consolidar la política de seguridad democrática que entre el 2002 y el 2005 han subido en un 11.3% en el presupuesto nacional, pero los bajos resultados alcanzados en aspectos como el desplazamiento forzado, el ataque a poblaciones, la atención a las víctimas del conflicto a pesar de los operativos y los enfrentamientos con la fuerza pública, preocupa que todavía ningún miembro de las cúpulas o secretarías de las organizaciones insurgentes haya sido capturado o dado de baja.

RECOMENDACIONES

- Continuar con la dinámica de la Comisión de Seguimiento a las declaraciones de Londres y Cartagena, realizando reuniones periódicas que permitan fortalecer un escenario de discusión y análisis, tanto de la estrategia de cooperación como del avance en el cumplimiento de las recomendaciones sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario para la construcción de consensos entre gobierno, sociedad civil y comunidad internacional, basados en la confianza y en el diálogo social.
- Mejorar la articulación de las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno colombiano, aprovechando el consenso de Cartagena y el respaldo que a este proceso le ha dado la comunidad internacional, a través de los países integrantes del G-24.
- Acelerar el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en concertación con amplios sectores de la sociedad civil.
- Aprovechar la disposición de las organizaciones de la sociedad civil para garantizar su participación en los procesos de negociación con los grupos armados y comprometerlas en el seguimiento a los acuerdos pactados con grupos en proceso de desmovilización, buscando que no se presente impunidad y se permita la verdad, justicia y reparación, especialmente para la población civil afectada por el conflicto.

- Continuar con el proceso de construcción permanente de la estrategia de cooperación internacional, ampliando los espacios de los talleres regionales con la participación de los consejos territoriales de planeación y desarrollando el Sistema Nacional de Cooperación Internacional con un enfoque más descentralizado y con un enfoque menos gubernamental para garantizar la participación de todos los actores de la cooperación internacional.
- Garantizar mayores niveles de estabilidad institucional de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, a través de la nueva estructura creada en la Alta Consejería Presidencial que mejore la coordinación interinstitucional y el proceso de concertación con la sociedad civil en el diseño y ejecución de la estrategia propuesta.
- Ampliar la confianza con las organizaciones de la sociedad civil, las ONG internacionales y los países cooperantes en términos de unificar las estrategias que garanticen un desarrollo sostenido y permanente con la participación activa de las regiones colombianas en este proceso.
- Revisar los resultados de la política de seguridad democrática, especialmente en aspectos como la atención a la población víctima del conflicto, el desplazamiento forzado, la reanudación de ataques a poblaciones, entre otros, frente al incremento de presupuesto destinado a los gastos para la defensa. Reiteramos la importancia de verificar la sostenibilidad en el mediano y largo plazo del gasto militar.
- Si bien el Consejo Nacional de Planeación destaca los avances del programa de derechos humanos, que muestra cifras positivas en reducción de homicidios a sindicalistas e indígenas, víctimas de masacres, secuestro, desplazamiento forzado y atención a víctimas de la violencia, todavía los indicadores son preocupantes y es necesario mejorar los esfuerzos institucionales para prevenir las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en concertación con las autoridades locales.

LA CONSTRUCCION DE LA POLITICA DE EQUIDAD SOCIAL

Una revisión a la equidad de género y a las políticas de juventud, indígenas, afrocolombianos y del sector cooperativo y de economía solidaria

En el proceso de seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, el Consejo Nacional de Planeación ha considerado que la perspectiva sectorial, especialmente desde las mujeres, los afrocolombianos, los indígenas, las poblaciones raizales, los jóvenes, los campesinos, los grupos étnicos, los discapacitados etc., debe ser analizada de manera transversal a todo el Plan y garantizar que en todos los programas y proyectos exista una visión de la diversidad poblacional, tanto en lo sectorial como en lo territorial.

Sin embargo, en esta ocasión, se acordó hacer un análisis puntual de los avances en materia de equidad de género, las políticas de juventud, indígenas, afrocolombianos y el sector cooperativo y de la economía solidaria, revisando como se encuentran los programas que deben garantizar una mayor participación de estos sectores en las políticas públicas y en la gestión de la Administración Pública, así como en la integralidad de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Promoción a la equidad de género

Sobre este primer tema, el Consejo Nacional de Planeación analizó tres aspectos de política pública, el primero relacionado con la reactivación social y sus siete herramientas de equidad; el segundo sobre los resultados del programa adelantado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el tercero con el CONPES 091 de 2005 de estrategias de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, que incluye una meta particular sobre “promover la equidad de género y autonomía de la mujer”.

En relación con las siete herramientas de equidad que son la revolución educativa, la ampliación y mejoramiento de la protección y seguridad social, el impulso a la economía solidaria, el manejo social del campo, el manejo social de los servicios públicos, el impulso a los a la micro, pequeña y mediana empresa y la calidad de la vida urbana, se encuentra que por la débil focalización de la población no es posible medir el impacto de los programas en términos de la inclusión social de las mujeres y peor aún para el caso de las mujeres afrocolombianas e indígenas..

El efecto del conflicto y de la violación a los derechos humanos han demostrado que una de las poblaciones más afectadas con el desplazamiento forzado y la violencia por parte de los actores armados es sin duda alguna el de las mujeres, quienes son excluidas de la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas sobre esta materia.

Igualmente, en temas como la educación, la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social y el desarrollo microempresarial, los programas han sido insuficientes y el cubrimiento de cobertura para las mujeres, además de no resolver los problemas estructurales existentes marginan a esta población de la oferta institucional, tanto nacional como local, con proyectos coyunturales y de bajo impacto en términos financieros, sociales y culturales.

Otro aspecto dramático se observa en el impacto de la pobreza y la indigencia en la población de la mujer, debido a la inexistencia de una estrategia dirigida a la inserción en el mercado laboral formal y a una equidad en los ingresos, de mejorar sus condiciones sociales, así como la exclusión en programas crediticios que incorporen a la mujer, desde la diversidad poblacional del país, en la herramienta de “País de Propietarios”.

A pesar de los esfuerzos de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en el sentido de garantizar una transversalidad de género en las políticas públicas y de la firma del “Acuerdo Nacional por la Equidad entre Hombres y Mujeres”, falta mucho por avanzar, especialmente para incorporar este tema en el debate sobre las diferentes políticas públicas y en la legislación nacional y medir el impacto de los programas más allá de los aspectos cuantitativos, sino en términos cualitativos e integrales.

Otro aspecto que es fundamental de analizar se relaciona con la violencia contra las mujeres que ha sido reclamado no solamente por organizaciones nacionales sino internacionales, sobre lo cual se hace indispensable revisar la política de seguridad democrática y el funcionamiento del aparato judicial, debido a que está demostrado el aumento considerable de los índices de violencia intrafamiliar, de violencia sexual y de persecución a sindicalistas y líderes sociales, sin que el Estado muestre acciones concretas o resultados positivos para reducir estos problemas.

En relación con la participación política de la mujer, Colombia ha avanzado en los últimos años, especialmente por la reciente legislación y algunos programas como los consejos comunitarios de mujeres y los presupuestos sensibles al género, pero todavía persisten debilidades como el no tener en cuenta a las organizaciones, más allá de la participación de las mujeres a título personal o la exclusión de las mujeres en algunas juntas directivas de instituciones públicas. Algunas declaraciones del Gobierno han estigmatizado la participación de organizaciones de mujeres y de líderes en el tema de defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, afectando los derechos civiles y políticos y generando inclusive desplazamiento, torturas y salidas del país para proteger sus vidas.

Analizando el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, es preocupante que el actual Gobierno Nacional con la estrategia definida en el documento CONPES 091 no podrá avanzar en las metas, especialmente desde la perspectiva del género y la participación de las mujeres, debido a la clara exclusión en aspectos como la reducción de la pobreza, la universalización de la primaria, el combate al VIH sida, malaria, dengue y otras enfermedades, la

sostenibilidad ambiental y el fomento de una sociedad mundial para el desarrollo.

El Consejo Nacional de Planeación considera insuficiente la estrategia definida en los objetivos directamente relacionados con la mujer como la promoción de la equidad de género y la autonomía de la mujer, la reducción de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la salud sexual y reproductiva.

Evaluación de la Política de Juventud

La Política Nacional de Juventud, se define como el “marco estratégico que orienta acciones y fomenta la cooperación entre las entidades del Estado, la sociedad civil y el sector privado, con miras al desarrollo de las capacidades de los jóvenes que les permita asumir la vida de manera responsable y autónoma, en beneficio propio y de la sociedad”

Dentro de este marco, el Consejo Nacional de Planeación destaca los avances del Gobierno en relación con la construcción de una política pública que orienta el desarrollo integral de la juventud en Colombia, aunque hace unas reflexiones en relación con el impacto y la dimensión dada al alcance de las estrategias definidas para el logro de los objetivos propuestos.

El sector de la juventud representado en el Consejo ha identificado varios problemas que persisten para la implementación de dicha política, especialmente por factores de carácter estructural como la baja institucionalidad para desarrollar la política en las entidades territoriales, la debilidad en el modelo educativo, el poco avance en las equidades de género e interétnica en la orientación de los programas, la descentralización de competencias sin asignación de recursos suficientes, la desarticulación de las organizaciones juveniles y la falta de cohesión político generacional.

Cada uno de los ejes estratégicos planteados en la política, recoge los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de juventud, sin embargo, su institucionalización requiere de mayor esfuerzo por parte del programa presidencial “Colombia Joven”, entidad responsable de la coordinación y promoción de esta política.

En cuanto a la participación en la vida pública y en la consolidación de una cultura de la solidaridad y la convivencia; la incapacidad de las entidades territoriales para lograrlo, se refleja en la falta de voluntad política para crear y/o fortalecer los consejos municipales de juventud, como instancias de articulación de las organizaciones, agravado por la ausencia de recursos y el desconocimiento del sector educativo en la promoción de una política de juventud, que se refleja en la baja participación de los jóvenes en los consejos estudiantiles, de política social, en los consejos de planeación, consejos de cultura entre otros; además los consejeros de juventud en gran parte no se comprometen, se requiere enseñar a participar de forma responsable.

Por su parte, el programa presidencial “Colombia Joven” ha hecho esfuerzos importantes en temas como el control ciudadano y los sistemas de comunicación, pero resultan insuficientes ante la demanda de apoyo institucional que requieren las organizaciones juveniles en capacitación y asistencia técnica.

En el acceso a bienes y servicios públicos; en materia de educación se ha avanzado en cobertura, pero muy poco en la calidad para garantizar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral y el bajo acceso a la educación superior, tanto universitaria como tecnológica.

La población juvenil se ha vuelto más vulnerable a problemas de la sociedad como la prostitución de adolescentes, el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, que si bien cuentan con algunas campañas coyunturales, no se expresan en una política pública que aborde el problema de manera estructural. En cuanto a seguridad social, se requiere promover mayor información a los jóvenes a través de sus organizaciones o instituciones educativas para mejorar el acceso, sobre todo en los mayores de 18 años, quienes pasan a ser los más excluidos al asumir la mayoría de edad, ya que la afiliación es de carácter individual o en familia, en caso de que ya hayan constituido una.

Es importante destacar esfuerzos como el realizado por el SENA con programas como “jóvenes en acción” que han logrado la inserción laboral de jóvenes, especialmente de áreas marginadas urbanas, pero este tipo de programas requieren de continuidad para permitirles a las y los jóvenes seguir en una cadena de formación haciendo mayor énfasis en el proyecto de vida.

No se refleja en los programas una estrategia para prevenir el reclutamiento selectivo por parte de grupos armados en barrios marginales y en el sector rural, además muy poca atención para jóvenes con derechos vulnerados, lo cual debería ser una política; los programas de reinserción cada vez muestran mayor fragilidad y desarticulación social e institucional.

En cuanto a la ampliación de oportunidades económicas, sociales y culturales; las entidades territoriales, centran sus esfuerzos en la elección del Consejo Municipal de Juventud (CMJ), pero no en su acompañamiento y asesoría, dejando adicionalmente de lado otras iniciativas organizativas que pueden tener un rol a la par de los CMJ.

El fondo emprender y otros programas de apoyo a la generación de empresa, requieren de articulación para que los recursos también sean aprovechados por jóvenes en los municipios y las veredas, no hay mayor acompañamiento en la elaboración de los proyectos y planes de negocio en el nivel territorial.

Aunque el programa presidencial “Colombia Joven”, cuenta con herramientas de comunicación como la página Web, se requieren otros niveles de información que vinculen y permitan hacer más accesible el sistema nacional de información. No todos los municipios pueden acceder fácilmente a la página

Web. En este sentido, es necesario fortalecer lo municipal y no centrarse únicamente en el trabajo con las gobernaciones.

La implementación de la Política Nacional de Juventud, en cuanto a la claridad de competencias y cooperación de las entidades territoriales, plantea claramente a través del esquema de acciones de competencias concurrentes, clasificado por categorías y criterios de acción pública, cuales son las responsabilidades de cada una de las partes, y en este sentido, la asistencia técnica del programa como herramienta, no cuenta con el suficiente compromiso institucional. Es así como el cambio de director, ha generado traumatismos y procesos muy importantes han quedado en manos de funcionarios de poco nivel.

Se requiere posicionar la Política Nacional de Juventud en el sector educativo (escuelas, colegios, universidades, sena, otros) con el apoyo del ministerio.

Promover la organización social y empresarial en los programas de jóvenes rurales y jóvenes en acción.

El proceso de formulación del PLAN DECENAL DE JUVENTUD, debe ser de lo local a lo nacional desde una visión incluyente de la diversidad poblacional del país. Desde el Consejo se proponen Mesas Municipales de Juventud para diagnosticar y Mesas Territoriales de Juventud para concertar e institucionalizar la política. Los operadores regionales no garantizan políticas departamentales y territoriales de juventud acordes a la dinámica de los procesos.

El Consejo Nacional de Planeación ha impulsado la conformación de una Mesa "Para Pensar la Juventud", pero se requiere un compromiso y apoyo institucional para que los planteamientos de las diferentes organizaciones de jóvenes sean tenidas en cuenta en la construcción de políticas públicas sobre este tema.

Los pueblos indígenas y las políticas públicas

Los pueblos indígenas de Colombia y sus organizaciones han venido avanzando en la construcción de un país pluralista y diverso con equidad y justicia social, desde sus cosmovisiones, leyes de origen, la Constitución de 1991 y los tratados internacionales. Para el Consejo Nacional de Planeación es deber del Estado colombiano la protección de sus derechos ancestrales, territoriales y colectivos, así como el respeto a la diversidad étnica y cultural de la Nación, por ser un estado social de derecho que debe regir para todos los colombianos.

En este aspecto, el actual Gobierno en la aplicación de las políticas para los pueblos indígenas consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", no ha respondido a las expectativas, necesidades e intereses de los pueblos indígenas, su accionar no ha sido eficiente, no hay unas garantías políticas reales para el ejercicio pleno de su autonomía jurídica,

administrativa y política en salud, educación, territorio, identidad, gobierno propio, autonomía y gobernabilidad.

Los lineamientos de políticas que son de iniciativa del Gobierno, se han hecho en forma inconsulta y no están dando el enfoque real de sus principios y derechos fundamentales como son: el respeto por la diversidad étnica y cultural, la autonomía y la autodeterminación, la integralidad y la espiritualidad.

De acuerdo a lo anterior, el Consejo Nacional de Planeación ha recogido los requerimientos analizados y consensuados por las organizaciones de los pueblos indígenas en la mesa nacional de concertación, realizada el día 8 de octubre de 2005, en la cual se demandan los siguientes aspectos: “Que el estado colombiano y el gobierno nacional nos restituya y sanee nuestros territorios que están en manos de empresas agrícolas, compañías extractivistas de colonos, entre otros; que el estado colombiano dé cabal cumplimiento de nuestros derechos fundamentales a ser consultados previamente entre las medidas legislativas y administrativas (ley forestal, TLC, ley de aguas, reglamentación ley 715, entre otras); se exige al estado colombiano y al gobierno nacional la formulación, desarrollo y financiación de una política de estado para pueblos indígenas que se exprese en los actos de gobierno y en las agendas de los gobiernos tanto a nivel nacional como regional y local, articulando los compromisos pactados en la mesa de concertación nacional” (Documento de concertación de los pueblos indígenas de Colombia, Octubre 8 de 2005).

Una propuesta de los pueblos indígenas de una política de Estado, es tener en cuenta el reconocimiento y el principio de la autonomía como eje rector de las acciones que de manera integral se pueda implementar y esta debe salir de un proceso de consulta y consenso interno de todos los pueblos indígenas de Colombia que se haga con enfoques y procedimientos adecuados con amplia participación de todas las organizaciones que los representan.

En relación a los derechos humanos, que es otro tema de vital importancia en la aplicación de la política de Seguridad Democrática, las organizaciones consideran que la situación crítica de sus comunidades se ha agudizado con el conflicto armado, incrementando la violación de los derechos humanos y la intensificación de una crisis humanitaria cada vez más generalizada.

Estos hechos históricos de conflicto social y cultural, han menoscabado su integridad cultural, individual y colectiva al convertir sus territorios ancestrales y de resguardos en escenarios de guerra, donde las comunidades quedan atrapadas como víctimas del juego cruzado de todos los actores armados; caso concreto, la de los pueblos indígenas de la sierra nevada de Santa Marta, Chocó, Putumayo, Cauca, entre otros. En este sentido, la aplicabilidad de la política de seguridad democrática del actual gobierno, tampoco ha respondido a minimizar el conflicto en los territorios indígenas; al contrario, se ha agudizado el conflicto por desplazamientos, asesinatos de líderes, presión, señalamientos, secuestrados en su propio territorio, entre otros; en este aspecto, muchos pueblos indígenas lo viven en carne propia con los problemas humanitarios y económicos agravados por los operativos militares; mujeres y

niños han sido golpeados y atacados por gases lacrimógenos y a esto se le suma los desplazamientos forzados, generando miseria, hambre y mendicidad en la que se encuentran muchas víctimas de esta violencia.

Por lo anterior, las organizaciones indígenas consideran que el actual gobierno no cuenta con una política clara de derechos humanos para sus pueblos, con un enfoque diferencial en cumplimiento de la Constitución Política Colombiana y el respeto de la diversidad. En este sentido, también exigen al Gobierno Nacional contar con una política de derechos humanos para los pueblos indígenas.

Promoción a la equidad interétnica en relación a la población Afrocolombiana.

Para aproximarse a una evaluación de resultados de política pública del Gobierno del Presidente Alvaro Uribe Vélez, en cuanto a la población negra en Colombia, se tomarán solo cuatro de las propuestas más relevantes hechas por la presente administración, a manera de hitos de política pública y los respectivos desarrollos que han tenido cada una de ellas como resultados concretos en la percepción de las comunidades beneficiarias. Otros tópicos como la etnoeducación, la titulación colectiva, la ley forestal que en la actualidad son materia de conflicto del gobierno nacional con las comunidades respectivas no los analizaremos en esta aproximación. Los cuatro hitos son en su orden:

1. Creación de una Consejería Presidencial para Asuntos Étnicos.
2. Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para Comunidades Negras
3. CONPES 3310 de Septiembre de 2004
4. CENSO 2005

En el plano macro de la aplicación de política para el desarrollo focalizada en los grupos étnicos, el gobierno nacional en cabeza del presidente Álvaro Uribe, le planteó a los sectores más representativos de la nación diversa, indígenas, los grupos raizales de San Andrés y Providencia, los grupos de gitanos y en este caso particular la población negra colombiana, lo reglamentado en la ley 812 y que reza lo siguiente:

“Creación de una Consejería Presidencial para asuntos étnicos que coordinaría con los Ministerios el diseño y definición de las políticas conducentes a elevar el nivel de vida de los grupos étnicos y a garantizar su participación en las decisiones que les atañen”, como lo establece la Ley 812 de 2003 o Plan Nacional de Desarrollo.

En esa ocasión, al inicio del presente gobierno, se reconoció por parte del Consejo Nacional de Planeación, lo que aparentaba ser una real voluntad política del Gobierno Nacional para avanzar en la adecuación institucional para abordar este grave problema de la patria, al proponer la creación de la

Consejería Presidencial para asuntos Étnicos; el CNP en su concepto correspondiente, incluso recomendó denominarla Consejería Presidencial para la Diversidad Étnica, por su condición de ente diseñador y coordinador de políticas para la atención de los grupos étnicos del país.

Como producto de la aplicación de esta voluntad política, en cuanto a esta propuesta inicial, durante estos tres primeros años se han generado los siguientes resultados de política pública para este sector de patriotas que aspiran a hacer parte del Estado Comunitario señalado por la ley 812/2003:

1. Disolución de la Dirección general para Comunidades Negras, Minorías étnicas y Culturales que funcionaba en el Ministerio del Interior.
2. Disolución de la Dirección de Comunidades Indígenas de Mininterior
3. Se Creó una Dirección de Etnias que unificó las dos anteriores, y en la que la otrora Dirección de Comunidades Negras, quedo con tres profesionales asignados y un presupuesto de \$105 millones de 2004, para atender a los asuntos de las 10 millones de personas que constituyen la población afrocolombiana de acuerdo al PND Afrocolombiano de 1998-2002.

Como un segundo hito de esta voluntad política, figura la responsabilidad por parte del DNP para la realización de un Plan de Desarrollo para Comunidades Negras en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo Nacional.

En cuanto al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 57 de la ley 70 de 1993 que reglamenta la realización de planes nacionales de desarrollo específicos para las comunidades negras, el Gobierno Nacional, a través del DNP, será responsable de la coordinación y financiación de una comisión técnica que elaborará el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras para el respectivo cuatrienio presidencial.

Esta voluntad política, puede mostrar como resultado inicial de la gestión en este punto, la asignación de \$120 millones de pesos (aproximadamente US 55.000 de la época), para la financiación de la Comisión Técnica que realizaría este Plan de Desarrollo para las comunidades negras a lo largo y ancho del país, para los diez millones de afrocolombianos estimados en el último PND 1998 - 2002.

El resultado intermedio, fue la no realización del documento de Plan de Desarrollo para las Comunidades Afrocolombianas en el presente cuatrienio, por lo que el recurso financiero inicialmente asignado se devolvió al Ministerio de Hacienda aduciendo el DNP, como responsable legal de la gestión, que los sectores organizados de las comunidades negras no se pusieron de acuerdo para la ejecución de esta tarea.

El tercer hito es el CONPES 3310 sobre Política de Acción Afirmativa para la Población Negra o Afrocolombiana. Este fue promulgado el 20 de septiembre de 2004 y señalando de manera clara como estrategia la evaluación de resultados a los doce meses, la identificación de las adecuaciones institucionales respectivas y el seguimiento de la gestión y diseño de

indicadores por parte del Sistema de Información para la Gobernabilidad-SIGOB. En el momento de la publicación de este documento ya se pasó de los 55 días después de la fecha propuesta de corte y se continúa esperando por parte de las organizaciones negras colombianas los resultados de la última propuesta formulada por el Gobierno del Presidente Uribe.

Como resultado final no hay ningún tipo de seguimiento serio a una propuesta de desarrollo desde la visión de las comunidades afrocolombianas, puesto que no se realizó, incumpliendo el artículo 57 de la señalada Ley.

El cuarto hito resultante de esta voluntad política para la inclusión de la comunidad negra, en concepto de las organizaciones sociales en actividad lo constituye el Censo 2005.

Desde el 2002 se venía concertando entre el DANE y las organizaciones de comunidades negras, con el acompañamiento de algunas organizaciones multilaterales como el BID, una estrategia de identificación y cuantificación de la población negra en el Censo 2005, que se encuentra en ejecución en la actualidad.

Como resultado inicial de ese proceso de concertación en septiembre de 2004 se firmó un acuerdo entre el DANE, las organizaciones de comunidades negras, el Ministerio del Interior y otras entidades del Estado, en el cual se definieron los parámetros de la pregunta captadora de población negra de acuerdo a las percepciones que en concepto de las organizaciones, algunos académicos, el DANE de esa época, entre otros participantes, eran las más importantes para identificar a la mayoría de los afrocolombianos.

Como resultado final, luego del cambio de Director del DANE, la nueva Dirección decidió desconocer el acuerdo firmado con las comunidades y otras entidades del Estado y el BID que participaron del proceso.

En un intento por rectificar este asunto, se elaboraron diversas peticiones por parte de las organizaciones y del Consejo Nacional de Planeación en la fase precensal, a las entidades correspondientes, incluyendo a los organismos de control y del Ministerio Público, pero los requerimientos de la sociedad civil afrocolombiana no fueron escuchados y las decisiones tomadas unilateralmente por el gobierno nacional no fueron modificadas, respecto al patrón de participación de las organizaciones afrocolombianas en la realización del Censo 2005, por parte del DANE, como entidad rectora del tema.

Por ultimo, cabe resaltar la impresión e incredulidad producida en las organizaciones de la sociedad civil afrocolombianas por el enfoque y las estadísticas mostradas por el informe anual de Derechos Humanos 2004 publicado por la Presidencia de la República en cuanto a la población negra del país.

En ese sentido, las organizaciones consideran que en dicho informe es tan perfecta la “integración” de la población negra en la aplicación de la política

pública para los Derechos Humanos de la diversidad poblacional colombiana, que el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez no necesita mencionar de manera particular a la población negra en su Informe Anual de Derechos Humanos de 2004.

En este sentido, las organizaciones tienen la percepción, de acuerdo con los informes del Gobierno Nacional, que la población negra, no tiene impactos diferenciales por el conflicto, no ha sufrido desplazamiento alguno, ni masacre alguna en ninguna parte del territorio nacional, no está siendo intimidada por grupos armados y poderes de sectores económicos lícitos e ilícitos en la Costa Pacífica y Atlántica, ni está siendo sujeta a discriminación en el acceso a los diversos servicios sociales, está siendo identificada adecuada y suficientemente en el sistema de información estadística nacional, no padece discriminación laboral, ni discriminación económica alguna en el país.

A manera de conclusión, estos resultados en la gestión pública, en la percepción de las comunidades negras colombianas especialmente desde los sectores organizados de la sociedad civil, generan fuertes dudas respecto a lo que significaría el gobierno nacional al proponer en el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario "El Fortalecimiento" de los grupos étnicos e incluir en el mismo a la población afrocolombiana como objetivo de política pública para el desarrollo nacional 2003-2006 hacia un Estado Comunitario.

Análisis del sector cooperativo y de economía solidaria

Para el Consejo Nacional de Planeación, el tratamiento tributario especial para el sector de la economía solidaria constituye una política de estímulo y fomento a las formas asociativas de la propiedad, de allí que el desvanecimiento paulatino de dicho régimen afecta la creación o el fortalecimiento de las entidades del sector.

En este sentido y en forma sistemática, el Gobierno Nacional ha venido incrementando la carga tributaria de las entidades del sector, a través de nuevos impuestos, la aplicación especial de los excedentes cooperativos o la obligatoriedad en el cumplimiento de los aportes parafiscales a las cooperativas de trabajo asociado.

Las medidas tributarias adoptadas por el Gobierno frente a las cooperativas han significado un impacto muy grande en la estructura económica de las mismas, esto sin contar con que el sector insiste en que se ha desconocido el tratamiento en materia tributaria que históricamente han tenido las cooperativas en virtud de su naturaleza jurídica.

El sector representado en el Consejo Nacional de Planeación reclama una modernización normativa acorde con los cambios económicos del mundo contemporáneo. Para ello, se requiere la voluntad política del Gobierno Nacional para concertar unos acuerdos mínimos que permitan el trámite

legislativo de unas reformas que, como en el caso del trabajo asociado cooperativo, se tornan inaplazables.

El debate a las reformas legales que el sector requiere, las cuales son reconocidas por el mismo Gobierno en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” y que, como en el caso del trabajo asociado cooperativo, han sido insistentemente solicitadas por el sector, no parecen tener una prioridad en la agenda legislativa.

Algunas decisiones del Gobierno, particularmente en el tema de trabajo asociado cooperativo, han sido recibidas con desaliento por parte de las auténticas cooperativas de trabajo asociado, que se sienten afectadas por los cambios normativos, sin que por otra parte, se establezcan los controles sobre las “pseudo cooperativas”, que tanto daño le hacen al buen nombre cooperativo.

Dentro de este proceso de modernización normativa se deben remover obstáculos que impiden el desarrollo de ciertas actividades económicas, reservadas por la ley a las sociedades regidas por el Código de Comercio. Los análisis realizados frente a estos casos permiten concluir que tales restricciones obedecen más al desconocimiento de la realidad jurídica cooperativa que a otro tipo de circunstancias jurídicas o realidades económicas.

El sector cooperativo y de la economía solidaria continúa siendo promovido como una alternativa para resolver todo tipo de necesidades de la comunidad, lo cual genera expectativas que en muchas ocasiones no pueden ser cubiertas por falta de normatividad, voluntad política, recursos, capacitación o viabilidad económica o empresarial.

La democratización de la propiedad a través de los procesos de privatización de las empresas en la cuales el Estado tiene participación accionaria se ha convertido en una figura inocua para el sector. Las condiciones de acceso a la propiedad de tales entidades, los mecanismos de negociación y postulación de las ofertas, los términos de la enajenación, las condiciones de participación en el gobierno de la entidad hacen imposible la participación real y efectiva del sector.

Dentro de su política de construir un país de propietarios, el Gobierno Nacional debe revisar en forma prioritaria y urgente las reglas de este tipo de enajenaciones, para establecer una verdadera voluntad política que permita el acceso verdadero de los sectores asociativos y comunitarios a la propiedad colectiva. Es urgente la expedición de un marco regulatorio para este tema que garantice el cumplimiento del mandato constitucional. Los procedimientos utilizados hasta la fecha hacen imposible la participación del sector en estos procesos, pero en algunos casos, el tema se ha presentado como una falta de interés o voluntad del sector en acceder a la propiedad, o en otros, la invitación al sector se convierte en un trámite más que demora la enajenación a los particulares.

El fenómeno de la crisis del sector cooperativo ya superado continúa siendo un factor de discriminación y desconfianza que es usado en su contra. Esta circunstancia genera amenazas crecientes en contra de su consolidación.

El sector ha venido demandando una acción estatal más eficaz en materia de supervisión y control, entendiéndolo como una herramienta de gestión y administración efectiva para el fortalecimiento institucional y la buena marcha de las organizaciones. Salvo los importantes esfuerzos de la Superintendencia de la Economía Solidaria, las demás superintendencias encargadas de la supervisión especializada por actividad, no arrojan los resultados esperados, en perjuicio de la defensa de los intereses y derechos de los asociados y de terceros.

La promoción de algunas políticas públicas a través de las entidades de la economía solidaria reclama con urgencia una revisión del Gobierno Nacional, para facilitar su desarrollo a través de la red cooperativa y de la economía solidaria, toda vez que a ella están vinculados directamente cerca de 4 millones de colombianos, (asalariados, independientes, pensionados) lo cual implica una atención indirecta a más de 10 millones de personas, en su gran mayoría vinculadas al aparato productivo nacional o demandantes de bienes y servicios básicos, como educación, vivienda, empleo digno y justo, recreación y desarrollo empresarial, entre otros.

RECOMENDACIONES

- Solicitar al Gobierno Nacional una revisión integral de las políticas públicas para garantizar una mayor promoción de la equidad de género y su transversalidad, especialmente en los programas, proyectos y en la estructura normativa del país.
- Los programas de protección a los derechos humanos y derecho internacional humanitario deben focalizar su atención a las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia para reducir la violación a sus derechos, evitar el desplazamiento forzado y proteger la vida e integridad de líderes y defensoras de los derechos humanos.
- En este mismo sentido, los programas también deben tener en cuenta a los grupos étnicos, como indígenas y afrocolombianos, cuyas comunidades están siendo afectadas y vulneradas por el conflicto y la crisis humanitaria.
- Desarrollar programas y acciones concretas que reduzcan la violencia sexual, social, económica y política de las mujeres.
- Definir estrategias claras de la participación de la mujer en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, especialmente en metas como la reducción de la pobreza y el hambre, así como incluir la perspectiva de género en todos los objetivos.

- La participación de las mujeres en las políticas públicas nacionales es un derecho y no un simple aspecto funcional a los objetivos del gobierno.
- Garantizar la participación de las organizaciones de las mujeres en la paz, el desarrollo y la superación del conflicto en Colombia.
- Articular la política de juventud al sector educativo, a través del mejoramiento de la calidad e incorporar en los Proyectos Educativos Institucionales, PEI, la formación humana para la democracia y la participación, así como socializar y posicionar la política nacional de juventud en establecimientos educativos básicos, medios, tecnológicos y universitarios, tanto públicos como privados.
- Establecer directrices a las entidades territoriales para promocionar la creación de los consejos municipales de juventud y asignar recursos a los mismos, al tiempo que se debe dinamizar la presencia de los jóvenes en otras instancias de participación como consejos territoriales de planeación, consejos de política social, consejos de desarrollo rural y juntas de acción comunal.
- Se deben generar programas encaminados a solucionar los problemas estructurales de los jóvenes, como campañas culturales, deportivas y empresariales, tanto en zonas urbanas como rurales, que impidan la vinculación de la población juvenil al conflicto, al consumo de sustancias psicoactivas o a la prostitución de adolescentes.
- Es necesario cambiar la forma de construir el Plan Decenal de Juventud para garantizar que se conciba con un enfoque incluyente de la diversidad étnica y cultural del país, desde lo local a lo regional y a lo nacional, promoviendo espacios como trochas municipales de juventud para el diagnóstico y mesas territoriales para pensar la juventud desde lo local.
- Se deben definir verdaderas políticas públicas dirigidas al respeto y autodeterminación de las comunidades indígenas colombianas, como lo establece la Constitución Política de 1991 y garantizar su participación en las discusiones que las afectan como el TLC, las leyes forestal y de aguas, entre otras, para que no se continúen vulnerando sus derechos.
- El Consejo Nacional de Planeación sugiere realizar por parte del Sistema de Información para la Gobernabilidad SIGOB, evaluaciones de la aplicación de lo ordenado en los CONPES 3169 de 2002, 3180 de 2002 y 3310 de 2004, en términos de resultados de gestión, adecuación institucional, prioridades de gasto asignadas, hasta la fecha y reporte de los resultados por entidad pública de acuerdo a lo ordenado por el CONPES 3310 de 2004. Por lo tanto, solicita al gobierno Nacional que en el SIGOB, de ser posible, se incluya la variable étnica afrocolombiana en su metodología de evaluación de la

gestión pública para producir reportes de gestión pública focalizados en la población negra.

- De acuerdo a la evolución del Plan de Acción de la Conferencia de Durban para América Latina y el Caribe y teniendo en cuenta criterios de eficiencia en la asignación del gasto público social en los grupos con mayor exclusión, el Consejo Nacional de Planeación, recomienda al Gobierno nacional la inclusión del tema del combate al racismo y la discriminación racial como un componente transversal de las estrategias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Se requiere una verdadera voluntad política para impulsar el sector de la economía solidaria como alternativa de desarrollo social y económico y factor esencial en el proceso de reducción de la pobreza e inclusión social. El Estado debe, en desarrollo del mandato constitucional de promoción y fomento de las formas asociativas y solidarias de propiedad, adecuar las estructuras jurídicas del sector y promover políticas que apoyen su utilización, impulsen el desarrollo empresarial cooperativo y generen trabajo digno para más colombianos.
- El reconocimiento del sector de la economía solidaria debe corresponder a una política integral de desarrollo social y económico de los colombianos. El sector no puede seguir siendo mirado como un tema marginal o asistencialista. La cuarta parte de los colombianos reciben los beneficios directos o indirectos del modelo, sin embargo, el Estado no reconoce su impacto y, en muchos casos, las acciones públicas minimizan el importante papel que este tipo de organizaciones cumplen en la sociedad. En la actualidad el Gobierno carece de una política sectorial y los esfuerzos existentes son aislados y de bajo impacto.

ANALISIS DE LA POLITICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

Una de las principales estrategias del capítulo relacionado con incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado es el programa de transparencia y lucha contra la corrupción, tal y como se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”.

En este aparte del Plan Nacional de Desarrollo se establece que a la corrupción se le dará tratamiento de “problema de Estado”, teniendo en cuenta que este fenómeno no solamente está asociado al saqueo de los recursos del erario público sino a la toma de decisiones públicas que no consultan el interés general sino a intereses personales o de grupos.

Con esta orientación la población afrocolombiana percibe su condición social y política actual de marginalización, pobreza y discriminación como una forma “sui generis de corrupción” que le excluye sistemáticamente tanto al acceso a las decisiones públicas como de la equidad en el disfrute de los recursos del erario público.

En este sentido, el Consejo Nacional de Planeación considera que es necesario estructurar una política pública coherente y transversal a toda la Administración Pública, tanto nacional como territorial, así como a los contratistas o particulares que contratan con el Estado, quienes deben concurrir a intereses generales y comunes a la sociedad.

En el Plan Nacional de Desarrollo se establecen mecanismos, a través del Programa de Renovación del Estado, tales como la gestión por resultados, un nuevo sistema de compras y adquisiciones públicas, el mejoramiento del control interno, la simplificación de trámites, el gobierno en línea y la selección meritocrática de servidores del Estado, además de la aplicación de sanciones ejemplares a las prácticas corruptas.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional en el 2003 amplió el alcance del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, transparencia y Lucha contra la Corrupción, creando además la figura del “Zar Anticorrupción”, mediante el cual se pretendía mejorar la articulación del ejecutivo con los organismos de control para prevenir la ocurrencia de delitos contra la Administración Pública.

Sin embargo, los pocos resultados de este programa fueron admitidos por el propio Presidente de la República en el informe al Congreso, reconociendo que las “tareas a penas comienzan” y falta “profundizar en los alcances de las reformas que facilitarán la interacción entre el Estado y el ciudadano, así como la gestión pública, tales como antitrámites, gobierno en línea y contratación”.

El Consejo considera que el fenómeno de la corrupción puede afectar directamente a la gobernabilidad y la legitimidad del Estado en relación a que la transparente utilización de los recursos públicos es uno de los factores de

recuperación de la confianza de los ciudadanos ante sus mandatarios y por lo tanto es indispensable crear una política pública e inclusive como lo señala el Presidente de la República una política de Estado que reduzca los niveles de riesgo en las entidades de la Administración Pública.

Uno de los mecanismos más eficientes de reducir los niveles de corrupción y aumentar la transparencia en la utilización de los recursos públicos es la participación ciudadana y en este sentido se deben fortalecer las instancias creadas para tal fin, entre ellas los consejos de planeación, las veedurías ciudadanas y los procesos de rendición de cuentas, entre otros.

Respecto al Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Anticorrupción el Consejo observa con preocupación sus débiles resultados en relación con los objetivos propuestos, debido entre otros aspectos, a la baja ejecución presupuestal, la escasa planta de personal y la inestabilidad de los funcionarios que han estado al frente del Programa, quienes además han denunciado la falta de “dientes” para operar.

El Consejo Nacional de Planeación, a través de un documento elaborado por un experto en el tema, evaluó las siguientes diez metas: la gestión por resultados, la rendición de cuentas, el control de la sociedad civil, el nuevo sistema de contratación, el mejoramiento del control interno, la simplificación de trámites, el gobierno en línea, la selección por meritocracia, las sanción ejemplar y la educación ciudadana, encontrando que en promedio el avance general de las metas, a penas alcanza un 11%.

Vale la pena aclarar que como sistema de ponderación se tuvo en cuenta que no todas las metas tienen el mismo número de programas y por lo tanto es mejor evaluar el avance de cada una de las metas por separado.

Es importante destacar los avances logrados por el gobierno nacional en temas como la rendición pública de cuentas, especialmente en las entidades públicas del nivel central y su ampliación a las entidades territoriales, así como la suscripción de los pactos por la transparencia en numerosos municipios colombianos, aunque el Consejo muestra su preocupación sobre el verdadero impacto de estos últimos y la debilidad en el sistema de seguimiento y evaluación a los mismos.

Por el contrario otros programas están todavía en un estado muy incipiente de avance como la selección de servidores públicos a través de los procesos de meritocracia, los cambios en la contratación pública, el gobierno en línea y particularmente los mecanismos de control de la sociedad civil a la gestión pública así como, no se tiene información de programas de diversidad poblacional en marcha por parte de las entidades del nivel nacional.

Adicionalmente, es necesario anotar que en conjunto las metas no apuntan a crear una visión integral para la construcción de una política pública coherente en materia de transparencia y anticorrupción, tal y como lo han señalado organismos como Transparencia por Colombia y el Banco Mundial.

Si bien la medición de estos organismos en relación con la rendición de cuentas, el imperio de la ley y el control de la corrupción han mostrado un avance, todavía no son significativos en términos de modificar las tendencias negativas y la posición de Colombia frente a otros países con problemas de corrupción.

RECOMENDACIONES

- Es necesario estructurar una política pública de Estado que integre diferentes variables relacionadas con estrategias efectivas de reducción de la corrupción, con programas verdaderamente viables y medibles en términos de su impacto.
- Es importante hacer una revisión del programa de pactos por la transparencia para que los alcaldes, la clase política y la sociedad civil de los municipios concerten procesos de socialización y apropiación de la política, implementando un sistema de seguimiento que permitan hacer una evaluación de los resultados.
- Se requiere garantizar una mayor estabilidad en el liderazgo del programa e inyectar recursos suficientes para el cumplimiento de las metas propuestas.
- Igualmente, es indispensable que el programa esté aislado de los efectos políticos y que la meritocracia se constituya en una bandera nacional como una estrategia de reducción de la corrupción.
- Finalmente, se debe vincular de manera más activa a las organizaciones de la sociedad civil para darle sostenibilidad al programa por encima de los períodos de gobierno y analizar las recomendaciones de diferentes organismos como el Banco Mundial o Transparencia por Colombia, para mejorar los alcances del mismo.