



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

Las incoherencias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) frente a la construcción de la Paz estable, duradera y con justicia social en Colombia

Julisa Pilar Ramos Quintero
Abogada e investigadora social

La terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera, bandera del plan de gobierno del segundo mandato Santos, pilar de la Política de gobierno para este periodo y eje del Acuerdo general establecido en la mesa de negociaciones con las FARC, pasa por la necesidad y la responsabilidad ineludible de pensar y actuar en coherencia con ese propósito y ello requiere enfoques y políticas públicas consecuentes con el proceso de transición, adecuación y transformación que el país requiere, respondiendo a las necesidades reales de cambios en todos los niveles de la sociedad colombiana.

Más allá de la inclusión textual de los acuerdos parciales en las políticas públicas y en la legislación vigente para este periodo de gobierno, es claro que buena parte de lo acordado parcialmente en la mesa de la Habana está sustentado en la carta de Derechos postulada en la Constitución de 1991 y leyes vigentes como la ley 160 de 1994 y la 1448 de 2011, en suma, en el histórico y frustrado propósito de consolidar un Estado Social de Derecho con garantías democráticas y goce efectivo de los Derechos Humanos para toda la población, apuesta liberal producto de los acuerdos de paz de los 90. Por ello resulta incoherente e insostenible social y políticamente, seguir postergando indefinidamente las transformaciones y reformas democráticas y sociales que el país reclama.

En el marco de la coyuntura de paz en los 90 y de los avances en la democratización del régimen político alcanzados con la nueva constitución de 1991, la sociedad y las ideas reformadoras chocaron de frente con la política económica y social enmarcada por la misma constitución y ejecutada por el gobierno de turno en respuesta a la directriz neoliberal, y con el recrudecimiento y degradación de la guerra que consolidó el proyecto paramilitar y limitó notoriamente la movilización social y la implementación de políticas sociales, que permitieran mínimos de vida digna para las mayorías.

Las dinámicas del despojo y acaparamiento de tierras, la apertura y entrega del sector servicios al capital multinacional, la financiarización de la vida cotidiana, el ciclo de privatizaciones y los pilares de la reprimerización de la economía en general, conformaron el contexto socioeconómico y político de la última década del siglo XX y las bases de proyecto de país que viniera a consolidarse durante

los dos gobiernos de Uribe Vélez y el primer gobierno de Santos. Las propuestas actuales del gobierno en materia económica y política no nos muestran que exista una ruta distinta, por el contrario, el PND profundiza el modelo de desarrollo actual y continúa postergando la realización efectiva de los derechos contradiciendo la retórica que sustenta el mismo Plan desde sus bases.

Precisamente, en la Introducción de las bases del Plan, se afirma que el PND 2014 – 2018 soportará “tanto la materialización de los eventuales acuerdos de paz, como la construcción de los fundamentos para una paz sostenible”; De igual forma se asegura que “...este Plan Nacional de desarrollo es el producto de la convicción del gobierno de llevar a cabo las reformas necesarias para consolidar la paz... reformas (que) se deben hacer, con o sin acuerdo con los grupos insurgentes”; estos objetivos, que expresamente introducen las bases definitivas del Plan, nos señalan que en políticas públicas y planeación del desarrollo, la construcción de la Paz comienza antes, durante y posterior a la terminación del conflicto armado y que el sustento para esa construcción debe empezar a reflejarse en las políticas, planes de desarrollo, programas y presupuestos destinados para ese fin, situación que no se vislumbra en la planeación para el desarrollo de los próximos cuatro años, años en que se apuesta por una salida negociada y por la construcción de paz con justicia social.

Las incoherencias del Plan Nacional de Desarrollo con la Paz

La experiencia nos indica que la terminación de un conflicto armado es apenas uno de los elementos en el proceso de construcción de la paz; más allá de lo que pueda ser acordado en la Habana y en las negociaciones con el ELN (y eventualmente con el EPL), y de reconocer y apoyar la firma de los acuerdos, es necesario reconocer también, que ahí no se resuelven los conflictos estructurales (económicos, culturales, sociales) que subyacen a la guerra y que la guerra hereda a la sociedad que la ha vivido. Por esto, una política de Paz no puede ni debe limitarse a los acuerdos de terminación del conflicto armado, debe asumir integralmente las distintas dimensiones del conflicto y para ello es fundamental una planeación de la economía y del desarrollo coherente y concreta que sustente tanto la implementación como el proceso de construcción de la Paz.

Lamentablemente ese sustento no está contenido en el actual PND. Como lo veremos de forma general y sucinta, este Plan de desarrollo, además de partir de una primera gran incoherencia entre lo sustentado en las bases y lo plasmado en el articulado, refleja las distancias y contradicciones entre la política de paz que enmarca las negociaciones para la terminación del conflicto armado con la insurgencia y las políticas internas necesarias para la construcción de una paz sostenible y con justicia social para todas y todos los colombianos.

El PND, en materia de paz, está colmado de falencias e incoherencias en distintas áreas y sectores, que no solo no reflejan una voluntad política y un proceso real de construcción de paz, sino que además, profundiza en un modelo de desarrollo y en políticas socioeconómicas que restringen la participación y el goce efectivo de los Derechos económicos, sociales, ambientales y territoriales de la población, condiciones fundamentales para la paz.

Pero el Plan también está colmado de intencionalidades; frente a la incoherencia con las necesidades y demandas reales del pueblo colombiano, se ubica la clara coherencia del PND con la lógica de acumulación actual y con la paz que algunos sectores de la sociedad colombiana, de la política interna y externa y de la economía transnacional proponen y necesitan; en el Plan se incorporan reformas sectoriales de gran envergadura que resultan abiertamente inconstitucionales y se siguen abriendo los caminos para el ajuste estructural e institucional del Estado en favor de la inversión extranjera y en contra de la posibilidad del desarrollo productivo nacional y de economías propias, situando al país, de la mano con los TLC, como un productor de materias primas de un lado y como una gran comercializadora del otro, y a la construcción de la paz con justicia social y vida digna, como un anhelo y una necesidad prácticamente irrealizable.

Incoherencias entre una política de paz participativa, sostenible y con justicia social y el PND

El PND consolida y profundiza la visión de paz para la seguridad y la confianza inversionista y el papel central del modelo empresarial como eje para la transformación del campo y la superación de las brechas sociales y regionales, en una nueva apuesta neoliberal por la reestructuración institucional y el desarrollo basado en la competitividad y la inclusión productiva. El Plan concibe la paz como orden, apertura hacia la modernidad y prosperidad; el énfasis de esta mirada está en que la Violencia e inseguridad afectan la calidad de vida de la población y desestimulan la Inversión impactando el crecimiento económico. En este punto, es reiterativa la referencia a la confianza inversionista como condición de la construcción de Paz, visión que se refuerza con los referentes teóricos en los que se basa la concepción de Desarrollo, claramente centrada en la lógica neoliberal y de la mercantilización de la naturaleza.

En materia política ni las bases, ni el articulado contemplan nominalmente ni sustancialmente las necesarias transformaciones en relación con la participación política ni las garantías para la oposición. Se refiere a la participación ciudadana en algunos ámbitos de la política pública, más bien de forma instrumental, pero desconoce la centralidad de la crisis política y democrática en el origen y permanencia de la violencia. Es así como el documento Eje “Colombia en Paz”, pilar del PND, no introduce los debates sustanciales limitándose a una referencia general en relación el ejercicio del poder político: mejorar gobernabilidad y buen gobierno. Pese a que en las bases la Paz es definida como un proceso amplio y participativo, basado en el diálogo plural, intersectorial, con comunidades y organizaciones sociales, primero no concreta ni profundiza en los mecanismos de ampliación de la democracia y la participación, haciendo evidente esta falencia con los indicadores y metas propuestas para la construcción de una paz estable y duradera.

Los enfoques político-económicos y el marco conceptual que orientan el pilar de Paz en el Plan, se fundamenta en la modernización y eficacia del Estado, desde la perspectiva neoliberal del crecimiento económico y verde. Los enfoques generales del Plan: enfoque territorial, enfoque de Derechos, enfoque de resultados, visión de desarrollo humano integral y formación de capital humano

y visión de desarrollo sostenible bajo el “manto” del crecimiento verde, se basan en el uso y gestión eficiente de los recursos, la promoción de la inversión y de la innovación en relación directa con el “capital natural”.

En el mismo sentido se busca “propiciar las condiciones necesarias para la innovación, la inversión y la competencia, que pueden hacer surgir nuevas fuentes de crecimiento económico congruentes con los ecosistemas adaptables” (OCDE 2011); todo ello bajo los estándares de la OCDE y la visión de proyección de largo Plazo de la Agenda desarrollo post 2015. Surgen frente a esta visión de Paz distintos interrogantes y posturas que por supuesto no fueron consultadas con la población y menos aún con los movimientos y organizaciones sociales, algunas de estas preguntas, desde distintas visiones de país, podrían ser: ¿es el capitalismo verde la salida para la sostenibilidad, la sustentabilidad y la soberanía que garanticen una paz estable y duradera? ¿Pueden la competitividad y el empresariado resolver la desigualdad estructural entre las regiones? ¿La inversión extranjera aportará en la construcción de una paz con justicia social y vida digna? ¿Lo ha hecho hasta ahora? ¿Cómo debe regularse y controlarse esa inversión y hacia dónde se deben destinar las rentas si hablamos de paz con justicia social? ¿Cuál es el papel de las empresas y el capital extranjero en la agudización del conflicto y cuáles sus responsabilidades? ¿Estamos forjando una economía para la paz o dando continuidad a una economía para la guerra?

Estas preguntas hacen necesario volver a insistir en algunos aspectos que deben evaluarse si se quiere verdaderamente pensar en una economía para la paz y unas políticas de desarrollo coherentes con ella: el primero, es el pago de la deuda y la necesidad de revisar los mecanismos, lógicas y consecuencias que este gasto entraña en lo social (solo en el presupuesto para 2015 casi 50 billones de pesos van a pago del servicio de la deuda de los cuales 19 billones corresponden a intereses); otro aspecto es la política tributaria para la Paz en clave de equidad y redistribución de la riqueza, “endureciendo” los impuestos a los capitales golondrina y al capital extranjero y eliminando las exenciones tributarias a las empresas que explotan los bienes comunes de la nación así como al sector financiero. También, teniendo en cuenta los índices de concentración de las tierras y el usufructo del suelo y el subsuelo para la acumulación privada, en gran parte foránea, debe implementarse la tributación para los grandes propietarios y las grandes inversiones en agroindustria y otros sectores.

Finalmente se insiste en la revisión del presupuesto asignado a defensa y policía que mantienen su partida por encima de trabajo y salud y por supuesto de Ambiente y Desarrollo (en el presupuesto 2015 lo supera 56 veces) y del sector agropecuario. Esta incongruencia en la política social para la Paz se evidencia además en un PND nominalmente para la educación y la equidad como condiciones básicas para la construcción de paz estable y duradera pero con una política social asistencialista y sin abordaje estructural, que incluye además una contrarreforma a la salud (desconociendo la salud como un derecho y el enfoque de determinantes sociales) y en la carencia de políticas diferenciales, claras y concretas.

La Paz Territorial propuesta en el PND es incoherente con la propuesta de paz territorial del gobierno y con las necesidades de los territorios

La política de paz territorial con participación, consulta a las comunidades, atendiendo modelos de producción propios y economías solidarias, el reconocimiento de propuestas de ordenamiento territorial nacidas de las comunidades como los territorios agroalimentarios, las ZRC, las economías familiares y campesinas, se está discutiendo ,no solo en la mesa de la Habana sino en las mesas de concertación y negociación que las organizaciones y movimientos sociales vienen adelantando con el gobierno, e incluso, algunos de estos lineamientos han sido postulados por el gobierno nacional a través del alto comisionado para la paz en su política de paz territorial, sin embargo, ni siquiera desde el enfoque de la política de paz del gobierno, se encuentran reflejados en el PND.

El criterio de participación en la planeación, caracterización y respuestas a las necesidades diferenciales de cada territorio se invisibiliza en el PND, aún más si lo observamos desde lo avanzado en los acuerdos, y deja en manos de las necesidades del desarrollo económico, la competitividad y la intervención de modelos empresariales como impulsores del desarrollo de las regiones, el crecimiento y la superación de brechas.

La participación de la comunidad en la producción pero también en el ordenamiento del territorio y la protección del ambiente exigida por las comunidades, consagrada en sus planes de vida, e incorporada en los acuerdos parciales, reconoce el valor de uso que las comunidades locales han dado a los bienes naturales y los conocimientos que han construido colectivamente sobre ellos; esta visión es abiertamente incompatible con la propuesta del crecimiento verde, que entre otros elementos centrales de su estrategia promueve el posicionamiento de los Derechos de propiedad intelectual “esencial para alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías, así como la facilitación de la inversión extranjera directa y el otorgamiento de licencias” (OECD 2011) y la dinámica de los servicios ambientales y el pago por contaminar. En un país diverso biológica y culturalmente como Colombia, estas disposiciones no solo atentan contra el carácter público de los bienes naturales sino contra los Derechos fundamentales y colectivos de las comunidades negras, indígenas y campesinas. Estas medidas ya se han venido incorporando a la legislación vigente con las leyes de semillas y de propiedad intelectual que sustentan legalmente los TLC.

De otro lado la superación de brechas regionales y entre lo urbano y lo rural se centra, en el PND, en la infraestructura para la competitividad y la inclusión productiva, nuevamente desde una visión de articulación a la economía mundial y en concreto a las demandas del mercado mundial TLC y al crecimiento económico, por encima de la construcción de modelos de desarrollo y productivos, que sin negar la articulación a la economía global, prioricen el desarrollo local con justicia social y la garantía de una política integral de Derechos Humanos para las regiones y territorios.

Un enfoque territorial coherente desde el PND, debe pasar por atender fundamentalmente los diferentes contextos socioculturales y ambientales que

conforman el territorio y la participación de las comunidades en la definición del Desarrollo local y regional. Para ello se requiere garantizar y ampliar la participación de las comunidades locales en la definición de su desarrollo y de las economías en su territorio, garantizar los mecanismos de participación consagrados en la Constitución de 1991 y reconocer los procesos participativos locales en materia de planeación y presupuestación participativa, escenarios de participación neurálgicos en los acuerdos 1,2 y 3 de la Habana. Se debe garantizar explícitamente el Derecho a la participación de las comunidades en las decisiones que afecten su vida material, cultural, socioeconómica y ambiental a través de la consulta popular, los referendos revocatorios o aprobatorios y la consulta previa para los grupos étnicos, además, por supuesto, de garantizar y respetar su derecho a la movilización y la protesta.

En el nivel de integración institucional y regional propuesto en el PND no se incorporan las garantías al derecho de participación y decisión de las autoridades locales frente a la implementación de proyectos de Desarrollo que puedan afectar ambiental, cultural y socio económicamente a los territorios y poblaciones, en cumplimiento de la obligación del gobierno de establecer mecanismos de participación eficaz y activa de las autoridades territoriales mediante la aplicación de los principios de concurrencia, coordinación, subsidiaridad consagrados en el art 288 de la CN, garantizando la aplicación de forma inmediata la sentencia c123/14 de la Corte Constitucional. Se debe evaluar seriamente el art 47 correspondiente al trámite de proyectos de interés Nacional y Estratégico PINES amparados en la declaratoria de utilidad pública e interés social pues afecta la adjudicación de baldíos a sujetos de reforma agraria en los términos de la ley, las zonas ambientales (solo se remite a ANLA) y los derechos de grupos étnicos (no establece consulta previa) y comunidades campesinas, entre otros.

Frente a la distribución y asignación de recursos, el enfoque territorial del Plan de Desarrollo se centra en instrumentos como los contratos Plan y las Alianzas Público Privadas para el desarrollo de proyectos, manteniendo una visión administrativa, presupuestal y fiscal centralizada en torno a transferencias condicionadas con ejecución regional. En concreto se maneja un enfoque de centralización política, normativa y fiscal y descentralización operativa gradual.

Temas estructurales y fundamentales para la terminación del conflicto armado y la construcción de Paz territorial son manejados de forma tangencial; nos referimos a los conflictos por el uso y tenencia de las tierras, el acceso a bienes públicos (más allá de la infraestructura vial y para la competitividad), las formas asociativas comunitarias y de economía solidaria (que no son contempladas) como bases concretas para la construcción de una paz territorial.

En conclusión la planeación de la economía y el desarrollo en una agenda de transición y en la etapa de implementación de los acuerdos pasa por enormes retos: la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que confronte la concentración de la riqueza y los bienes comunes y supere el modelo primario exportador, replanteando, en consecuencia, el extractivismo como sustento social y económico del país; la reforma política que garantice la participación de las comunidades en las decisiones públicas, respete proyectos de país diversos

y permita la oposición sin represión y exterminio; la infraestructura administrativa y política para una paz con transformaciones reales; la verdad, justicia y reparación a las víctimas; el paso de la seguridad para la guerra a una seguridad para la paz y la solución de los profundos y estructurales conflictos por el uso y tenencia de la tierra, los territorios y la biodiversidad, entre otros que transversalizan cualquier posibilidad real de construir el escenario y los hechos que permitan “concretar” la paz que Colombia necesita, una paz con justicia social y democratización.

Edición 447 – Semana del 22 al 28 de mayo de 2015