

*La planificación del desarrollo: ¿problema económico, político o jurídico?**

Constanza Blanco Barón**

Recibido: junio 4 de 2013
Aprobado: septiembre 9 de 2013

Resumen

Colombia tiene una larga tradición en la planificación del desarrollo. En el proceso se ha dirimido el conflicto entre lo político y lo técnico en favor de lo político; a la vez que las metas de crecimiento y estabilidad han estado por encima de la política social, se empiezan a desarrollar asuntos como sostenibilidad, prevención de riesgo en lo ambiental, fortalecimiento de la democracia participativa, autonomía y desarrollo de las regiones y superación de la pobreza, y se establecen normas jurídicas para hacer obligatorio su cumplimiento. Aunque el concepto de desarrollo humano ha permeado el proceso, no ha sido el primordial, y la problemática que pretende resolver, en el fondo, es la misma que más de doscientos años atrás, cuando se reconocía que teníamos un país rico en recursos, pero con una población llena de carencias, lo que hacía que el objetivo fuera el de generar empleo que otorgue ingresos.

Palabras clave: planificación del desarrollo; ley del plan; la vivienda social en la planificación del desarrollo.

* Producto de la investigación terminada en 2012 cuyo objetivo fue hacer seguimiento a los planes de desarrollo expedidos por las diferentes administraciones dentro de modelos de Estado especificados. Esto dentro de la línea de investigación de Aplicaciones del AED, y dentro del Grupo de Investigación en Derecho y Economía de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no comprometen a la UEC. Por razones de espacio no se incluyen las comparaciones internacionales.

** Economista, especialista en Derecho Financiero y Bursátil, magíster en Estudios Políticos y Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Coordinadora de la Maestría en Derecho Económico con Énfasis en Investigación, Universidad Externado de Colombia. constanza.blanco@uexternado.edu.co

Development planning: Economic, political o legal issue?

Abstract

Colombia has shown a long tradition on development planning. During the process, the conflict between political and technical issues has been resolved in favor of the political issues; as growth and stability goals have been above the social policies, issues such as sustainability, environmental risk prevention, strengthening of participative democracy, autonomy, and development of regions and fight against poverty have been developed and legal norms to enforce such policies have been set. Although the concept of human development has infiltrated the process, such concept has not been an essential issue, and the problems intended to be solved are, in essence, the same we have experienced for over two hundred years when Colombia was identified as one country rich in resources but having a poor population, so the main goal was to create employment to generate income.

Key words: development planning; plan law; social housing in development planning.

Introducción

Aunque oficialmente la planeación del desarrollo en Colombia completa ya más de medio siglo, el interés por el tema tiene importantes antecedentes, como se deriva del plan presentado por el precursor Antonio Nariño al Virrey en 1797 (epígrafe de este artículo), o de la conferencia de Esteban Jaramillo respecto de las causas de la carestía de la vida en 1927 (Jaramillo, 1927). Sin embargo, no es sino hasta la Misión del Banco Mundial y el BIRF en 1949, cuando se puede decir que se inició en el país una larga tradición de expedición de planes de desarrollo, de manera que, desde 1958 y en coincidencia con los períodos presidenciales, cada cuatro años se ha entregado la planeación de la ejecución de las propuestas del Gobierno nacional, con la única excepción del período 1962 a 1966. "Los planes de desarrollo son la expresión legal y formal de la política económica" (Arcos, 2002).

El estudio del tema en la época moderna se puede dividir en cuatro períodos: unos antecedentes que se remontan a la tercera década del siglo XX; entre 1950 y 1970, período en el que el modelo político cabe dentro del Estado benefactor, y en lo económico está orientado al modelo de industrialización por sustitución de importaciones según los planteamientos de la CEPAL; entre 1970 y 1990, cuando empieza a vislumbrarse en Colombia el Estado regulador, lo mismo que una transición del modelo hacia una menor participación del Estado y hacia una economía de mercado; y entre 1990, cuando tuvieron lugar reformas políticas y económicas, y la actualidad, cuando se empiezan a encontrar algunos visos del Estado regulador del riesgo, definido según las características que presenta Revéiz (Revéiz, 2007), al paso que es más clara la orientación de la política económica hacia el mercado, aun cuando con una connotación de economía social.

El objetivo de este trabajo es estudiar la planificación del desarrollo en Colombia en la segun-

da mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI, con el fin de identificar el concepto subyacente de desarrollo, la categorización de la intervención del Estado y la efectividad de la planeación. El método que se propone es realizar una evaluación interdisciplinaria de tipo cualitativo con el fin de establecer si hay predominancia de lo económico (técnico), lo jurídico o lo político en dicha planificación del desarrollo, con base en fuentes documentales como son los mismos planes de desarrollo, así como la legislación, regulación y doctrina sobre el tema, y con apoyo en constatación empírica cuando se consideró necesario.

El artículo está estructurado en las siguientes partes: después de esta introducción, en primer término se presenta un marco teórico respecto del concepto de desarrollo; a continuación se hace una discriminación de los planes de desarrollo emitidos desde 1958, verificando sus antecedentes, la orientación de sus objetivos, la posible clasificación dentro de tendencias teóricas del desarrollo, y el papel asignado al Estado; y por último, se establecen conclusiones.

1. Marco teórico: concepto de desarrollo

No existe una unidad de criterio sobre lo que se considera desarrollo. Para algunos, el concepto ha estado fuertemente asociado al crecimiento del producto, y el problema estaría en determinar cuáles son los insumos que permitirían tal crecimiento. Así, el desarrollo se lograría con una mayor canalización de recursos de inversión y en la productividad marginal del capital, como base de la acumulación, dentro de teorías que se han denominado "desarrollistas" (González, 2006). Más recientemente se ha considerado la importancia de una economía abierta basada en las exportaciones, también para generar crecimiento, dentro de modelos a los que se ha dado en llamar "neoliberales", y que de alguna manera responden a requerimientos del Consenso de Washington (Guillén, 2004).

No obstante lo anterior, la denominada *nueva teoría del desarrollo* consideró en su momento que era necesario buscar nuevos instrumentos que respetaran la libre decisión de los individuos, así como la eficiencia y la equidad, y por sobre todo, que tuvieran un impacto más general que los modelos previos. Esto, ante las malas consecuencias distributivas de las políticas centradas en el crecimiento del producto, el cual se basaba en el impulso, por parte del Estado, a sectores estratégicos, lo cual "no era eficiente, socialmente equitativo, ecológicamente sostenible ni macroeconómicamente consistente"¹. Según estos planteamientos, el papel del Estado no es entrar en competencia con el mercado ni sustituirlo, sino promoverlo y complementarlo, ya que se entiende que los mercados son más eficientes, y que las economías basadas en mercados eficientes tienen mayores resultados en términos de crecimiento y equidad.

Así, aunque los flujos de inversión son necesarios, en particular los de capital extranjero, esto no garantizaría altas tasas de crecimiento, por lo que los conceptos modernos de desarrollo prestan atención a factores como la eliminación de las distorsiones causadas por la intervención estatal y los aspectos relacionados con los cambios institucionales y de las organizaciones económicas (Hoff, 2000), así como con el acceso al conocimiento y a nuevas tecnologías. Es en estos modelos en donde mejor se puede encontrar la aplicación de teorías sobre las fallas de gobierno (Ayala, 1996; Lizarazo, 2004), en las que están presentes asuntos como los costos de transacción generados por la intervención estatal, la apropiación de rentas derivadas del proceso de regulación, la captura del regulador por parte de los grupos privados, la búsqueda del propio interés de políticos y burócratas, y la "toma del Estado" por la corrupción.

¹ Esta es la base teórica de la denominada apertura económica de inicios de los años 1990. Cfr. en las Bases para el Plan de Desarrollo 1990-1994 "La Revolución Pacífica".

Además, hoy en día se acepta que el desarrollo no es solo el crecimiento de la economía, sino que se le da prioridad a consideraciones relacionadas con el bienestar en su sentido amplio, la búsqueda de la democracia y de la participación de las personas en el planeamiento de su futuro, el reconocimiento de la libertad, y el desarrollo humano. En tal caso, la discusión podría darse entre varios tipos de modelos de desarrollo: unos basados en el mercado, que relieves la inversión y el capital financiero privado, y aquellos en los que tiene alta injerencia la provisión de recursos y la toma de decisiones de política por parte del Estado. En los primeros se podría hacer notar que su propósito es la búsqueda de la eficiencia, al tiempo que se tratan asuntos relativos a la falla del Estado y a los costos de la intervención, en tanto que en los segundos se daría importancia al cumplimiento de la función del Estado social, es decir, la superación de la pobreza y la atención de las necesidades de educación, salud, vivienda y saneamiento básico, entre otras. Igualmente, interesan objetivos relacionados con logro de estándares de democracia, mejoras en la libertad, la atención a los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible (Stiglitz, 1998).

Así, las tendencias modernas del desarrollo se basan en cuatro ejes temáticos: las teorías del crecimiento endógeno, las teorías de la información asimétrica, la nueva economía política y el neoinstitucionalismo (López, 2003).

Las teorías del crecimiento endógeno desarrolladas por Romer, Lucas y Barro a fines de los años 1980, muestran el notable papel del capital humano en los aumentos de la productividad y el logro de convergencias en el crecimiento económico sostenible de largo plazo, y la acumulación del conocimiento como la variable determinante del desarrollo (Cardona, 2004).

Las teorías de la información asimétrica de los premios Nobel: Akerlof, Spence y Stiglitz, esta-

blecen que las economías de mercado tienen como característica fundamental la asimetría de la información de la que disponen los agentes económicos, factor determinante en el crecimiento, en los ciclos económicos y en la política pública (Perrotini, 2002).

La nueva economía política hace referencia a campos de estudio recientes que consideran que la economía no puede ser independiente del contexto social del que hace parte, y que la política económica se enriquece de las ideas centrales del análisis político, al paso que para el estudio de los objetos de la ciencia política, entre ellos el gobierno y la política pública, se utiliza el instrumental provisto por la economía. Se deriva de autores como Smith, Mill y Marx, desarrollados por Hirshman y otros (Saiegh, 1998).

El neoinstitucionalismo, cuyo principal exponente en la corriente histórica es North en los años 1990, se basa en la creencia de que las reglas de juego que dirigen a los agentes en una sociedad, son fundamentales para explicar el desempeño económico (Kalmanovitz, 2004), al paso que el cambio institucional es lo que revela por qué algunos países tienen mejores estándares de desarrollo que otros.

2. La planificación del desarrollo en Colombia²

El objetivo de esta sección es presentar los planes de desarrollo emitidos desde 1958, verificando si sus objetivos se orientan hacia el mercado o priorizan la intervención estatal, o se presenta una combinación entre Estado y mercado, y se propone una clasificación dentro de las categorías teóricas propuestas.

Se puede decir que el común denominador de estos planes de desarrollo fue la búsqueda de altas tasas de crecimiento del producto, esta-

bilidad de precios y mejoramiento en la distribución del ingreso y la riqueza (López, 2003). Además, cuando en los planes de desarrollo se ha integrado lo económico con lo social (Arcos, 2002), lo segundo se ha supeditado al alcance de metas macroeconómicas (Arcos). No obstante, aunque en algunos campos ha habido avances, los resultados obtenidos en materia de crecimiento no han sido los mejores, al paso que no se han solucionado los requerimientos en materia de superación de la pobreza, educación, salud, vivienda y saneamiento, poniendo en duda los esfuerzos realizados en materia de planificación del desarrollo, así como las ingentes inversiones realizadas.

2.1 Antecedentes

Ya desde 1931 se venía desarrollando en Colombia un marco 'institucionalizado' para la orientación de la actividad económica, que se manifestó en la creación en 1931 de un Consejo Nacional para la planeación de la actividad económica (Ver tablas 1 y 2).

No obstante, la tradición de la planeación económica en Colombia realmente se inicia con la puesta en práctica de las recomendaciones de la Misión del Banco Mundial -BIRF- que visitó al país en 1948-49, y que estuvo encabezada por Lauchlin Currie, economista keynesiano en su momento muy influyente. En su informe final, entre otros aspectos, la Misión llamó la atención sobre la desproporción entre el número de habitantes de las zonas rurales y la baja productividad de los trabajadores del campo, lo que fue considerado como una de las más importantes barreras al desarrollo del país (Kalmanovitz, 2003, Agosto), y ocasionó un extenso y profundo debate sobre el sector agrícola en la segunda mitad del siglo XX (Kalmanovitz).

Dentro de las estrategias generadas para superar el problema, la Misión propuso impulsar la migración de la población campesina a las

² Los diferentes planes de desarrollo están disponibles en la página web del Departamento Nacional de Planeación de Colombia -DNP-.

Tabla 1. Planes de desarrollo 1958-2014

Período	Presidencia	Presidente	Plan de desarrollo	Ley del plan
1948-1949	La Misión del Banco Mundial-BIRF introduce la tradición de la planeación del desarrollo			
1940 a 1970: El Estado Benefactor	1958-1962	Alberto Lleras Camargo	"Programa General de Desarrollo" para el Próximo Decenio (1960-1970) o "Plan Decenal"	N. A.
	1962-1966	Guillermo León Valencia		
	1966-1970	Carlos Lleras Restrepo	"Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972"	N. A.
1970 a 1990: El Estado Regulador	1970-1974	Misael Pastrana Borrero	"Las Cuatro Estrategias"	N. A.
	1974-1978	Alfonso López Michelsen	"Para Cerrar la Brecha"	N. A.
	1978-1982	Belisario Batancur Cuartas	"Cambio con Equidad"	N. A.
	1982-1986	Julio Cesar Turbay Ayala	"Plan de Integración Nacional"	N. A.
	1986-1990	Virgilio Barco Vargas	"Plan de Economía Social"	N. A.
1990 a hoy- reformas estructurales políticas y económicas;- ¿Estado Regulador del Riesgo?	1990-1994	Cesar Gaviria Trujillo	"La Revolución Pacífica"	Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo; plan de inversiones públicas en el capítulo V del PND
	1994-1998	Ernesto Samper Pizano	"El Salto Social"	Ley 188 de 1995
	1998-2002	Andrés Pastrana Arango	"Cambio para Construir la Paz"	Ley 508 de 1999; Decreto 955 de 2000*
	2002-2006	Álvaro Uribe Vélez	"Hacia un Estado Comunitario";	Ley 812 de 2003
	2006-2010	Álvaro Uribe Vélez	"Estado Comunitario: Desarrollo para Todos"	Ley 1151 de 2007
	2010-2014	Juan Manuel Santos Calderón	"Prosperidad para Todos"	Ley 1450 de 2011

* La sentencia C-557 de 2000 Mg. P. Vladimiro Naranjo Mesa, declaró inexecutable la Ley 508 de 1999 por la cual se aprobó el PND "Cambio para Construir la Paz" (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-557 de 2000, 2000A). El respectivo plan de inversiones públicas fue expedido mediante Decreto 955 de 2000, el cual también fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-1403 de 2000 Mg. P. José Gregorio Hernández Galindo (Sentencia C-1403 de 2000, 2000B), confirmada por las sentencias C-1494 de 2000 Mg. P. Carlos Gaviria Díaz (Sentencia C-1494 de 2000, 2000C), C-056 de 2001, Mg. P. José Gregorio Hernández Galindo (Sentencia C-056 de 2001, 2001A), y C-331 de 2001 Mg. P. Jaime Araujo Rentería (Sentencia C-331 de 2001, 2001B).

Fuente: elaboración propia. Ver en el anexo objetivos detallados de los diferentes planes de desarrollo

Tabla 2. Normas de organización de la planeación

Norma	Contenido
Ley 23 de 1931	Crea el Consejo de la Economía Nacional, organismo destinado a la orientación de la actividad económica del Estado.
Decretos leyes 1438 y 184-3 de 1940	Modifica el Consejo de la Economía Nacional.
Decreto 2838 de 1958	Crea el Comité de Desarrollo Económico.
Decreto 1928 de 1951	Crea la Oficina de Planeación de la Presidencia de la República, en reemplazo del anterior.
Decreto legislativo 0389 de 1952	Integra el Consejo Nacional de Planificación Económica para dirigir la Oficina de Planeación.
Decreto Legislativo 3278 de 1952	Suprime el Consejo y crea la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal
Decretos Legislativos 3080 y 3103 de 1954	Restauran el Consejo Nacional de Planeación y el Comité Nacional de Planeación, respectivamente.
Decreto Legislativo 622 de 1955	Instituye el cargo de Director Ejecutivo del Comité Nacional de Planeación.
Ley 19 de 1958	Dicta las bases para la reorganización del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.
Decretos Leyes 239 y 1088 de 1959	Crean el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos
Decretos Leyes 3242 y 3243 de 1963	Reorganizan el Consejo y el Departamento de Planeación.

Fuente: "Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972"

ciudades, estrategia que iba a acompañar a otra de aumento a los impuestos a la propiedad rural para obligar a los terratenientes a volver productivas las tierras o vender las que fueran ineficientes, y con ello presionar la disminución de la renta del suelo (Kalmanovitz, 2003, Agosto). Sin embargo, los conceptos de planeación de la Misión BIRF no fueron asumidos sino varios años después, con el plan de desarrollo del presidente Lleras Camargo (1958-1962), que replanteó la intervención del Estado basado en un clima internacional propicio a dicha intervención (Kalmanovitz).

Entre 1960 y 1970: alta intervención del Estado

El "*Plan Decenal*" 1960-1970, expedido en 1958, es realmente el primer plan de desarrollo que tiene Colombia. En este se tomó la vía de la planeación sobre la base de la tradición y de la realidad del país, fundamentado en la premisa de que se podría rectificar a medida que se fueran observando cambios en las "hipótesis de capitalización, de preparación técnica y de rendimiento del esfuerzo". El plan consideraba que para salir del atraso, el país debería crecer a una tasa superior al 5.6 % anual, un punto por encima del crecimiento tradicional, de manera que, aun, así, de mantenerse la tendencia demográfica, solamente en veinticuatro años se podría duplicar el ingreso per-cápita, que era de algo más de 1500 pesos. La forma de acelerar el crecimiento sería mediante la industrialización por sustitución de importaciones, según lo que recomendaba la CEPAL. Esto debería ir acompañado de una alta injerencia del Estado (López, 2003).

Según Mattos –1987– (citado por Velázquez, 1991), los tres elementos básicos de la planeación fueron: la alta incidencia de la ideología estructuralista en la construcción de los planes de desarrollo ("voluntarismo utópico"); la concentración de las consideraciones en el análisis de las variables económicas y en la formulación de instrumentos de política económica

("reduccionismo economicista"), y finalmente, la propuesta de procedimientos y organismos necesarios para adelantar el proceso de planificación ("formalismo"). En tal caso, la CEPAL proponía una participación fundamental del Estado, dado su poder político y económico y su capacidad de control (Velázquez).

El "*Plan Decenal*" estuvo teóricamente vigente hasta 1970, cuando el nuevo gobierno de Pastora Borrero empezó a configurar lo que sería su propio plan. No obstante lo que significó en cuanto al proceso de diagnóstico y planeación, dicho plan debió afrontar diversos obstáculos para su ejecución, de manera que no se pudo utilizar como un "catálogo de prioridades" por parte del sector privado, como tampoco llegó a concretarse en objetivos para las agencias estatales. Esto según lo consignado en los "*Planes y Programas 1969-1972*" del presidente Lleras Restrepo.

A pesar de lo anterior, el plan de desarrollo hizo aportes significativos al proceso de planeación en Colombia, en cuanto a la forma de proponer las bases, identificar y cuantificar las inversiones necesarias, y determinar las fuentes de financiación. Igualmente, contribuyó en lo que concierne a la determinación de la institucionalidad para la planeación del desarrollo³.

Finalmente, respecto de una clasificación en alguna de las cuatro categorías propuestas previamente (de crecimiento endógeno, de información asimétrica, de nueva economía política o neoinstitucional), se debe tener en cuenta que

³ Es de anotar que durante las décadas de los años 1960 y 1970 se presentaron varios planes alternativos de desarrollo, que en alguna forma compitieron con los planes oficiales, y estuvieron presentes en la discusión de la política pública. Entre ellos están: la "Operación Colombia" de Currie (1961), la cual fue rechazada por el gobierno del presidente Lleras C. (Kalmanovitz, 2003), la "Misión Lebre" (1958), "Hacia el Pleno Empleo" de la OIT (1970) y "El Desarrollo Económico en Colombia: problemas y perspectivas", informe de una Misión del Banco Mundial (1970). Igualmente, dado que el "Plan Decenal" era el 'oficial' para la década de los años 1960, se han considerado como 'disidencia' los "Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972" del presidente Lleras R.

las líneas y teorías se formularon a partir de los años 1980 en determinados contextos económico y político. Aún así, es posible verificar los objetivos y prioridades de los diferentes planes de desarrollo y la posible influencia de variables sociales o políticas, y encontrar posibles coincidencias con lo que proponen las diversas teorías. Respecto del "Plan Decenal", dado que su objetivo estaba dirigido primordialmente a lograr el crecimiento 'hacia adentro' de la economía, se podría catalogar dentro de la tendencia teórica que explica el desarrollo precisamente por los aumentos de productividad y el logro del crecimiento, esto es, de crecimiento endógeno.

2.2 Entre 1970 y 1990: se empieza a orientar la planeación hacia el mercado

Es en el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) cuando realmente toma fuerza la planeación 'oficial' del desarrollo en Colombia (López, 2003), de manera que desde 1970, cada gobierno presenta su propio plan de desarrollo en el que va a establecer la orientación de su política económica (Kalmanovitz, 2003). De hecho, en este período se da un gran impulso a la organización institucional de la planeación, tanto por la creación del DNP, como por la expedición de procedimientos para la elaboración de los planes de desarrollo y de los planes de inversiones públicas.

El presidente Pastrana Borrero (1970-1974) es el primero que pone en marcha el plan de desarrollo 'oficial' después del "Plan Decenal", denominado "Las Cuatro Estrategias", aun cuando solamente tuvo dos años para ser ejecutado (López, 2003). En esta nueva etapa, que Kalmanovitz y López (Kalmanovitz, 2003) llaman institucionalizada, se regresó a los planteamientos económicos de Currie, según los cuales el desarrollo podría alcanzarse mediante el impulso a dos sectores: la construcción de viviendas urbanas y las exportaciones. Esto sería complementado por dos estrategias adicionales: el incremento de la

productividad agrícola y el mejoramiento en la distribución del ingreso. Con ello se pretendía, de un lado, bajar el precio de las materias primas agrícolas y de los "bienes salariales", lo que iría en provecho de las actividades urbanas y aquellas dirigidas a la colocación de productos en el exterior, y de otro, alcanzar una más equitativa distribución del ingreso mediante la política fiscal y el bienestar social (Kalmanovitz).

De esta forma, la planeación del desarrollo se comenzó a apartar de los postulados cepalinos, aunque sin abandonarlos del todo. Este plan de desarrollo tendría algunos visos de los denominados de crecimiento endógeno por su clara orientación al crecimiento y su énfasis en la eficiencia y la productividad, aun cuando no se vislumbra convergencia en crecimiento sostenible en el largo plazo ni acumulación de capital humano.

Por su parte, es en el período de López Michelsen (1974-1978) cuando se observa más claramente una inclinación de la planeación hacia el mercado. Así, el plan "Para Cerrar la Brecha" buscó una reducción de la presencia del Estado (López, 2003), aun cuando su principal objetivo fue elevar el nivel de vida de la población más pobre, pero al tiempo propuso la estabilización de la economía, e igualmente la eliminación de los subsidios indiscriminados (Kalmanovitz, 2003). Se combinaron así propósitos económicos y sociales: los primeros orientados por el mercado, al paso que en los segundos se previó la activa presencia del Estado, pero predominando los económicos (el crecimiento) sobre lo social.

Con este plan de desarrollo es más evidente el rompimiento con las propuestas cepalinas, por cuanto la orientación del desarrollo debía basarse en la liberación y fortalecimiento del mercado financiero, y en la liberalización del comercio exterior, que debía asumir un patrón de crecimiento hacia afuera (Kalmanovitz, 2003). Igualmente, hay dos aspectos de interés en este período, en lo que concierne a la discusión

sobre la planeación del desarrollo: de un lado, la separación que se hacía entre un sector moderno, próspero y rico, que podría *jalar* el desarrollo, y de otro, un sector tradicional, postrado y pobre, que era necesario elevar para disminuir las diferencias en el desarrollo.

De esta manera, el sector moderno debía ser apoyado con instrumentos como la protección aduanera de la industria y la prohibición de importar determinados bienes, al paso que el sector tradicional debía ser atendido mediante políticas sociales de corte redistributivo y asistencialista; y de otra parte, la mirada que los planificadores realizaban hacia el contexto internacional, donde se hacía una fuerte crítica a los modelos de desarrollo de corte keynesiano, "ante (su) fracaso (...) en obtener el pleno empleo de las economías capitalistas intervenidas por sus gobiernos" (Kalmanovitz, 2003).

Este plan de desarrollo tendría algunas características de los denominados de nueva economía política, dada su orientación social, aun cuando no se separa de los modelos de crecimiento endógeno basados en los objetivos de crecimiento y en la productividad de los factores.

El plan de desarrollo de Turbay (1978-1982), que se denominó "*Plan de Integración Nacional*", se centró en lo económico en un ambicioso programa de inversión pública que aprovechó el cambio en las condiciones financieras internacionales, y tuvo como objeto la estabilización de la economía (López, 2003). Este gobierno aprovechó las facilidades de financiación mediante crédito en el contexto internacional, así como el aumento en los precios de las materias primas, como fue el caso del café (Kalmanovitz, 2003). El eje de la política económica propuesto en el PIN "es el crecimiento sostenido del empleo, el aumento de la productividad y el ingreso" (Arcos, 2002).

Puede decirse que el efecto de este plan de *prosperidad a debe* no tuvo un resultado feliz en el

largo plazo, por cuanto, a pesar de las grandes obras construidas especialmente en el sector eléctrico, se redujo la disciplina de ahorro y se aumentaron el déficit y el endeudamiento externo, sin haber solucionado los graves problemas de distribución que aquejaban a la población, y sin contar con otros aspectos de tipo político (Kalmanovitz, 2003). En este período no es tan clara la separación entre una planeación orientada al mercado, de una dirigida por el Estado. Sin embargo, es de anotar que aun cuando América Latina entró en lo que se denominó la *década perdida*⁴, Colombia no sufrió tan gravemente los efectos que tuvieron otros países de la región.

Dado el mayor énfasis en lo político de este plan de desarrollo (la seguridad), no tendría una orientación clara dentro de las categorías propuestas. Sin embargo, dada la combinación de dicho objetivo, con el de crecimiento sostenido del empleo y los aumentos en productividad e ingreso, cabría dentro de las tendencias de las líneas teóricas de la nueva economía política.

A pesar de la formulación de su plan de desarrollo, el período de Betancur (1982-1986) se ha considerado como el de un gobierno sin plan (Kalmanovitz, 2003; López, 2003). De un lado, este período se inicia con una grave crisis del sector financiero, que pone en entredicho las fuentes de financiación de la actividad económica. De otra parte, surge con fuerza el problema fiscal originado en el período anterior, lo que hace abandonar el objetivo del plan de desarrollo "*Cambio con Equidad*", que era la reactivación económica basada en una política de vivienda popular sin cuota inicial, además de políticas para el desarrollo de los sectores industrial y agrícola (Kalmanovitz, 2003). En materia de política social, el plan CCE tuvo por propósito el de ampliar la cobertura de los servicios sociales, y a la vez mejorar su calidad, basado en la modernización del Estado, y bajo el convenci-

⁴ Se conoce como *década perdida* a los años 1980, cuando en general los países de América Latina tuvieron fuertes retrocesos en sus indicadores económicos y sociales.

miento de que “el funcionamiento democrático de las instituciones políticas es una condición necesaria para que se (pudiera) avanzar hacia la paz social” (Arcos, 2002).

En este período se enfatiza en aspectos políticos como la estrategia de pacificación del territorio, con la expedición del “*Plan Nacional de Rehabilitación*”, con el que se hizo oficial el reconocimiento al problema de la violencia y el fracaso de la reforma agraria como política pública (Kalmanovitz, 2003). Igualmente, fue ambigua la orientación de la planeación, aunque era más clara la intervención del Estado. Sin embargo, si se fuera a hacer una evaluación de los resultados obtenidos, los mismos se podrían considerar como pobres, tanto porque no se logró mejorar los indicadores de equidad, como por el ahondamiento de las diferencias entre los sectores moderno y tradicional, en su orden el industrial, y el agrícola.

Dada la poca claridad en cuanto a los objetivos de este plan de desarrollo, no se incluye dentro de ninguna de las tendencias teóricas propuestas.

A continuación, en el plan de desarrollo de Barco (1986-1990) aparece el concepto de economía social, que teóricamente articulaba las políticas económicas y sociales (López, 2003), ya que proponía que el crecimiento “alto y sostenido” debía ser compatible con las prioridades sociales del desarrollo (Arcos, 2002). Así, el objetivo del “*Plan de Economía Social*” fue el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y propuso una lucha abierta contra la pobreza, tanto urbana como rural, buscando que el crecimiento económico tuviera una función social, al paso que el desarrollo social fuera una estrategia esencial del crecimiento (Arcos, 2002; Kalmanovitz, 2003).

Sin embargo, es clara la orientación hacia el mercado del período Barco: primero, se consideró necesario estimular la inversión privada,

así como buscar que fuera el sistema de precios el que orientara las decisiones económicas (Kalmanovitz, 2003). Y segundo, al finalizar el período se abrió paso una iniciativa para racionalizar y buscar mayor eficiencia en el comercio exterior, lo que se consideró como el primer paso hacia las reformas estructurales de comienzos de la siguiente década (Kalmanovitz). Sin embargo, siguió siendo importante la intervención del Estado especialmente en materia de precios del sector agrícola, por cuanto se debía combatir la inflación aumentando la producción y no las importaciones, lo mismo que en la disposición de semillas, insumos, asistencia técnica, mecanismos de distribución y acceso al crédito (Kalmanovitz).

Este plan de desarrollo cabría dentro de la línea de la nueva economía política dada la combinación de objetivos sociales, económicos y políticos.

2.3 *Entre 1990 y la actualidad: búsqueda de equilibrio entre Estado y mercado*

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política de 1991, el Congreso debía expedir una ley orgánica que reglamentara todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, los mecanismos para su armonización, y la sujeción de dichos mecanismos a los presupuestos oficiales⁵. Igualmente, se estableció dentro de las funciones del Congreso la de aprobar el plan nacional de desarrollo e inversiones públicas que fueran a emprenderse o continuarse, incluyendo la determinación de los recursos y apropiaciones que se autorizaran para su ejecución y las medidas que se requirieran para impulsar el cumplimiento de las previsiones contenidas en el plan (presupuestos plurianuales)⁶. Dicho plan de desarrollo debía

⁵ Cfr. Artículo 342 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁶ Cfr. Art. 150 numeral 3º y Art. 339 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

ser preparado y presentado por el Gobierno nacional⁷, y por las comunidades indígenas en lo pertinente⁸.

En cumplimiento de lo anterior, de una parte, el Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, y de otra, desde 1995 se vienen aprobando por parte del Congreso las leyes que tratan bien sea el plan de cada administración o, bien, el plan de inversiones públicas, según lo consignado en la tabla 1 *supra*. Así, la Ley 152 de 1994, su artículo 3º expone un extenso catálogo de principios que deben ser cumplidos en la planeación del desarrollo, en el ámbito nacional y territorial.

En cuanto a la parte general, esta debía contener los objetivos tanto nacionales como sectoriales de la acción del Estado en el largo plazo; los mecanismos e instrumentos para lograr tales objetivos; las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental; y las formas, medios e instrumentos para armonizar la planeación en los niveles nacional, sectorial, regional, territorial y de las entidades territoriales indígenas. Por su parte, el plan de inversiones debería incluir la proyección de los recursos financieros disponibles, armonizado con los planes de gasto público; la descripción de los programas y subprogramas indicando objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y proyectos prioritarios de inversión; los presupuestos plurianuales de inversión pública, es decir, que requirieran más de una vigencia fiscal, en los que se proyectarían los costos de los programas más importantes; y los mecanismos idóneos para la ejecución del plan, garantizando la ejecución de los proyectos ya iniciados.

Estos planes de desarrollo debían realizarse dentro de una plazos específicos, para lo cual

se determinó la participación de la sociedad en su confección, así como la aprobación por el Congreso de una Ley del Plan (López, 2003). Adicionalmente, la entidad de planeación tendría a su cargo el diseño y organización de los sistemas de evaluación de los resultados obtenidos por la ejecución del plan de desarrollo⁹.

De esta forma, a partir del período 1994-1998 empezó una etapa de *planificación legal* del desarrollo, con la aprobación por el Congreso de la respectiva ley del plan. Así, los planes de desarrollo deben seguir los principios estipulados en el artículo 3º de la Ley Orgánica (los objetivos y costo de los planes de desarrollo se pueden ver en el Anexo). (Tabla 3)

2.3.1 Período 1990-1994 "La Revolución Pacífica" César Gaviria Trujillo

Entre los asuntos más importantes de resaltar de este período está la introducción de importantes reformas estructurales que implicaron el retiro del Estado de una actuación directa en la economía. Las reformas más relevantes fueron: la que liberalizó al sector financiero, la que creó los fondos de pensiones privados para el manejo de estos importantes recursos de previsión social, la que flexibilizó las relaciones laborales, la de apertura a la inversión extranjera, y la que eliminó el control de los cambios internacionales.

Con el plan "La Revolución Pacífica" se quiso instaurar "un modelo abierto, sujeto a la competencia, con mayor equidad y (mejores) oportunidades para los ciudadanos" (Kalmanovitz, 2003). Así, el Estado dejó de intervenir en algunos sectores como el de comercio exterior, entre otros eliminando los permisos de importaciones (Kalmanovitz), y más aún, se prescindió de las políticas sectoriales (López, 2003).

⁷ Cfr. Art. 200 numeral 3º de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁸ Cfr. Art. 330 numeral 2º de la Constitución Política de Colombia de 1991.

⁹ Cfr. Artículo 343 de la Carta Política de Colombia de 1991.

Tabla 3. Principios generales ley del plan de desarrollo¹

<i>Principio</i>	<i>Definición</i>
Autonomía	Se plantea el ejercicio libre de sus atribuciones de planificación, establecidas en la Constitución y en la Ley, por parte de la Nación y las entidades territoriales.
Ordenación de competencias	En el ejercicio de las competencias se deben tener en cuenta los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad [*] .
Coordinación	Se deberá garantizar armonía y coherencia entre las actividades de formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo, por parte de las autoridades de planeación del orden nacional, regional y territorial.
Consistencia	Se debe asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, de manera que los planes de gasto deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, y tener en cuenta las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.
Prioridad del gasto público social	Se deberá tener en cuenta un criterio especial para la distribución territorial del gasto, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, con el fin de asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y adicionalmente que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.
Continuidad	Las autoridades de planeación deberán propender por la cabal culminación de los planes de desarrollo, asegurando la ejecución real de los programas y proyectos respectivos.
Participación	Las autoridades deberán velar porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana en las discusiones de los planes de desarrollo.
Sustentabilidad ambiental	Se deberá considerar en las estrategias, programas y proyectos criterios para estimar el beneficio costo ambiental de las acciones previstas en el plan de desarrollo, con el fin de posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural.
Desarrollo armónico de las regiones	Se deberá propender por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios para el desarrollo de las regiones.
Proceso de planeación	Se establecerán los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo.
Eficiencia	Se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, generando una relación beneficio costo positiva de los planes de acción.
Viabilidad	Deberá haber factibilidad para realizar las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo, atendiendo a las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, la capacidad de administración los recursos financieros disponibles.
Coherencia	Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.
Conformación de los planes de desarrollo	Los planes de desarrollo, nacional y territoriales, deberán tener una parte general de carácter estratégico y un plan de inversiones de carácter operativo. La Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

Fuente: Artículo 3º de la Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan de Desarrollo de la República de Colombia.

^{*} Según el Parágrafo del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, se entiende por: concurrencia: la actuación de las autoridades de planeación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas; subsidiariedad: las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo; y complementariedad: las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

A pesar de lo anterior, no se puede decir que se haya producido la desaparición del Estado, por cuanto a su cargo quedaron cuestiones centrales como: la pacificación del territorio, la seguridad y la justicia, así como otras relacionadas con la democratización del sistema político. Igualmente, según la nueva Constitución, le correspondió al Estado la intervención, mediante regulación y supervisión, en algunos sectores como el financiero, el de salud y el de prestación de servicios públicos; y de otra parte, el Estado apareció también en lo que tiene que ver con el cambio tecnológico y el estímulo de la competencia (Kalmanovitz, 2003). Además, al Estado le correspondió la dirección de la economía.

Es importante anotar que este plan de desarrollo cabe dentro de los de tipo neoinstitucional, por cuanto se basó en cambios en las reglas de juego "tanto del quehacer económico como político", y en el rompimiento de las tradiciones e instituciones del pasado (Kalmanovitz, 2003). Sin embargo, se generó tensión entre las nuevas instituciones más proclives al mercado, y la planeación del desarrollo en la que el Estado debía jugar un papel central, como una "herencia del pasado" (López, 2003).

Aun sin entrar a analizar en detalle el contenido de este plan de desarrollo, es interesante ver cómo el caudal de nuevas ideas y el propósito de reforma estructural que se manifestó, generó un gran desbalance con los planes propuestos en los siguientes períodos presidenciales. Además, parecería que la propuesta respecto a la orientación de la economía fue tan fuerte, que dejó poco campo de acción a otras proposiciones respecto del desarrollo.

Así, en el plan se quiso un cambio en el modelo de desarrollo de la siguiente forma: en lo político, el período se caracteriza por la expedición de la Constitución de 1991, en el que se quiere la consolidación de la democracia participativa, en un complicado ambiente caracterizado por el escalamiento del conflicto interno con las guerrillas y la violenta presencia del narcotráfico.

En lo económico, se rompió en forma tajante y definitiva con el modelo de desarrollo cepalino basado en la industrialización con sustitución de importaciones y se entró de lleno en una estrategia de *apertura* de la economía al comercio exterior, proclive a la libre competencia y de toma de decisiones por el mercado. En lo social, se quiso orientar el desarrollo al aumento del bienestar de los grupos de población, especialmente los excluidos y los más pobres, concentrando el presupuesto de inversión en: sectores sociales, infraestructura física, ciencia y tecnología, medio ambiente y seguridad. Igualmente, la estrategia se basó en la premisa de que los instrumentos más poderosos para mejorar la equidad y el bienestar de la población eran la educación, la salud y la protección social (Arcos, 2002), pero superando una visión que se llamó asistencialista y consolidando una "verdadera infraestructura social" que superara los obstáculos de las estructuras de poder vigentes (Arcos).

Por lo anterior se requería una *revolución*, o *revolución* de las instituciones, basada en políticas "ambiciosas, bien financiadas y dotadas de instrumentos eficaces", como las que crearan condiciones para que los pobres generaran ingresos (Arcos, 2002).

2.3.2 Período 1994-1998 "El Salto Social" Ernesto Samper Pizano

En el siguiente gobierno se hizo patente el conflicto entre mercado y Estado y las tensiones entre las instituciones tradicionales y las nuevas creadas por la *apertura*. Aun así, en el plan de desarrollo se buscó avanzar en la democratización, la participación ciudadana y la superación del régimen del Frente Nacional (Kalmanovitz, 2003; López, 2003), al paso que combinó las reformas económicas y políticas con propuestas para la paz y aumentos en la participación ciudadana (López). Con este plan de desarrollo por primera vez se emitió por parte del Congreso una Ley del Plan, en cumplimiento de lo estipu-

lado en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de 1994.

Dada su orientación social y sus objetivos, este plan de desarrollo podría considerarse dentro de los de nueva economía política.

2.3.3 Período 1998-2002 “Cambio para construir la paz” Andrés Pastrana Arango

En este período se formuló el primer plan de desarrollo elaborado en seguimiento de lo estipulado en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, el cual se expidió dentro de unas condiciones económicas especialmente difíciles, que hicieron que la estabilización se convirtiera en la principal meta del gobierno (Kalmanovitz, 2003), al paso que se propuso como eje central e hilo conductor del plan, el logro de la paz (López, 2003). El plan se basó en la eficiencia del mercado como ambiente económico para conseguir la paz (Arcos, 2002), y una de sus estrategias pretendía articular lo económico con lo social “a través de una institucionalidad propicia para la paz” (Arcos).

Este plan de desarrollo no solamente enfrentó dificultades presupuestales, sino que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (Kalmanovitz, 2003)¹⁰. Esto por cuanto la Corte encontró vicios de trámite en el debate de la Ley en el Congreso.

Este plan de desarrollo podría corresponder a los de nueva economía política dados sus objetivos y orientación hacia el logro de la paz.

2.3.4 Períodos 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” y 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” Álvaro Uribe Vélez

Los planes de desarrollo de los dos períodos de Uribe caben dentro de la tendencia neoins-

titucional, dado el cambio propuesto en las instituciones. El plan del primer período (2002-2006) desarrolló lo previsto en los “Cien Puntos” propuestos por el presidente en su campaña presidencial, y combinaba aspectos políticos (la seguridad democrática), económicos (la confianza inversionista) y sociales (la cohesión social). No obstante, esta propuesta tuvo en el fondo, la pretensión de ser una reforma del Estado, de manera que se disminuyera su tamaño, se hiciera más eficiente y se acercara a la ciudadanía, lo que implicó modificaciones a la estructura del Gobierno, disminuyendo el número de ministerios y otras entidades públicas.

Lo anterior con el objeto de subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades; procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública; garantizar una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función pública; fortalecer los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos; profundizar el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial; establecer y mantener una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo; y procurar desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión pública¹¹.

Por su parte, en el segundo período del presidente Uribe se encuentra la continuación de este plan de desarrollo en el “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” (2006-2010), con el que se quiso consolidar lo logrado en el período anterior, en particular mantener las tasas de crecimiento que se venían alcanzando, así como involucrar en el concepto de desarrollo nuevos elementos como la sostenibilidad del desarrollo, la gestión ambiental y el control del riesgo.

¹⁰ Ver nota 4 *supra*.

¹¹ Cfr. Ley 790 de 2003 de la República de Colombia.

Igualmente, es de resaltar el gran esfuerzo realizado en el segundo gobierno de Uribe de cristalizar los objetivos de desarrollo para el milenio en un plan de largo plazo, denominado "Colombia 2019 Segundo Centenario" (Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–, 2011), que podría quedarse simplemente en un catálogo de buenas intenciones, ya que no se muestra que esté previsto como una carta de navegación en la ejecución de la política, ni hay una norma vinculante que obligue a su materialización.

2.3.5 Período 2010-2014 "Prosperidad para Todos" Juan Manuel Santos Calderón

El actual plan de desarrollo se ha estipulado sobre la base de que el crecimiento económico es fundamental para el desarrollo social, y en lo económico se ha fundamentado en el impulso de cinco locomotoras: minería, sector agrícola, vivienda, infraestructura e innovación. El objetivo es lograr tasas de crecimiento por encima del 6 %, acompañado de aumentos en los índices de productividad, baja de la tasa de desempleo a un dígito y mejora de la efectividad de la política social, todo con el fin de disminuir los altos índices de pobreza, encontrar nuevas fórmulas para resolver el problema de seguridad, entre ellas el mejoramiento de la justicia, y llevar el desarrollo a las regiones (Gómez, 2011).

Aunque no está claramente delimitada una orientación del plan de desarrollo hacia el mercado o hacia el Estado, en una visión neoinstitucional se observa el esfuerzo por encontrar un equilibrio entre lo público y lo privado, al que se le asignan importantes responsabilidades especialmente en materia de inversión. El lema de Santos es: "*tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario*"¹².

¹² Cuando se estaba expidiendo la ley del plan de desarrollo fue necesario incluir ajustes derivados de la necesidad de atender a los catastróficos efectos de la ola invernal que sufrió el país a finales de 2010, para incluir metas de mitigación de corto plazo, de recuperación y retorno de la población desplazada en el mediano plazo, y de reconstrucción en el largo plazo. Algunas

2.4 Conclusiones

La planeación del desarrollo es un asunto ante todo de carácter político, dado que se formulan unas bases sobre lo que se cree debe ser el desarrollo se pretende poner en ejecución los planteamientos y 'promesas' hechos en las campañas políticas que anteceden a la elección de un gobierno. Sin embargo, en su elaboración aparecen los criterios técnicos, mediante la aplicación de modelos por los que en primera instancia se define el proyecto de Estado, y se delimita la participación de este y del mercado (para algunos el sector privado), en la ejecución de programas y proyectos que lleven al cumplimiento de los objetivos establecidos, se establecen presupuestos de inversión y se identifican las fuentes de fondos. Por último, desde 1994 aparece el carácter vinculante de la política pública en la expedición de leyes cuatrienales del plan nacional de desarrollo y leyes de los planes de inversión requeridos para llevarlos a cabo, tal como lo estipula la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

Así, desde el "Plan Decenal" y hasta la "Prosperidad para Todos", se ha buscado combinar los objetivos políticos con los relativos al crecimiento económico (a cargo del mercado), y el logro del bienestar social (asumidos directamente por el Estado), aunque se supedita la política social al alcance de las metas macroeconómicas. Igualmente, en algunos planes de desarrollo fue patente la necesidad de realizar las adecuaciones necesarias en la búsqueda de la paz. Sin embargo, en los últimos años han aparecido otros conceptos que deben ser tenidos en cuenta en la planificación del desarrollo: por un lado, asuntos que deben considerarse obligatoriamente como la estabilidad sistémica, la sostenibilidad del desarrollo, la prevención de riesgo en los temas ambientales, el fortalecimiento de la democracia participativa, la autonomía y desarrollo de las regiones, la superación de la

de las estrategias establecidas primero, fueron replanteadas como ejes estratégicos en el plan definitivo.

pobreza y, en general, el desarrollo humano, y por el otro, la disposición constitucional de emitir, por parte del Congreso, una ley orgánica del plan de desarrollo, y en atención a esta, la discusión en el Legislativo y posterior aprobación de leyes del plan que incluyan las bases y el presupuesto de inversión correspondiente. En este sentido, la mayor parte de los planes de desarrollo se podrían catalogar más dentro de lo que se denomina nueva economía política, que en otras categorías teóricas del desarrollo, no obstante lo cual, las dos grandes reformas al Estado realizadas recientemente (la de Gaviria en 1990-1994 y la de Uribe en 2002-2010) podrían ser estudiadas dentro de la teoría neoinstitucional.

Respecto de la confrontación entre lo político, lo económico y lo jurídico en la discusión sobre la planeación del desarrollo, se puede concluir que el problema es, ante todo, político. En general, en la elaboración y puesta en marcha de la planificación del desarrollo, la confrontación entre lo político y lo técnico se dirime a favor de lo político. En Colombia, desde que la planeación es un asunto de la ley, la discusión sobre las bases del plan de desarrollo y el presupuesto de inversión se traslada del Ejecutivo al Congreso, de manera que en las negociaciones que se realicen al interior del poder legislativo puede perderse el contenido técnico del proyecto o la oportunidad de su ejecución, y las propuestas consignadas por cada gobierno pasan a ser la simple 'oficialización' de los planteamientos políticos de las respectivas campañas. Igualmente, aunque se ha previsto que dicha discusión deba pasar por la sociedad civil, no se ha encontrado fortaleza en la institucionalidad que permita decir que realmente haya una participación material de la ciudadanía en el planeamiento de su futuro.

En cuanto a los resultados de la ejecución de los planes de desarrollo, no se encuentra evidencia sistemática respecto de un seguimiento, ni antes ni después de la entrada en vigencia

de la Ley Orgánica, aun cuando hay avances en la formulación de los modelos de planeación y evaluación de resultados. Así, el modelo de seguimiento de la ejecución del plan se ha convertido en una simple verificación de la ejecución (erogación) del presupuesto por parte de las entidades públicas involucradas.

De otro lado, en los últimos años ha surgido el concepto de desarrollo humano, que ha permeado la planificación del desarrollo, y que incluye un nuevo paradigma que considera que no es suficiente el crecimiento de los países, sino que se debe crear un entorno en el que las personas desarrollen al máximo su potencial, productividad y creatividad, y logren alcanzar sus intereses, de manera que se reconoce que "la real riqueza de una nación es su gente" (Ul-Haq, 1989). Así, aunque resalta la importancia de este concepto, que tiene que ver con el logro de indicadores de bienestar en su sentido amplio, no se percibe su inclusión en los planes de desarrollo, lo mismo que tampoco aparecen claramente la convergencia hacia el desarrollo sostenible. El problema a resolver es, en el fondo, el mismo de hace doscientos años, cuando se reconocía que teníamos un país rico en recursos, pero donde la mayor parte de su población era muy pobre, y lo que se proponía era "proporcionarle (a la población) el medio de que adquiera" (Nariño, 2010), o en términos actuales, generar empleo que otorgue ingresos.

Lo anterior es aplicable a la concepción del desarrollo que se ha tenido en cada uno de los períodos en los que se ha sugerido el estudio del tema en este artículo, y las diferencias radican en el énfasis que se ha dado al Estado y al mercado en la definición de los programas y proyectos por los que se quiere instrumentalizar el plan de desarrollo, y aunque en uno de los planes, el de 1994 a 1998 se especifica que la base del desarrollo será el desarrollo humano, en la realidad no se encuentra una aplicación efectiva de dicho concepto. Por el contrario, la

concepción del desarrollo se ha basado en el alcance de metas específicas de crecimiento económico, aunque se ha establecido, a veces en forma bastante detallada, la participación del Estado mediante la política social.

Así, hasta 1970 se da gran preponderancia al Estado Benefactor, de manera que es la inversión pública lideraba la consecución de los objetivos; entre 1970 y 1990 pierde importancia el Estado y la gana el mercado, y el primero se caracteriza por ser un Estado Regulador, y en el tercero, entre 1990 y la actualidad, encontramos en los diez primeros años, en lo económico, un vuelco total hacia el mercado con las reformas estructurales y la apertura de la Economía, y en los diez últimos años la entrada, aunque tímida, del Estado Regulador del Riesgo en algunos sectores, y actualmente, por la fuerza de las circunstancias, en los temas ambientales.

De otro lado, es de resaltar que desde principios de los años 1990 se han propuesto al menos dos cambios estructurales, que son el de la apertura del gobierno de Gaviria, y el del Estado comunitario del presidente Uribe. Esto lleva a preguntarse sobre la viabilidad de la planificación en el mediano y largo plazo, por cuanto casi que en cada período presidencial estamos repensando el Estado, generando grandes tensiones y conflictos entre una 'vieja' institucionalidad que puede no tener más de cuatro (o si acaso ocho) años, y la necesidad de implantar reformas de fondo en un muy corto tiempo.

Finalmente, la pregunta que cabe es sobre la efectividad de más de cincuenta años de ejecución de inversiones orientadas por planes de desarrollo, si no solucionamos los problemas estructurales, que ya se vislumbraban en el diagnóstico que dio origen al "Plan Decenal" de los años 1960. Evidentemente hemos avanzado en la implantación de una democracia participativa, en autonomía de los entes territoriales, en inserción en los mercados internacionales, en

desarrollo tecnológico y en otros ámbitos, pero hace más de treinta años que no surge un sector que jale desarrollo, no hemos podido encontrar respuestas al problema del ordenamiento territorial, tenemos problemas significativos de manejo ambiental, y la pobreza sigue pasando su enorme cuenta de cobro a la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Arcos, Ó. (2002). *Políticas públicas en Colombia 1980-2000*. Bogotá: CINEP - COLCIENCIAS.
- Ayala, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM.
- Cardona, M. F. (2004). *Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico*. Recuperado el 25 de Jun. de 2012, de <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/mca/index.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2000A). *Sentencia C-557 de 2000*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000B). *Sentencia C-1403 de 2000*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000C). *Sentencia C-1494 de 2000*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001A). *Sentencia C-056 de 2001*. Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (2001B). *Sentencia C-331 de 2001*. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia –DNP–. (2011). *Colombia, Segundo Centenario*. Bogotá: Planeta.
- Gómez, H. J. (2011). *Una mirada al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*. Bogotá: Fedesarrollo.
- González, M. (2006). *Una gráfica de la teoría del desarrollo: del crecimiento al desarrollo humano sostenible*. Recuperado el 16 de Feb de 2011, de <http://www.eumed.net/libros/2006/mga-des/>
- Guillén, A. (2004). *La teoría latinoamericana del desarrollo: del crecimiento al desarrollo humano sostenible*. Recuperado el 16 de Feb. de 2011, de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/28Guillen.pdf

- Hoff, K. y. (2000). *Modern Economic Theory and Development*. Recuperado el 16 de Feb. de 2011, de <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/hoff-stiglitz-frontiersofdevec.pdf>
- Jaramillo, E. (1927). *La carestía de la vida* (1927). Bogotá: Banco de la República.
- Kalmanovitz, S. (2004). *El neoinstitucionalismo como escuela*. Obtenido de Presentaciones del Banco de la República: http://www.banrep.gov.co/junta/publicaciones/salomon/El_%20neoinstitucionalismo_como_escuela.pdf
- Kalmanovitz, S. (2003, Agosto). La agricultura en Colombia en los planes de desarrollo. *Borradores de Economía*, (núm. 255). Recuperado el 26 de Jun. de 2012 de Banco de la República: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra255.pdf>
- Lizarazo, L. (2004). Regulación, Autorregulación y Desregulación. En Universidad del Rosario (Ed.), *La Regulación Económica, Tendencias y Desafíos*, (pp. 12-30). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- López, E. (2003). *Planeación y Desarrollo*. Recuperado el 16 de Feb de 2011, de http://www.webpondo.org/files_enemar03/plandesarrollopdf
- Nariño, A. (2010). Ensayo sobre un Nuevo Plan de Administración del Nuevo Reino de Granada (1797). *Revista de Economía Institucional*, Vol 12, (núm. 12), pp. 301-319.
- Perrotini, I. (2002). La economía de la información asimétrica: los microfundamentos de la competencia imperfecta. *Revista Aportes de la Facultad de Economía*, Año 7, (núm. 19), pp. 59-67. Recuperado el 25 de Jun. de 2012, de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/376/37601903.pdf>
- Revéiz, E. (2007). *El Estado Regulador de Riesgos: versión de la nueva economía institucional sobre la globalización* (Vol. II). Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Centro Colombiano de Responsabilidad y Pontificia Universidad Javeriana.
- Saiegh, S. (1998). *La nueva economía política, racionalidades e instituciones*. Obtenido de <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/cedi/dt10.pdf>
- Stiglitz, J. (1998). *The Role of the Financial System in Development*. Recuperado el 25 de Jun. de 2012, de Presentation at the Fourth Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean (LAC ABCDE): http://www.kleinteiligeloesungen.de/globalisierte_finanzmaerkte/texte_abc/s/stiglitz_financial_system_in_development.pdf
- Ul-Haq, M. (1989). *Human Development Report*. Recuperado el 16 de Feb. de 2011, de United Nation Development Program UNDP: <http://hdr.undp.org/en/humandev/>
- Velázquez, J. (1991). *Estudios de impactos sociopolíticos y teorías del desarrollo En: Estado, Industrialización y Planificación en Latinoamérica*. UDO, Escuela de Ciencias Sociales y Departamento de Sociología. Recuperado el 11 de Marzo de 2011 en <http://www.monografias.com/trabajos/planificacion/planificacion.shtml>

ANEXO

OBJETIVOS Y COSTO LEYES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994 - 2014

Período	Pnd	Ley	Contenido
1994-1998 Samper	"El salto social"	Ley 188 de 1995	<u>Objeto</u> : orientar la acción del Estado y de la sociedad civil hacia un "modelo alternativo de desarrollo humano integral", en busca del crecimiento integral de la persona humana y el desarrollo solidario de la comunidad colombiana. Se busca: un individuo más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político, más integrado en lo cultural, más consciente del valor de la naturaleza. <u>Principios</u> : igualdad, solidaridad, movilización de la sociedad y del Estado, dinamismo económico no es resultado automático de las fuerzas del mercado, necesidad de acumulación de capital social, respeto a la diversidad étnica, cultural y regional, concertación, y desarrollo integral. <u>Plan de inversiones</u> : tenía un costo de \$38.1 billones a precios constantes de 1994.
1998-2002 Pastrana Arango	"Cambio para construir la Paz"	Ley 508 de 1999 Decreto 955 de 2000	<u>Objetivo</u> : fortalecer la democracia participativa reforzando los principios del diálogo y la reconciliación, justicia social, méritos y no los privilegios como base de la prosperidad y consolidación de la clase media. El hilo conductor del proyecto sería la Paz. El factor más importante del crecimiento sería el desarrollo científico y tecnológico. <u>Estrategias</u> : cohesionar las estructuras políticas y de gobierno para consolidar la democracia; fortalecer el tejido social; consolidar el desarrollo, y reactivar la producción, teniendo como horizonte las exportaciones y la competitividad regional. <u>Plan de inversiones</u> : se previó en 63.6 billones de pesos en el Decreto 955 de 2000, el cual fue declarado inconstitucional.
2002-2006 Uribe I	"Hacia un Estado Comunitario"	Ley 812 de 2003	<u>Objetivo de la acción del Estado</u> : brindar seguridad democrática; impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica; construir equidad social mejorando la distribución del ingreso; incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. <u>Plan de Inversiones</u> : tenía un monto de \$112.7 billones de 2002 distribuidos regionalmente en: Costa Atlántica, Occidente, Amazonía, Orinoquía, Centro Oriente, Bogotá y Nacional.
2006-2010 Uribe II	"Estado Comunitario: Desarrollo para todos"	Ley 1151 de 2007	<u>Objetivo</u> : A partir de los logros obtenidos durante el período 2002-2006 en seguridad, confianza, desarrollo económico y equidad social, la orientación básica del PND era consolidar y continuar las directrices del Plan 2002-2006 pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: mantener el crecimiento económico alcanzado y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo. <u>Acción estatal dirigida a</u> : Estado comunitario (bien común), política de defensa y seguridad democrática, reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, crecimiento económico alto y sostenido, gestión ambiental y del riesgo que promoviera el desarrollo sostenible, Estado al servicio del ciudadano, políticas que tuvieran en cuenta: madres gestantes, protección de la primera infancia, equidad de género y comunidades étnicas, entre otros. <u>Plan de inversiones</u> : \$226.6 billones de 2006 distribuidos regionalmente en Amazonía, Bogotá, Centro Oriente, Costa Atlántica, Occidente y Orinoquía.
2010-2014 Santos	"Prosperidad para todos"	Ley 1450 de 2011	<u>Objetivo de largo plazo</u> : aumento del bienestar. La prosperidad social es eje estratégico y mapa de ruta del PND. <u>Estrategia</u> : el crecimiento es la base de la prosperidad, y se basa en cinco "locomotoras": agricultura, vivienda, infraestructura, minería e innovación. Además, el plan se concentra en asuntos como convergencia y desarrollo regional, consolidación de la paz, buen gobierno y relevancia internacional. <u>Plan de Inversiones</u> : \$565 billones (40% sector privado y 60% sector público).

Fuente: elaboración propia. El valor de los planes de inversiones está especificado en pesos corrientes.