

## **El Plan de Desarrollo 2002-2006 ‘Hacia un Estado Comunitario’: algunas implicaciones para el conjunto de la economía y su proyección al campo colombiano**

**Diego Roldán Luna<sup>1</sup>**

### **Resumen**

La propuesta de Plan de Desarrollo del Gobierno es una lista de buenas intenciones enmarcadas en grandes propósitos para resolver viejos y crecientes problemas, pero no contiene políticas claras ni instrumentos pertinentes para su logro. Las principales estrategias económicas sobre las que descansa el Plan encaran fundamentalmente la solución de tres problemas críticos: el déficit o ‘hueco’ fiscal acumulado, jalonado por las transferencias y la contingente deuda pensional; el pago de la ingente deuda pública cierta, interna y externa; y, la situación de violencia interna que, a juicio de muchos analistas es, junto con la pobreza y la miseria, una de las manifestaciones de la inestabilidad social colombiana. No parece, pues, haber margen fiscal para que el Gobierno logre uno de sus objetivos: el del crecimiento y la generación de empleo.

### **Abstract**

The proposal of the Development Plan presented by the Government is a list of good intentions framed in the grandiose ideal of solving old and growing problems, but it does not contain a clear policy or pertinent instruments for its attainment. The main economic strategies sustaining the Plan deal, essentially, with the solution of three critical problems: the deficit or fiscal «hole», prompted by transfers and the contingent pension debt; the payment of the huge and ascertained public debt, internal and external; and the situation of internal violence which, according to many analysts, is –along with the poverty and misery of the population, one the tokens of the Colombian social instability. It seems, therefore, that there is no fiscal margin for the Government to attain one of its objectives: the growth and generation of employment.

**Palabras claves:** Déficit fiscal, reactivación económica, seguridad democrática, generación de empleo, endeudamiento, pobreza y miseria, entorno rural, manejo social del campo, concentración y acceso a la tierra, educación en y para el campo.

---

<sup>1</sup> Economista Agrícola, Consultor del Instituto Internacional de Cooperación Agrícola de la OEA en Bogotá. El análisis y los conceptos incluidos en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a ninguna institución.

## Introducción

El pasado 15 de Noviembre de 2002, según precepto constitucional, el Presidente de la República, el Doctor Alvaro Uribe Vélez, presentó a consideración del Consejo Nacional de Planeación CONPES<sup>2</sup> el texto del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. A través de 34 Foros regionales, que se iniciaron en Boyacá y terminaron en el Vaupés, el texto fue discutido y analizado y luego presentado en 20 audiencias públicas promovidas por organizaciones civiles, para que los 105 temas propuestos por el gobierno fueran examinados a la luz de los intereses ciudadanos. Después de 55 días de trabajo continuo, el 9 de Enero de 2003 el CONPES presentó a la Presidencia de Colombia, su concepto y sus recomendaciones<sup>3</sup>.

Posteriormente, el texto, como Proyecto de Ley 169/03C, en el que se incorporan algunas de las recomendaciones del CONPES, se presentó a las Comisiones Económicas Tercera del Senado y Cuarta de la Cámara de Representantes, para lo cual el Gobierno Nacional convocó al Congreso a sesiones extraordinarias. Las Comisiones iniciaron su estudio en el mes de Febrero, y para el 5 de Mayo, el proyecto de Plan había sido aprobado por el Congreso y pasado a sanción presidencial, a pesar de que, en el mes de Abril, algunos parlamentarios, especialmente los que pertenecen al Polo Democrático, habían solicitado al Gobierno que lo adoptara por decreto y de esa manera asumiera la responsabilidad frente a los programas y proyectos incluidos y, por lo tanto, también en el cumplimiento de sus metas.

En el proceso de trámite legislativo del proyecto se incluyeron nuevos artículos que, a juicio del Ministro de Hacienda, representaban un costo adicional de 3 billones de pesos en los programas de inversión del Plan, por lo que el Ministro manifestó que el Gobierno Nacional sólo respaldaría iniciativas en relación con la lucha contra la corrupción, la eficiencia del Estado y la participación ciudadana y que, por lo tanto, enfilaría sus baterías contra varios artículos del Plan de Desarrollo que habían sido aprobados sin su aval por parte del Congreso de la República<sup>4</sup>. Entre los artículos nuevos aprobados, había algunos que tenían que ver, principalmente, con los subsidios de energía para estratos 1, 2 y 3 del sector rural<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> El pronunciamiento del CONPES sobre el Plan no es vinculante y por lo tanto no es de obligatoria aceptación por parte de la Presidencia. Constituye, pues, solo un conjunto de recomendaciones puestas a su consideración.

<sup>3</sup> Ver Documento «Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo ‘Hacia un Estado Comunitario’ 2002-2006”, CONPES Editorial Guadalupe Ltda., Febrero 2003.

<sup>4</sup> En declaraciones a la prensa escrita, el subdirector de Planeación Nacional expresó, por ejemplo, que había varios artículos incluidos en el trámite del proyecto en el Legislativo, que no correspondían a la parte programática del Plan y que podían ser demandables por lo que se denomina «unidad de materia». Citó el caso de algunas modificaciones al Código de Comercio, al Estatuto Tributario y al Código Civil, al igual que otro artículo sobre subsidios de vivienda para militares que le costaría a la Nación COP\$1 billón, y que, en su concepto, podrían caerse por visos de inconstitucionalidad al no estar avalados por el Ministerio de Hacienda.

<sup>5</sup> Las modificaciones aprobadas tenían que ver con la destinación de los bienes incautados al narcotráfico para la atención y mantenimiento de drogadictos; la ejecución de un programa de

En general, el contenido de este plan ha sido criticado por diversos sectores ciudadanos y gremiales, muchos de los cuales lo consideran un plan militar, pero también, y de manera muy juiciosa y analítica, por la Contraloría General de la República<sup>6</sup>, hasta el punto de ser objeto de propuestas de modificación bastante profundas en relación con el texto y las cifras presentados por el Gobierno. Dentro del presente análisis, se incorporan algunas de las principales críticas y modificaciones hechas al Proyecto en los aspectos pertinentes al *campo*, y que fueron conocidas durante el proceso de elaboración de este documento<sup>7</sup>.

Se entiende que un Plan de Desarrollo es una carta de navegación con lineamientos generales y cierto nivel de puntualización. Por lo tanto, quienes pretendemos analizar críticamente sus objetivos y estrategias buscamos, en primera instancia, visualizar en su lectura tanto los elementos teórico-conceptuales y políticos que subyacen en el enfoque del Gobierno que trata de lograr los objetivos definidos en ese plan, como el nivel, coherencia y viabilidad de las estrategias explícitas o implícitas a través de las cuales pretende lograr su realización.

De igual manera, como en todo plan, en el presente se esbozan varios niveles de objetivos y propuestas: un nivel general y un nivel de propósitos temáticos, algunos de los cuales muchas veces, independientemente de los deseos, no van más allá de un conjunto de buenas intenciones, que cumplen el papel de llenar compartimentos y sub-compartimentos para cubrir aquello que, en el caso colombiano, se constituye en el «deber ser», sin que se logre avanzar siquiera en términos de prospectiva y lineamientos generales, al «deber hacer» y al «cómo hacer»<sup>8</sup>.

Al respecto es interesante resaltar que, entre los elementos críticos presentados en el actual plan de desarrollo, algunos de ellos aparecieron también como tales en el plan de desarrollo del gobierno anterior: «*CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ*»<sup>9</sup>

---

desarrollo forestal para la sustitución de cultivos; la construcción de varias vías en la Costa Atlántica mediante concesión; el establecimiento de una nueva política de Estado para el Amazonas, el Pacífico Colombiano y la Sierra Nevada de Santa Marta; la atención prioritaria a estratos 1 y 2 de población desplazada en la ampliación de cobertura educativa; y la creación de un fondo nacional para asumir los costos de atención en salud a población desplazada no afiliada. También con la evaluación de IPS públicas; la creación del Programa Nacional de Alimentos; la financiación de las corporaciones autónomas regionales; los criterios y manejo de la asignación de subsidios de vivienda, y la financiación de las vías longitudinales de capitales departamentales. Ver «Boletín de Prensa. Oficina de Información y Prensa/ Senado de la República», Jueves 20 de Marzo 2003.

<sup>6</sup> El Contralor General de la República presentó a consideración del Congreso un documento de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Ver Documento «Evaluación del proyecto de Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un estado comunitario», Bogotá, Imprenta Nacional, Marzo 2003.

<sup>7</sup> Hay que advertir que este artículo se terminó cuando aún el Plan de Desarrollo estaba en discusión por parte del Congreso y no había sido aprobado por tanto por el Gobierno Nacional.

<sup>8</sup> De hecho, la mayoría de los planes anteriores se distinguen por su tímida aplicación en la práctica.

<sup>9</sup> La ley 508 de 1999, por la cual se expidió el Plan de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana, fue declarada inexecutable por vicios de forma mediante sentencia C-557/2000 de la Corte Constitucional del dieciséis (16) de Mayo de dos mil (2000).

y a los que se les dio relevancia: el conflicto social, el narcotráfico, el desempleo, y el déficit fiscal, problemas que en la última década se van perfilando, más que como crónicos, como endémicos y progresivos. Por ello, alguien perteneciente a uno de los gremios de la producción afirma que el actual plan es «*lo mismo de lo mismo*», pero con distinta fecha y en circunstancias sociales y económicas cada vez más críticas para el país.

## **El esquema original del plan de desarrollo**

El Plan lo presentó el gobierno a través del PROYECTO DE LEY 169/03C DE 2003, dividido en dos Títulos: TITULO I: Parte General con un capítulo único que comprende los artículos 1° al 4°; y el TITULO II: Plan de Inversiones Públicas, enmarcado en cinco capítulos que comprenden los artículos 5° al 88°.

En el TITULO I Parte general, en su capítulo único, artículo primero, el Plan presenta los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal, estableciendo como propósito fundamental la Construcción de un Estado Comunitario, entendido como tal un Estado: a) participativo que involucra a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales; b) gerencial que invierte con eficiencia y austeridad los recursos públicos; y, c) descentralizado en la medida en que privilegia la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.

Para alcanzar este propósito, el Plan Nacional de Desarrollo se propone la búsqueda de cuatro objetivos principales:

- Brindar seguridad democrática que asegure la viabilidad democrática y afiance la legitimidad del Estado. Se buscará brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.
- Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana a los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.
- Construir equidad social mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico jalonado por el sector privado. Se buscará la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y una profundización de la descentralización.

En este mismo capítulo, en su artículo segundo, el Plan presenta un diagnóstico general de la Economía y de sus principales sectores y grupos sociales, utilizando los siguientes indicadores para el cuatrienio:

**Tabla 1 PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS 2002- 2006**

<b>VARIABLES GENERALES</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Crecimiento Real	1,6	2,0	3,3	3,7	3,9
IPC fin de período	6,9	5,5	4,5	3,5	3,0
Déficit en cuenta corriente (% PIB)	-1,9	-1,2	-1,5	-1,6	-2,0
Déficit Fiscal (% PIB)	-4,0	-2,5	-2,1	-2,0	-2,2
Relación Deuda/PIB	50	51,5	52,1	51,7	51,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, B. De la R.

El artículo tercero incorpora al cuerpo del Plan el documento originario «*Hacia un Estado Comunitario*», y el artículo cuarto establece una vinculación y armonización de la planeación nacional con la territorial, para lo cual ofrece la siguiente información:

**Tabla 2 REGIONALIZACION INDICATIVA TOTAL GENERAL 2002-2006**  
(Cifras en millones de pesos constantes 2002)

SECTOR	REGIONES						NACIONAL	TOTAL
	COSTA ATLAN.	OCCIDENTE	CENTR.ORIEN	ORINOQUIA	AMAZONIA	BOGOTÁ		
Fip 1/	514.231	469.625	363.880	57.133	263.916	87.835	3.402	<b>1.760.022</b>
Gobierno	29.502	57.428	34.963	22.728	11.798	35.468	1.131.551	<b>1.323.438</b>
Defensa	9.233	5.460	12.641	464	2.783	6.331	3.225.614	<b>3.262.526</b>
Justicia	97.828	173.358	161.806	23.379	4.090	65.702	189.750	<b>715.913</b>
Hacienda	0	312	0	0	0	0	4.378.045	<b>4.378.357</b>
Agricultura	166.028	31.162	54.116	34.657	7.693	5.513	636.883	<b>936.052</b>
Social 2/	12.910.424	19.996.400	15.201.706	3.084.946	1.649.448	5.550.545	10.442.096	<b>68.835.565</b>
Infraestruc.	1.387.467	2.549.227	3.877.862	1.871.906	94.710	711.422	19.885.718	<b>30.378.312</b>
Org.Control	0	0	0	0	0	0	406.857	<b>406.857</b>
Medio Amb.	10.959	12.293	3.076	6.981	7.364	2.800	134.295	<b>177.768</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>15.125.672</b>	<b>23.295.265</b>	<b>19.710.050</b>	<b>5.102.194</b>	<b>2.041.802</b>	<b>6.465.616</b>	<b>40.434.212</b>	<b>112.174.811</b>

1/ Fip = Fondo de inversiones para la paz 2/ Corresponde a Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Vivienda, Saneamiento básico y Regalías.

Fuente: DNP – DIFP

Estas cifras corresponden a las erogaciones que realizará la nación directa o indirectamente en las regiones.

En el TITULO 2, Plan de Inversiones Públicas, el Plan presenta en su Capítulo I, artículo quinto, la Proyección de Recursos Financieros disponibles para el plan de inversiones públicas 2002-2006:

**Tabla 3 FUENTES Y USOS INVERSIÓN PLAN DE DESARROLLO 2002-2006**  
(Millones de pesos constantes de 2002)

FUENTES		USOS	
Ingresos corrientes	51.872.282	GobiernoFuncionamiento	73.465.565
Crédito	21.593.283	(SGP)	51.872.282
Recursos Propios	19.066.654	Inversión	21.593.283
Participación Sector Privado	19.642.591	Establecimientos públicos	9.428.903
		Descentralizado	9.637.751
		Otra Inversión	19.642.591
<b>TOTAL</b>	<b>112.174.811</b>	<b>TOTAL</b>	<b>112.174.811</b>

Fuente: MHCP – DNP

En el Capítulo II, en su artículo sexto, se presenta una descripción de los principales programas de Inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia 2002-2006. Esta descripción se hace con referencia a cada uno de los 4 objetivos esbozados en el artículo primero.

Así, para lograr la Seguridad Democrática, el Gobierno plantea una estrategia que comprende: el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de droga, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. El Gobierno señala que este aspecto del Plan demanda la aplicación de enormes sumas del recurso fiscal del país, además de la activa participación de la comunidad internacional.

Como elementos relevantes de esta estrategia aparecen, entre otros, los siguientes:

- Contar al final del cuatrienio con 160.000 soldados y 100.000 policías.
- Preparar un millón de ciudadanos cooperantes, en las ciudades y el campo.
- El programa de seguridad vial en todo el país.
- Detección, erradicación forzosa y voluntaria de los cultivos ilícitos e incautación de bienes.
- Control de lavado de activos fortaleciendo el Grupo de Acción Financiera sobre el Lavado de Activos (GAFI-FATF).
- Programa contra la extorsión y el secuestro y demás modalidades de criminalidad organizada.
- Fortalecimiento del sistema de justicia y su reorganización administrativa.
- Desarrollo de la estructura física y social y restablecimiento de la base económica y social en zonas marginadas.
- Dentro del plan de protección a los Derechos Humanos, habrá atención a la población desplazada y desarrollo de planes económicos para su retorno. Igualmente adelantar investigaciones sobre violación de derechos, y, finalmente, un plan contra las minas antipersonales.
- Planes de desarrollo de la convivencia y de rescate cultural.
- Fortalecimiento de la comunidad Andina y de convenios comerciales como el ALCA y otros multilaterales.

Para el logro del crecimiento sostenible y la generación de empleo, la política económica que define el Gobierno como motor básico de este crecimiento se apoya básicamente en: a) impulso a la vivienda y la construcción, b) impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos, c) impulso al transporte masivo y mantenimiento y conservación de carreteras, d) optimización en prestación y reestructuración de empresas de servicios públicos domiciliarios, e) promoción y estímulo a la investigación, innovación y desarrollo tecnológico, f) apoyo a actividades en relación con la competitividad y desarrollo, g) consolidación de la política comercial h) promoción y apoyo a la sostenibilidad ambiental, i) apoyo a la generación de empleo en términos de reforma a la empleabilidad, capacitación y apoyo al cesante.

Para el logro de la equidad social, la acción fundamental se refiere al apoyo y fortalecimiento de: a) la educación en los aspectos de cobertura y calidad, b) protección y seguridad social, en relación con aseguramiento, salud pública, niñez y mujer, c) economía solidaria, d) manejo social del campo en relación con estructura rural y vivienda, alianzas productivas, desarrollo científico y tecnológico para el campo, y acceso a factores productivos y financieros, e) esquemas asociativos y participativos en prestación de servicios públicos, f) micro y medianas empresas, g) calidad de vida urbana, h) prevención y mitigación de riesgos naturales en dos frentes principales que son: el conocimiento en riesgos naturales y su divulgación, y la reducción de la vulnerabilidad financiera del gobierno ante desastres, j) fortalecimiento de los grupos étnicos, y, k) desarrollo del programa «*Mujeres constructoras de paz y desarrollo*».

En cuanto al incremento de la transparencia y eficiencia del Estado, este objetivo se pretende cumplir a través de: a) una nueva cultura de gestión de lo público, que busca la renovación de la administración pública especialmente en sus aspectos de lucha contra la corrupción y de estímulo de la austeridad, y b) la profundización de la descentralización y desarrollo territorial, con énfasis en el fortalecimiento de la democracia local y de la participación de la sociedad civil en la gestión pública y en el ordenamiento y desarrollo territorial.

En el capítulo III, denominado «Presupuestos plurianuales», el artículo séptimo describe el Proyecto de Plan de Inversiones y Gasto social para el cuatrienio, mediante la agregación sectorial de los ítems presentados arriba en la Tabla 2.

En el Capítulo IV «Mecanismos para la Ejecución del Plan», se describe, a través de los artículos octavo al ochenta y seis, la forma como este plan va a ser implementado sectorialmente, refiriendo constitucionalmente los distintos temas y enmarcándolos en once secciones:

- Disposiciones de carácter general
- Sector del Interior y de Justicia
- Sector de Agricultura y Desarrollo Rural
- Sector de la Protección Social
- Sector de Minas y Energía

- Sector de Comercio, Industria y Turismo
- Sector de Educación Nacional
- Sector de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Sector de Comunicaciones
- Sector de Transporte
- Sector de Cultura

En el Capítulo V se dan Disposiciones Finales a través de los artículos 87 y 88.

## El plan visto en su conjunto

Con el propósito de contextualizar los comentarios relativos al «*campo*», objeto específico del presente documento, presentamos, en primera instancia, algunos comentarios en relación con el conjunto de la economía visto en la perspectiva del Plan.

En términos generales, el Plan, a nuestro juicio, es en síntesis una notable lista de buenas intenciones, donde la relación de las cifras macroeconómicas y financieras imprimen una sensación de debilidad en la medida en que en el texto no se proponen políticas claras detrás de los propósitos ni aparecen tampoco los instrumentos pertinentes para su logro, por lo cual el esfuerzo del cálculo aritmético hecho para ilustrar la tabla de recursos parece limitarse a encontrar las cifras mágicas de ingreso adecuadas a los egresos definidos. Al decir de la Contraloría General de la República en su documento: «*Muchas de las acciones contempladas resultan ser una enunciación de propuestas, sin criterios o pautas que guíen su ejecución, lo cual puede dar lugar a diversos y contradictorios desarrollos posteriores*»<sup>10</sup>.

Dada la complejidad y extensión de los distintos temas que sería necesario abordar, nos limitamos a hacer referencia a tres elementos –que estimamos críticos– del Plan: la Equidad y la Seguridad Democrática, el Contenido y Alcance de los Recursos, y el Crecimiento y la Generación de Empleo.

### ***La equidad y la seguridad democrática: dos conceptos articulados***

Vale la pena iniciar estos comentarios centrales refiriéndonos a las principales inquietudes expresadas por el CONPES en relación con la versión inicial del texto del Plan que le fue presentada por el Gobierno Nacional. Aunque algunas de estas recomendaciones fueron acogidas en el texto del proyecto presentado al Congreso, quedaron sin embargo ausentes algunos elementos que a continuación reseñamos y que, a nuestro juicio, hubieran fortalecido algunos de los principales enunciados hechos por el Gobierno<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Contraloría General de la República, *opus cit*, p. 25.

<sup>11</sup> Estas ausencias fueron puntualizadas por los Doctores Roberto Ortegón Yáñez, Presidente actual del CONPES, y Manuel Rodríguez Becerra, Ex ministro del Medio Ambiente, en su charla del



En primer lugar, el CONPES sugirió al Gobierno que, para asegurar el éxito y la coherencia del propósito de un Estado Comunitario, era necesario ampliar la característica de participativo, involucrando a la diversidad étnica y cultural de la Nación en la construcción de ciudadanía para lograr los fines sociales del país, privilegiando la autonomía regional con responsabilidad política, equidad territorial, competencia multicultural y participación comunitaria. De igual manera consideró importante que se explicitara que, en su condición de Estado social de Derecho, el Gobierno debería asumir la responsabilidad irrenunciable de provisión de bienes públicos, de dirección y regulación de la economía, de solución de brechas y desequilibrios sociales y territoriales, de liderazgo, legitimidad y convocatoria en la defensa de los derechos de los más pobres y en la cooperación total con los actores sociales.

En el aspecto de la sostenibilidad ecológica de Colombia y en procura de construir el bien común, el Consejo sugirió que el Estado debía asumir un compromiso explícito definitivo con la protección del patrimonio ambiental del país y su uso sostenible para bien de la colectividad. Esto, por supuesto, no solamente no es acogido como tal en el nuevo texto, sino que la debilidad del compromiso se refleja en el plan mismo de inversiones, donde la cifra correspondiente al medio ambiente representa un escaso 0,16% de la inversión total, que a todas luces es insuficiente para apoyar financieramente los programas señalados por el Gobierno en ese tema, como por ejemplo: *Conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales, Ordenamiento y manejo integral de micro-cuencas en cerca de 500.000 has., Generación de ingresos y empleo verde, Sostenibilidad ambiental de la producción nacional, Planificación y administración eficiente del medio ambiente*<sup>12</sup>.

Otro elemento considerado crítico por el CONPES, y no recogido por el Gobierno, es el relativo a la seguridad democrática. El Consejo conceptúa, y en ello lo acompañamos, que la seguridad se construye por medio del respeto a los derechos humanos, el pluralismo político y la participación ciudadana, y que esos elementos constituyen *la acción, el predicado y el compromiso de la autoridad*. La autoridad no debe ser, pues, el sujeto de la Seguridad y por lo tanto ésta debe ser integral. Considera el Consejo que la Seguridad no es solamente el estado en el cual el sujeto, individual o colectivo, no se sienta vulnerable, sino que implica ante todo la constitución de un colectivo político, de un Estado legítimo, que garantice la dignidad de la vida como un valor intrínseco de todo ser humano. El derecho a la vida incluye la posibilidad de disponer de los medios necesarios para vivir dignamente, de acceder a la seguridad social, al trabajo y al medio ambiente

---

pasado día dos de Abril, durante el Ciclo de Tertulias organizado en Bogotá por la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, durante el primer semestre del año 2003.

<sup>12</sup> Ver el Artículo 6º, «Descripción de los principales programas de Inversión» Sección B Crecimiento económico y generación de empleo, literal 8 Sostenibilidad ambiental, del texto del Plan presentado al Congreso.

sano, entre otros derechos importantes etc. La vida no es, pues, simplemente una circunstancia biológica. En síntesis, el Consejo conceptúa que la seguridad integral debe, entonces, propiciar la articulación de la fuerza, es decir de lo militar, con la expresión de lo político, del orden jurídico y de la paz y plantear las tareas que conduzcan a la realización de este objetivo.

### **Plan de Desarrollo y recursos**

Un aspecto importante a resaltar es el que tiene que ver con la fuente y alcance de los recursos financieros necesarios para la ejecución del Plan. Históricamente en Colombia, en los planes de desarrollo se han determinado los egresos y posteriormente se buscan los ingresos necesarios para cubrirlos. Esto ha llevado sistemáticamente no sólo al endeudamiento progresivo para suplir notables faltantes, sino al castigo mismo de la inversión cuando no se logra recaudar todo lo presupuestado. De hecho, es de lógica dar por sentado que una parte sustancial de los 112 billones de pesos de aforo del Plan no corresponde a inversiones sino a gastos de funcionamiento.

El hecho de que un país cuya relación Deuda/PIB a finales del 2002 era del 50% (ver Tabla 1) y al final de Febrero del 51%<sup>13</sup>, dependa a su vez en un 20% del crédito (\$21.593.283) como una fuente para financiar el total de sus egresos en los cuatro años (ver Tabla 3), le imprime al Plan un elemento de incertidumbre, por una parte, y de agravamiento de las condiciones del Estado como gran deudor consuetudinario, por otra. Y ello acompañado, por supuesto, del desgüeño fiscal por corrupción, condición esta que parece aun lejos de ser culturalmente erradicada del manejo de la cosa pública y del escenario nacional en general. Este es, pues, el signo de los tiempos para un Estado quebrado que no solo necesita recursos para invertir sino que requiere de algunos importantes para saldar deudas y así cuidar su imagen de gran prestatario y buen pagador<sup>14</sup>.

Otra importante fuente de ingresos reseñada por el Gobierno es la relativa a la «Participación del Sector privado», con un monto de \$19.642.591, cifra altamente incierta cuando uno se pregunta acerca de cuál es la posibilidad de que el sector privado realmente participe en ello<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Datos del periódico *La República*, edición digital de noticias Economía en Red, Mayo 7 del 2003.

<sup>14</sup> A esta precariedad de los ingresos del Gobierno, hay que añadir la ineficacia de la captación fiscal por parte del Estado, que ha llevado a la pérdida de recursos del orden de los 4 billones de pesos.

<sup>15</sup> Al respecto, un directivo gremial de Camacol, afirmaba en una de las tertulias sobre el Plan realizadas en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, que una posible participación se daría en la parte de infraestructura relativa a Comunicaciones, Energía y Minería y Petróleo, así como también en la relativa a Vías por Concesión. La gran inquietud es que no hay un fondeo viable en términos de acceso a mercados de capitales como para que el sector privado nacional asuma esas inversiones. Por lo tanto, buena parte de ello se daría a partir de compañías extranjeras que, por supuesto, no generan valor agregado nacional sustancial y, además, compensan con los altos precios de las obras la asunción de riesgos.

Dos temas preocupantes con relación a la fuente, alcance y distribución de los recursos son los que tienen que ver con la llamada «*Revolución Educativa*» y la «*Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social*», temas cruciales para el desarrollo social del país. Si bien el presupuesto (gastos de funcionamiento e inversión) para lo Social en el plan abarca un poco más del 60% del total del Plan para los cuatro años (68.8 billones de pesos), este rubro cubre Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Vivienda, Saneamiento básico y Regalías, aspectos todos ellos fundamentales en el Plan, enmarcados en ambiciosos propósitos y por lo tanto en generación de grandes expectativas. Esto, unido al hecho claro de existencia de incertidumbre con respecto a fuentes de ingresos suficientes, no augura logros sustanciales.

En el caso de la educación preescolar, básica y media, el gobierno busca crear un millón y medio de cupos en educación preescolar, básica y media con base en aumentos de eficiencia y en recursos provenientes de reformas, acompañado todo ello de esquemas de mejoramiento en la calidad. En el caso de la educación superior se espera retener e incorporar a cerca de 400 mil estudiantes, a través de diversos mecanismos, entre ellos la prevención del retiro de estudiantes, la financiación de aquellos de menores recursos, la ampliación de nuevos cupos, y la racionalización de recursos a través de la financiación de las Universidades públicas por el sistema de indicadores de desempeño por institución, este último enfoque basado fundamentalmente en índices de cobertura, lo cual podría ir en contravía del estímulo a la investigación en la Universidad que enuncia el gobierno dentro del Plan.

Dentro de estos propósitos relativos a la educación, tampoco hay claridad en relación con los instrumentos para ponerlos en práctica. Hay sin embargo que admitir que en el aparte A, sobre SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, el Plan, aisladamente, se refiere al «fortalecimiento de la convivencia y los valores», dentro de lo que menciona aspectos que más bien podrían reforzar algo de los ausentes instrumentos destinados a la implementación de la llamada Revolución Educativa. Por ejemplo:

- Impulso a las cátedras de convivencia.
- Proyectos encaminados a la resolución pacífica de conflictos y el reconocimiento y formación en valores fundamentales como la solidaridad, la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural.
- Iniciativas con miras a la apropiación social del patrimonio cultural, como la revitalización de los centros históricos y la promoción y difusión del patrimonio oral e inmaterial colombiano.
- Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas cuya meta es hacer de Colombia un país de lectores y mejorar sustancialmente el acceso equitativo de los colombianos a la información y al conocimiento.
- Fortalecimiento de aproximadamente 500 bibliotecas públicas y privadas, ampliación de su dotación en materia de bienes y servicios, y adelanto de campañas de promoción del libro y de la lectura.

- Plan Nacional de Música para la Convivencia, el cual se enfocará especialmente a niños y jóvenes pertenecientes a orquestas, coros, bandas y otras agrupaciones en todos los rincones del país.
- Dotación de 200 bandas musicales y la investigación, promoción y difusión del patrimonio musical colombiano.
- Fomento al deporte, la recreación y la educación física.

En relación con la Protección y la Seguridad Social, aspecto que, a casi diez meses del período de Gobierno actual, continua en crisis y en enorme postración, el Gobierno, a partir del enunciado general de fuentes de financiación, espera incorporar por lo menos cinco millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado de salud, mejorar el acceso y la prestación de servicios de salud en el Sistema mediante la reestructuración y capitalización de hospitales, y crear redes de atención. Asimismo, se espera la ampliación de cupos alimentarios para niños, con el fin de otorgar cerca de 500.000 desayunos o almuerzos, buscando alcanzar durante el cuatrienio hasta 1.300.000 beneficiarios de este programa y también trabajar en la prevención y atención de la violencia intra-familiar, y a favor de los grupos más vulnerables de la población, como los ancianos y los discapacitados.

De nuevo la pregunta, ¿ habrá recursos suficientes para tan buenos propósitos?

### ***El crecimiento y la generación de empleo***

Es de Perogrullo, en términos del crecimiento económico, que la generación de empleo nace fundamentalmente de la inversión privada y complementariamente de la pública. La inversión privada, especialmente la que tiene que ver con la producción de bienes y servicios, actúa sobre la lógica de la acumulación de capital, en el sentido de que lo que el capital encuentra rentable producir es lo que espera vender y esto presupone un mercado donde haya agentes sociales cuyos ingresos, altos o bajos, les den capacidad de consumo<sup>16</sup>. Es allí donde parece residir entonces el meollo de la baja capacidad empresarial para generar empleo

El actual gobierno diseñó una reforma laboral cuyo resultado inmediato fue la baja en el salario medio, debido al nuevo tratamiento de la jornada de trabajo y por lo tanto al cambio de la naturaleza de la jornada nocturna y de las horas extra. El efecto esperado ha sido que el sector privado respondiera con una absorción de mano de obra adicional aprovechando los recursos liberados, hecho que hasta el

---

<sup>16</sup> Las cifras de pobreza, dadas a conocer recientemente por agencias nacionales e internacionales, señalan que el 64% de la población colombiana, es decir 28 millones de colombianos, viven en la pobreza. De ellos 10 millones apenas sobreviven en condiciones de miseria. La pobreza alcanza al 55% de los habitantes urbanos, mientras cubre al 79% de los habitantes rurales. Se encuentran en condición de miseria (extrema pobreza) el 14% de los ciudadanos y el 37% de los habitantes del campo. Estas cifras significan que retrocedimos a los niveles de pobreza de 14 años atrás, algo que las agencias internacionales califican como tragedia social. Ver la editorial de la revista «Salud Colombia», Edición 72 Marzo/Abril 2002. <http://WWW.saludcolombia.com>

momento no parece ni siquiera insinuarse. Lo que es claro, entonces, es que si hubiera una perspectiva de ampliación de mercado interno o externo, y, por lo tanto, una expectativa de rentabilidad, la inversión productiva no se haría esperar, sin que los costos laborales fueran los determinantes.

A nuestro juicio, dentro de los propósitos y programas del Plan, no hay señales claras que indiquen el diseño de una política de reactivación económica, con excepción de algunos efectos colaterales que se esperaría surgieran del gasto en armamento (que no es fundamentalmente de producción nacional) y de las remuneraciones y otros gastos inherentes al programa de defensa, lo que de ninguna manera insinúa la posibilidad de fomentar, vía ingreso de factores, el aumento de un consumo masivo de bienes y servicios y de encadenamientos hacia delante y hacia atrás de esquemas productivos que cumplan una función reactivante. A esto habría que añadir la perspectiva que el Gobierno cocina en relación con la congelación de los salarios del sector público, algo que seguramente induciría a una conducta semejante en el sector privado.

Lo mismo podría decirse de los programas de vivienda como estrategia de crecimiento. El Plan contempla la construcción de 400.000 nuevas viviendas de interés social con base en un subsidio oficial. ¿Qué podría esperarse de este propósito, cuando, a nueve meses de Gobierno, parece haberse reducido el monto del subsidio familiar a vivienda y perdido parte del monto total (40%) por problemas operativos?<sup>17</sup>

Tal vez la actividad comercial tendría aun algún margen de operación, especialmente a partir de las importaciones (lícitas o ilícitas) de bienes, especialmente si se tiene en cuenta que aun existen nichos de mercado dinámicos especialmente en estratos medios altos y altos de la población<sup>18</sup>.

Lo cierto es que las principales estrategias económicas sobre las cuales descansa el Plan están dirigidas fundamentalmente a la solución de tres problemas críticos: a) el déficit o «hueco» fiscal acumulado jalonado por las transferencias y la deuda contingente pensional<sup>19</sup>; b) el pago de la ingente deuda pública cierta, interna y externa<sup>20</sup>, robustecida esta última por la agresiva devaluación del 26,89 % en el

---

<sup>17</sup> Comentarios de un miembro de CAMACOL en una de las tertulias sobre el Plan realizadas en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. De acuerdo con la Contraloría General de la República, un factor de preocupación sobre la política de vivienda de los últimos cuatro años es que los subsidios se asignan, pero finalmente tan sólo un porcentaje reducido de ellos llega a desembolsarse a los beneficiarios.

<sup>18</sup> Claro está que una parte importante de los capitales comerciales invertidos en almacenes de cadena son de origen externo, como es el caso de Carrefour y Macro, cuyas ganancias en buena parte no serían reinvertidas en el país.

<sup>19</sup> Según cálculos hechos por el DNP, al año 2001, el Valor Presente Neto de los pasivos pensionales públicos (o con garantía pública) acumulados, calculado a un horizonte de 50 años vista, representaba a esa fecha el 205% del PIB. Ver Sergio Clavijo, «Deuda Pública cierta y contingente: el caso de Colombia», Banco de la República, Borradores de Economía, Abril 2002.

<sup>20</sup> De acuerdo con el Banco de la República, la deuda pública interna a finales de Febrero de 2003 ascendía a 50.000 millones de pesos y la externa pública a 14.606 millones de dólares. La deuda pública externa total (pública más privada) ascendía en esa fecha a un total de US\$ 38.056 millones.

ultimo año; y, c) la situación de violencia interna en el país que, a juicio de muchos analistas, es, junto con la pobreza y la miseria, una de las principales manifestaciones de la inestabilidad social colombiana. No parece, pues, haber margen fiscal para que el Gobierno logre su objetivo de Crecimiento y Generación de empleo.

Tal como se plantean las cosas, lamentablemente tendríamos que admitir que el algoritmo del Resultado del Plan sería algo así como: Pago de Deuda + Seguridad Democrática + Gastos de Funcionamiento + Inversión Pública restringida por insuficiencia de Ingresos y cubrimiento del Déficit Fiscal = Desarrollo Económico (Crecimiento + Distribución de Ingresos) altamente restringido y, por tanto, un mayor y peligroso deterioro de la situación social del país y de las finanzas mismas del Estado.

## **El campo en el marco del plan de desarrollo**

El Plan aborda puntualmente el tema del campo y de la agricultura en dos apartes: el uno referido a los propósitos, está inscrito en el artículo sexto, objetivo C. CONSTRUIR LA EQUIDAD SOCIAL, sección cuatro «Manejo social del campo»; el otro, operativo, en el Capítulo IV «Mecanismos para la ejecución del Plan», sección tres: Sector de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de los artículos 23° al 35°. Sin embargo, el documento se refiere transversalmente a este tema en varios de los otros puntos que tienen que ver con lo social y productivo de este escenario de la vida colombiana. De la misma manera nos vamos a referir a ellos en lo que sigue del presente documento.

## ***Algunas precisiones con respecto al campo***

La denominación de *campo* queremos asimilarla en este contexto al espacio, medio o entorno rural en Colombia. Esta precisión nos parece fundamental, por una parte, porque es el concepto «campo» el que dentro del plan de desarrollo se utiliza como objeto de algunas políticas y, por otra, porque el imaginario colectivo institucional y personal, asocia, por tradición, al *campo* con lo exclusivamente agropecuario, lo que lleva no pocas veces a la falta de claridad y alcance de las acciones gubernamentales que tienen que ver con este escenario socioeconómico en la territorialidad colombiana<sup>21</sup>.

El entorno rural trasciende la actividad agropecuaria y entraña un complejo tejido de relaciones sociales, económicas, étnicas y culturales, dentro de las cuales la unidad económica familiar campesina, las comunidades indígenas y en general diferentes grupos étnicos, han constituido históricamente la base de la estabilidad poblacional del campo, con una función potencial fundamental en lo referente al manejo de los

---

<sup>21</sup> Un desarrollo más detallado de lo que se señala a continuación se encuentra en D. Roldán, «Elementos para una caracterización de la actividad económica en el medio rural», documento de análisis no publicado, 2002.

recursos naturales y la sostenibilidad del ecosistema<sup>22</sup>. Aunque se reconoce que lo rural se ha construido históricamente a partir de la producción agropecuaria, su dinámica es de carácter multisectorial, hasta el punto que, en la actualidad, aproximadamente la mitad del empleo rural se genera en subsectores de servicio e industria, artesanal, turismo y cultura, entre otros, y los territorios rurales contribuyen al producto nacional en cerca del 42 %, dentro de lo que solo el 12 % es de origen agropecuario (Echeverri, 1998, p. 17). Estas cifras, por supuesto, podrían reflejar también un deterioro relativo de la actividad productiva agropecuaria en las actuales circunstancias, pero son de todas maneras ilustrativas de la caracterización que quiere hacerse del entorno rural como escenario diversificado<sup>23</sup>.

En este contexto, la invitación es, pues, a centrar la atención en el hecho de que existen muchos habitantes rurales en las distintas sociedades contemporáneas que son productores directos y que realizan por lo tanto actividades económicas dirigidas fundamentalmente al mercado, lo cual los identifica como trabajadores con vinculaciones específicas a la tierra, a la agroindustria, a la agricultura capitalista y a su propio auto-sostenimiento parcial. No son todos ellos, por lo tanto, trabajadores desposeídos, pero tampoco su «producción mercantil» corresponde a la estructura de empresa capitalista manufacturera en la medida en que los elementos familiares y condición de producción colectiva del hogar, así como la lógica de inmersión en la comunidad local, están incorporados culturalmente en el proceso de su actividad económica.

Lo anterior implica que la existencia histórica del productor rural trasciende el nivel de lo económico y que, al hablar genéricamente de campesinado, estamos refiriéndonos a distintos grupos ubicados en el entorno rural, que poseen identidades culturales y étnicas que se expresan en una manera peculiar de vivir las relaciones familiares, comunitarias y veredales, donde la actividad económica sobre la cual se apoya hacen parte de ese esquema de vida, mediatizado naturalmente por las formas en que se da su relación, funcional o forzosa, con otros agentes sociales, como el ganadero, el dueño de tierras el intermediario comercial, la unidad agrícola capitalista, el narcotráfico, la guerrilla, las autodefensas, la empresa agroindustrial procesadora de alimentos o materias primas, el tendero, el banco, las instituciones del Estado etc.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> El equipo de la Misión Rural (ver Echeverri, 1998, p. 15), aborda el tema y se refiere a la nueva realidad rural, puntualizando que lo rural es una categoría del mismo orden y nivel que lo urbano, en la medida en que se refiere a un espacio territorial dentro del cual interactúan, de manera compleja, sectores económicos, comunidades, culturas y procesos políticos con especificidad y lógica propias.

<sup>23</sup> *Lo rural supera pues lo estrictamente agrícola. Nuevos nichos como el turismo, la agroindustria o la preservación del medio ambiente abrirían horizontes al campo. El problema estaría, entonces, en la aplicación de políticas macro, sin mayor referencia al sector donde se ponen en práctica, así como en una concepción estrecha de lo rural, acotado a lo meramente agrícola* («A partir del territorio», revista *El Campo* del periódico *El Mercurio*, Santiago de Chile, lunes 24 de Julio 2000).

<sup>24</sup> Roldán D., «Algunas reflexiones sobre el enfoque institucional del Desarrollo Rural Integrado: Implicaciones del Programa DRI en Colombia», *Boletín Socioeconómico*, CIDSE-Univalle, n° 19, Abril 1989.

La anterior precisión con respecto al entorno rural y sus características estructurales nos parece de la mayor importancia, en la medida en que si las estrategias de política, entre ellas especialmente las productivas, sociales y de educación, no reconocen la base comunitaria, territorial, cultural y de propiedad familiar sobre la cual se asienta mayoritariamente la vida rural, y, por lo tanto, la lógica y racionalidad de su esquema de reproducción social, dichas estrategias no lograrán efectivamente el anclaje requerido ni, por lo tanto, fortalecer tampoco el papel estabilizador social y productivo del campo, incluyendo por supuesto la producción de alimentos y materias primas y por lo tanto la base de la expansión agroindustrial.

### ***El manejo social del campo***

Aquí el gobierno aborda el tema del campo en su dimensión rural y aceptando que trasciende lo agropecuario y reconociendo la participación «*activa de las comunidades en escenarios descentralizados*», teniendo en cuenta consideraciones como la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial, la equidad de género y las especificidades regionales, culturales y étnicas, que se constituyen en parámetros para el diseño de los incentivos y mecanismos de las políticas de desarrollo rural y sectorial. Esto, a nuestro juicio, representa un avance interesante, por lo menos en cuanto al marco para la acción del desarrollo rural se refiere.

En este contexto, el Plan de Desarrollo, como otros Planes anteriores, enuncia una serie de propósitos y de propuestas:

- Que haya una protección razonable para la producción nacional, en un marco de libre comercio y de la OMC, y pensando en la seguridad alimentaria. Por ello, el Plan continuará en el proceso de promoción de las exportaciones.
- Que se haga una focalización regional de las inversiones en función de la reducción de la desigualdad, del ordenamiento territorial y del aprovechamiento del potencial estratégico del campo. En este sentido, respaldará intervenciones a través de: a) acceso a infraestructura básica y vivienda; b) seguridad alimentaria; c) esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural; d) desarrollo científico y tecnológico; y, e) acceso a factores productivos y financieros.
- Que la planeación de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural debe corregir el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola propiciando su recuperación y generando una reforma de las relaciones rurales y por consiguiente del sector agrario, de tal manera que oriente la modernización de las relaciones campesino- agricultura, en los marcos del desarrollo regional y permita cerrar la expansión de la frontera económica.

Dentro del proceso de planificación del desarrollo rural, el Plan concibe la necesidad de promover convocatorias a sectores representativos de la comunidad



rural, el sector privado y entidades públicas territoriales, en cada región, con el objeto de validar los aspectos de ordenamiento territorial, geopolítico y geoeconómico, así como orientar las bases del desarrollo rural partiendo del estudio técnico sobre las ventajas competitivas y los equilibrios de oferta y demanda de factores productivos, materias primas, bienes intermedios y productos finales.

Igualmente, establece la necesidad de orientar proyectos de pequeña y mediana empresa rural, donde se vinculen los sectores industriales y de servicios a las zonas de producción con el fin de crear las condiciones de participación equitativa de poblaciones pobres en la distribución de los beneficios del desarrollo de las actividades rurales, conllevando a que la articulación de la agricultura con otros sectores económicos se constituya en el sustento efectivo de la vida económica, social y democrática del medio rural colombiano.

El Plan hace énfasis igualmente en que es necesario eliminar las causas de los desequilibrios económicos y sociales regionales, mediante la atención diferenciada al medio rural especialmente en las regiones más vulnerables. Para ello se tendrían en cuenta los siguientes aspectos:

- Zonas actuales y potenciales aptas para la producción agropecuaria y ubicación actual de pequeña, mediana y gran propiedad.
- Zonas protectoras y de conservación ambiental.
- Zonas de nivel máximo de riesgo: inundaciones y deslizamientos, sismos y sequías.
- Las zonas de explotación de recursos naturales no renovables.
- Áreas ocupadas por obras de infraestructura como vías y servicios públicos actuales y proyectados.
- Áreas urbanas, peri-urbanas y rurales.
- Áreas turísticas y de planes de vivienda.

El Plan establece que en estas zonas se elaborarán planes quinquenales de desarrollo rural y reforma agraria que armonicen las políticas macroeconómicas, sectoriales y las particularidades del desarrollo de la región e identifiquen los instrumentos a impulsar.

Con todo el respeto que nos merecen las consideraciones y enunciados gubernamentales, este ejercicio no pasa de ser un recetario de acciones nominales para resolver un conjunto de problemas, los cuales se constituyen en la herencia que los gobiernos van retomando período tras período, con lo que siguen recreando un «renovado» diagnóstico para una «vieja enfermedad». No hay pues una clara estrategia económica y de crecimiento que contemple instrumentos definidos de acción para abordar los problemas que subyacen en el marco de esos propósitos, instrumentos esos referidos fundamentalmente a inversión pública y privada, de tal manera que se genere un modelo de desarrollo rural<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> El CONPES mismo, en su documento (p. 89) insiste en que el desarrollo del campo requiere manejo económico y social y por lo tanto debe formar parte central de la estrategia de crecimiento y

No se toca, por ejemplo, el estructural problema de la concentración de la tierra y de otros medios de producción como factor de inequidad social, sugiriendo solo paliativos, necesarios pero no suficientes, tales como el mejoramiento de vivienda, la adecuación de tierras y la formación de alianzas productivas, entre otros. En el Plan, el concepto de Reforma Agraria pareciera que surge de nuevo como un manido tema que nunca pierde su vigencia, y nada más que eso. Igual sucede con lo relativo al crédito para pequeños productores rurales, sin que se planteen soluciones de fondo que permitan que los recursos lleguen efectivamente a esos niveles.

El problema de fondo sigue siendo el acceso a la tierra por parte de los productores. Un sistema de adquisición de tierras dentro de un esquema comercial, por ejemplo, constituye, como lo expresaba un Representante a la Cámara, un *«premio a once mil propietarios que concentran la propiedad de este recurso»* y, por lo tanto, el aforo de tierras debería estar por debajo de los costos de oportunidad que jalonan las rentas cocaleras, cuya influencia de manera paulatina, según estimaciones de un gremio importante de los agricultores, está irrumpiendo en nuevos escenarios como Urabá, el sur del Tolima, Santander y aun en la zona cafetera, fruto todo ello del desempleo y la falta de otras oportunidades productivas.

Otro flanco importante en relación con el acceso a la tierra es lo que tiene que ver con la titularidad. Hay zonas en Colombia donde hay ocupación y posesión pacífica de tierras antes baldías, que podrían incorporarse a un esquema de Reforma Agraria si se diera facultad a los Departamentos para llevar a cabo este proceso de titulación.

Por fortuna, algunas acciones que actualmente emprende el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se ven más claras en cuanto a enfoque y, de hecho, hay en ciernes decisiones encaminadas a la solución de problemas neurálgicos del entorno rural, como por ejemplo lo relativo a la extinción de dominio de tierras en poder del narcotráfico, la adecuación de tierras, el fortalecimiento de proyectos de riego a través de gestión de los usuarios, y la llamada de atención sobre las negociaciones con el ALCA en cuanto a productos agropecuarios sensibles, entre otros.

### ***La educación en el campo***

La única alusión que el Plan hace del problema de la educación rural está dentro de la sección llamada Revolución Educativa, cuando se habla de 60.000 cupos rurales más en los niveles básicos y medios. Esto nos lleva a pensar que no existe un enfoque sobre la educación en el campo y para el campo que responda a las necesidades sociales y productivas del entorno rural.

---

no *«solo de una política compensatoria de equidad social»*, tal como superficialmente lo enfoca el Plan.

La educación en el campo y para el campo, si bien debe contemplar aspectos de carácter universal para el desarrollo humano, en su contenido debe incluir una formación que procure el desarrollo de competencias técnicas y laborales para el mejor aprovechamiento de los recursos en el medio rural, puesto que la educación mal enfocada puede pervertir la esencia de la estabilidad rural, sacando a los jóvenes, por ejemplo, del entorno y enviándolos a engrosar masivamente las filas del desempleo urbano<sup>26</sup>.

Hay que recordar, por ejemplo, *«que las niñas y jóvenes del campo casi siempre participan activamente y con sus padres, en la producción de la finca familiar. Por lo tanto resulta preocupante que todavía se insista en transplantar a los centros de educación localizados en regiones rurales los modelos de la educación tradicional sin considerar las necesidades reales que ahí se expresan...»*<sup>27</sup>.

En este sentido, la función de educación, capacitación y extensión debería asignarse a los profesionales del campo, independientemente de su especialidad, de tal manera que sean ellos los que formen a los jóvenes productores rurales, pero pensando en el contexto familiar al cual éstos pertenecen, a fin de que los resultados de la formación beneficien integralmente al grupo.

En este sentido, es interesante observar cómo los gobiernos de Brasil y Chile avanzan en la aplicación de políticas integrales de Estado en relación con el manejo de esta tradicional entidad cultural-económica-política que es la agricultura familiar<sup>28</sup>.

### ***El campo en el marco del objetivo de brindar Seguridad Democrática***

El Plan se refiere tangencialmente al campo cuando, en la sección 2: *Combate al Narcotráfico y al Crimen Organizado*, en el componente de *Desarticulación del proceso de producción, comercialización, y consumo de drogas*, habla, además de del control con aspersión de los cultivos ilícitos, también de la modalidad de erradicación voluntaria, articulada ésta con los programas de desarrollo alternativo tales como proyectos forestales, restauración del bosque y prestación de servicios ambientales, bajo el esquema de subsidios condicionados a la erradicación.

---

<sup>26</sup> Bagés F., Balcázar A., Rojas M., y Roldán D. «Sugerencias sobre Política de Extensión para América Latina y el Caribe», Mimeo, IICA, Abril 2003.

<sup>27</sup> *«El discurso educativo tradicional, de por sí inadecuado para la formación que hoy reclaman las niñas y los jóvenes del mundo resulta, con mayores razones, inútil para los jóvenes del campo. Estos necesitan soluciones técnicas modernas que les faciliten permanecer en su pueblo natal y contribuir, desde la finca de sus padres o desde las que puedan organizar en asocio con sus vecinos y amigos, a que los ingresos económicos locales aumenten...»*, ver Magisterio Rural, *Opiniones sobre educación rural*. Contacto: [magisteriorural@hotmail.com](mailto:magisteriorural@hotmail.com).

<sup>28</sup> Ver información en <http://www.incra.gov.br/fao/l2p2.htm>; <http://www.incra.gov.br/sade/default.Asp>; <http://www.minagri.gob.cl>.

Aquí surge el gran interrogante sobre si es en esas zonas marginales, que deberían estar destinadas fundamentalmente al desarrollo de la biodiversidad, es donde habría que adelantar este tipo de programas. Esas zonas de colonización forzada que devienen en la organización de cultivos ilícitos son resultado de los grandes movimientos de concentración y de apropiación de tierras y de desempleo en el interior y en la costa del país, hechos que han llevado históricamente a desplazamientos humanos en busca de oportunidades de subsistencia. No tiene ningún sentido, creemos, que habiendo tierras no marginales susceptibles de ser incorporadas a la actividad agropecuaria, se vayan a fomentar proyectos productivos totalmente aislados y con grandes limitaciones desde el punto de vista de la viabilidad de comercialización y de la conectividad con las zonas rurales y urbanas del país. Además, se puede demostrar que estos últimos factores de inestabilidad son los que llevan a la reincidencia en las prácticas de siembras ilícitas.

Por supuesto que no es tarea fácil, política y económicamente, reubicar a esos núcleos poblacionales y reconstruir o fortalecer tejido social en otras zonas, especialmente cuando el conflicto social está a la orden del día. El dilema está en reconocer cuáles serían los costos y beneficios sociales de una u otra alternativas.

### ***El campo en el marco del objetivo de Crecimiento Económico y Generación de Empleo***

Dentro de la actividad económica del país, la participación porcentual en el PIB de uno de los más importantes subsectores del entorno rural, el «Agropecuario, silvicultura, caza y pesca», es actualmente del 14,6%<sup>29</sup>. En el sector rural colombiano se asienta una población aproximada de catorce millones de habitantes, que representa cerca de la cuarta parte de la población total colombiana. El número estimado de empleos es de 4.680.000, lo que implica la existencia de cerca de 600.000 desempleados en el campo colombiano<sup>30</sup>. En la década de los noventa, el sector creció en promedio a una tasa anual del 1,5%, algo que es a todas luces insuficiente para la generación de empleo en este sector.

De acuerdo con la SAC, en esta década los cultivos de ciclo corto estuvieron prácticamente estancados, el café tuvo un crecimiento negativo en promedio, los cultivos permanentes crecieron lentamente y el sector pecuario se expandió impulsado por la avicultura.

Desde el punto de vista del comercio exterior, teniendo en cuenta el ámbito de la OMC que incluye agricultura y agroindustria, durante la última década la balanza comercial agropecuaria sufrió un gran deterioro. Las importaciones agrarias se incrementaron en un 281%, en cambio las exportaciones en solo 23%. Las importaciones estuvieron jalonadas por el maíz amarillo, el frijón, la soya, el aceite

---

<sup>29</sup> Ver DNP, « Situación actual y Perspectivas de la Economía » Abril, 2003.

<sup>30</sup> Información de la Sociedad de Agricultores de Colombia presentada en las *Tertulias sobre el Plan de Desarrollo* de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

de soya, la cebada y el algodón sin cardar. Las exportaciones más importantes fueron las de café, banano, flores, azúcar, camarones, atún y cigarrillos de tabaco rubio.

En relación con la posición del gobierno en cuanto a la política comercial, el Plan de Desarrollo registra lo siguiente:

- Que se buscará que el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) sea equilibrado, elimine barreras innecesarias al comercio de bienes y servicios, permita una apertura en los mercados de contratación pública, y cuente con una mayor disciplina en las ayudas internas para los productos agrícolas.
- Que se buscará que las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) estén orientadas a lograr una reforma al comercio mundial de productos agrícolas y la eliminación del escalonamiento y picos arancelarios, entre otros.
- Que se harán esfuerzos dirigidos a consolidar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y otras naciones y que, en este sentido, se adelantará la negociación para la conformación de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y que Colombia profundizará los acuerdos con Centroamérica y el Caribe con el fin de asegurar una mayor presencia en esa región.
- Que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo participará activamente en la difusión y capacitación sobre los nuevos beneficios arancelarios y en la identificación de productos y compradores potenciales derivados de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) de los Estados Unidos.
- Que se continuarán los procesos de promoción de exportaciones agrícolas, brindando una protección razonable a la producción agropecuaria y fortaleciendo la inteligencia de mercados, dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio.
- Que, con el fin de facilitar y promover un lenguaje común internacional en el marco de las disposiciones aduaneras, las modificaciones que introduzca el Gobierno Nacional al Régimen de Aduanas se efectuarán con sujeción a las recomendaciones, prácticas y directrices sugeridas o establecidas en el Convenio Internacional de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.

¿Quién no podría, en general, estar de acuerdo en general con esos maravillosos propósitos? Sin embargo, las pretensiones parece que pueden rebasar las posibilidades reales de acción que tiene el país. Quizás hubiera sido preferible no apostarle a tantas ilusiones y concentrarse en puntos neurálgicos como el ALCA y la Comunidad Andina, así como en la promoción de exportaciones agrícolas y en el alcance de la protección razonable a la producción agropecuaria y del fortalecimiento de la inteligencia de mercados que se pretenden implementar.

La Comunidad Andina siempre ha estado en cuidados intensivos, y las fuerzas centrífugas en su interior son cada vez más jalonadoras: Bolivia está más del lado

del MERCOSUR; Perú se mueve al vaivén de sus propias conveniencias; Ecuador navega por los mares de la dolarización y Venezuela estaría más dispuesta a negociar con Brasil, su gran vecino. Las decisiones del Tribunal Andino son prácticamente ignoradas en la práctica por la comunidad. Se escuchan, además, propuestas para pensar más en un mercado de libre comercio que en las pretensiones de tener una unidad aduanera.

Mientras Argentina y Brasil decidieron que negociarán juntos el ALCA, la Comunidad Andina se debate aun con el tema en el marco de contradicciones entre los Ministros de Agricultura y de Comercio Exterior.

El ALCA es visto por muchos como una amenaza real al campo de muchos países latinoamericanos, especialmente cuando la mira americana está puesta en superar barreras para acceder al gran mercado de más de 450 millones de habitantes de Centro y Sur América, precisamente a partir de la consolidación del ALCA. Sin embargo, Estados Unidos expresamente ha excluido de las negociaciones en el ALCA al tema de los subsidios agrícolas, uno de los que más reclamamos despierta en el MERCOSUR, pues insiste en que este tema debe ser negociado en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), puesto que la expectativa americana es la de que los europeos y los japoneses deben hacer lo mismo, y eso es sólo posible en el marco de la OMC. Esto, por supuesto, entrará con seguridad las negociaciones agrícolas en este escenario del hemisferio sur

No hay duda de que la coyuntura comercial es muy compleja. Por ello el país debería empeñarse más en diseñar incentivos para que la productividad del campo y la baja de costos, junto con la modernización de la infraestructura pertinente, sean la prioridad en la antesala de la inevitable profundización hemisférica de la globalización

De nuevo, dentro de las políticas de Crecimiento Económico y de su asociada, la Generación de Empleo, el Plan no contempla ni visualiza una posición clara y explícita en relación con la acción gubernamental para intervenir en el entorno rural. El entorno rural no solo participa de la tragedia social de la miseria y el desempleo en Colombia, sino que, dada la estructura y alcance del conflicto social, su atención sería un puntal para lograr estabilidad social.

La generación de empleo en el sector rural tiene que estar enmarcada en las características socioeconómicas de ese entorno. Ya se ha dicho anteriormente que lo rural trasciende lo meramente agropecuario, y, por lo tanto, dirigiendo la estrategia hacia el fomento de actividades locales funcionales a lo agropecuario, articuladas entre sí en términos de encadenamientos productivos y de servicios<sup>31</sup>, podría lograrse la ampliación de una base poli-productiva que ayudase a afianzar el tejido

---

<sup>31</sup> Un primer rasgo importante de las economías de aglomeración o *clusters*, podría ser aquí pertinente, en el sentido de que este tipo de organización espacial estaría conformado por subconjuntos de empresas que se complementan entre sí en la medida en que ellos ofrecen productos y servicios que constituyen eslabonamientos hacia delante y hacia atrás y que sugieren un escenario de insumo-producto.

social rural. De igual manera, el esquema de empleo bajo las formas del cuidado del bosque y de la generación de agua tiene que ser incorporado a este núcleo de actividades rurales. Todo esto a partir de la caracterización a nivel local de los recursos para desarrollar los programas de fomento.

Esto requiere, por supuesto, contar con información amplia y precisa acerca de las potencialidades de una determinada localidad, de manera tal que se puedan proyectar acciones y ejecutar políticas, realistas y pragmáticas, en relación con su desarrollo. Para muchos, esta caracterización implicaría acciones en la dirección de lo que podría denominarse un ordenamiento territorial.

El gran cambio que se requiere es, entonces, concebir la ruralidad como sinónimo de nuevas oportunidades para el país, a partir de la incorporación de *«concepciones de calidad de vida y medio ambiente favorable, de la cual carecen las grandes concentraciones urbanas; invocando las posibilidades que ofrece para corregir los equilibrios territoriales y regionales; imaginando el potencial multiuso de los espacios rurales, en la apuesta estratégica de un nuevo turismo nacional e internacional, en la multiplicidad de lugares de descanso urbano, en la localización de agroindustrias y empresas de servicios, en el desarrollo de la artesanía, pesca, etc.»*<sup>32</sup>

Entre otras cosas, y articulado a lo anterior, una forma de darle concreción a la descentralización es dirigir la mirada a la organización social, económica y política de la localidad, que es la célula del desarrollo del entorno rural. Lo local lo entendemos como aquel entorno cuya dimensión espacial y poblacional tiene sus límites en el alcance de los problemas e intereses comunes de la vida cotidiana familiar y económica que afectan y congregan a sus habitantes, y en función de los cuales sería viable para éstos últimos tomar decisiones, realizar acciones y establecer veeduría y control ciudadano. *«Es allí, creemos, donde se expresa en muchos aspectos el elemento más homogéneo dentro del conjunto de la diversidad y donde se puede ejercer con mayor grado de democracia, por parte de los sujetos sociales que la componen, la facultad decisoria de asignación de recursos en los temas pertinentes a su entorno y a sus propias necesidades»*<sup>33</sup>.

Para terminar, si el gobierno hubiera profundizado lo suficiente en los instrumentos y alcances de los propósitos expuestos, hubiera podido desvirtuar la idea generalizada de que, durante las últimas décadas, en Colombia los Planes de Desarrollo se esbozan fundamentalmente para cumplir simplemente con un requisito constitucional.

---

<sup>32</sup> Refiriéndose a un estudio de Jorge Echenique titulado *«Análisis Prospectivo de la agricultura chilena»*, en el artículo *«A partir del Territorio»*, revista *El Campo* del periódico *El Mercurio*, Santiago de Chile, lunes 24 de julio de 2000.

<sup>33</sup> Roldán, D. *«El Estado, herencia cultural y perspectiva de lo local en la economía colombiana»*, Documento de Trabajo n° 2, CEGA, Abril 2000, p. 44.

## Bibliografía

- BAGES, F., BALCAZAR, A., ROJAS, M., y ROLDAN, D. «Sugerencias sobre Política de Extensión para América Latina y el Caribe», Mimeo, IICA, Abril 2003, 15 páginas.
- CONPES; «*Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo 'Hacia un Estado Comunitario' 2002-2006*», CONPES Editorial Guadalupe Ltda., Bogotá, Febrero 2003.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, «Evaluación del proyecto de Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un estado comunitario», Bogotá, Imprenta Nacional, Marzo 2003.
- DNP, «Situación actual y Perspectivas de la Economía», *Boletín Trimestral de Prensa*, Abril, 2003. Portal DNP: <http://www.dnp.gov.co>.
- DNP, «Proyecto de Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario», Septiembre, 2002.
- ECHEVERRI, R. «Colombia en transición; de la crisis a la convivencia: una visión desde lo rural» Misión Rural, Informe Final, IICA, Tercer Mundo Editores, 1998.
- ECHENIQUE, J. «*Análisis Prospectivo de la agricultura chilena*», en el artículo «*A partir del Territorio*», revista *El Campo* del periódico *El Mercurio*, Santiago de Chile, lunes 24 de julio de 2000.
- MEJIA, R. «*Situación y perspectivas del desarrollo agropecuario y rural en Colombia*», Presidencia de la Sociedad de Agricultores de Colombia, Seminario «Situación y perspectivas del desarrollo agropecuario y rural en Colombia», Oficina regional de la FAO, Santiago de Chile, 17 al 19 de Julio, 2002.
- Periódico *LA REPUBLICA*, Edición digital de Noticias Economía en Red, Mayo 7/2003. <http://www.economiaenred.com>.
- Revista *EL CAMPO*, «A partir del Territorio», periódico *El Mercurio* Chile, Edición electrónica, lunes 24 de Julio 2000.
- ROLDAN, D., «Algunas reflexiones sobre el enfoque institucional del Desarrollo Rural Integrado: Implicaciones del Programa DRI en Colombia», en *Boletín Socioeconómico* n° 19, CIDSE Univalle, 1989.
- ROLDÁN, D. «El Estado, herencia cultural y perspectivas de lo local en la economía colombiana», Documento de Trabajo n° 2, CEGA, Abril 2000, 58 págs.
- ROLDÁN, D. «*Elementos para una caracterización de la actividad económica en el medio rural*», Documento de análisis no publicado, 2002, 21 págs.
- SALUD COLOMBIA, «Editorial», n° 72, Marzo-Abril 2002. <http://www.saludcolombia.com> SENADO DE LA REPUBLICA, «Boletín de prensa. Oficina de información y prensa, Senado de la República», Jueves 20 de Marzo 2003.