

Los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”

LUIS E. VALLEJO ZAMUDIO

Profesor Titular UPTC.

Actualmente Decano de la Facultad de Ciencias
Económicas, Administrativas y Contables.

RESUMEN:

El artículo examina los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo y esboza los elementos básicos del concepto de Estado comunitario. Además, se demuestra que de los cuatro objetivos expuestos en el Plan, el más importante es el de brindar seguridad democrática ya que no sólo permite de acuerdo al ejecutivo alcanzar el crecimiento económico, sino, también facultar la viabilidad de la nación. Igualmente, se enfatiza en que a pesar de las manifestaciones del gobierno nacional de un cambio de modelo de desarrollo imperante en la última década, lo que se observa es una continuidad de las ideas neoliberales y del decálogo del consenso de Washington.

Palabras clave: Estado Comunitario, Plan de Desarrollo, crecimiento, empleo, seguridad democrática, neoliberalismo.

ABSTRACT:

The article looks over the fundamentals in the National Development Plan and it draws basic elements of the concept of Community State. Furthermore, It shows the four plan objectives. The most important objective is to provide democratic security because it allows the executive agreement to reach the economic growth and nation viability. Also, despite the government desire for a change in the development model of the last decade, what we notice is a continuity of Neoliberalism ideas and the Washington Consensus.

Key words: community State, development plan, growth, employ, democratic security, neoliberalism.

Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” presentado por el Gobierno Nacional, y aprobado el 5 de mayo del presente año por el Congreso de la República, genera una serie de interrogantes y de expectativas que deben ser examinadas. El Plan de Desarrollo una vez sea sancionado por el presidente Álvaro Uribe Vélez se convierte en ley de la República, y constituye una especie de brújula que orientará las decisiones económicas, sociales y políticas tendientes a reducir las irregularidades y las exclusiones de diferente índole que existen en el país.

El objetivo central del Plan de Desarrollo es la construcción de un Estado Comunitario. Para ello, el Plan se apo-

ya en cuatro objetivos secundarios: ofrecer seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. Las dos estrategias básicas –lo cual no debe interpretarse como únicas– son la seguridad democrática y el crecimiento económico. Para el Gobierno es claro que “sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro” y por ende únicamente con “seguridad y si se avanza en el propósito de cerrar la brecha fiscal se podrá recuperar la confianza y la senda del crecimiento económico”. De hecho, se aspira a que con el control del orden público y con el ajuste a las finanzas públicas y el cumplimiento del pago de la deuda, se genere un clima de confianza para los inversionistas.

El ensayo está orientado a examinar los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo. Se demuestra que la noción del Estado Comunitario, eje central del Plan Nacional de Desarrollo, carece de elementos que le permitan a la ciudadanía una mayor participación en el diseño, en la formulación y en la ejecución de las políticas. Así mismo, de los objetivos planteados el más importante es el de brindar seguridad democrática ya que no sólo permite alcanzar el crecimiento económico, sino, también, faculta la viabilidad de la nación. Igualmente, se enfatiza en que a pesar de las manifestaciones del Gobierno Nacional (a través del director del Departamento Nacional de Planeación) de un cambio del modelo de desarrollo imperante en la última década, lo que se observa es una continuidad de las ideas neoliberales y del decálogo del Consenso de Washington.

El presente escrito consta de cuatro partes: en la primera, se examina el propósito fundamental del Plan de Desarrollo de la administración Uribe Vélez consistente en la construcción de un Estado Comunitario; en la segunda, se analizan los cuatro objetivos básicos que permiten alcanzar dicho propósito; en la tercera, se realizan algunos comentarios a los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo; y en la cuarta, se estudian los principios teóricos en los que se basa el Plan Nacional de Desarrollo.

I. Un Estado Comunitario

En el documento "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006" se define el Estado Comunitario en los siguientes términos: "un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria" (DNP, 2002: 15).

De otro lado, en la Constitución de 1991 en el artículo 1 se afirma lo siguiente: "Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista"... Y en el artículo 2, se dice: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación"....

Si contrastamos los dos enfoques de Estado (tanto el de la Constitución como el definido en el Plan de Desarrollo) observamos que el planteamiento de Estado Comunitario, eje central del Plan de Desarrollo, al in-

sistir en sus características de participación y descentralización, está enmarcado dentro de un Estado Social de derecho. A pesar de ello, lo que no queda claro es la inclusión de la característica de gerencial, que parecería algo accesorio, que no afecta el punto nodal del Estado social de derecho, como es el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales presentes en dicha concepción (CGR, 2003A).

De igual manera, como bien lo anota la Contraloría General de la República, del análisis de la noción del Estado Comunitario, no se puede inferir si se trata de una redefinición de las normas constitucionales sobre el Estado social de derecho, o de una nueva noción del Estado no prevista en la Carta Política de 1991 o de una modificación considerable de las orientaciones y políticas adoptadas en la última década.

A juicio de la (CGR, 2003A: 17), se dice: “este tema es, a no dudar, de enorme trascendencia puesto que se refiere a la naturaleza del Estado, sus relaciones con la sociedad y el mercado, el alcance de su intervención y sus formas de organización. Con todo, estas preguntas básicas no son examinadas con rigurosidad en bases y de sus consideraciones no es posible inferir cuánto quedará, cuánto se suprimirá y cuál será la nueva orientación del Estado social de derecho diseñado por la Constitución de 1991. Más aún,

en la medida en que ante las afugias actuales llegara a primar una visión fiscalista, sería necesario examinar en detalle su coherencia con los propósitos democráticos, sociales y participativos del Estado”.

Por su parte, el Plan de Desarrollo define el alcance de la participación ciudadana en la configuración de un Estado Comunitario, la cual se refleja en la dimensión ética de lo público, en la claridad que debe brindar la administración pública y en la sinergia entre el Gobierno y la sociedad para enfrentar problemas tales como la pobreza, el narcotráfico, la violencia, la corrupción y la inequidad social que debilitan a la democracia y al Estado.

El gran problema del Plan de Desarrollo es la carencia de un diagnóstico claro y preciso de la situación actual del país en todos los órdenes, y lo que presenta es una justificación de las ideas y propuestas del Presidente en la campaña, esta carencia también es manifiesta en la concepción del Estado Comunitario, y ejemplo de ello, es lo relacionado con la participación de la ciudadanía. Se reconoce la importancia de dicha participación, pero no se evalúa cuál es la situación actual de la misma. Algo similar ocurre con la participación comunitaria, la cual adolece de una valoración, que permita examinar su injerencia en los temas relacionados con las entidades territoriales que contribuyan al desarrollo local y regional, elemento necesario

de la autonomía regional, y que constituye un rasgo esencial del Estado Comunitario descentralizado.

Como no existe un diagnóstico de la forma en que participa la ciudadanía y cuál es su importancia en una sociedad democrática "es necesario estimular la participación y promover la organización de la comunidad, su intervención en las políticas que la afectan, en las veedurías y el control, con respaldo en las mismas organizaciones. En otras palabras, el Estado Comunitario debe asegurar su legitimidad reconociéndole a la sociedad civil su calificativo de corresponsable en la construcción, formulación, gestión y desarrollo de las políticas públicas" (CNP, 2003: 17).

Sólo así podría concebirse un Estado Comunitario en el que la sociedad participa en sus determinaciones sin ningún tipo de exclusiones, y es protegida por el Estado. De hecho, no se trata de un Estado paternalista o un Estado de extremo bienestar; se hace referencia más bien a una situación en la cual la comunidad participa, construye y disfruta sin ningún tipo de interferencias (Atehortúa, 2003).

En suma se puede afirmar que el principio básico del Plan de Desarrollo, como es el concepto de Estado Comunitario, carece de elementos que le permitan a la ciudadanía una mayor participación en el diseño, en la formulación y en la ejecución de las políticas. Para

lograr efectivamente esa mayor participación es necesario que el Estado incentive y promueva la organización comunitaria y de esta forma se puede realizar una mayor interacción entre la comunidad y el Estado.

II. Los objetivos del plan nacional de desarrollo

En el documento presentado por el Gobierno y titulado "Hacia un Estado Comunitario" se mencionan cuatro objetivos a saber: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento sostenido y la generación de empleo, construir equidad social, e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

1. Brindar seguridad democrática

Este objetivo es fundamental en el Plan Nacional de Desarrollo y de una u otra forma es determinante no sólo para alcanzar el crecimiento económico, sino también para darle viabilidad a la Nación, lo cual queda claro cuando se afirma: "la violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia. La sucesión de homicidios y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos se han convertido en un obstáculo no sólo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la Nación. Sin seguridad no hay prosperidad, no

hay sosiego y puede no haber futuro” (DNP, 2002: 15).

En el documento, luego de describirse el crecimiento de los grupos ilegales y de las acciones cometidas por los mismos, traducidas en asesinatos, desplazamientos y ataques a la infraestructura nacional, se afirma que el crecimiento de los cultivos ilícitos ha sido la causa principal de la expansión de los grupos al margen de la ley. De hecho, se argumenta, que la financiación de los mencionados grupos no sólo se obtiene de las rentas de los cultivos ilícitos, sino también del hurto de combustible, de los secuestros y las extorsiones, de las regalías petroleras y de las transferencias municipales.

Por lo anterior, se considera la seguridad democrática, como algo esencial debido a que “trasciende el concepto tradicional de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen en la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico. En última instancia, la seguridad democrática pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado” (DNP, 2002: 16).

Dado los alcances que tiene el concepto de seguridad democrática se plan-

tea básicamente una estrategia que tiene dos componentes. El primero tiene que ver con “el fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional (...) y el segundo, la “desarticulación de la producción de drogas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto” (DNP, 2002: 77).

El Gobierno considera que para llevar adelante esta estrategia se necesita un monto considerable de recursos fiscales y un apoyo decidido tanto de la comunidad internacional como de la población colombiana.

2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo

En el Plan de Desarrollo, luego de haber realizado una evaluación sucinta del crecimiento económico, de la inversión privada, del empleo y de la pobreza en los últimos años, se plantea que el crecimiento económico es la única salida para recuperar el bienestar material. Se afirma que las causas del descenso en los niveles de crecimiento son múltiples con diversas interpretaciones; a pesar de ello, se confirma la existencia de nuevos análisis que demuestran que la caída en el crecimiento económico se debe al aumento de la violencia armada, al incremento del gasto público y a las condiciones externas desfavorables. Por lo anterior, para recuperar el creci-

miento, se enuncian dos estrategias a saber: la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas.

Como sabemos estas son medidas estructurales que no se consolidan inmediatamente sino en un plazo prudencial. Por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo, para reactivar la economía en el corto plazo, se propone una política monetaria expansiva, un impulso decidido al sector de la construcción y el mantenimiento de las tasas de interés y de cambio en los niveles actuales. De otro lado, con el fin de estimular los flujos de inversión extranjera, y además, para superar las deficiencias en infraestructura estratégica (la cual se convierte en un obstáculo al crecimiento económico), el Gobierno aspira a realizar una reforma "regulatoria e institucional" en los sectores minero, de transporte, de servicios públicos y telecomunicaciones. Igualmente, se propone la inserción de la economía nacional en la economía mundial y un estímulo considerable a la formación de capital humano.

Además, dadas las limitaciones fiscales, se aspira que la inversión privada participe notoriamente en sectores estratégicos, para ello el Gobierno pretende eliminar las restricciones burocráticas y otras limitaciones al capital privado.

Si lo anterior se alcanza, se espera elevar la tasa de crecimiento al finalizar el periodo de Gobierno a un 4%, bajar el desempleo a un 12% y recupe-

rar los niveles de inversión privada existentes en el pasado.

3. Construir equidad social

El Plan Nacional de Desarrollo evalúa los cambios sociales presentados en el país en los últimos años. Destaca la forma en que la crisis económica y el desempleo han llevado al deterioro de los indicadores sociales. Se argumenta, que a pesar del crecimiento del gasto social en la década de los noventa en un 5%, al pasar del 8% del PIB en 1991 al 13% en 1999, el deterioro social ha aumentado. Esta situación se presenta, a juicio del DNP, debido a que buena parte del gasto se dedicó a pagar más y mayores salarios, y no a incrementar la cobertura y la calidad en educación y que sólo se alcanzan algunos logros en salud. Se afirma, que el deterioro de los indicadores sociales ha afectado a los más necesitados, ya que en el país no existe una red efectiva de protección social para las gentes más pobres.

Para solventar los resultados antes descritos la política social debe estar orientada: " a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados, b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y c) consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica" (DNP, 2002: 20);

el Gobierno, además, considera, que es urgente la inversión social en algunos sectores clave, pero teniendo como mira que lo interesante es incrementar la inversión con resultados y no el crecimiento burocrático disfrazado de gasto social.

Para alcanzar el objetivo de equidad social en el Plan Nacional de Desarrollo se enuncian las siguientes estrategias: a) revolución educativa, b) ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social, c) impulso a la economía solidaria, d) manejo social del campo, e) capitalismo social en servicios públicos, f) desarrollo de las medianas y pequeñas empresas (Mipymes), y, g) calidad urbana.

4. Incrementar la eficiencia y transparencia del Estado

A juicio del DNP, para que haya más crecimiento y su distribución sea más equitativa, los tres objetivos antes descritos tienen que articularse con una renovación sustancial del Estado. Este argumento se refuerza con la descripción de la situación actual del país en la que impera un incremento excesivo del gasto que atenta contra la sostenibilidad fiscal, sin repercusiones favorables en los indicadores sociales; la corrupción, la politiquería y la ineficiencia han llevado a generar en la sociedad un grado de desconfianza hasta el punto de considerar al Estado incapaz de atender sus necesidades más apremiantes; la descentralización

no ha contribuido a eliminar el despilfarro y no ha estimulado una cultura de rendición de cuentas.

Para superar las dificultades antes descritas, el Plan de Desarrollo, propone dos estrategias: la primera hace referencia a la reforma general de la administración pública y que comprende la reestructuración de las instituciones públicas y la regulación de las mismas en materias presupuestales, de contratación pública y de carrera administrativa; así mismo, la defensa jurídica del Estado y el manejo de activos públicos. La segunda estrategia está orientada a profundizar la descentralización y la autonomía regional; para ello, se estimulará la participación ciudadana, se apoyará la capacidad de gestión de las regiones, se creará un esquema tendiente a evaluar la descentralización y se fomentarán los procesos de gestión y ordenamiento territorial.

III. Comentarios a los objetivos del plan

Una vez descritos los elementos centrales de los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo es pertinente realizar algunas glosas a los mismos.

En relación con el primero, brindar seguridad democrática, el concepto se ajusta más a lo que es seguridad personal pero se aleja del concepto de seguridad humana que ha planteado la

Organización de Naciones Unidas, para quien la seguridad incluye: seguridad alimentaria, económica, seguridad personal, seguridad en materia de salud, ambiental, seguridad política y seguridad en la comunidad y la cultura (Bernal Medina; 2003). Por tanto, la visión de seguridad en el Plan de Desarrollo es muy simplificada y solo tiene en cuenta un solo componente.

La seguridad no debe entenderse solamente como aquella situación en la que el sujeto, individual o colectivo se siente protegido (CNP, 2002). La seguridad debe ir más allá y no debe quedarse únicamente en un elemento disociador de aquellos factores que amenazan a la población. La seguridad implica la existencia de un colectivo político, de un Estado legítimo que le garantice a la comunidad una vida digna (CNP, 2002).

Igualmente, al inscribirse únicamente en la protección personal o colectiva se subvalora o se margina los fines sociales del Estado que son primordiales. Lo deseable, es enfocar el concepto de seguridad, dándole igual importancia a temas tales como la equidad, la justicia social, el respeto a los derechos humanos (CGR, 2003). Lo anterior es pertinente en los actuales momentos si tenemos en cuenta los planteamientos de Amartya Sen, premio Nobel de Economía 1998, quien enfatiza en los fines sociales del Estado. Sen en su enfoque del desarrollo como libertad plantea que “el

desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos” (Sen, 2000: 20, 21).

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores, no es conveniente que el concepto de seguridad se inscriba únicamente en el uso de la fuerza para garantizar la presencia del Estado. Las nociones sobre seguridad más amplias, enfatizan en la necesidad de abarcar otros aspectos que inciden en el bienestar de las personas. Por ello es válida la apreciación del Consejo Nacional de Planeación (CNP, 2003) cuando propone que no solo la seguridad debe proteger del delito a la comunidad, sino que también debe garantizarle una dieta alimenticia básica, la consecución de un empleo, el acceso a vivienda digna y servicios médicos básicos, en general, todo aquello que contribuya a una vida digna.

En síntesis, la noción de seguridad democrática abarca muchos aspectos y debe asimilarse de forma integral, incluyendo una serie de elementos que van más allá de medidas tendientes a proteger la vida de las personas. Sabemos que el derecho a la vida no solo tiene que ver con la integridad física sino también, con el derecho al trabajo, a la educación, a la protección social, entre

otros; es decir, el Estado debe ofrecerle a la comunidad unas condiciones que le permitan obtener un nivel de vida aceptable (CNP, 2003). Esta visión se ajusta plenamente a los planteamientos de Sen cuando afirma que el objetivo final del desarrollo debe ser el bienestar de las personas.

En relación con el segundo objetivo orientado a impulsar el crecimiento económico y la generación de empleo llama la atención que las dos estrategias básicas sean: la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas. Si bien la inseguridad y la violencia han afectado la inversión, también es claro, que la inestabilidad de la economía colombiana de los últimos años de la década pasada y los bajos niveles de crecimiento actual, han contribuido a la destrucción de empresas que se ha traducido en una reducción notable de la inversión privada.

De hecho, en la evolución de la inversión en los años noventa y sobre todo a partir de 1993, buena parte del descenso de la inversión privada se debe a la política monetaria, que llevó a un crecimiento de la tasa de interés. La Junta Directiva del Banco de la República en aras de contener la inflación y al mismo tiempo, garantizar la estabilidad cambiaria (González, 2000), aplicó una serie de medidas que llevaron a un incremento en la tasa de interés. El mayor costo del dinero y el incremento de las importaciones afectaron el crecimiento y la generación de empleo. La

tasa de interés subió hasta un 70% a finales de 1998 contribuyendo notoriamente a la recesión económica, sin precedentes en la historia del país, cuando el PIB descendió en un 4.5%.

La crisis económica de los noventa generó una reducción sustancial tanto del ahorro como de la inversión interna. El ahorro pasó del 19% del PIB en 1990 a representar en el año 2000 el 10.5%, esta reducción tan marcada llevó a que el bajonazo del ahorro nacional fuera financiado con endeudamiento externo, endeudamiento que en los actuales momentos es un lastre de gran significado para la recuperación de la economía.

Por otra parte, la inversión que en 1994 representaba el 23.3% del PIB bajó al 15% en el 2002. Siendo la más afectada la inversión privada que pasó del 15% del PIB en 1994 a tan solo el 5.8% en el 2000. Así mismo, la inversión pública creció hasta el año 1998 participando con un 10% del PIB, para luego descender en el 2001 a un 6.7% (CGR, 2003).

Teniendo en cuenta el bajo nivel de ahorro nacional, es necesario generar un ambiente propicio para el capital extranjero. La inversión extranjera también ha sido afectada por la crisis. De participar con US\$ 5.600 millones en 1997, pasó a US\$ 1.500 millones en 1999 y a US\$ 2.300 millones en el 2001 (CNP, 2003). Por los datos anteriores, si no hay políticas tendientes

a corregir los problemas estructurales que afectan al sector real de la economía, es imposible que la producción se encamine por un sendero seguro, y tengamos tasas de crecimiento similares a las del pasado. No sólo se debe estimular el ahorro y la inversión nacional, sino también el capital extranjero, para poder alcanzar un crecimiento armónico y sostenido.

Si nos detenemos a examinar la segunda estrategia de este objetivo, como es la del ajuste de las finanzas públicas; según el Gobierno, para que haya crecimiento económico debe reducirse el déficit fiscal. Este tema es muy discutible y no hay todavía planteamientos concluyentes sobre el particular. En el periodo de la posguerra hubo un gran crecimiento económico no solo de Colombia sino de muchos países con la existencia al mismo tiempo de déficits fiscales considerables. A pesar de ello, el Gobierno actual insiste en que es prerrequisito para el crecimiento la reducción del déficit, y de ahí, que las reformas económicas (pensional, tributaria, laboral, reforma del Estado y de responsabilidad fiscal), son fundamentales, como también el impuesto al patrimonio y el Referendo, en el que se congelan los gastos de funcionamiento por dos años. Todas estas políticas están orientadas a alcanzar el ajuste fiscal.

Nadie discute que el déficit fiscal sea uno de los grandes problemas que enfrenta el país pero el alto déficit fis-

cal, se explica por el peso que tiene en él la deuda pública. En el último cuatrienio el saldo de la deuda pública del Gobierno Nacional Central se incrementó de 31,2 billones a 107,3 billones, casi un 50% del PIB. En el año 2002 la cuantía de los pasivos subió en 20,6 billones, y de ellos 13 billones se explican por la devaluación. El servicio de la deuda (amortización e interés) es equivalente al 10% del PIB anual, es decir, más de un 70% de los ingresos que percibe el Gobierno Central. Las reformas aprobadas o en marcha aportan muy poco a reducir el déficit fiscal, y en cambio, el peso del mismo descansa en la deuda. Con la reforma tributaria se reducirá el déficit en promedio para cada año en 0.6% (Hernández, 2002).

En relación al tercer objetivo como es el de construir equidad social, a pesar de reconocer en el Plan de Desarrollo que en los últimos años se ha presentado un "agudo deterioro de los indicadores sociales", explicado por los aumentos de pobreza, a la cual se le identifica con el bajonazo en el crecimiento económico y con el aumento del desempleo, no hay en el Plan políticas tendientes a modificar decididamente la concentración del ingreso y de la riqueza.

Reformas como la tributaria y la laboral, afectan sobre todo a los sectores de la población más necesitados. La primera, por ejemplo, en vez de estructurar un sistema tributario más

equitativo, lo que hace es afectar los ingresos de los más pobres con medidas tales como: el aumento de la base gravable del impuesto a las ventas y el aumento de la base de retención de las rentas laborales. Por su parte, la reforma laboral, con disposiciones tendientes a flexibilizar el mercado laboral, introdujo: la reducción de las bonificaciones por horas extras y dominicales, la disminución de la compensación por despidos, la eliminación del salario mínimo para los aprendices del SENA. Todas estas medidas se traducen en remuneraciones salariales menores para los trabajadores.

El Plan no se adentra en el análisis de los factores estructurales que han originado la concentración del ingreso y la riqueza; y que además, con la crisis económica y social se han acentuado. El ajuste propuesto por el Presidente Uribe no conduce a la redistribución de ingresos y recae sobre los humildes y los pobres. Veamos, a propósito, la estructura de propiedad existente en el país: el 1.8% de los propietarios de la tierra poseen el 48% del total de las tierras dentro de la frontera agrícola, cuatro grupos económicos y financieros son dueños del 20% del PIB, cinco grupos dominan el 82% de los medios de comunicación, por otra parte, el 82% de los campesinos vive en la pobreza, el 64% de los 44 millones de colombianos son pobres y aproximadamente 10 millones subsisten con menos de \$3000 diarios, es decir, son indigentes (Santana, 2003).

Lo que demuestran los trabajos teóricos más recientes es que entre menos desigualdad exista mayor crecimiento se obtendrá, para ello se necesita que tanto la política económica como la política social deben estar sintonizadas en sus objetivos y estrategias. Esta conciliación de las mencionadas políticas no aparecen en el Plan y por ende no hay claridad para reducir la desigualdad y la pobreza existentes (CGR, 2003).

En general, el Plan de Desarrollo, para enfrentar los problemas relacionados con la pobreza y la desigualdad retoma los mismos elementos que se han utilizado en el pasado y que no han contribuido a detener el deterioro social: mayor crecimiento económico, mayor focalización de los servicios sociales básicos para los más necesitados y la creación de redes de solidaridad. Si el interés es reducir sustancialmente la pobreza y la desigualdad “la política social integral y estratégica debe estar coordinada y gestionada principalmente por las comunidades con el apoyo de las administraciones públicas y el sector privado” (Sarmiento, 2003: 7).

En relación al cuarto objetivo, eficiencia y transparencia del Estado, según se presenta en el Plan, es el que complementa los tres anteriores. Pero no es transparente cuál es la naturaleza del Estado, es decir, la forma en que se relaciona con la sociedad y el mercado, la importancia de su interven-

ción y sus modos de organización (CGR, 2003). La verdad no hay claridad entre lo que busca el objetivo y las estrategias que lo componen; y parece, más bien, que su finalidad es fiscalista para poder cumplir con el pago de la deuda externa y con los compromisos de los acreedores internacionales (Atehortúa, 2003).

En cuanto a las reformas para la renovación del Estado, el Congreso de la República, le otorgó amplias facultades al Gobierno Nacional para hacerlo; pero, es urgente que se establezcan los mecanismos de participación de la sociedad civil y del sector productivo en dichas reformas. La Constitución prevé la participación de la sociedad civil en las reformas como la propuesta por el Gobierno para renovar el Estado. Solo así se podría lograr una participación prevista en la Constitución de 1991, que permita igualar la influencia de aquellos grupos con gran poder de decisión y los sectores más débiles de la sociedad; está sería una verdadera forma de construir un Estado Comunitario (CNP, 2003).

Si bien el Plan propone profundizar la descentralización y el desarrollo territorial, no ofrece elementos ni políticas para realizarlo. Además no se ha promulgado la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), aspecto, que de acuerdo a la Constitución, debería precisar los métodos que permitan determinar la asignación de

competencias normativas a las entidades regionales (CNP, 2003).

IV. Los principios teóricos del Plan de Desarrollo

El Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en varios eventos académicos y en declaraciones a la prensa ha manifestado que hay un cambio de modelo en comparación al aplicado en la última década. En sus argumentos sostiene que el modelo real de los años noventa se identificó con un incremento del gasto público y de la inseguridad (traducida en violencia, en narcotráfico y en la intensificación de la confrontación armada). Igualmente, se caracterizó por las perturbaciones externas y la desigualdad.

Todo lo anterior generó un déficit fiscal, un incremento sustancial de la deuda, la caída de la inversión, la reducción del ingreso; y al mismo tiempo, se incrementó el desempleo, la pobreza y el analfabetismo. Por ello, en los actuales momentos lo que caracteriza a la economía colombiana es un bajo crecimiento, un gigantesco desajuste fiscal, el cierre de algunos mercados internacionales, el incremento de gasto en seguridad y el deseo de eliminar las costumbres políticas y administrativas.

Según Planeación Nacional, el cambio de modelo, llevará al crecimiento de mediano y largo plazo, y dicho modelo será el del Presidente Uribe,

que se expresa en un Estado Comunitario, eje central de su Plan de Desarrollo.

Como puede observarse el núcleo del nuevo Plan de Desarrollo es el Estado Comunitario, pero sobre este concepto hay muchas críticas y algunos analistas consideran que dicha noción no es más que una forma de profundizar el neoliberalismo y el autoritarismo. Sobre el particular se dice: “el Estado Comunitario no es más que un nombre rimbombante, es una concepción y una política que busca profundizar el neoliberalismo y el autoritarismo. No es una construcción teórica seria, respaldada en la ciencia política. Hay estados absolutistas, hay estados democráticos, hay estados y regímenes autoritarios y/o fascistas, pero ese cuento de Estado Comunitario, no es más que eso, un cuento” (Bernal Medina, 2002: 22).

Analizando los objetivos y los elementos centrales del Plan, a pesar de que el Gobierno afirma que en su propuesta existe un cambio de modelo, lo que hay es una continuidad del modelo de desarrollo y de las políticas económicas prevalecientes en el país desde los inicios de los años noventa, fundamentados en la corriente neoliberal y en el Consenso de Washington.

Para demostrar lo anterior recordemos, rápidamente los enunciados del Consenso de Washington (Williamson, 1998), para luego contrastarlos con

los puntos centrales del Plan de Desarrollo.

1. Disciplina fiscal: el déficit público debe ser reducido.
2. Prioridad en el gasto público: el gasto social debe estar orientado a subsidiar la salud y la educación.
3. Reforma tributaria: la base tributaria debe ampliarse, evitando la evasión de impuestos, aumentando los indirectos y reduciendo los impuestos directos.
4. Liberalización financiera: las tasas de interés debe fijarlas el mercado y debe eliminarse todo tipo de subsidios y de tasas de interés preferenciales.
5. Tipos de cambio: El tipo de cambio debe ser competitivo y estable.
6. Liberalización del comercio exterior: el desmonte de restricciones a las importaciones como son los aranceles y las medidas administrativas.
7. Estímulo a la inversión extranjera directa: la eliminación de las barreras a la entrada del capital extranjero.
8. Privatización: el Gobierno debe marginarse de la actividad productiva y debe estimular la privatización de las empresas públicas.
9. Desreglamentación: las regulaciones o los condicionamientos para la

creación de nuevas empresas deben reducirse al máximo.

10. Derechos de propiedad: los derechos de autor deben ser respetados y aplicados tanto en el sector formal como en el informal para así estimular el crecimiento.

Si contrastamos los objetivos y las estrategias del Plan de Desarrollo con los principios neoliberales y con el decálogo del Consenso de Washington, se observa una gran compatibilidad, y en verdad la iniciativa del Gobierno es la reducción del tamaño del Estado con medidas tendientes a eliminar o fusionar entidades estatales, la privatización de los servicios sociales (educación, salud, servicios públicos, recreación) y además permitir que las fuerzas del mercado determinen las actividades antes descritas.

El Plan continúa con políticas que se remontan a los años noventa como son el énfasis en el mercado, en la desregulación, en la reducción del tamaño del Estado, en la estabilidad macroeconómica y en la liberalización del comercio. Igualmente, el Plan de Desarrollo hace énfasis en que la recesión de los últimos años de la economía colombiana se debe a la agudización de la confrontación armada, el desajuste de las finanzas públicas y el deterioro de las condiciones externas. Pero no se dice nada sobre la aplicación de las políticas diseñadas por el Consenso de Washington, que condujeron a la estabilidad

macroeconómica, pero que afectaron el crecimiento económico y empeoraron las condiciones de vida de la población.

Medidas tendientes a impulsar las exportaciones y a incentivar la inversión extranjera, como elementos decisivos en el desarrollo, resultaron un verdadero fracaso, ya que las exportaciones se redujeron y la inversión extranjera bajó sustancialmente. En el Plan se desconoce que, incluso, en países donde no hay conflictos bélicos, la situación económica es muy parecida a la de Colombia, por tanto, el conflicto armado no es suficiente para explicar la crisis económica y así salir de dicha situación; por ello, es necesario un viraje en las políticas económicas tendientes a desprendernos de las posturas neoliberales y del decálogo del Consenso de Washington (López, 2003).

Stiglitz (2003), Premio Nobel de Economía del año 2001, planteó que la sola resolución del conflicto armado no era suficiente para mejorar la situación económica que vive el país, destacando que para alcanzar este objetivo lo importante es contar con una estrategia sólida de crecimiento económico, fundamentada en la promoción de proyectos productivos en el sector exportador, en la disponibilidad de créditos para todos los sectores de la economía y en el fomento de la inversión en el sector educativo. Además, insistió en que la estabilidad macroeconómica es un prerrequisito

para el desarrollo, pero, bajo ninguna circunstancia, se puede entender como una estrategia de crecimiento. Más aún, con la mutación que sufrió en los últimos años el concepto de estabilidad macroeconómica, al referirse básicamente al equilibrio externo y a la estabilidad de precios es imposible que sea una estrategia de crecimiento. Comparado el actual concepto con el que imperaba en el pensamiento keynesiano en el que se lo definía fundamentalmente en términos de pleno empleo y crecimiento estable, desde luego acompañado de una baja inflación y cuentas externas sostenibles, se observa que este es insuficiente para dinamizar la economía; por tanto se infiere, que un concepto tan limitado de estabilización en vez de impulsar el crecimiento lo puede detener (Ocampo, 2002).

Lo anterior nos permite concluir que el Plan de Desarrollo, en lo económico, refuerza las ideas y las políticas neoliberales. Además, el crecimiento económico del 2.9% promedio anual para el periodo 2002-2006 es limitado para incentivar la generación de empleo; igualmente, una tasa de inflación para el 2006 del 3% son indicios de que la política económica se ajustará a los lineamientos de corte neoliberal, enfoque que pregona la estabilidad de precios por encima de cualquier otro objetivo, descartando los costos implícitos, en materia de crecimiento y generación de empleo en que se incurre. No olvidemos que

las metas macroeconómicas deben ajustarse al último acuerdo firmado con el FMI, organismo que ya presionó a la Junta Directiva del Banco de la República a subir las tasas de interés para cumplir con la meta de inflación del presente año.

En el sector social, buena parte de los programas, están orientados a la focalización del gasto público, tendiente a subsidiar la demanda, pero no hay políticas que permitan la universalidad en la educación (sobre todo de la educación básica) y una cobertura completa en salud y protección social. Por otra parte en los servicios públicos domiciliarios lo que impera es la privatización, debido a que se parte del principio de la asignación eficiente del mercado. No olvidemos que el mercado no distribuye con equidad, sino que concentra, y los más fuertes son los que se imponen (Orgulloso, 2003).

Conclusiones

· El núcleo del Plan de Desarrollo es el concepto de Estado Comunitario; a simple vista, es una noción llamativa ya que podría pensarse que se trata de la participación de la comunidad en las decisiones que la afectan. Pero lo expuesto en el Plan no tiene esa finalidad, ya que el Estado no organiza a la comunidad para que fije sus propios derroteros, no la invita a la toma de decisiones ni a la participación política en las directrices gubernamentales.

Es decir, a pesar de lo novedoso del concepto no hay un compromiso por parte del Estado tendiente a que la comunidad contribuya con su participación a conformar, orientar y evaluar las decisiones públicas que la afectan.

- La noción de seguridad democrática plasmada en el Plan de Desarrollo es limitada y solo abarca un componente de lo que sobre el particular ha definido la Organización de las Naciones Unidas. Para la entidad, seguridad humana, hace referencia desde luego a la seguridad personal, pero incluye también la alimentaria, la de salud, la económica, la política, la ambiental y la seguridad de la comunidad y en la cultura. La propuesta del Gobierno solo abarca un elemento de dicho concepto, marginando los otros que son fundamentales en el bienestar de las personas.

- En la parte económica las metas son limitadas. Un crecimiento del 3.0% promedio para el cuatrienio 2002-2006 es reducido e inferior al promedio histórico. Dicha meta es insuficiente después de seis años de recesión y de crisis. De hecho, la evolución de la economía está sujeta a los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional orientados a reducir el déficit fiscal y controlar la deuda; a pesar de ello, no deja de ser preocupante que el Plan de manera oficial esté planteando un periodo de bajo crecimiento económico. El Gobierno argumenta que prefiere ser prudente

y realizar una proyección que se ajuste a la estabilidad fiscal y no generar expectativas falsas sobrestimando las metas de crecimiento económico y, por tanto los ingresos fiscales, sobrestimando así la posibilidad de inversión y afectando la ejecución del Plan de Desarrollo, en lo que tiene que ver con la proyección de esta última variable.

- En materia de empleo los objetivos para el cuatrienio también son modestos: crear dos millones de puestos de trabajo, 500.000 por año, es una cantidad que apenas cubre la oferta de fuerza de trabajo que se reporta al mercado laboral cada año, pero no contribuye eficazmente a resolver la situación, ya que en los actuales momentos el número de desempleados asciende a tres millones y el de subempleados es aproximadamente de seis millones. Como puede observarse, no hay argumentos para pensar que en el corto plazo se pueda solucionar uno de los problemas más apremiantes del país que afecta la realidad social y que ha agudizado los niveles de pobreza de los últimos años.

- En los temas de carácter social, y en especial en los rubros de educación y salud, las propuestas son bastante innovadoras, por que están orientadas a aumentar la cobertura y la calidad. La duda que surge es cómo compatibilizar el equilibrio fiscal y la aplicación de los programas sociales y de seguridad democrática para crear por un lado 1.5 millones de cupos en edu-

cación preescolar, básica y media; y por otro, crear 400.000 cupos en educación superior. Así mismo en materia de salud se enfatiza en la ampliación de la cobertura y se plantean

medidas orientadas a mejorar su eficiencia, pero no aparecen decisiones que articulen políticas claras destinadas a la nutrición infantil, a la población o a la tercera edad.

Bibliografía

Atehortúa, Adolfo León (2003): *El rebusque del Plan de Desarrollo*, en UNperiódico, U. Nacional, febrero 16, Bogotá.

Bernal Medina Jorge (2002): *Caja de Herramientas*, diciembre, Bogotá.

Contraloría General de la República, CGR (2003): *Objetivos y estrategias prioritarias del nuevo Plan de Desarrollo*, en Revista de Economía Colombiana, enero-febrero, Bogotá.

Contraloría General de la república, CGR (2003A): *Concepto integral y detallado del Plan de Desarrollo*, informe presentado al Congreso de la República, marzo, Bogotá.

Consejo Nacional de Planeación, CNP (2002).

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2002): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario*. Presidencia de la República, Bogotá.

González, Jorge Iván (2000): *¿Flexibilización salarial o flexibilización de la política monetaria?* en Revista Apuntes del CENES, Escuela de Economía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, I-II semestre, Tunja.

Hernández Gamarra, Antonio (2002): *Por un acuerdo de responsabilidad fiscal*, en Revista de Economía Colombiana, diciembre, Bogotá.

López Montaña, Cecilia (2002): *Nuevas dimensiones del Desarrollo en América Latina*, en Globalización: Hacia una agenda para América Latina. Editorial Corporación Andina de Fomento, Caracas.

_____, (2003): *Hacia un Estado Comunitario: retorno a la insularidad*, en Revista de Economía Colombiana, enero-febreo, Bogotá.

Medellín Torres, Pedro (2002): *El difícil camino de la gobernalidad democrática*, en globalización:

Hacia una agenda para América Latina. Editorial Corporación Andina de Fomento, Caracas.

Ocampo José Antonio (2002): *Retomar la agenda del desarrollo*, en Globalización: Hacia una agenda para América Latina. Editorial Corporación Andina de Fomento, Caracas.

Orgulloso Martínez, Alberto (2003): *Caja de Herramientas*, marzo, Bogotá.

Presidencia de la República (1991): *Constitución Política de Colombia*, diciembre, Bogotá.

Ramírez, Juan Carlos (2003): *Los capitales sociales del Plan: objetivos, alcances y limitaciones*, en Revista de Economía Colombiana enero-febrero, Bogotá.

Restrepo Botero, Darío (2003): *La falacia neoliberal crítica y alternativas*, Universidad Nacional de Colombia, Ediciones Antropos Ltda., Bogotá.

Sarmiento Anzola, Libardo (2003): *Caja de Herramientas*, marzo, Bogotá.

Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y Libertad*, Editorial Planeta Colombia, Bogotá.

Santa Rodríguez, Pedro (2003): *Caja de Herramientas*, marzo, Bogotá.

Vallejo Zamudio. Luis E. (2002): *Algunas reflexiones sobre el desarrollo humano*, en Revista Apuntes del CENES, Escuela de Economía, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, -UPTC-, I semestre, Tunja.

Willianson, John (1998): *Revisión del consenso de Washington*, en el desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington (D.C).

Stiglitz, Joseph (2003): *Entrevista personal*, en Diario Portafolio, marzo 5, Bogotá.

