

2

ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION NACIONAL EN  
COLOMBIA

Tesis de Grado

RUBEN D. CABARCAS TAPIAS

VICTOR R. CASTILLO CABARCAS

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA

1.987

T  
330.9861  
C112

BP  
T 330.9861  
C112  
G.1

2

ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION NACIONAL EN  
COLOMBIA

Tesis de Grado



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

RUBEN D. CABARCAS. TAPIAS  
VICTOR R. CASTILLO CABARCAS

Trabajo de grado presentado  
como requisito parcial para  
optar el título de Economista.

Director: JAMES LLANOS

SCIB  
00021812

50083

CARTAGENA

56356

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

1.987

ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION NACIONAL EN  
COLOMBIA



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

RECTOR : DR. LUIS ARRAUT ESQUIVEL

DECANO : DR. GUILLERMO QUINTANA SOSA

SECRETARIA : DRA. MARTHA FERNANDEZ GUERRERO

CARTAGENA

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
PROGRAMA DE ECONOMIA

1987

Cartagena, julio 28 de 1.987



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
La Ciudad

Estimados señores:

Atentamente nos permitimos presentar a ustedes el proyecto de grado titulado: "ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION NACIONAL EN COLOMBIA", presentado como requisito parcial para optar el título del Economista.

Agradeciéndoles de antemano la atención que se sirvan prestar a la presente.

Cordialmente,

RUBEN D. CABARCAS TAPIAS

VICTOR R. CASTILLO CABARCAS

5

Cartagena, julio 28 de 1.987

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
La Ciudad

Estimados señores:

Me dirijo a ustedes con el fin de informarles que he asesorado a los egresados RUBEN D. CABARCAS TAPIAS y VICTOR R. CASTILLO CABARCAS, del programa de Economía en su proyecto de grado titulado: "ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION NACIONAL EN COLOMBIA".

De ustedes cordialmente,

  
JAMES LEANOS  
Presidente de Tesis

Cartagena, 31 de agosto de 1.987

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
E. S. D.

Distinguidos señores:

La presente con el fin de rendir concepto sobre la tesis de grado titulada "ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION NACIONAL EN COLOMBIA", elaborada y presentada por los señores egresados VICTOR CASTILLO CABARCAS y RUBEN CABARCAS TAPIAS, para optar el título de Economistas.

Hé leído con sumo interés y mi entusiasmo aumenta en la medida en que he avanzado en la lectura de este importante y meritorio trabajo de graduación.

Después de la segunda guerra mundial "comienza a tomarse conciencia del deterioro de las condiciones económicas de los países en desarrollo y de los efectos de desajuste y la lentitud de las prácticas de manejo económico, parciales y descordinadas. A la vez van alterándose las condiciones políticas, evidenciándose los barruntos de una toma de conciencia y de preocupación por los efectos del acontecer económico"(1). Colombia no fue ajena a esta preocupación y es a partir de la década del 50 y principios de la del 60 cuando se inicia en firme el proceso de la planeación en nuestro país y cuya etapa más importante se desarrolla con la reforma constitucional de 1.968 cuando se crea la Comisión del Plan y las posibilidades de su aplicación en la práctica teniendo en cuenta el contexto de la realidad colombiana.

"Los desequilibrios que se revelan en una economía dependiente como la nuestra, no sólo a nivel de los individuos sino de las regiones, exigen cada vez con mayor énfasis la presencia del Estado. Es claro que no cualquier tipo de presencia ni cualquier clase de Estado"(2), sino

- 
- (1) Parra-Peña, Isidro. El Pensamiento Económico Latinoamericano.  
(2) Villa Borda, Luis. Planeación Democrática en la Reforma Constitucional.

de un Estado consciente de su papel y de su importancia como motor y gestor de un desarrollo económico y social dinámico que tienda a mejorar substancial y progresivamente el nivel de bienestar para un alto porcentaje de la población del país, especialmente de las capas más deprimidas de nuestra sociedad.

Como afirmé en mi trabajo de ascenso a profesor titular **El Problema de la Planificación en los Países Atrasados**, la articulación de los aspectos técnicos y políticos de la planificación, no es sólo importante para definir su naturaleza de acuerdo con sus fines, sino también para determinar, objetivamente, sus posibilidades. Nada obtendremos de un planeamiento racional de la economía si debe aplicarlo un Estado irracional, burocratizado y clientelista; de nada valdrá una correcta fijación de normas, si la vida política -más poderosa que la razón y que las aspiraciones teóricas- se encarga de cambiarlas de dirección y substancia. Esto no llevará sino a una planificación simulada. Desde hace muchos años se ha perseguido racionalizar al Estado sobre el papel; pero todas las normas de organización del trabajo del Estado se han puesto en el suelo cuando el interés hegemónico del partido de gobierno así lo exige. Ningún intento de ordenar la administración pública ha resistido la prueba de una convención electoral. Ni un solo órgano del Estado, ni una sola fracción de un órgano, podrían exhibir continuidad en su línea de desarrollo: continuidad y congruencia como bases de un ordenamiento racional. ¿Pero es que cabe ignorar el hecho político de que si el Estado y la sociedad no están sujetas a normas de aplicación sistemática y continua, una parte de ese Estado y esa sociedad no pueden someterse racionalmente a normas? ¿Puede desconocerse el hecho político de que la planificación debe ser realizada -en un país como el nuestro- por un Estado informe? Algunos teóricos argüirían que los planes administrativos buscan precisamente crear orden en quien debe crear el orden. ¿Pero qué factores han de indicarnos, con una objetividad descarnada, hasta dónde es posible "crear orden" en el Estado sin modificar su naturaleza política? Teóricamente es correcto afirmar que si racionalizamos los sectores administrativos de las fábricas -como condición para el desarrollo de un plan de trabajo- no hay argumento en contra de la racionalización de la administración pública. Pero toda aplicación de una teoría exige unas condiciones políticas: los planes laboristas -cuando este partido estaba en el poder- suponían unas condiciones de vida social y de gobierno; la planificación soviética supone un predominio de la propiedad colectiva y una organización del Estado, no sólo por la coacción sino por el servicio. En esto ha residido la falla esencial de nuestros "programas de fomento": en que tratando de evadir el problema de la política, parten de unos supuestos políticamente falsos. Si el arquitecto no puede decir que deja a un lado el problema de los pisos -simplemente porque no es geólogo sino constructor- con menos razón el economista de planeamiento puede limitarse a la descripción de problemas y al delineamiento de técnicas para resolverlos, en más o menos tiempo, prescindiendo de toda consideración política. Porque entonces lo que hace no es sino un intento de racionalizar sobre el papel. El supuesto de que la planificación no debe partir obligada-

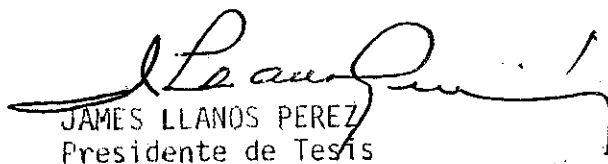
mente de una realidad política, es un medio de evasión de los problemas de la política, con lo que se conseguirá una mayor apariencia de objetividad y un menor impacto de los intereses afectados en el análisis de esos problemas; pero es también un medio de evasión de la realidad. Sobre esto nadie puede engañarse. Si quienes han observado nuestra vida política ¿pueden engañarse sobre el hecho de que el Estado informe es el producto de una actividad política informe? ¿Podrán creer seriamente que sólo se trata de un problema de falta de normas administrativas, engranajes racionalmente planeados, de equipos de mecanización del trabajo, de materiales y alojamiento? Ellos saben que no; que el problema del órgano no empieza y termina en él, sino que de él parte el problema político de la sociedad colombiana.

En definitiva, si no se modifica la naturaleza política del Estado, no podrá acometerse con éxito la enorme tarea de racionalizar la organización y el trabajo del Estado. Así como no podrá hacerse planificación con Estado informe, tampoco podrá hacerse racionalización del Estado mientras la actividad política mantenga su carácter irracional, personalista e informe. Esto es precisamente lo que ha hecho que la planificación en nuestro medio se haya constituido en una gran frustración nacional.

Considero, después de lo anterior, que esta memoria de grado se hace acreedora a la NOTA DE MERITORIA, por el análisis crítico e histórico que los egresados hicieron en ellas como por su riqueza conceptual y dominio del tema.

Felicitaciones muy sinceras para VICTOR y RUBEN por su magnífico y excelente trabajo y les deseo muchos éxitos en el ejercicio profesional.

De ustedes, atentamente,

  
JAMES LLANOS PEREZ  
Presidente de Tesis



9

Cartagena, 31 de agosto de 1987

Señores  
COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
E. S. D.

Distinguidos Señores:

Rindo con la presente el concepto sobre el trabajo de tesis "ANALISIS DEL PROCESO DE PLANEACION NACIONAL EN COLOMBIA", elaborado por los egresados RUBEN D. CABARCAS TAPIA y VICTOR R. CASTILLO CABARCAS, para optar al título de Economistas.

He leído con detenimiento e interés esta memoria de grado y concepto por lo tanto que llena más que satisfactoriamente los requisitos mínimos exigidos por nuestra facultad para este tipo de trabajo.

Doy pues mi aprobación para que los egresados anteriormente mencionados puedan entrar a sustentar su tesis de grado para optar al título de Economistas.

Felicito a los egresados por tan excelente y tan meritorio esfuerzo y les deseo éxitos en el ejercicio profesional.

Atentamente,



SERGIO HERNANDEZ GAMARRA  
Jurado

Cartagena, 1 de septiembre de 1987.

Señores  
MIEMBROS COMITE DE GRADUACION  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS,  
Universidad de Cartagena  
E. S. D.

Apreciados señores:

Atentamente les manifiesto que he leído el trabajo de la tesis titulada "Análisis del proceso de Planeación Nacional en Colombia", presentada por los egresados Ruben D. Cabarcas Tatis y Victor R. Castillo Cabarcas.

La investigación hace referencia a las diferentes fases de planeación por las cuales ha pasado Colombia y las modificaciones y logros de esta rama de la Economía. Iniciándose dicho proceso a partir del año de 1958. La misión del Banco Mundial a cargo del Dr. Lauchlin Currie, contribuyó enormemente a determinar fallas anteriores, dando como resultado dicho informe el I plan de desarrollo de nuestro país. En tal forma el país entra a una verdadera etapa de superación y ordenamiento de recursos y objetivos encaminados a la superación de múltiples problemas, lo que ha sido factor preponderante de desarrollo socioeconómico de Colombia hasta nuestros días, en que la planeación constituye política de los planes de desarrollo de cada Presidente Constitucional.

La investigación contempla a la vez aspecto de la planeación a nivel fuera de las fronteras del país. El trabajo en tal forma describe de manera detallada todo un proceso vital para Colombia en sus diferentes etapas desde el inicio de la planeación en Colombia, lo cual ha de servir de soporte para quienes deseen ahondar específicamente en tan importante proceso socioeconómico que enmarca la planeación, tanto a nivel mundial, latinoamericano y nacional.

El trabajo por lo demás, contempla algunas recomendaciones importantes que pueden ser tenidas en cuenta, dado que el tema tratado es bastante complejo, si tenemos en cuenta que el mismo obedece al campo de la Macroeconomía.

Por lo anterior doy mi aprobación al trabajo, para que la Universidad de Cartagena les otorgue el título de Economista a los egresados Ruben D. Cabarcas Tapia y Victor R. Castillo Cabarcas.

Cardialmente  
*Jose de los Angeles*  
JOSE MACLE MOSCOTE  
Jurado Examinador.

**AGRADECIMIENTO**

Al doctor JAMES LLANOS, quien nos brindó su valioso apoyo y orientación en la elaboración de este proyecto.

DEDICATORIA.



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Zaragoza

A nuestros padres, hermanos  
y abuelos con dilección y  
afecto.

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
0.2. DELIMITACION DEL PROBLEMA	3
0.2.1 Delimitación formal	3
0.2.1.1 Delimitación del espacio	3
0.2.1.2 Delimitación del tiempo	3
0.2.2 DELIMITACION MATERIAL	4
0.2.2.1 Variable dependiente	4
0.2.2.2 Variable independiente	4
0.3 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION	4
0.3.1 Objetivo General	4
0.3.2 Objetivo Específico	4
0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION	5
0.5 FORMULACION DE HIPOTESIS	6
0.5.1 Hipótesis General	6
0.5.2 Hipótesis de Trabajo	6
0.6 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS	6
0.6.1 Definiciones conceptuales	6

0.6.2	Definiciones operativas	8
0.7	MARCO TEORICO	10
0.8	METODOLOGIA	14
1.	LA NECESIDAD DE PLANIFICAR	15
1.1	ANTECEDENTES DE LA PLANEACION	17
1.2	OBJETIVOS DE LA PLANEACION	23
1.3	POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA PLANEACION	25
1.4	PERSPECTIVA DE LA PLANEACION EN EL MUNDO	27
1.4.1	Países desarrollados	27
1.4.2	Países subdesarrollados	30
1.4.2.1	Caso latinoamericano	31
1.4.2.2	Caso colombiano	33
2.	ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION EN COLOMBIA	36
2.1	REGULACION DE LA VIDA ECONOMICA POR PARTE DEL ESTADO EN EL SIGLO XIX	36
2.2	LA INTERVENCION DEL ESTADO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX	38
2.3	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936 Y SUS DISPOSICIONES SOBRE PLANEACION	45
2.4	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1945 Y SUS PRECEPTOS PARA EL FOMENTO DE LA PLANEACION	46
2.5	BASES DE UN PROGRAMA DE FOMENTO PARA COLOMBIA 1950 (INFORME CURRIE)	47
2.5.1	Introducción	47
2.5.2	Naturaleza y objetivos	48
2.5.3	Diagnóstico	49
2.5.4	Estrategias	50
2.5.5	Conclusiones	51

2.5.6	Informe de 1951	52
2.6	NORMAS LEGALES INSTITUCIONALIZANDO LOS ORGANISMOS DE PLANEACION	53
2.7	PROGRAMACION DE LA CEPAL	55
2.8	PLAN CUATRIENAL	57
2.9	ESTUDIO SOBRE LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO DE COLOMBIA (INFORME LEBRET)	59
2.9.1	Introducción	59
2.9.2	Objetivos	60
2.9.3	Diagnóstico	61
2.9.4	Estrategias	61
2.9.5	Conclusiones	63
2.10	REESTRUCTURACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANEACION POR MEDIO DE LA LEY 19 DE 1958	64
2.10.1	Objetivos	64
2.10.2	Composición y funciones de los organismos de Planeación	64
2.10.3	Funciones de la D.N.P.	66
3.	EL PROCESO DE PLANEACION EN EL PERIODO DE 1960 A 1970	69
3.1	PRIMERA FASE DEL PROCESO DE PLANEACION EN ESTE PERIODO	69
3.1.1	La Alianza para el Progreso 1960-61	69
3.1.2	Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-70 (Plan Decenal)	72
3.1.2.1	Introducción	72
3.1.2.2	Naturaleza y objetivos	72



3.1.2.3	Diagnóstico	74
3.1.2.4	Estrategias	75
3.1.2.5	Conclusiones	77
3.1.3	Un Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social (Operación Colombia, 1961)	78
3.1.3.1	Introducción	79
3.1.3.2	Objetivos	79
3.1.3.3	Diagnóstico	81
3.1.3.4	Estrategias	81
3.1.3.5	Conclusiones	82
3.1.4	Reorganización administrativa del CONPES y la DNP (Decreto 3242 y 3243 de 1963)	82
3.1.5	Informe de la comisión de estudios sociales y económicos sobre el estado de la Planeación en Colombia. (Comisión de alto nivel)	83
3.2.	SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE PLANEACION EN ESTE PERIODO (Reforma Constitucional de 1968)	84
3.2.1	Introducción	84
3.2.2	La intervención del Estado para reconciliar y planificar la economía	84
3.2.3	Disposiciones sobre planes y programas de desarrollo económico y social a nivel nacional	85
3.2.4	Aspectos Generales de la reforma constitucional de 1968	88
3.2.5	Reestructuración de los organismos de planeación	90
3.3.	LEY 17 DE 1970 (DE LA COMISION DEL PLAN)	92
3.3.1	Creación y conformación	92





3.3.2	Funciones	94
3.3.3	Evaluación	96
4.	EL PROCESO DE PLANEACION EN EL PERIODO DE 1970 A 1986	98
4.1	PLANES ELABORADOS DURANTE ESTE PERIODO.	98
4.1.1	Plan de las Cuatro Estrategias	98
4.1.1.1	Antecedentes y objetivos	98
4.1.1.2	Estrategias	99
4.1.1.3	Evaluación del plan de desarrollo	100
4.1.2	Plan para Cerrar la Brecha	103
4.1.2.1	Objetivos	103
4.1.2.2	Estrategias	104
4.1.2.3	Evaluación	107
4.1.3	Plan de Integración Nacional	108
4.1.3.1	Objetivos	109
4.1.3.2	Estrategias	109
4.1.3.3	Evaluación	111
4.1.4	Plan Nacional de Desarrollo 1983-86. Cambio con equidad.	112
4.1.4.1	Objetivos	112
4.1.4.2	Estrategias	113
4.1.4.3	Evaluación del plan	115
4.2	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 79 Y SUS DISPOSICIONES SOBRE PLANEACION	118
4.2.1	Antecedentes	118
4.2.2	Modificaciones a los arts. de la constitución re- ferentes a las disposiciones sobre Planeación	120

4.2.3	Carácter de las modificaciones	126
4.3	LEY NORMATIVA DE PLANEACION (LEY 38 DE 1981)	128
4.3.1	Objetivos y contenido del plan	128
4.3.2	Contenido de la ley normativa	128
4.3.3	La ley y los organismos de planeación	129
4.3.4	Formas de concertación	129
4.3.5	El Plan y el Presupuesto Nacional	130
5.	LOS MECANISMOS Y EL PROCESO DE LA PLANEACION ACTUAL EN COLOMBIA	131
5.1	INTRODUCCION	131
5.2	EL PROCESO	133
5.3	LAS INSTITUCIONES Y EL PLAN	139
5.3.1	Organismos responsables de la Planeación	139
5.3.2	Coordinación dentro del proceso de Planeación	143
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	148
	BIBLIOGRAFIA	158

## O. INTRODUCCION

El presente estudio tiene por objeto mostrar las distintas fases que se han dado en el proceso de planificación en Colombia y la importancia de este proceso en un país como el nuestro de economía mixta y subdesarrollado. Se tocarán aspectos como es el de la intervención del Estado que no sólo es incuestionable; sino exigida ya que el ciudadano reclama legítimamente del Estado, que convierta en realidad sus derechos sociales en materia de educación, de salud, de acceso al trabajo, de vivienda, de recreación y de servicios públicos. Asimismo los gremios que congregan a los distintos sectores de la producción, a las empresas, a los sindicatos y a las organizaciones comunitarias de distinta índole, todas éstas reclaman del Estado la protección de sus intereses. En otras palabras como individuo o como miembro de esas corporaciones, implícitamente lo que se está reclamando es precisamente la "intervención del Estado", de lo que se trata entonces, es que esa intervención garantice derechos e intereses pero subordinados al bien común y para ello incuestionable una buena planeación como tal implica intervención, pero esta interven-

ción enmarcada dentro del propósito de mayor eficiencia.

Nosotros analizaremos la manera como se ha dado este proceso de planeación en Colombia desde sus inicios hasta su consolidación, las modificaciones que se le han hecho a este proceso, los logros que se han obtenido así como los errores en que se han incurrido, y si ha habido una verdadera planeación para el desarrollo o más bien lo que hasta ahora se ha dado es la elaboración de muchos planes.

#### 0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Nuestro estudio se inicia a partir del año 1958, ya que en años anteriores el tema de la planeación era ignorado y no se le daba importancia, fue a partir de 1950 donde se preparan esporádicamente programas de inversión meritorios pero insuficientes por no tener resonancia entre los gobernantes de entonces, que permanecían indiferentes frente a la planeación. Fueron el entonces presidente Alberto Lleras y su consejero el expresidente Carlos Lleras Restrepo, quienes percibieron por primera vez en Colombia, que un país moderno requería planificar su economía y además que el nuevo experimento del Frente Nacional necesitaba como complemento indispensable de los acuerdos políticos, reformas económicas basadas en la planificación.

Tan importante fue esta iniciativa que podría afirmarse que en materia económica, Colombia ingresó al siglo XX en 1958 cuando fue creado el Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, y en este momento se inicia un proceso de planeación en Colombia, el cual es el motivo de nuestro estudio, planteándonos el interrogante ¿Si se ha dado un verdadero proceso de planeación en Colombia?

## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

### 0.2.1 Delimitación formal

#### 0.2.1.1 Delimitación del espacio.

Nuestro estudio está enmarcado en el proceso de Planeación Nacional de Colombia.

#### 0.2.1.2 Delimitación del tiempo.

Este trabajo se realizará con datos bibliográficos a partir del año de 1950 a 1986. Se escogió como período básico de análisis el comprendido entre el año 1960 a 1986 por considerar que en estos años se inicia y se institucionaliza el proceso de Planeación Nacional.



## 0.2.2 Delimitación material

### 0.2.2.1 Variable dependiente

En Colombia se ha estructurado un proceso de Planeación a partir de 1958.

### 0.2.2.2 Variable independiente

Organismos de Planeación Nacional

Disposiciones legales sobre Planeación

Elaboración de planes nacionales de desarrollo

Las reformas de constitución nacional y sus disposiciones sobre Planeación.

## 0.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

### 0.3.1 Objetivo General

El objetivo general de esta investigación es hacer un análisis del proceso de planeación en Colombia desde sus inicios, la evolución de este proceso y los beneficios que el ha reportado al país.

### 0.3.2 Objetivos Específicos

Se persigue:



- Demostrar la importancia de planificar en un país.
- Mostrar el funcionamiento de los organismos nacionales de planeación y analizar las distintas reestructuraciones que se le han hecho.
- Analizar las distintas etapas que se han dado en el proceso de planeación y analizar las distintas reestructuraciones que se le han hecho.
- Analizar las distintas etapas que se han dado en el proceso de planeación y la orientación que le han dado los gobernantes a este proceso.

#### 0.4. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION

El presente estudio es de gran importancia porque permitirá desmenuzar e introducirnos en el proceso de planeación en Colombia, especialmente a partir de 1958, fecha en que se registran hechos de especial importancia para la planeación, relacionados con sus bases constitucionales y legales, su organización, la organización de sus trabajos y el uso que se le dió en el mecanismo decisorio del gobierno. La incidencia de estos hechos en el desarrollo económico y social del país.

Otra importancia que reviste este estudio es que se podrá determinar si en realidad el proceso de Planeación creó condiciones favorables para acelerar el desarrollo económico y social de Colombia.



Será de mucha utilidad ya que esta investigación mostrará lo que ha sido el proceso de planeación durante las últimas décadas.

## 0.5. HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION

### 0.5.1 Hipótesis General

El proceso de Planeación General ha permitido un mejoramiento en el nivel de desarrollo social y económico del país.

### 0.5.2 Hipótesis de trabajo

Las disposiciones legales sobre planeación, la existencia de unos organismos de Planeación Nacional, la elaboración de unos planes nacionales de desarrollo, las reformas constitucionales y sus disposiciones sobre planeación nos llevan a determinar que en Colombia se ha estructurado un proceso de planeación a partir de 1958.

## 0.6 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS

### 0.6.1 Definiciones conceptuales

PLAN: Es la materialización escrita que indica qué acciones sistemáticas coordinadas y consistentes se pueden im-



plementar alternativamente con el propósito fundamental de realizar una serie de metas y objetivos compatibles en un tiempo determinado y a un costo mínimo.

PLANEACION: Es el procedimiento para adoptar decisiones tomando en cuenta los efectos económicos totales de cada uno de sus actos y que el programa total de acciones adquiera una coherencia, encaminada al logro de un desarrollo económico tan acelerado como puede alcanzarse, en armonía con las otras metas nacionales.

PLANIFICACION DEL DESARROLLO: Es el proceso mediante el cual el estado prepara implementos con o sin la ayuda del sector privado y del público en general, una acción sistemática coherente y coordinada a fin de mejorar las condiciones de vida material y no material de la población

PLAN DE DESARROLLO O PLAN ECONOMICO: Método detallado formulado con antelación, para lograr unos objetivos económicos determinados controlando las actividades y las interrelaciones de aquellos organismos económicos (empresas, familia y gobierno) que tienen una influencia en el resultado deseado.

DESARROLLO ECONOMICO: Es el proceso por el cual se aumenta el PNB real per cápita de un país o el ingreso durante el período de tiempo determinado con incrementos continuos

en la productividad per cápita.

POLITICA ECONOMICA: Los medios durante los cuales el gobierno intenta regular los asuntos económicos de una nación y sus propósitos de hacerlo así.

SECTOR PRIVADO: Segmento de la economía total integrada por las familias y por las empresas pero excluyendo al gobierno. Aquella parte del sistema económico independiente del control gubernamental.

SECTOR PUBLICO: Aquella parte de las actividades económicas de una nación que está dentro de la esfera gubernamental, incluyendo los seguros sociales, las autoridades locales, las industrias nacionalizadas y otras corporaciones públicas.

PROTECCIONISMO: Es el conjunto de medidas de política económica tendientes a propiciar un desarrollo industrial en concordancia con los objetivos y metas de la política de desarrollo económico.

0.6.2 Definiciones operativas

Variáble dependiente:

En Colombia se ha estructurado un proceso de planeación a

partir de 1958.

Variable independiente:	Indicadores	Fuentes
	Ley 23 de 1931	
	Decreto Ley 1438-1843 de 1940	
	Ley 90 de 1948	
	Decreto 2838 de 1950	Libros y
	Decreto 1928 de 1951	documentos
Disposiciones legales:	Decreto 0389 de 1952	
	Decreto Ley 0999 de 1953	
	Decreto Ley 3088-3103 de 1954	
	Decreto Ley 622 de 1955	
	Ley 18 de 1958	
	Decreto Ley 1088-239 y 2024 de 1959	
	Decreto Ley 3242 y 3243 de 1963	Libros y documentos
Organismos Nacionales de Planeación	CONPES D.N.P.	Revistas especializadas
Reformas constitucionales	Reforma del 36 Reforma del 45	Textos, documentos

Variable dependiente	Indicadores	Fuentes
	Reforma del 68 Reforma del 79	y artículos
Planes de desarrollo a partir de 1958	Decenal De las cuatro estrategias Para cerrar la brecha PIN Cambio con equidad	Documentos y revistas

#### 0.7 MARCO TEORICO

El tema de planeación es un tema debatido. En algunos casos la fragilidad conceptual, en otras la fragilidad operativa le dan a la planificación, como quizás a pocos aspectos de la vida económica una calificación circunstancial, sin entender que los resultados son en no pocas veces independientes y que la planificación es ante todo una forma de concebir el-largo plazo. De todas formas en el mundo moderno, la racionalización de las decisiones, la superación de la improvisación y la conversión de las expectativas en solución, se convierten cada vez en instrumentos fundamentales, sin importar el estudio de desarrollo o sistema político.

Más o menos hasta la mitad del siglo presente predominaba

en la política económica del país una serie de sencillos y sanos principios que se aplicaban rigurosamente como dogmas cuestionables así por ejemplo: se creía en el equilibrio presupuestal, una cierta moderación en la emisión de moneda, una balanza comercial favorable, pero ésto resultaba insuficiente frente a un país que comenzaba a presentar problemas bastante complejos dado su rápido desarrollo. Además sufría de dos graves fallas; como era el desconocimiento de las interrelaciones existentes entre los distintos factores económicos y la ausencia de una estrategia global realmente macroeconómica.

Fue la misión del Banco Mundial dirigida por el Dr. Lauchin Currie, la que vino a subsanar estas fallas. El informe de la misión fue el primer programa de desarrollo en el país. Al evaluar los resultados de este plan comunmente se concreta la atención en asuntos tales como: la unificación del mercado colombiano gracias a la inversión en la red troncal de carreteras, la conexión entre los dos ramales de vías ferreas, reformas financieras o instituciones, etc. Pero quizás lo más importante pasó más o menos desapercibido, es el hecho de que la misión contribuyó a superar el empirismo reinante al introducir un método de análisis macroeconómico coherente, implícito en su propio informe. Por otra parte introdujo un marco conceptual sin el cual se había prácticamente imposible cualquier planeación futura. "Producto Interno Bruto", "Balanza de Pagos", "Déficit o Superávit en cuenta corrien-

te"; por citar sólo algunos de estos nuevos conceptos para el país de entonces. Ellos son esenciales tanto en la elaboración de planes como en la adopción de una política económica coherente por parte de las autoridades de cualquier estado moderno.

Durante el período 1950-58 se preparan esporádicamente programas de inversión meritorios pero insuficientes, sobre todo por no tener resonancia entre los gobernantes de entonces que permanecían indiferentes frente a la planeación. Pero es a parti de 1958 y hasta finales de 1960 cuando se presenta a la opinión pública el plan general de desarrollo, iniciando la era de la planificación colombiana que desde entonces se expresa en planes de desarrollo.

En consenso general en el plan general de desarrollo económico de 1961, es que no tuvo ninguna influencia y no afectó en nada, ni la política económica, ni el desarrollo del país, tuvo un sólo aspecto positivo y es que llenó los requisitos de "Planeación" establecidos por la Alianza para el Progreso y pudo haber facilidad por lo tanto el acceso a fuentes blandas de financiación para proyectos útiles de desarrollo. En resumen, en la primera parte de los años 60 había plan pero no planeación.

Al iniciar el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo se inicia una etapa de planeación sin planes, se

comenzó a reunir semanalmente el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social y se fortaleció el Departamento Nacional de Planeación.

El plan de las Cuatro Estrategias es un plan de transición, el objetivo real de planeación en 1971-74 fue ejecutar la estrategia de construcción ideada por Lauchin Currie y el objetivo se logró.

El plan para Cerrar la Brecha inicia una nueva etapa de planeación en el país, el plan pone muy poca énfasis en los modelos macroeconómicos formales y plantea exclusivamente un conjunto bastante completo de políticas, se hace un esfuerzo importante por hacer dichas recomendaciones de políticas muy explícitas y congruentes entre sí.

Los planes de los gobiernos de los presidentes Turbay y Betancur siguen la tradición iniciada por las Cuatro Estrategias y desarrollada para Cerrar la Brecha, establecen cuáles son las políticas económicas y sociales del gobierno.

Aún hay gente que creen que es posible gobernar o realizar una política racional sin la planeación, pero quienes así piensan olvidan que hay día como dijera el gran arquitecto Richard Neutra en el título de uno de sus libros,



hay que "planificar para sobrevivir", o para expresarlo con las palabras de John Friedman, en su sagaz ensayo sobre la vocación de planificación, "para nosotros los que vivimos la segunda mitad del siglo XX, el futuro tiene carácter de un reto fundamental, el devenir llama nuestra atención con mayor fuerza que lo existente o lo que fué, el ritmo de la innovación tecnológica y del cambio social ha alcanzado un "tempo" tan vertiginoso, que la previsión se ha convertido en un factor de supervivencia colectiva, los que no hacen planes son los menos aptos para sobrevivir".

#### 0.8 METODOLOGIA

Nuestra investigación referente al proceso de planeación en Colombia será de tipo descriptivo explicativo, ya que analiza aspectos de caracteres de interés social. Se pretende mostrar lo que ha sido este proceso de planeación y qué resultados le ha aportado al país, los distintos planes nacionales de desarrollo que se han elaborado y la organización de los distintos organismos de planeación.

El diseño del estudio es meramente bibliográfico, es decir la mayoría de nuestra información es obtenida a través de fuentes secundarias por medio de la lectura activa de libros, documentos, folletos, tesis y revistas especializadas sobre el tema.



## 1. LA NECESIDAD DE PLANIFICAR

La necesidad de planear surge a causa de que tanto el trabajo como los recursos productivos son escasos frente a las demandas a que deben responder. Si hubiese suficiente capacidad productiva para proporcionar cuanto se desee no habría necesidad de elegir o planear. Pero aún en el país más rico, las mercancías, los servicios, la fuerza de trabajo y los recursos productivos con los cuales producirlos son escasos. De aquí que en los países técnicamente más avanzados, por ejemplo en los Estados Unidos, aun cuando el término de planeación no se aplica usualmente a los procesos gubernamentales, el gobierno tiene que coordinar sus acciones de política de tal manera que permita lograr un resultado más ventajoso en la actividad económica.

Entre los propósitos urgentes de un país subdesarrollado está el de acrecentar su capacidad para producir, y los gobernantes observarán que es necesario adoptar medidas positivas para conseguir este fin. Sin embargo hay dos razones puramente objetivas que confiere a la planeación una importancia especial en los países en desarrollo. Una de ellas consiste en que en las sociedades en donde los cambios han sido peque

ños y lentos en el pasado, en donde los recursos son escasos o no se han desarrollado, y en donde se están haciendo esfuerzos para lograr cambios acelerados, la necesidad de lograr que las diversas medidas gubernamentales se armonicen adecuadamente y alcancen el impacto deseado sobre el desarrollo, es de un carácter mucho más urgente que en un país cuyas instituciones se encuentran adaptadas al cambio continuo desde mucho tiempo atrás.

La otra razón es la de que en un país en desarrollo la unidad nacional puede ser débil, y los planes de desarrollo pueden actuar como una fuerza de integración, encauzando al pueblo hacia la unidad nacional, al mismo tiempo que se le encamina hacia esfuerzos de desarrollo. Sin embargo, no es probable que ese esfuerzo pueda alcanzarse sólo mediante la preparación de un esquema de desarrollo elaborado por un grupo de expertos nacionales de planeación; es necesario que se le reconozca, se le dé participación y un lugar en el programa nacional a los deseos y propósitos de los individuos, de las localidades y de las regiones.

En síntesis, virtualmente todas las naciones en desarrollo de hoy aceptan la planeación como un medio esencial de guía y acelera su desarrollo. La necesidad de la planeación en los países en desarrollo surge porque el mercado no funciona bien y porque no se puede confiar en una especie de mecanismos que asigne recursos y productos básicos

de un modo eficaz. Aún con un sistema de mercado que funcione bien no se puede confiar en la movilización y utilización efectiva de todos los recursos disponibles para lograr una tasa máxima de desarrollo con el tiempo.

### 1.1 ANTECEDENTES DE LA PLANEACION

La historia de la planeación es muy reciente, pero más aún es su aceptación en las economías Capitalistas. La planeación se desarrolló efectivamente en el siglo actual, a partir del momento en que los revolucionarios de 1917, se enfrentaron a los problemas prácticos relacionados con la construcción de un nuevo orden económico en Rusia, inspirados en las doctrinas socialistas del siglo XIX y opuesto a las instituciones clásicas del liberalismo. Durante los primeros años de la Revolución Socialista Soviética, Lenin afrontó los problemas prácticos que provenían de la construcción de un nuevo orden social y económico y no tuvo otra alternativa que la de establecer las bases de una organización bastante centralizada, según la cual la economía estaría dirigida a través de la planificación integral de todas las tareas relacionadas con la solución de los asuntos económicos fundamentales.

Surgieron entonces los primeros estudios sobre la planificación total de las actividades, desarrollada por Gusov, Préobrzhenk y Bukharin, mientras que otros autores se preo



35

cupaban por aspectos sectoriales; Krennikpv y Gartvan, por el sector industrial; Kondratev y Oganovski, por el agropecuario; Neopikanov por el de transporte y otros servicios básicos.

Según esos autores, una vez eliminada la propiedad privada de los medios de producción, competiera al estado la tarea de dirigir centralmente las unidades productoras. Los organismos de planificación establecerían planes globales y sectoriales y se ocuparían del control de su ejecución. Los problemas relativos a la inversión, a la distribución regional y sectorial de los recursos, a la fijación de los objetivos que se deberían alcanzar, a los sistemas de la distribución del ingreso social, al establecimiento de la estructura económica y al ritmo de la actividad, serían de la incumbencia de las agencias de planificación. Una vez socializada integralmente la actividad y evitadas las relaciones de competencia entre las unidades de producción, la fijación de los precios constituiría también tarea de responsabilidad de los organismos estatales. La planificación total de la actividad, incluyendo toda la compleja problemática económica desde la determinación de los objetivos macroeconómicos que se deberían alcanzar hasta la fijación de precios para toda la producción interna, debería estar controlada en última instancia por una central de planificación, a la cual se subordinarían otros organismos del sistema de planificación.

Los primeros estudiosos de la planificación socialista también proponían que para el control integral de la economía, la central de planificación y los numerosos organismos subordinados a ella, deberían elaborar planes de diferente envergadura desde los prospectivos para largos períodos, pasando por los quinquenales y llegando a los pormenorizados planes operacionales. Los primeros se encargarían de fijar las metas económicas, regionales y sectoriales para períodos de 10 a 15 años caracterizándose claramente por sus funciones previsoras. Los quinquenales, indicarían el conjunto de medidas prácticas en todas las esferas de la política económica que asegurarían el crecimiento previsto de la economía interna. Los operacionales, formulados para períodos anuales; determinarían a nivel microeconómico los procedimientos que deberían adoptar las diversas unidades de producción del sistema, teniendo en cuenta las metas físicas fijadas para cada una de ellas. Estos últimos planes desarrollados anualmente, también serían conductores de las correcciones o cambios de dirección que la central de planificación determinará en función de los ajustes que se hicieran necesarios en el curso de los planes trazados inicialmente.

En la figura 1 se encuentra una representación esquemática de esas proposiciones.

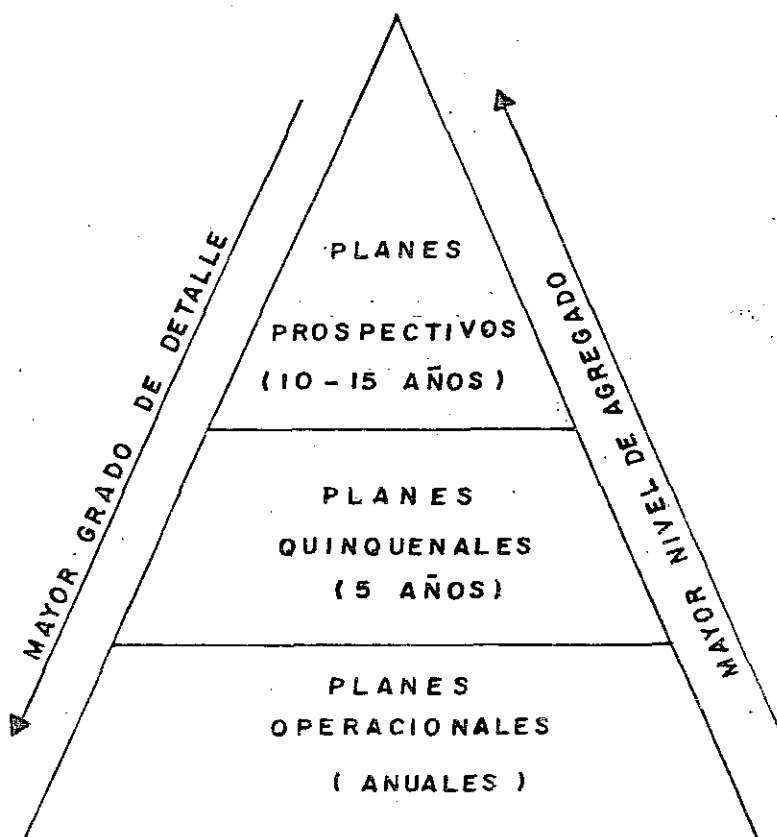


FIGURA 1. TIPOLOGIA DE LOS PLANES ESTATALES EN LAS ECONOMIAS COLECTIVISTAS DE PLANIFICACION GLOBAL.

En las economías globalmente planificadas, los planes prospectivos generalmente se ocupan de fijar las directrices de largo plazo del sistema.

Los quinquenios trazan los objetivos de mediano plazo y los operacionales, traducidos en cifras anuales de control de la economía, determinan pormenorizadamente, el nivel de unidades de producción y las metas a corto plazo.

La planificación con carácter global aparece con el primer plan quinquenal Ruso de 1928 después de las etapas del comunismo de guerra y de la nueva política económica. En los países occidentales de economía mixta o de economía de mercado, la planificación económica aparece después de la Segunda Guerra Mundial. En estos países el pensamiento económico imperante se basaba en la actuación de un mecanismo regulador automático de la actividad económica, que era la célebre mano invisible con que Adam Smith decía que el hombre es conducido hacia la consecución de un fin que no entraba en sus intenciones. En pocas palabras, el interés particular conducía al general. Fue la crisis de 1929 la que cuestionó el ordenado y automático funcionamiento de las economías de mercado para alcanzar el equilibrio de la actividad económica, y la construcción teórica del economista John Maynard Keynes la que, por una parte, nos explicaría cómo y por qué era posible que la situación económica no fuera el re-

flejo de la construcción teórica tradicional y, por otra, nos ofrecería los medios de acción, a través de la intervención del estado, en una economía que a partir de ese momento se denominarían mixtas.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la India, los Países Bajos, Francia y Noruega adoptaron formas de planificación flexible. El plan Marshal, que canalizó ayuda económica americana a Europa para su reconstrucción, alentaría la planificación económica, siendo el principal objetivo de ésta alcanzar los niveles de bienestar económico de la preguerra. El segundo impulso planificador aparece en Francia al principio de la década de los 60, en plena euforia desarrollista, y de este país se extendió a España, Italia, Bélgica y Gran Bretaña. En España comienza el primer plan de 1964, con el deseo de conseguir una ordenación y programación económica con miras a la integración en los mercados europeos. Bélgica después de la crisis del carbón, acude a la planificación con el objetivo de alcanzar una mayor tasa de crecimiento del PIB, que había descendido con respecto a la media del Mercado Común Europeo. Gran Bretaña, tradicionalmente reacias en esas intervenciones económicas, la lleva a la práctica con el deseo de un mayor crecimiento mediante la renovación de su estructura industrial.

Los países occidentales son todos deudores, en mayor o menor grado de la planificación francesa. El primer plan Fran



cés comprendió el período 1947-50 y se basó en la idea, original del economista A. Hirschman, del crecimiento desequilibrado, siendo este equilibrio fundamental para conseguir el desarrollo deseado. En estrecha relación con dicho crecimiento desequilibrado está la noción de polo de desarrollo, en la que se fundamenta la planificación francesa, ligada a la creencia en la eficacia de una iniciación del crecimiento concentrado en una zona determinada. Esto quiere decir, que las inversiones se han de efectuar en aquellas zonas que revivan las condiciones apropiadas para obtener los máximos rendimientos. Para esto, los gobiernos realizarán inversiones en las zonas elegidas y crearán los estímulos o desestímulos según convengan, para alcanzar la tasa de crecimiento programada. Pero no sólo es esto, sino que se espera que las fuerzas del mercado establezcan conexiones entre la zona polo y otras, consiguiendo beneficiosos efectos en éstas.

## 1.2 OBJETIVOS DE LA PLANEACION

Ninguna nación posee como meta única maximizar su tasa de desarrollo económico. Si bien ésta es una meta importante, en el momento de adoptar decisiones se le compara con otros propósitos nacionales como son:

- Elevar al máximo el nivel actual de vida.
- Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso.
- Procurar fuentes de empleo a todas las personas que estén



en capacidad de trabajar,

Esto no constituye, en manera alguna, una lista de los objetivos nacionales, pero señala alguno de los que más afectan principalmente el desarrollo económico. El propósito de la planeación del desarrollo económico no es el de desviar la planeación hacia diferentes objetivos. Más bien consiste en ayudar a los jefes de las naciones a concebir y ejecutar un programa que equilibre estas miras y gradúe cada una de ellas de manera que se logre la mayor satisfacción para el pueblo.

La esencia de la planificación económica consiste en conciliar objetivos y aspiraciones de una parte, con recursos y posibilidades, de otra. Si bien el objetivo final de la planeación es el elevar el nivel de bienestar de un país, el único camino para alcanzar en términos reales ese propósito es el asegurar, en el corto plazo, la consistencia interna entre metas, recursos e instrumentos.

La planeación no parte de la premisa de que todas las opciones son posibles o de que un gobierno tiene entera libertad para escoger sin restricciones, entre distintas metas, todas ellas deseables. La secuencia correcta del proceso analítico debe ser que la planeación parte de lo que es posible para alcanzar lo que es deseable y no viceversa. Si se comienza por el inventario de las necesidades o el pliego de

aspiraciones, se corre el grave riesgo de configurar un plan de desarrollo excesivamente ambicioso, que al final, no logra ninguna de las metas, ni siquiera aquellas que eran verdaderamente alcanzables, y lo que sería aún peor es que, al intentar alcanzar metas que van más allá de las posibilidades reales, probablemente se producirá el deterioro de la calidad de la política económica y la pérdida de la estabilidad económica.

En la práctica un gobierno no puede aspirar a resolver todos los problemas o a satisfacer todas las necesidades de un país mediante la planeación, es decir, la planeación no es una panacea ni puede producir milagro. Su fortaleza radica en hacer altamente probable lo que es posible y no pretender que ella hace alcanzable lo que es deseable. Este proceso de separar o de seleccionar de entre lo posible aquello que es preferible, no es otra cosa que la fijación de prioridades. En otras palabras, no se puede separar la planeación de la tarea de escoger prioridades.

### 1.3 POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA PLANEACION

La planeación ofrece la posibilidad de acelerar el desarrollo económico y social partiendo de la base de la dotación existente de recursos en un momento dado. Esto lo logra, coordinando políticas, eliminando inconsistencias, reduciendo subsidios, revelando protección innecesarias. En fin,

Lo hace revisando la calidad de las distintas políticas que ahora, bajo un plan de desarrollo, son examinadas, individual y conjuntamente, para ver si ellas son imcompatibles con las prioridades del plan.

El recurso más grande que tiene cualquier país es la mejora de la calidad de sus políticas, y la tarea de examinar esas políticas, en su conjunto, corresponde a la entidad encargada de la planeación general, o de cumplir un plan de desarrollo, en particular. Con un plan de desarrollo o sin un plan de desarrollo, una entidad como la oficina central de planificación es eficiente no tanto en la cantidad de recursos que tenga a su alcance como en función de su capacidad para mejorar la calidad del conjunto de las políticas. Es aquí donde radica la fortaleza de la planeación.

Hay aspectos que suelen ser claros y sencillos en su parte teórica, sin embargo en la práctica suelen ser muy diferentes como es el caso de la tarea de conciliar políticas, de una política, con objetivos y recursos, de otra, es muy difícil y muchas veces resulta incomprendida. La razón para que esto sea así es muy sencilla y fundamental. Detrás de cada política que tenga un alto contenido potencial de inconsistencia con las prioridades globales se esconde un poderoso interés regional, sectorial, gremial e institucional. Desde luego todo el mundo está de acuerdo con la planeación pero siempre y cuando ella no altere al statu quo de lo

que está ya protegido o subsidiado. Por eso es que la planeación es tan difícil. Pero por eso mismo es que la planeación es tan indispensable. La planeación del desarrollo enfrenta limitaciones serias, tanto en la preparación como en la ejecución. Para confeccionar un plan de desarrollo bien preparado, inteligible y realista, se requieren muchos más datos y mejores que los que están a la disposición de gran parte de las naciones en desarrollo. El personal técnico y los medios requeridos para levantar el plan puede que tampoco estén disponibles en la Nación (aunque se pueden importar a un costo). Los problemas en la ejecución del plan resultan del alcance y efectividad limitadas de los instrumentos de políticas a la disposición del gobierno y de la dificultad de encontrar un respaldo activo y entusiasta de millones de personas aisladas. A pesar de estas limitaciones, la planeación del desarrollo puede contribuir a la fijación de metas macros más realistas, señalando las inconsistencias intersectoriales y permitiendo una utilización más eficiente de los recursos de la Nación.

#### 1.4. PERSPECTIVAS DE LA PLANEACION EN EL MUNDO

##### 1.4.1 Países desarrollados

La planificación económica revestirá características diferentes según el sistema de organización económica.

En los países de economía de mercado, o de economía mixta se habla de planificación indicativa, recogiendo en este término la idea de ser vinculante u obligatoria para el sector público y dirigente o indicativa para el sector privado.

En realidad, el plan se concibe como un medio para eliminar la incertidumbre que para determinados hechos económicos aparece en la economía de mercado, tratando de ofrecer estabilidad y conocimiento de los acontecimientos, en el período de tiempo para que es concebido. Podemos decir que el plan es un sustituto de mercado cuando éste no regula aceptablemente el funcionamiento del sistema económico, ya que, en última instancia, en este argumento reside la justificación de cualquier injerencia del sector público en las economías de mercado.

El conocimiento de la realidad económica es necesario es imprescindible para una planificación eficaz. En estas economías, los instrumentos que suministran dichos conocimientos son las técnicas de la contabilidad nacional y el análisis input-output. La información obtenida permite conocer los puntos claves sobre los que debe actuarse para conseguir los objetivos de la planificación perseguida.

Debemos ser conscientes de que estamos en el umbral de una nueva era, siendo difícil preveer el futuro. Las épocas de crisis son siempre situaciones de muchas preguntas y es

casas respuestas. Lo importante es planificar aquello que es planificable, éste es el verdadero quid de la cuestión. Hay que apuntar también que los países que han superado la crisis, como Japón y Estados Unidos, no han empleado técnicas planificadoras en sentido estricto, más aún, en ellos se está desarrollando la llamada economía de oferta, que, muy sucintamente, habla de reducir la presión fiscal, de impedir la doble imposición que resulta de la progresión fiscal y la inflación y de disminuir el tamaño del sector público.

No podemos dejar de señalar la ayuda que la planificación económica está recibiendo de las modernas aportaciones provenientes de otros campos científicos, tales como matemática, automática, informática, etc. Además podemos citar no sólo los planteamientos teóricos utilizados, sino las posibilidades de cálculo y manejo de datos en general que aportan los modernos ordenadores. Entre las aportaciones citadas de otros campos científicos hay que recoger la teoría del control óptimo, la teoría de la catástrofe, etc., las cuales abren fructíferas posibilidades en su aplicación en la planificación económica. Las herramientas de que disponemos son más y mejores que en el pasado, pero también la complejidad de la realidad económica es mayor, al mismo tiempo que somos más conscientes de nuestras limitaciones.

#### 1.4.2 Países subdesarrollados

En los países subdesarrollados, la planeación tiene una historia bastante corta, aún cuando por ejemplo, se hicieron intentos para coordinar las actividades económicas en Japón, ya en 1884 y en Turquía durante la década de 1930, no se instituyeron planes ni mecanismos para su aplicación, en la mayor parte de los países, hasta fines de la década de 1950. Hace aproximadamente una década, el valor de la acción interna e internacional coordinada fue reconocido plenamente cuando las Naciones Unidas iniciaron la "Década de Desarrollo", que señala específicamente la importancia que atribuye a la planeación.

Incluso antes de ese reconocimiento, la India había anunciado una serie de planes quinquenales completos, a comienzos de la década de 1950. Birmania inició el proceso en 1951 y Pakistán en 1954. En estos ejemplos, los primeros períodos del plan dieron resultados satisfactorios, tanto en el crecimiento del período industrial como, en el caso de Pakistán y Birmania, en la agricultura. Sin embargo, debe observarse que tanto en la India como en Pakistán la gran dependencia de la ayuda exterior y el hecho de que no se pudieron controlar las tensiones potenciales indicadas por los planes en perspectiva, pusieron claramente en peligro la transición suave del crecimiento autosostenido. En la India, la resistencia al cambio en el sector agríco-



la ha hecho difícil la ampliación de la oferta de alimentos, con una rapidez suficientemente grande para mantenerse al mismo ritmo que el crecimiento de la población.

En Pakistán uno de los problemas más importantes fue el de los desequilibrios regionales, debido a las normas del gobierno. Aunque gran parte de los excedentes se obtienen gracias a las exportaciones de Pakistán Oriental, los fondos así conseguidos se invirtieron en Pakistán Occidental.

#### 1.4.2.1 Caso Latinoamericano

La experiencia Latinoamericana con la planeación se remonta a los años de la década de 1940, cuando se dejó sentir claramente la necesidad de ampliar las instalaciones de transporte y energía eléctrica, y de invertir en industrias claves en gran escala; esto condujo eventualmente a programas públicos de inversión para su aplicación. No obstante la aceptación y la preparación de planes completos de desarrollo tuvieron que esperar hasta principios de la década de 1960.

La planificación, ensayada en estos países, tanto por su concepción como por sus métodos y técnicas, ha respondido a ciertas líneas de interpretación del desarrollo económico y a planteamientos de soluciones que adquirieron vigencia después de la Segunda Guerra Mundial. Se ha destacado de

manera fundamental que el subdesarrollo de América Latina es un fenómeno estructural cuyas raíces están en el funcionamiento del sistema económico, en la forma en que responde a las necesidades crecientes de la población y en las nuevas condiciones económicas que aparecen durante este período. No es, por ende, un fenómeno creado por situaciones circunstanciales ni por las variaciones cíclicas a que estas economías están sujetas. En otras palabras, se han descartado los factores coyunturales como los elementos esenciales que impidan superar el crecimiento.

En países que necesitan explotar intensamente todas sus potencialidades para elevar su ritmo de desarrollo, como ocurre con los Latinoamericanos, no tiene sentido que la fuerza de conducción que realiza el sector público se limite a la regulación de ciertas variables macroeconómicas. Se necesita un mayor acerto y precisión del enfoque institucional en los planes globales, sectoriales o regionales conlleva a decidir y a enunciar explícitamente el grado y la forma de participación del estado en las diversas actividades económicas y en el conjunto del sistema. Esto no es un inconveniente; por el contrario, una de las virtudes de la planificación consiste en ayudar a definir con claridad la política económica, y así la acción del Estado. La planificación, como el diseño de las actividades públicas no está propiciando un mayor ni un menor grado de estatización

o de interferencia con la iniciativa privada, sólo se está reconociendo que ello existe y que es buena política saber con qué intensidad se realiza, además de llevarlo a cabo de manera eficiente para alcanzar los fines del desarrollo que la sociedad se ha dado.

#### 1.4.2.2. Caso Colombiano

Con frecuencia se conocen argumentos aparentemente en contra del intervencionismo del estado colombiano, los cuales nos atreveríamos a considerarlos, antes que contrarios a él, más bien como una reacción a la hipertrofia burocrática, resultante principalmente de la proliferación de entes oficiales y también como un rechazo a los innumerables controles y trámites administrativos, innecesarios en su gran mayoría que en buena medida han aumentado la ineficiencia administrativa y servido para el fomento de la corrupción, además de dificultar las actividades productivas del país. No se puede confundir la intervención con la interferencia. La planeación debe contribuir a evitar esa confusión.

Cuando se medita acerca de la insatisfactoria realidad social de Colombia se llega a la conclusión de que sus causas antes que ser consecuencia de la falta de recursos naturales y humanos, son más bien resultantes de la carencia de una política integral que induzca un mejor uso de ellas, o



en otras palabras, un uso más productivo económica y socialmente, se pone en evidencia la importancia de la planeación como mecanismo para que el estado intervenga con esa finalidad. Son vastas las oportunidades que tiene el país para su desarrollo, si se tienen en cuenta sus recursos energéticos, mineros, agrícolas y su magnífica ubicación geográfica para la comercialización con el resto del mundo. Pero ello exige una visión clara y pragmática de planificar nuestro desarrollo.

En Colombia hay muchos sectores que se necesita planear entre muchas otras, alcanzar precios estables con un control a la inflación a través de un ajuste que equilibre el presupuesto, una política fiscal que se oriente hacia los sectores que exija el plan, medidas de estímulo para el ahorro y la inversión según las necesidades de capital; comercio internacional y ajuste de las tasas de cambio; empleo, ocupación y salarios; seguridad social sin ofrecer más de los recursos disponibles del país, como sucede hoy en día, medidas de atracción a la inversión extranjera; funciones del gobierno frente al sector privado; energía, transporte que incluya, el ferroviario y carreteras; vivienda; política agraria, manufactura y otras. Todo lo anterior no quiere decir que nuestro desarrollo dependa exclusivamente de planeación nacional. El país no saldrá adelante sin una acción política capaz de superar las causas que llevan a los politólogos a señalar como nuestro principal problema "el sub-

desarrollo político", como tampoco saldremos adelante sin una reforma a fondo de la administración pública que indique los gérmenes que la corrompen, corrija las graves deformaciones a que se ha llegado y restituya en la actitud de los empleados públicos el sentido del servicio a la comunidad, hoy supeditado a los pequeños intereses de la política.

Los planes seguramente no resolverán todos nuestros problemas, y seguirán existiendo conflictos de intereses en los diferentes sectores de nuestra sociedad, pero los planes mostrarán que podemos ejercer cierto control sobre nuestro sistema económico sin dilapidar nuestros recursos por falta de orden y de prelación.



## 2. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION

### 2.1 REGULACION DE LA VIDA ECONOMICA POR PARTE DEL ESTADO EN EL SIGLO XIX.

El intervencionismo del estado entre nosotros tiene algunos antecedentes en el siglo pasado, en el mundo de las ideas, pero de manera confusa y fragmentada. Era la consecuencia del atraso de la economía que impedía la adopción clara de este sistema por parte del estado. Se requería la entrada en escena del capitalismo industrial para que ello pudiese tomar cuerpo; lo que era dominante, era el leseferismo, el estado liberal. Si los conservadores establecieron en 1886 en el artículo 44 de la Constitución, la inspección de las industrias en lo relativo a la moralidad, al seguridad y la salubridad pública y disponía que la ley podría exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones de médico y auxiliares; la esencia de esta constitución es claramente individualista como se depende de la función asignada a las autoridades gubernamentales; ellas tienen por objeto proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previendo y castigando los delitos.

Fueron los regeneradores quienes pusieron las bases institucionales para el progreso. Fue el señor Caro quien patentó entre nosotros, la teoría del Estado intervencionista y del estado planificador, una vez enterrado el estado gendarme. Estampó en efecto, esta inmensidad conceptual en 1886: "Cuando de una ley expedida por motivos de utilidad pública resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público"! Ese principio, "admirablemente expresado en la Constitución del 86, es socialista", dirá medio siglo más tarde Darío Echandía, llamado "la conciencia jurídica de la república liberal". Básicamente la regulación de la vida económica por parte del estado en lo que respecta a planeación se inicia con la Constitución de 1886.

El sistema fiscal colombiano tal como existe hoy en día está basado en la constitución nacional adoptado en 1886, la cual representa el triunfo del centralismo sobre el federalismo. A pesar del carácter centralista del gobierno de todas maneras los departamentos y municipios conservaron su autonomía fiscal, pero se les dotó de rentas poco dinámicas que fueron perdiendo importancia frente a las rentas nacionales y por tal motivo las regiones pasaron a depender en gran parte de los recursos del gobierno central.

Aunque el carácter del gobierno quedó claramente definido con

la constitución de 1886, de todas maneras las relaciones entre el estado y la economía pasaron por un período de indefinición y ensayo hasta el comienzo de los años veinte, del presente siglo. Dicho período se caracterizó por una profunda inestabilidad en todos los campos: político, monetario y fiscal.

## 2.2 LA INTERVENCION DEL ESTADO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XX.

El intervencionismo formalmente institucionalizado aparecerá en Colombia en 1936. El agente de esta realización lo constituyó el gobierno liberal de López Pumarejo, con lo que se denominó la revolución en marcha.

El partido liberal hizo suya la bandera del intervencionismo desde 1904, cuando Rafael Uribe se proclamó "Socialista del Estado". Después del gobierno de Rafael Reyes que concedió protección aduanera, de crédito y de alivio tributario a la industria, la discusión sobre el intervencionismo tomó más cuerpo. Dicha discusión tenía otro factor que la estimulaba y que era de primer orden: la agitación de los socialistas que exigían no sólo libertades políticas sino la protección al trabajo, habiendo irrumpido como una dinámica y beligerante corriente de masas. Tanto la Convención de Ibagué en 1922 como la de Medellín en 1924 en que el liberalismo adoptó el programa del intervencionismo estatal, estuvo presionada tanto para dar respuestas a las nuevas realidades económicas que se insinuaban, como el de impedir que las masas les



fuesen disputadas por los socialistas. Este es el origen de la actitud intervencionista del partido liberal.

De otro lado el partido conservador había comenzado, aunque tímidamente, a aceptar el intervencionismo de estado, tal como se desprende de los programas de 1931, 1937, 1939 y 1949; pero la acción de la planeación fue aplazada y en 1949 más bien se orientó hacia las concepciones del corporativismo, con la llegada al gobierno del conservatismo en 1946, se dió la siguiente peculiaridad:

En el hecho vuelto al conservatismo, en 1946, no demostró querer poner en planta una intervención de rasgos bien acusados y de alcance mayor, vaciada en la forma exigente del "plan". Esto no implicaba de manera alguna el abandono del intervencionismo. El estado colombiano siguió siendo intervencionista y proteccionista, activamente intervencionista, fuertemente proteccionista, sin que se esclarecieran mucho las bases y las finalidades de su política y sin que se pensara seriamente en la integración de un esquema general, basado en el concepto general. (1)

Un antecedente importante en el campo de la vida económica por parte del estado lo constituyen las disposiciones dictadas con base en las recomendaciones de la misión Kemmerer. Esta comisión vino a solicitud del gobierno colombiano con el propósito de organizar y actualizar las instituciones bancarias, monetarias y fiscales, y por otra parte, atraer la confianza de los inversionistas y prestamistas internacionales con el fin de obtener recursos de crédito externo que ayudasen a solventar

---

<sup>1</sup> OSPINA VASQUEZ, Luis, *Industria y Protección en Colombia*  
2 ed. Oveja Negra, 1974, p 582.

la situación de pagos y permitieran el financiamiento de las inversiones que demandaban el desarrollo y la modernización de la economía colombiana. En 1923 arribó a Colombia la misión Kemmerer y a raíz de sus recomendaciones, que consistieron en proyecto de ley que se aprobaron casi sin ninguna modificación, se creó el Banco de la República, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Bancaria. La creación de dichas entidades estuvo acompañada de reformas a la contabilidad nacional, en los sistemas de recaudación y en el estatuto del presupuesto. Adicionalmente se adoptó el patrón oro. Con esta reforma se pretendía darle orden y estabilidad al sistema financiero y fiscal del país.

La intervención del estado en el sector agropecuario surge a raíz de las transformaciones del sector rural, en gran parte acelerada por la crisis que se inició en 1929. El sistema de aparcería entró en crisis, los campesinos exigían el pago de salarios en dinero o al menos la posibilidad de poder usar la tierra para la siembra de cultivos comerciales que les permitiera obtener un ingreso monetario. Los propietarios se opusieron a estas demandas porque sus intereses no eran la renta monetaria sino el retener al campesino para garantizar los trabajos necesarios para el beneficio de la hacienda.

Como consecuencia de lo anterior, en el sector rural se desató una ola de conflictos sociales, algunos de los cuales se planteaban a nivel de disputas en cuanto a las relaciones labora-

les y otros llegaron al grado de las invasiones campesinas. El gobierno de la época optó por reconocer el fenómeno y a través de la Caja Agraria (fundada en 1931) fue comprando los terrenos invadidos para hacer la titulación a los invasores. Posteriormente, el programa de titulaciones fue institucionalizado en 1948 con la creación del "Instituto de Parcelación, Colonización y Reforma Forestal", entidad que años más tarde fue sustituida por el INCORA.

Por otra parte, la preocupación gubernamental fue más allá del problema de la tenencia. En 1936 a través del Ministerio de Economía Nacional se iniciaron las labores de adecuación de tierras. En ese año se iniciaron las obras de distritos de riego. A partir de ese entonces el Gobierno ha seguido llevando a cabo esta actividad, a través de varias instituciones como ELECTRAGUAS (hoy ICEL), la Caja Agraria, la CVC y el INCORA. Finalmente a partir de 1976 crea el HIMAT como la entidad especializada para llevar a cabo este tipo de tareas.

El surgimiento de la intervención estatal en la educación y la seguridad social está relacionada con el nacimiento de la clase asalariada urbana que se inicia a mediados del presente siglo, como resultado de dos factores. Por una parte, la migración del campo a las ciudades de vastos sectores de la población como consecuencia de los conflictos sociales de la época, y por otra parte, el comienzo de la industrialización



del país que demandaba nuevos brazos de trabajo. La cultura de origen campesino paulatinamente va siendo sustituida por nuevos valores y la población debe aprender las nuevas tareas que demanda la industria manufacturera y el sector de servicio. Se crean demandas por educación y capacitación que el estado ha tenido que resolver.

Durante dicha época surge de manera importante y creciente, la educación secundaria, técnica y universitaria. En la década del cincuenta el gobierno creó el SENA y la ESAP para la capacitación técnica de los trabajadores y empleados, y el ICETEX y el ICFES para promover la educación superior.

En relación con la salud y la seguridad social, su nacimiento se sitúa en la década de los cuarentas. Estos años se caracterizaron por una marcada agitación política y social causado por la participación activa de la recién conformada clase asalariada urbana. El gobierno debía atender las exigencias populares, y más concretamente la creación de un sistema de seguridad social para la nueva clase.

Durante dicha década se crearon el Ministerio de Higiene (hoy Salud), el Instituto de Seguros Sociales, la Caja de Previsión Social de los empleados y obreros nacionales (hoy CAJANAL) y el Instituto Nacional de Nutrición, antecesor del actual ICBF.

El desarrollo de la economía colombiana y la integración de los mercados regionales hacia un mercado nacional ha requerido la dotación del país de una infraestructura básica, siendo ésta una de las funciones más importantes del estado. En la segunda mitad del presente siglo las inversiones se han concentrado en las áreas de transporte terrestre, el sistema eléctrico, las telecomunicaciones, los puertos, los aeropuertos y la infraestructura urbana.

La intervención estatal en el sector eléctrico tiene el doble carácter de adelantar las inversiones en infraestructura y prestar el servicio a través de las empresas oficiales. A partir de la década de los treinta el gobierno interviene directamente en el sector al determinar las tarifas y los reglamentos de las empresas. En 1946 se crea ELECTRAGUAS (hoy ICEL) como la entidad que coordina las actividades del sector y el estudio y el financiamiento de las obras. Posteriormente en 1967, se crearon CORELCA con las mismas funciones pero dentro de un área específica, e ISA que agrupa a todas las empresas y coordina la integración nacional del sistema.

El caso de las telecomunicaciones ilustra el proceso de la centralización a nivel nacional. En la década de los cuarentas el país había logrado construir algunas troncales telefónicas importantes, además algunos servicios, de telefonía radiotelegrafía y radiotelefonía eran prestados por particulares. Para poder unificar el servicio el gobierno creó TELE

COM en 1943 y adquirir tales empresas.

A medida que se consolida el desarrollo capitalista integral del país no solamente el estado juega un papel regulador sino que además se vé precisado a intervenir directamente en procesos de producción específicos para poder garantizar el normal desempeño del aparato productivo. Esta intervención se origina cuando el sector privado colombiano no está en condiciones de acerlo en razón de la magnitud de las inversiones y por su baja rentabilidad. Fundamentalmente la inversión estatal se justifica porque los productos son necesarios para abastecer los requerimientos de la economía nacional o generar divisas extranjeras que permitan obtener suministro desde el exterior. Este tipo de intervenciones se dá especialmente en los sectores de extracción y transformación como son el petróleo, el carbón, las acerías, los derivados del cloruro de sodio y el níquel entre otros.

La planificación se inicia mediante el conjunto de medidas dictadas en 1949 por Carlos Lleras como Ministro de Hacienda. El artículo 1° del decreto respectivo dice en efecto:

El gobierno por conducto del ministerio de la economía, de acuerdo con los estudios adelantados por ese despacho y con los que en el futuro se realicen, adopta un Plan General para el fomento de las actividades económicas del país, en forma que se asegure la producción de los artículos alimenticios y materias primas industriales necesarias para el sostenimiento y desarrollo interno y que asegure al mismo tiempo la exportación

de géneros comerciales, en proporciones que permitan un satisfactorio incremento de nuestra capacidad de compra en el extranjero.

En el art. 2° se consagra que el plan se divide en tres partes: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Fomento Manufacturero. A partir de entonces, se presentaron diversas alternativas que se autodenominarían planes; tales como el Plan Cuatrienal presentado al Congreso en 1943; el Plan Quinquenal de fomento agrícola aprobado en 1944. La Convención Liberal de 1942 aprobó en su programa: "El partido considera que la época en que el liberalismo podía identificarse con la doctrina económica de Laissez-Faire ha caducado, que el mundo ha entrado en la etapa de la economía planificada y que la intervención del estado debe ejercerse para conseguir la creación de un sistema económico nacional armónico en sus relaciones internas y con respecto a las realidades del comercio internacional".

### 2.3 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936 Y SUS DISPOSICIONES SOBRE PLANEACION.

La reforma constitucional y política de 1936 vino a efectuarse las modernizaciones institucionales que el Estado Colombiano requería para ponerse a tono con las nuevas realidades del desarrollo capitalista. Uno de los principales aportes fue, definir el papel intervencionista del estado. Para ello se introdujeron un conjunto de normas que lo precisaron. Así se reformó el art. 19 en la siguiente forma: "Las autori-



63

dades de la República están constituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes para asegurar el cumplimiento de los deberes del estado y los particulares". Al lado de la función coercitiva del estado se introduce la función de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares.

Para que la función intervencionista del estado quedase claramente definida se le precisó así en el art. II de dicha reforma. "El estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho". Se establecía la intervención en un doble sentido: el del trabajo y el del capital. La Reforma Constitucional de 1936 al consagrar la intervención del estado en la producción, distribución y consumo de la riqueza, estaba dando base a la planeación del desarrollo económico.

#### 2.4 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1945 Y SUS PRECEPTOS PARA EL FOMENTO DE LA PLANEACION.

En 1945 el ejecutivo verá forzada su facultad intervencionista al establecer la Reforma Constitucional de este año que "El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de



la riqueza, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

La facultad de intervenir para racionalizar los fomentos inherentes a la actividad económica, puede aceptarse como la primera base de una planeación que habría de servir para someter las inversiones públicas a programas definidos, para orientar la actividad privada y para determinar las políticas económicas y sociales en favor del desarrollo. Máxime cuando en el art. 76, correspondiente a las facultades del congreso, se dice que una de ellas es la de fijar los "planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse". Asimismo (Art. 57 y 76 de la Reforma) previó la creación de departamentos administrativos para permitir la continuidad y estabilidad del manejo de la política económica. Esta atribución se utilizó en lo que respecta a la planeación.

## 2.5 BASES DE UN PROGRAMA DE FOMENTO PARA COLOMBIA 1950 (INFORME CURRIE)

### 2.5.1 Introducción

En 1947 Gaitán presentó un proyecto de ley para la creación de un consejo de planificación económica. Los seguidores del caudillo desaparecido, presentaron una propuesta de plan na-

cional, el plan Gaitán. Hasta 1950 existían los consejos de economía, que carecían de infraestructura técnica. En 1950 el primer "plan" es preparado por una misión del BIRF dirigida por Lauchin Currie quien publica un informe denominado, Bases de un programa de fomento para Colombia.

La creación de la primera oficina técnica de planeación estuvo influida por la recomendación de la misión del BIRF de 1950. Por un acuerdo con el BIRF, el gobierno del doctor Ospina Pérez decidió someter sus proyectos financieros y económicos a un examen profundo y constructivo y fue factor esencial en la creación de la entidad que podía hacerlo. De ese acuerdo nacieron la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1949-1950) y el Comité de Desarrollo Económico (1950-1951) creado por el presidente doctor Laureano Gómez.

#### 2.5.2 Naturaleza y Objetivos

Bases 1950 fue elaborado por una misión internacional, dirigida por Lauchin Currie y financiada por el gobierno colombiano y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. A la misión se le encomendó la tarea de "formular las bases de un programa coherente y global del desarrollo para Colombia". La misión consideró como el objeto de su tarea:

Nuestro análisis y recomendaciones habrán llenado a cabalidad su propósito si sirven para estimular a los colombianos a pensar en los términos de la economía general, a beneficiarse de las experiencias de otros países y adoptar tales experiencias, con realismo y con objetividad a las condiciones colombianas y, sobre esa base, a formular un programa sensato y coordinado de desarrollo que sirva para movilizar en su favor todas las posibilidades fuentes de respaldo.

Un objetivo a los ya señalados es: la movilización de fuentes de respaldo, la cual se refiere principalmente a la ayuda externa, es decir, la necesidad de un importante flujo de financiamiento externo.

Dentro de los objetivos específicos está el incremento de la productividad per cápita y señala explícitamente que este objetivo debe primar sobre el de la redistribución.

### 2.5.3 Diagnóstico

Las Bases de 1950 señalaban como factores restrictivos al desarrollo del país la deficiente situación de los transportes (que no había permitido la generalización del comercio entre las distintas regiones del país) y del suministro de energía eléctrica (que frenaba el desarrollo industrial).

En cuanto a la infraestructura social el diagnóstico era que el bajo nivel de salud y especialmente en la educación, son los principales responsables de un bajo nivel de la productividad del trabajo. El diagnóstico al problema agrar-

riorera básicamente de producción: las buenas tierras planas se encontraban ineficientemente dedicadas a la ganadería extensiva mientras los agricultores se apeñuscaban en las laderas, contribuyendo al desgaste y erosión de las tierras, al mismo tiempo que quedaban grandes extensiones por colonizar. Sin embargo reconocían que la tierra laborable de fácil acceso era escasa en relación a la presión de la población y por tanto señalaban un problema de tenencia. Asimismo se hacía énfasis sobre la escasez de capital, la necesidad de ayuda externa y de elevar ahorros (públicos y privados). Asimismo se señalaba la organización e ineficiencia de la administración pública como un freno importante al desarrollo.

#### 2.5.4 Estrategias

Las Bases 1950 esbozaron una estrategia global en los siguientes términos. En lugar de centrar el esfuerzo de la economía en la industria pesada propone dedicarlo a la modernización de la agricultura. Esto provocaría un incremento tal en la productividad que por una parte, permitiría un alto crecimiento de las exportaciones y, por otra, liberaría un mayor número de trabajadores para la industria manufacturera, el comercio, etc. Estos sectores, además de beneficiarse de la oferta de trabajo (en su diagnóstico las bases consideraban inexistente el problema del desempleo) podrían efectuar las importaciones de los bienes de capital requeridos para su expansión gracias al incremento en las exportaciones agrícolas

(y la ayuda externa). El aumento de ingreso de los trabajadores que se quedarán en el campo, así como el de los migrantes proveerá la demanda al aumento de la producción agrícola e industrial.

### 2.5.5 Conclusiones

En 1950 la literatura económica sobre desarrollo estaba en pañales. Así, Bases 1950 aparece principalmente como una aplicación directa de elementos básicos de análisis económicos y de sentido común, especialmente enfocados en problemas sectoriales. Dentro de los aportes de Bases 1950 están: Se llegó a institucionalizar una oficina de planeación, de presupuesto y estadística, a convertir los ferrocarriles nacionales en una empresa y a crear la Empresa Colombiana de Aeródromos. La insistencia de los documentos posteriores en fortalecer los organismos de planeación y estadística sin duda influyeron en su consolidación como departamentos administrativos y en el gran fortalecimiento de los primeros, a partir de 1966 de hecho y de 1968 institucionalmente, mediante la reforma constitucional y administrativa.

Igualmente es evidente su influencia en programas y proyectos específicos, principalmente de infraestructura física. Así Bases 1950 influyó en la realización del plan vial nacional y del ferrocarril del Atlántico, y en que no se in-

69

virtiera capital nacional en la refinera de Mamonal. En parte como consecuencia de Bases 1950 Colombia fue el primer pais en via de desarrollo en recibir préstamos del BIRF y asistencia técnica de la ONU.

#### 2.5.6 Informe de 1951

El informe 1951, fue elaborado por una comisión apolítica designada con el fin de analizar las recomendaciones del estudio anterior (Bases 1950) "considerando la importancia y prelación de cada una de ellas, y la posibilidad de ponerlas en práctica de acuerdo con los recursos económicos y fiscales del país o los que pueda obtener del BIRF y otras fuentes de crédito", y de "considerar los proyectos de orden económico, administrativo y fiscal que sean necesarios para desarrollar las recomendaciones que adopte o apruebe el comité"(2). Aun cuando ha debido constituir el programa de desarrollo oficial basado en el anterior, está conformado por estudios parciales de Bases 1950, publicados en diferentes fechas y recogidos en este informe. Además, su atención se centra en el corto plazo. Una buena parte del informe se centra en la política de estabilización y problemas de organización del Banco de la República. Este informe se constituyó en el pronunciamiento oficial sobre el documento anterior (Bases 1950)

---

<sup>2</sup> Informe 1951

## 2.6 NORMAS LEGALES INSTITUCIONALIZANDO LOS ORGANISMOS DE PLANEACION

- Por medio de la ley 23 de 1931 se creó el primer "Consejo de Economía Nacional". Organismo destinado a orientación de las actividades económicas del Estado.
- Con los decretos leyes 1438 y 1843 de 1940 se modificó el anterior Consejo de la Economía Nacional.
- En 1950, con el decreto 2838 se creó el "Comité de Desarrollo Económico".
- Como sustitutivo del anterior comité y en reemplazo del antiguo consejo, en 1951, por medio del decreto 1928 se creó la oficina de Planeación de la Presidencia de la República.
- Para dirigir la oficina de Planeación, se expidió el decreto legislativo 0389 de 1952, este decreto modificó el artículo 2° del decreto 1928 -el cual determinaba el personal- creando un Consejo Nacional de Planificación, integrado por tres miembros nombrados directamente por el Presidente de la República. Como personal subalterno de dicho consejo quedaron un secretario general, dos economistas y secretarías, esto es, los mismos funcionarios del organismo anterior. Tan sólo se suprimió el cargo de director de la oficina de Planeación.

-En 1953 por medio del decreto legislativo 0999 se reorganizó el Consejo Nacional de Planeación Económica. En el mismo año se suprimió ese consejo y se creó la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal por medio del decreto legislativo 3278.

- El decreto 3080 de 1954, creó el "Consejo Nacional de Economía", dependiente de la Presidencia de la República y como organismo consultivo del gobierno nacional. En su composición formaban parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gerente del Banco de la República, el gerente de la Federación de Cafeteros y cuatro miembros de libre nombramiento y remoción del ejecutivo. Además todos los ministros del despacho ejecutivo tenían derecho a intervenir cuando lo consideraban necesario y a pedir la convocatoria del consejo cuando quisieran presentar estudios o iniciativas.

La función primordial del consejo se basaba en los conceptos que podía dar el gobierno sobre planes de desarrollo y políticas económicas en "las ramas monetarias, fiscales, crediticias y cambiarias". Igualmente se estableció como requisito indispensable para la aprobación de créditos externos a cargo de la nación al concepto favorable de dicho organismo.



## 2.7 PROGRAMACION DE LA GEPAL

La programación de la CEPAL afirmaba que lo primero que debía hacerse era un estudio del crecimiento reciente del país, para poder luego emitir un diagnóstico. Y el propósito del diagnóstico era el de determinar las posibles tasas de crecimiento y la inversión necesaria para obtenerlas. Las tasas de crecimiento quedaban restringidas al producto bruto nacional. Se suponía aunque no se mencionaba que había una extracción real per cápita. Esta programación afirmó inicial y dogmáticamente que "el primer problema de la técnica para elaborar un programa consiste en determinar cuales son las tasas de crecimiento posibles para una economía dada" y para el caso colombiano, la tasa de inversión jugaba un papel preponderante.

La posibilidad de aumentar esa tasa por medio de la acción interna sólo se examinaba superficialmente. Pocas esperanzas se depositaban en la tributación o en la inflación, y es así como rápidamente se llegaba a la tesis del doctor Prebisch de que "cuando el ingreso per cápita crece, las importaciones tienen generalmente una tendencia a crecer más rápidamente que la capacidad de importar". Esto a su vez justificaba la sustitución de importaciones por medio de proteccionismo, y la obtención de préstamos en el extranjero.

Así entonces, se hacía énfasis en el volumen de la inversión



o en la capacidad de obtener un volumen adecuado de bienes de capital, ésto llevaba a otra famosa tesis del doctor Prebisch, cuando afirmaba que América Latina es exageradamente dependiente de los países "avanzados" y por lo tanto debía de desarrollar su propia zona de mercado común, para crear un mercado para sus propios bienes, lo que a su turno traería las economías a escalas necesarias para el desarrollo de las indispensables industrias de capital.

La CEPAL insistió en las proyecciones por sectores. Esto consistía en delinear las metas y las tasas generales de inversión en patrones individuales para cada sector y en una conformidad final de las metas y las inversiones hechas a la luz de las expectativas más o menos razonables (o irrazonables) que se encontraran para cada campo de la economía, en esta etapa se hacía mención de la posibilidad de trasladar la población trabajadora de los sectores menos productivos a los más, pero esta idea no se desarrollaba en la programación.

Se hacía también referencia a la inversión o el gasto social como es el caso de la vivienda, A la CEPAL se le podría llamar como la precursora de la Operación Colombia, como se desprende de la siguiente cita en donde se vislumbran las primeras ideas de la Operación Colombia "por lo tanto, el traslado de la fuerza de trabajo de las actividades de baja productividad a las de alta productividad,

automáticamente eleva la productividad promedio aunque no haya habido cambios en ningún sector.(3)

La programación de la CEPAL no estaba orientada a recomendar alternativas de acción.

## 2.8 PLAN CUATRIENAL

Este plan contiene unas pocas innovaciones pero en lo principal, sigue el enfoque de CEPAL. Estudiando el plan vemos que en lo referente al problema lo identificaba generalizándolo como una baja productividad por trabajador. En el diagnóstico se subrayaba que el ingreso de divisas era demasiado lejos, y la baja productividad se atribuía a las técnicas ineficientes y aún insuficiente equipo de capital por trabajador. Siguiendo las técnicas de la CEPAL, se escogió un objetivo en términos de aumentos anuales en el producto nacional bruto, en este caso era del 5.6%. Aquí nos encontramos con un rango curioso lo que le interesaba, no era tanto elaborar un programa positivo para alcanzar el crecimiento del 5.6% anual, sino más bien hacer un análisis detallado de, las cuentas nacionales que fuera consistente con una tasa de crecimiento del 5.6%. La mecánica real del plan de desarrollo se reducía a hacer préstamos en el exterior tanto como sea posible y a

---

<sup>3</sup> Programación de la CEPAL, 1957

75

llevar a cabo ciertos cambios en la inversión del sector privado al público.

Este plan no logró enunciar o diagnosticar adecuadamente el problema. El problema no radicaba en lograr un alza general en el producto nacional bruto, sin tener en cuenta su composición o la distribución resultante del ingreso. La necesidad más urgente era elevar inmediatamente el bienestar de la gente que se encontraba en un puro nivel de subsistencia. El logro del objetivo del plan podría ser perfectamente consistente con un alza en el ingreso real de los más acomodados y de la fuerza obrera organizada y una disminución en el de los campesinos y obreros no organizados.

Este plan le otorgaba mucha importancia a los préstamos extranjeros. Los préstamos se justificaban cuando los rendimientos resultantes, en términos de dólares, son mayores que los intereses en términos de dólares, que deben pagarse. Rara vez se intenta hacer cumplir esta condición, prestar con cualquier propósito y con cualquiera condición, era considerado justificable, de este modo se acumuló una gran deuda sin tener en cuenta lo que se iba a lograr y el costo anual.

Dentro de las críticas que se le hacía al plan de desarrollo era que carecía de maquinaria de ejecución; dependía demasia

do de los préstamos al extranjero; se apoyaba en un número de suposiciones sin bases adecuadas sobre la proporción del ingreso que debía ahorrarse y la productividad de la nueva inversión; dependía excesivamente de préstamos internos inflacionarios.

El plan cuatrienal se convirtió más tarde en decenal y fue puesto en ejecución a principios de 1961. A pesar del hecho de que el déficit de divisas fue superior a US\$ 100.000.000 en ese año, el crecimiento en el producto nacional bruto, en términos reales fue de sólo 4.4% anual, quedando lejos de alcanzar su propia meta.

En síntesis el plan cuatrienal fue un plan basado en parte sobre condiciones y suposiciones que prevalecían en países desarrollados, pero que eran totalmente inapropiadas para hacerle frente a las agudas condiciones económicas y sociales a las que se enfrentaba Colombia.

## 2.9 ESTUDIO SOBRE LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO DE COLOMBIA (INFORME LEBRET)

### 2.9.1 Introducción

El estudio Le Bret 1958, fue efectuado por una misión del centro "Economía y Humanismo" dirigido por el sacerdote Louis Joseph Le Bret, a solicitud del gobierno colombiano y especí-

77

ficamente del Comité Nacional de Planeación, la tarea fijada a la misión fue la de producir un diagnóstico de las condiciones del desarrollo colombiano, con el propósito de contribuir a las labores en curso del organismo competente de planeación.

### 2.9.2 Objetivos.

El informe Lebret lo presenta los objetivos en forma explícita en su diagnóstico y recomendaciones aparece un gran énfasis en la redistribución del ingreso y la elevación del nivel de los servicios básicos. No obstante el logro de estas metas se hacía corresponder directamente a un determinado crecimiento de la producción global, y con respecto a la política fiscal aún cuando propone un mayor desarrollo de la tributación directa, propone utilizar exenciones pues "conviene a toda costa favorecer la financiación de las inversiones".

Por otra parte, debe tenerse presente que documentos técnicos de esta importancia no pueden estar exentos de objetivos políticos de diversa índole. Consideramos a propósito el siguiente párrafo del estudio Lebret, redactado en plena vigencia de la dictadura militar de Rojas Pinilla: "Es indiscutible que Colombia tiene necesidad de un gobierno fuerte mientras continúe el estado de violencia en varias regiones del país, mientras la estructura económica no se establezca, mientras que la madurez democrática no sea afirmada".

### 2.9.3 Diagnóstico

El informe Lebret se refiere al problema agrario principalmente al desgaste de los recursos naturales y dice que el problema de la utilización de valles y laderas ha cedido. El estudio Lebret hace énfasis en los obstáculos sociológicos al desarrollo. Señala entre ellos la inconsistencia nacional de las clases dirigentes, la ausencia de élites, el bajo nivel de educación, la actitud no programática de los partidos, la organización de las municipalidades y hábitos antieconómicos (tradicción en el uso de la tierra, preferencia por productos extranjeros y proyectos colosales, falta de interés por la investigación).

### 2.9.4 Estrategia

En el caso del estudio Lebret 1958 resulta difícil deducir una estrategia global de sus recomendaciones dispersas. No obstante, el énfasis principal de éstas está sin duda en la educación, en primer lugar y luego en la reorganización municipal para una mejor prestación de servicios y en la conservación de los recursos naturales.

El estudio Lebret propone una reforma administrativa que:

a) Eleva la planeación a nivel ministerial para asegurar

79

la coordinación en la formulación y ejecución de la política económica.

b) Cree gabinetes (estados mayores) dentro de los ministerios para permitir la coordinación, en especial de los institutos descentralizados.

c) Organice la red de estadística.

d) Cree la oficina nacional de coyuntura

e) Reorganice la administración municipal.

En lo relacionado con la intervención estatal propone un vigoroso control de planeamiento urbano. Por su carencia de análisis agregado no hace explícito si recomienda aumentar la participación del sector público en la actividad económica, pero su énfasis en la educación y los servicios básicos así parece indicarlo. En cuanto a la composición del gasto público sólo resaltan sus recomendaciones en cuanto algunos grandes proyectos (por ejemplo, la Troncal de los Llanos, una carretera paralela al ferrocarril del Atlántico y rechaza como prematuro, el proyecto de interconexión eléctrica).

En materia tributaria recomienda aumentar la participación de los impuestos directos pero utilizando exenciones para



fomentar la financiación de inversiones "a toda costa", como Bases 1950, propone impuestos para las tierras mal utilizadas.

La política agraria del estudio Lebret 1958 se centra en la utilización de tierras incultas, a través de la colonización y reducción de las grandes concesiones petrolíferas, y en la conservación de recursos naturales (especialmente de los bosques). Adopta también la recomendación de Bases 1950 sobre impuestos a la subutilización y recomienda la expropiación indemnizada para favorecer la colonización de tierras mal utilizadas y sin indemnizar cuando estuvieran abandonadas. Por último recomienda canalizar créditos a la mecanización y favorecer cooperativas de maquinarias.

#### 2.9.5 Conclusiones

El estudio Lebret hace énfasis en sus conclusiones, al fomento de industrias que sustituyan importaciones especialmente de bienes de consumo final e intermedio en otras partes señala específicamente los renglones siderúrgico, químico de industrias extractivas y de alimentos.

Por otra parte propone un crecimiento basado fundamentalmente en el aumento de la inversión y de la productividad del capital, asimismo recomienda, una mejor orientación del crédito.

## 2.10 REESTRUCTURACION DE LOS ORGANISMOS DE PLANEACION POR MEDIO DE LA LEY 19 DE 1958

### 2.10.1 Objetivos

General: Por medio de la ley 19 de 1958 sobre reforma administrativa, se pretendía la reorganización de la administración pública.

Específicos: Por intermedio de esta ley se buscaban los siguientes objetivos: asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a los planes de desarrollo progresivos establecidos o los que se establecieran por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados, el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

### 2.10.2 Composición y funciones de los organismos de Planeación.

Composición: La ley 19 de 1958, aprobada por el Congreso Nacional, decretó en algunos de sus artículos, la creación

de los organismos de la dirección económica y planeación de la nación. Estos organismos estaban representados por un Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CONPES) y por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Públicos (DNP)

El Consejo Nacional de Política Económica y Planeación lo integraban el Presidente de la República y cuatro consejeros, de los cuales dos serían designados por el Presidente de la República, uno por el Senado y otro por la Cámara de Representantes. La Cámara y el Senado sólo podían elegir sus consejeros escogiéndolos de una lista que pasaría el Ejecutivo. Los consejeros serían designados para períodos de cuatro años y podían ser reelegidos independientemente pero para el primer período los que correspondían al Congreso, únicamente se elegirían por dos años, con el objeto de que el consejo pudiera tener una renovación parcial de sus miembros. En la formación del consejo se observarían las reglas de la paridad política, los consejeros serían funcionarios de tiempo completo.

También podían tomar parte en las deliberaciones del consejo sin derecho a voto; los ministros del despacho, el gerente del Banco de la República, el gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y los funcionarios que designará el Gobierno.

Funciones: Dentro de las funciones del CONPES estaba: estudiar y proponer la política económica del Estado y coordinar sus diferentes aspectos, lo mismo que las actividades de los organismos encargados de adelantarla; vigilar la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; intervenir como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, las parciales referentes a la inversión y el consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privado; organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales y armonizar el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo.

### 2.10.3 Funciones de la DNP

A través del artículo 3° se creó el Departamento Administrativo de Planeación que estaba bajo la dirección de un jefe designado directamente por el Presidente de la República, este jefe del departamento servía de secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y de secretario técnico de la Presidencia de la República. El DNP creó con funciones específicas entre las cuales sobresalen:

a. Labores encaminadas a recoger toda clase de material relacionada con investigaciones y estudios económicos realizados

por entidades públicas o privadas que puedan servir para la formulación de la política económica y planes de desarrollo.

b. Elaboración de programas y sometimientos de ellos a la consideración del CONPES y el gobierno nacional.

c. Preparar al CONPES informes sobre la situación económica del país y sobre las medidas que consideren deben adoptarse.

d. Programar, determinar e implantar las técnicas para la formación y ajuste del plan general de desarrollo económico y de los planes parciales.

e. Impartir las instrucciones para la organización de las oficinas seccionales de planeación.

f. Recolectar y coordinar los planes de las oficinas seccionales para conocimiento del consejo.

g. Elaborar y preparar programas de inversiones públicas cuatrienales que puedan llevarse a cabo con los recursos del presupuesto nacional.

h. Llevar a cabo directamente investigaciones económicas cuando se consideren indispensables.

i. Informar periódicamente al Presidente sobre el resultado

de la ejecución de los planes de desarrollo económico, lo mismo que de las inversiones públicas. -



### 3. EL PROCESO DE PLANEACION EN EL PERIODO DE 1960 A 1970

#### 3.1 PRIMERA FASE DEL PROCESO DE PLANEACION EN ESTE PERIODO

##### 3.1.1 La Alianza para el Progreso 1960-61

La década de los años sesenta se inicia con el surgimiento de diversos hechos de gran significado para la planeación en Colombia. En el ambiente internacional se abre una nueva esperanza para la América Latina con la creación de la Alianza para el Progreso que daba bases de optimismo sobre una mayor y mejor ayuda de los Estados Unidos a sus vecinos en vía de desarrollo. En mayo de 1961 el Presidente Kennedy, anunció el nuevo programa para la cooperación económica con América Latina. Entre los principales puntos del nuevo programa se menciona la necesidad que cada país Latinoamericano formulara sus propios planes de desarrollo a largo plazo, lo cual constituiría la base para la distribución de la ayuda ofrecida. Poco después, en agosto de 1961, se celebra la conferencia de Punta de Este, donde se expidió la carta del mismo nombre, en la cual se codificaron los objetivos propuestos para el de

82

sarrollo de la América Latina en la década de los años sesenta y se hizo énfasis en la necesidad y conveniencia de la planificación.

Entre los principales objetivos de la Alianza para el Progreso se contaban los siguientes:

- a. Una tasa acumulativa de crecimiento per cápita del 25% anual, con una distribución social y regional razonable.
- b. La eliminación del analfabetismo entre adultos y el logro de por lo menos seis años de escolaridad, con el mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos.
- c. El aumento de cinco años en la expectativa de vida a través de medidas sanitarias y de desarrollo social incluyendo la dotación de acueductos y alcantarillados para el 75% de la población urbana y el 50% de la rural.
- d. La construcción de un número suficiente de viviendas para disminuir el déficit habitacional.
- e. La estabilización de los precios de los productos de importación y exportación y el aumento de los ingresos en divisas de los países latinoamericanos.





88

f. El fortalecimiento de los acuerdos sobre integración económica regional.

La carta de Punta de Este fue, por eso todo un programa de capacitación del Estado para que lograra desempeñar con eficiencia su papel en el desarrollo. Y para éste se concibió la administración pública como programa de desarrollo y no como botín fiscal.

La Alianza para el Progreso fue un esfuerzo cooperativo de los pueblos y gobiernos de las Repúblicas Americanas, para acelerar el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, "a fin de que puedan alcanzar un grado máximo de bienestar con iguales oportunidades para todos, en sociedades democráticas que se adapten a sus propios deseos y necesidades".

La Alianza para el Progreso difícilmente sobrevivió a su progenitor. Cuando murió Kennedy, al comenzar la Alianza, ésta entró en una vía de contradicciones, orfandad y desconcierto, que hizo muy difícil mantener la dinámica y el espíritu que impulsaron originalmente la idea. Estas sólo pudieron ser conservadas por algún tiempo por el comité de los nueve y el CIAP. La historia de la nueva política de cooperación internacional fue breve pero suficiente para que las raíces institucionales de la planeación en Colombia pu-

dieran seguir alimentando un proceso que se ha alimentado hasta ahora con resultados importantes.

### 3.1.2 Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-70 (Plan Decenal)

#### 3.1.2.1 Introducción

El plan decenal 1961, fue motivado en buena parte por el compromiso adquirido en Punta de Este con respecto a la Alianza para el Progreso. El plan fue sometido a revisión por el BIRF, como un primer desarrollo de la solicitud del gobierno de Colombia para que este organismo le sirviera de "apoderado" en la consecución de la financiación externa. El Plan Decenal 1961 fue elaborado por el departamento administrativo de planeación y servicios técnicos, con colaboración de técnicos de la CEPAL y la ONU y fue revisado y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. El presidente Alberto Lleras lo presentó como la formulación oficial (ante un grupo de representantes políticos y gremiales y ante la opinión pública), de la política económica de su gobierno.

50083

#### 3.1.2.2 Naturaleza y objetivos

Uno de los objetivos del plan era impedir que el estado siguiera improvisando. Es así como dice: "Le toca al es-

tado un papel muy directo en cuanto a los logros de los objetivos sociales y redistributivos de la riqueza y de la renta". Los propósitos y objetivos del programa general de desarrollo eran:

a. Alcanzar un crecimiento más acelerado del producto interno bruto. En esos momentos la tasa de crecimiento promedio de la economía colombiana estaba apenas en un 2% anual, en el programa se aceptaba que en esas condiciones, con los recursos disponibles, reales y financieros, con ayuda externa el país podría lograr una tasa de crecimiento del 5.6% anual sobre los niveles de 1959 hasta 1964; a partir de ese año cuando ya se hubiesen producido una serie de efectos para la ejecución del plan en sus primeras etapas, se esperaba que el producto interno bruto creciera entre el 64 y el 70 a una tasa del 7.2% anual. En los 10 años arrojaría un crecimiento promedio del 6.5% anual.

b. Una reforma agraria integral.

c. En materia de energía el diagnóstico veía una deficiencia muy clara de la oferta frente a la demanda, incrementada por el proceso de industrialización y urbanización. La producción en ese momento era suficiente, aún hasta 1974.

d. Colombia era país exportador pero se advertía la necesi-

dad de actuar en la expansión de la producción petrolera.

e. Otro objetivo era la expansión de la industria siderúrgica, dentro de los planes de intervención del estado.

### 3.1.2.3 Diagnóstico

El diagnóstico del plan se basaba en la evolución económica del país y decía que en el país se presentaba una etapa de expansión que iba de los años 50 al 54, y del 54 en adelante una caída muy sensible en el crecimiento de la economía que tendía a recuperarse al final de la década de los 50, pero sin lograr el dinamismo que mostraba entre los años 50 y 54. Esto junto con el agotamiento de los principales instrumentos de la política de estabilización, constituían el diagnóstico de la realidad nacional sobre el cual se orientaba la formulación del programa.

Es de señalar que el programa general de desarrollo se caracterizó porque parte de un conocimiento profundo de la realidad colombiana. El presidente Lleras Camargo decía: "Este es un plan genuinamente colombiano hecho por colombianos y no importa que nos equivoquemos, pero lo importante es intentar lograr esas metas y objetivos". El plan se concibió como un proceso continuado de planificación.

Hay que recordar que la del año 60 es una Colombia con una población relativamente escasa si se le comparaba con su territorio; apenas superaba los 10 millones de habitantes, con un 50% de la población rural, con un tercio de la población casi analfabeta, con un producto por habitante que apenas superaba los cien dólares anuales, con un sector externo caracterizado por la exportación de los productos agropecuarios (representaban el 90% del total); por lo tanto el esfuerzo de la planificación tenía que dirigirse a lograr una tasa de crecimiento que pudiera impulsar el desarrollo de la sociedad en su conjunto, lo mismo que a alcanzar metas redistributivas de la riqueza y de la renta.

El plan decenal en el diagnóstico reconoce la gestación del desempleo y el subempleo durante la década 1950-60, e índice que el sector externo fue el freno del crecimiento, especialmente durante la segunda parte de la década anterior.

#### 3.1.2.4 Estrategias

El plan decenal presenta la estrategia recomendada en la siguiente forma:

- a. Acción para asegurar una balanza de pagos adecuada
  - . Integración de mercados con países vecinos.
  - . Subsidio directo y específico a las exportaciones menores
  - . Información sobre mercados en el exterior.

- . Pacto internacional del café.
- . Acción pública para asegurar financiamiento externo.
  
- b. Expansión interna
  - . Crecimiento rápido de la demanda interna.
  - . Utilización de divisas orientada a importar bienes de capital y materias primas.
  
- c. Redistribución de los ingresos personales (necesaria para el crecimiento y mejoramiento estructural de la demanda interna).
  - . Mayor énfasis del gasto público en servicios básicos (educación, salud, vivienda, etc.)
  - . Tributación adicional a rentas altas.
  
- d. Política agraria
  - . Reforma integral (distribución de la tierra, más crédito, asistencia técnica).
  - . Fomento a la agricultura comercial (materia prima para el desarrollo industrial) y a la ganadería intensiva.
  - . Mejoras en transportes y comercialización de productos.
  
- e. Otros sectores
  - . Crecimiento importante de la industria fabril, la construcción, el comercio y el transporte (para aumentar la oferta de empleos de alta productividad en el sector urbano).

- . Doblar el menos la inversión en el sector manufacturero;
- Desarrollo y estímulos de las fuentes internas y, externas de financiación de las empresas.
- Participación del Estado en empresas que sustituyen importaciones.

f. Recursos naturales

- . Alta inversión nacional en petróleos
- . Inventario de recursos minerales e hidráulicos.

g. Política fiscal

- . Rápido crecimiento del gasto público para estimular la demanda agregada.
- . Reformas tributarias orientadas a estimular la formación de ahorro y redistribuir los ingresos.

### 3.1.2.5 Conclusiones

El plan Decenal no es un documento estático pues él mismo reconoce sus imperfecciones técnicas y una de ellas es la falta de una base sólida y confiable de estadísticas nacionales; además por esos años no existía un buen sistema de cuentas nacionales. Uno de los grandes esfuerzos hacia la planificación era construir un sistema de cuentas nacionales, el que hoy prácticamente tiene Colombia. Por carecer de información necesaria el plan tenía

que ir adaptándose, no sólo a nuevas investigaciones que implicaban la necesidad de reorientar algunas de sus metas u objetivos, sino a circunstancias endógenas que caracterizan nuestro proceso de desarrollo; de ahí que al plan se le considera como un instrumento flexible a estas nuevas condiciones.

Los rasgos distintivos del programa fueron:

a. El programa aparece como instrumento, como un método científico, útil para subsanar los problemas del desarrollo que encaraba el país.

b. En cuanto a la política económica, el programa servía de marco técnico para que en él se insertaran y se ejecutaran la política pública en todos sus campos.

c. En cuanto al proceso de planificación, responde a la idea del proceso.

d. En cuanto a la ejecución, evaluación y control, se ve muy claro que ellas correspondían al organismo de planificación central; de su eficacia dependió el éxito global y sectorial del programa.

3.1.3 Un programa nacional de desarrollo económico y social  
(Operación Colombia, 1961)



96

### 3.1.3.1 Introducción

La Operación Colombia fue elaborada por Lauchin Currie, por su propia iniciativa, en la etapa final de la elaboración del plan Decenal y se planteó ante la opinión pública antes de su publicación. En el prólogo dice: "Este programa es el resultado de 12 años de cuidadosa observación y estudio de los programas colombianos y de la profunda insatisfacción con el bajo ritmo de crecimiento económico que se obtendría con los actuales programas de desarrollo.

La Operación Colombia consiste en el análisis de los aspectos generales de una estrategia, sin entrar en recomendaciones específicas ni proponer en todos los campos políticas sectoriales detalladas. Se presentó como una operación de emergencia que proviera el "esfuerzo mínimo crítico" para entrar en un desarrollo autosostenido. Esta operación provocó un amplio debate en el país, inclusive el presidente Alberto Lleras en un mensaje al congreso se refirió a ella, indicando que no se atrevía a recomendar al país una alternativa tan osada sin un nivel de información suficiente.

### 3.1.3.2 Objetivos

Los objetivos de acuerdo a la operación, no debían ser una tasa promedio de crecimiento en la producción per cápita, tasa promedio que podía ser consistente con una creciente

desigualdad, sino más bien le pone en términos de un esfuerzo concentrado e integrado por crear nuevos empleos urbanos por tantos habitantes rurales y de los pequeños pueblos como fuera posible.

La Operación Colombia estableció dos fases para la mejor consecución de los objetivos. En la primera fase llamada de emergencia se establecía realizar un mayor esfuerzo en los campos de la vivienda, servicio público y educación en las ciudades más grandes y una reducción en la construcción de viviendas suntuarias. Al contrario de la mayoría de los planes de desarrollo, la Operación Colombia ponía el énfasis en ofrecer un mínimo nivel de vida decente tanto como sea posible antes de dedicar un mayor esfuerzo a industrias secundarias y a campos suntuarios. En otras palabras durante el período de emergencia el Estado debía modificar el patrón de demanda hacia vivienda, servicios públicos y bienes de consumo masivo. El mejoramiento de las condiciones rurales debía surgir de una mayor demanda para su producto y de un menor número de productores.

En la segunda fase del programa, se apuntaba hacia un desarrollo urbano más repartido, y a medida que las condiciones rurales mejoraran significativamente, se podrían aflojar los controles para permitir una construcción más diversificada y la reproducción de bienes intermedios en los centros urbanos.

### 3.1.3.3 Diagnóstico

La Operación señala con precisión el problema del bajo ingreso en las regiones rurales y pequeños pueblos y encuentra que hay demasiadas personas en el campo compartiendo ingresos demasiado bajos. También como parte del diagnóstico del problema, la operación subraya la corta duración del año de trabajo, la subutilización del equipo de capital, la falta de exportaciones diversificadas, la existencia y las consecuencias de la enorme desigualdad entre los ricos y los pobres y entre los habitantes urbanos y rurales, el bajo nivel de la administración pública y las consecuencias del regionalismo.

### 3.1.3.4 Estrategias

La Operación Colombia resume así sus estrategias:

a. Provocar una migración acelerada de trabajadores ahora relativamente improductivos hacia las grandes ciudades, suministrándoles vivienda, servicios públicos, empleo, educación y protección para la salud de sus hijos.

b. Promover una gran expansión de las exportaciones, particularmente de la carne.

c. Acelerar la tecnificación de la agricultura y la ganadería.

d. Iniciar la recuperación de un millón de hectáreas de suelos aluviales.

### 3.1.3.5 Conclusiones

La Operación Colombia, en esencia, propone aprovechar las tremendas posibilidades de la tecnificación de la agricultura y crear conscientemente y deliberadamente más trabajo para millones de personas del campo, que se encuentran aisladas de la economía monetaria y viviendo a un nivel de subsistencia.

### 3.1.4 Reorganización administrativa del CONPES y la DNP (Decreto 3242 y 3243 de 1963)

Por medio del decreto 3242 se reorganizó el CONPES el cual estaría integrado por el presidente de la República, cuatro ministros del despacho, el jefe de Planeación, el gerente del Banco de la República y el gerente de la Federación de Cafeteros. El consejo siguió con funciones nominales y tan trascendentales como las siguientes:

a. Estudiar los planes de desarrollo

b. Hacer recomendaciones, para el mejor cumplimiento de los

programas, en materia tributaria, fiscal, monetaria y de comercio exterior.

c. Examinar los informes periódicos de progreso del programa de inversiones públicas y vigilar el cumplimiento del plan general.

A través del decreto 3243 de 1963 se reorganizó el Departamento Nacional de Planeación, se buscó dotarlo de instrumentos de trabajo adecuados para la nueva etapa de ejecución del programa y su control. Se crearon nuevas plazas de técnicos de alto nivel y se distribuyeron más racionalmente sus funciones, como misión principalísima, la preparación y control de un programa y de un presupuesto de inversiones públicas y la coordinación de todo lo relativo a la ayuda externa y a la asistencia técnica. Se le confió asimismo, la preparación de los informes trimestrales de progreso y sobre la coyuntura económica.

Después de la reorganización administrativa del Consejo Nacional de Política Económica y Social y del Departamento Administrativo de Planeación, con los decretos 3242 y 3243 de 1963 respectivamente, no se presentaron modificaciones legales hasta diciembre de 1968, con la expedición del decreto 2996. Sin embargo, desde 1967 se había introducido cambios en los sistemas de trabajo, desde el punto de vista técnico tanto en el Consejo Nacional de Política Económica y Social

como en el Departamento Administrativo de Planeación.

### 3.2 SEGUNDA FASE DEL PROCESO DE PLANEACION EN ESTE PERIODO (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968)

#### 3.2.1 Introducción

Muy posiblemente el año de 1968 representa el momento más importante para la historia de la planeación Colombiana en materia constitucional y legal. Por una parte se incorpora en la constitución un concepto claro sobre la planeación y la competencia del congreso y del gobierno en la formulación y adopción de los planes de desarrollo económico y social. Por otra parte se definieron las funciones y composición del Consejo Nacional de Política Económica y Social, y del Departamento Nacional de Planeación por medio del decreto ley 2996 de 1968

Se presentan a continuación los temas principales de la constitución política de Colombia, tal como quedó después de la reforma de 1968, en cuanto toca con los aspectos relacionados con la planeación.

#### 3.2.2 La intervención del Estado para racionalizar y planificar la economía

En virtud del art. 32 de la Constitución Nacional "se garan-

tiza la libertad de empresas y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común; pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado.

Este intervendrá por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral, intervendrá también el Estado por mandato de la ley para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, conforme a lo cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y de las clases proletarias en particular.

### 3.2.3 Disposiciones sobre planes y programas de desarrollo económico y social a nivel nacional.

#### a. Iniciativa

El art. 79 de la carta estableció "las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras o propuestas de sus respectivos miembros o de los ministros del despacho. Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3, 41 y 22 del art. 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participación en las rentas nacionales de las mismas, las que crean servicios o cargos de la nación o los traspasen a ésta; las que auto

ricen aporte o suscripciones del estado o empresas industriales, y las que decreten exenciones del estado o empresas industriales, y las que decreten exenciones de impuesto, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno.

Sin embargo, respecto a las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del art. 76 y las relativas a exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarias, tendrán libre iniciativa los miembros del congreso".

La importancia de este artículo es capital por cuanto le dá exclusivamente al gobierno nacional la iniciativa en la presentación del proyecto de ley que contenga los planes de desarrollo económico y social y en materia de gastos públicos.

#### b. Presentación

De acuerdo con el numeral 3º del art. 118 de la carta correspondiente al presidente de la República "presentar oportuna mente al congreso los planes y programas a que se refiere el ordinal 4º del art. 76, entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y las reformas que se considere necesario introducir a los mismos".



### c. Procedimiento

Por el art. 80 de la Constitución "habrá una comisión especial permanente encargada de dar debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4° del art. 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social lo mismo que la evaluación del gasto público. Durante el receso del congreso, esta sesión podrá sesionar por iniciativa propia o convocatoria del gobierno y rendirá los informes que determine la ley o las cámaras que los soliciten.

Esta comisión estará formada por un senador y un representante de cada departamento y dos representantes más de las intendencias y comisarias, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los dos partidos en las cámaras".

### d. Adopción

De acuerdo con el numeral 4° del art. 76 de la Constitución Nacional corresponde al congreso "fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de las mismas.



e. Planes y programas como marco del presupuesto.

En el art. 208 se establece la relación entre presupuesto y planes así: "el gobierno formará anualmente el presupuesto de rentas y junto con el proyecto de ley de apropiaciones, que deberá reflejar los planes y programas, le presentará al congreso en los primeros 10 días de las sesiones ordinarias de julio".

Y en relación con el presupuesto nacional los art. 310 y 211 de la constitución contiene modificaciones muy importantes como son:

- 1°. El proyecto de presupuesto de rentas y gastos presentado por el gobierno nacional no puede ser modificado por el congreso sino mediante el voto favorable del ministro del ramo.
- 2°. La ley de apropiaciones no podrá ser adicionada con partida alguna que no haya sido propuesta por el gobierno.

#### 3.2.4 Aspectos generales de la Reforma Constitucional de 1968.

En los artículos anteriores está bien clara la importancia de la reforma en cuanto a la iniciativa del gobierno en materia de planes y programas y en especial del gasto público. Este aspecto de la reforma brinda al ejecutivo una base firme para poner en marcha el mecanismo de la planeación y jus

106

tifica todo esfuerzo para mejorar sus técnicas y procedimientos. Buena parte de los objetivos señalados en un plan de desarrollo deben alcanzarse por medio del gasto público y en especial a través de la ejecución del presupuesto anual de inversiones. De ahí la importancia de que el gobierno al ejercer su iniciativa, tenga la oportunidad de ejercer cierto control para que el presupuesto sea consistente con la formulación de políticas y objetivos incorporados en los planes. La constitución reformada exige este tipo de coordinación e implica la obligación del gobierno para imponer la debida coordinación entre las entidades que planifican y aquellas encargadas del ensamblaje presupuestal, de su ejecución y control.

La Reforma Constitucional clasificó algunos de los procedimientos básicos para la expedición de la ley anual del presupuesto. Esta es una de las herramientas más importantes de la planeación, ya que en ella se refleja de manera explícita buena parte de la acción directa del estado para orientar el desarrollo socioeconómico. Es importante señalar la responsabilidad que con esta reforma cae sobre el gobierno para mantener una organización institucional, técnica y administrativa, para que la maquinaria de planeación funcione de manera eficaz.

Esta reforma también implica una descentralización de los trabajos de planeación de lo nacional a lo regional y local,

dejando suficiente elasticidad para que por medio de leyes se concreten los mecanismos de coordinación.

### 3.2.5 Reestructuración de los organismos de Planeación

Los organismos de Planeación se reestructuran por medio del decreto 2996 de diciembre 10 de 1968 el cual dice: "por el cual se reestructuran los organismos de política económica y planeación, se prevee su competencia, se dictan otras disposiciones".

Las principales características del decreto 2996 son las siguientes; con respecto al CONPES:

- Reafirma la dirección personal del Presidente de la República en las actuaciones del consejo.
- Amplia el número de miembros permanentes para dar cabida a los ministros de Relaciones Exteriores y de Trabajo y el director del Instituto de Comercio Exterior con el cual se establece una mejor coordinación con la política externa del país por una parte y con los sectores sociales por la otra. En esta forma, además de determinar sus miembros permanentes se dice que estará integrado "por los ministros del despacho y jefes de departamentos administrativos no contemplados en el literal anterior; los directivos o gerentes de organismos descentralizados; y los demás funcionarios públicos que, por invitación del Presidente de la República asistan

a las deliberaciones en que se traten asuntos de su competencia, como miembros no permanentes del consejo".

- Se define al consejo como organismo coordinador a nivel general de las tareas de planeación y entidad orientadora de la política económica y social del gobierno.

- Asigna al Departamento Nacional de Planeación la función de secretaría ejecutiva del consejo con el cual el departamento recibe gran jerarquía ante los organismos del gobierno para promover e impulsar las decisiones que considere pertinentes y vigilar su cumplimiento.

Las principales características del decreto 2996 con respecto al Departamento Nacional de Planeación son:

- Asigna funciones al Departamento, reafirmando su carácter de coordinador de la tarea de planeación a nivel específico.

- Fortalece las funciones del departamento relacionadas con el presupuesto nacional, tanto en la programación de gasto como de ingreso.

- Otorga al departamento un papel de coordinador de las gestiones de financiamiento externo, dotándolo de disposiciones que hacen obligatoria la intervención previa del departamento en las negociaciones ante los organismos de crédito externo.

- Establece mecanismos para las gestiones encaminadas a obtener asistencia técnica externa, con la coordinación y dirección del departamento.

- Se crean mecanismos que obligan a las entidades del gobierno a someter ante el departamento, para su concepto previo, sus programas y proyectos específicos que requieren financiación o asistencia técnica. Este paso por el Departamento le permite vigilar el cumplimiento de las políticas y criterios establecidos y le dá acceso a gran información para evaluar los resultados de la ejecución.

- Reestructura la organización interna del departamento creando ocho unidades técnicas, además de las dependencias directivas y administrativas de rigor, otorgando así gran flexibilidad para la composición y organización interna de cada unidad, de acuerdo con el énfasis de la tarea de planeación, según la época, la evolución de sus estudios, las necesidades específicas del gobierno, el trámite de los planes ante el congreso, etc.

### 3.3 LEY 17 DE 1970 (DE LA COMISION DEL PLAN)

#### 3.3.1 Creación y conformación.

En el art. 80 de la Constitución se estableció una Comisión Especial Permanente encargada de dar el primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4° del art. 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Esta comisión se reglamentó por medio de la ley 17

de 1970 (de Diciembre 15).

La Comisión se estableció con una representación a la vez política y regional. Lo primero como reflejo del carácter democrático de nuestra organización institucional y lo segundo como un reconocimiento a la necesidad de darle un serio impulso a la planificación regional.

La Comisión se compone de 27 miembros, escogidos conforme al siguiente principio de representación regional; uno por cada uno de los 22 departamentos, uno por el Distrito Especial de Bogotá, uno por San Andrés y Providencia, uno por el Putumayo, uno por el Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía, uno por el Caquetá y Amazonas. Cada vez que se creen nuevos departamentos y nuevas circunscripciones electorales para cámara aumentó en uno el número de miembros de la comisión. Casanare y Guaviare carecen de representación directa por no constituir circunscripciones electorales separadas para Cámara.

El Senado elige 13 miembros (uno por el Distrito Especial y 12 por los Departamentos) y la Cámara 14 (4 por los llamados Territorios Nacionales y 10 por los departamentos).

Además la elección debe hacerse teniendo en cuenta la "proporción en que los partidos políticos estén representados" en el Congreso.

La reglamentación anterior obligaba a su celebración de por lo menos dos acuerdos que ducidieran:

1. A cuáles departamentos concede representación el Senado en la elección que haga y a cuáles la Cámara.
2. De qué filiación política deben ser las personas escogidas por cada uno de los departamentos, el Distrito Especial y los Territorios Nacionales.

Sin estas previas disposiciones, es imposible que las Cámaras proceden a elegir o las mesas directivas a nombrar.

Cumplida esa etapa, la elección prosigue con la escogencia de los nombres.

### 3.3.2 Funciones:

A. Dar primer debate al proyecto que establezca el plan de desarrollo económico y social, o a lo que modifique o adicionen, incluyendo los proyectos referentes a planes y programas sectoriales como de obras públicas, educación, salubridad, telecomunicaciones, adecuación de tierras, vivienda, aeropuertos, fomento eléctrico, fomento industrial y demás que estando encomendados a establecimientos públicos nacionales deban integrarse en el plan general.



B. Determinar los recursos con que se debe dar cumplimiento al plan general o a los planes sectoriales.

C. Vigilar la ejecución del plan general de desarrollo económico y social y señalar las medidas necesarias para impulsar su adecuado cumplimiento.

D. Vigilar la evaluación del gasto público.

E. Solicitar al gobierno y a las diversas entidades de derecho público y privado, los informes que considere necesarios para el mejor cumplimiento de su misión.

F. Rendir a las cámaras los informes que éstas le soliciten sobre el cumplimiento del plan de desarrollo económico y social y de los demás planes sectoriales.

G. Convocar a la comisión para sesionar cuando el congreso no esté reunido si así lo considere conveniente.

H. Elegir de su seno tres senadores y tres representantes para que concurren con carácter informativo, con voz pero sin voto, a los organismos nacionales encargados de preparar los planes de desarrollo económico y social.

### 3.3.3 Evaluación

La comisión del plan pecó de inocencia porque se determinó que sus miembros fueran elegidos con un criterio de un lado, el político y, de otro el regional. Esto implicaba combinar una representación de las regiones, de las circunscripciones electorales, con una de los partidos políticos.

La propuesta era viable antes de 1968, cuando en el congreso nacional había dos partidos políticos, el partido liberal y el partido conservador, se pensaba entonces que sería fácil que los representantes y senadores de las distintas circunscripciones electorales y de los partidos políticos pudieran ponerse de acuerdo para integrar la Comisión del Plan. Sin embargo en 1970 surge con fuerza un tercer partido político, la ANAPO, que adquiere una participación importante en los cuerpos colegiales y particularmente en el congreso nacional. Por lo tanto resulta imposible conformar la comisión del plan porque el concepto de representación proporcional entre los partidos políticos y de representación regional no contemplaban la existencia de un tercer partido político, al cual había que darle una representación proporcional al número de congresistas que tuviera. De ahí que en la práctica la comisión del plan jamás entrará a operar y que el congreso se ausentará del debate sobre la planificación en Colombia.

El aspecto fundamental e importante es de haberle dado atribuciones planificadoras al congreso, el de haberlo hecho participe en esa función que hasta ahora estaba reservada exclusivamente al Gobierno y que incluso en países más avanzados que nosotros todavía sigue siendo ajeno al parlamento.

15

#### 4. EL PROCESO DE PLANEACION EN EL PERIODO

1970 A 1986

##### 4.1 PLANES ELABORADOS DURANTE ESTE PERIODO

###### 4.1.1 Plan de las Cuatro Estrategias

###### 4.1.1.1 Antecedentes y objetivos:

En 1970 el Gobierno, presidido entonces por Carlos Lleras Restrepo, presentó al Congreso Nacional, un proyecto de ley por medio del cual se adoptaba el plan de desarrollo económico y social y el plan de inversiones públicas para el período 1970-73 el cual no alcanzó a cumplirse.

El plan fue sin duda un esfuerzo loable y mostraba en forma cuantificada, tanto la magnitud de los problemas económicos fundamentales, cuya corrección corresponde a la tarea gubernamental, como las metas principales para lograr mediante la orientación de las inversiones públicas.

El verdadero antecedente teórico y político, del plan de

Las Cuatro Estrategias fue la propuesta de plan conocida como Operación Colombia, presentada por el profesor Currie en 1961 al gobierno nacional y aunque no fue finalmente acogido por éste, tuvo hondas repercusiones en todos los niveles de la vida intelectual del país.

El plan de las Cuatro Estrategias fue un plan de transición, el objetivo real de planeación en 1971-74 fue ejecutar la estrategia de construcción ideada por Lauchlin Currie, este objetivo se logró.

#### 4.1.1.2 Estrategias:

El plan comprendía cuatro estrategias, la primera era la construcción que se fundamentó en la existencia de un ahorro potencial, el cual podría ser encauzado hacia la actividad edificadora, mediante el incentivo de proteger estos recursos de la inflación con una tasa de interés igual a la variación en el índice de precios, mas unos puntos de interés (corrección monetaria). Para llevar a cabo esto, se reglamentó en 1972, la captación de ahorros por medio de las unidades de poder adquisitivo constante, UPAC, como canalizadoras y distribuidoras de ese ahorro.

La segunda estrategia era la del estímulo a las exportaciones de bienes diferentes del café, su objetivo consistía en garantizar suministro de las importaciones requeridas, ade-



117

más de obtener los recursos para atender la creciente deuda externa y evitar la baja de los ingresos de divisas, dadas las continuas fluctuaciones en los precios internacionales del grano.

El aumento de la productividad del sector agrario y la redistribución de la propiedad rural era la tercera estrategia. Teóricamente se consideró que el aumento de la productividad tendría como efecto el incremento de los ingresos, sin que éste generara efectos inflacionarios, pues el ritmo de crecimiento de la producción sería superior al aumento de la capacidad de compra. Esta es la razón por el cual el plan ponía énfasis en la tecnificación del sector agropecuario para lograr un mayor nivel de productividad, el desplazamiento de fuerza de trabajo por la tecnificación del campo, suministraría la mano de obra que demandaría el sector de la construcción.

Finalmente, el plan propendía por una mejor distribución y redistribución de los ingresos, esta estrategia se fundamentó en un sistema progresivo de impuestos.

#### 4.1.1.3 Evaluación del plan de desarrollo:

Hay dos factores que dificultan enormemente la evaluación de un plan de desarrollo en Colombia. El primero es la inevitable brecha por diversas razones, y en diferentes gra

dos de un plan a otro, entre el plan como tal y su implementación práctica. Es necesario distinguir entre estos elementos para juzgar su teoría implícita, su consistencia interna y las verdaderas causas de los resultados obtenidos finalmente. El segundo factor es el estrecho margen de tiempo de que dispone el plan para introducir resultados, sobre todo cuando propone reorientaciones drásticas pues, como es el caso de las Cuatro Estrategias, su gestación y elaboración toma un año, los cambios institucionales requeridos para empezar a implementarlo otro año y quedar sólo dos años para producir resultados, al cabo de los cuales se producen nuevas reorientaciones. Como esto mismo había ocurrido cuatro años atrás, los resultados de unos planes con otros se mezclan haciendo más difícil la identificación de sus efectos netos. Sin embargo, en el caso de las Cuatro Estrategias algunos resultados específicos aparecen claros, aunque lo referente al incremento de la productividad agropecuaria y la política explícita de distribución del ingreso no tuvieron el resultado esperado.

Podemos decir que la primera estrategia que era la de la construcción se cumplió satisfactoriamente a pesar de que al sistema UPAC que fue en el que se basó la estrategia de la construcción se le hacen críticas; como la de introducir distorsiones en el mercado de capitales, que la corrección monetaria crea tendencias inflacionarias, que en vez de un nuevo ahorro lo que se ha producido es una transferencia

119

que afecta a la Bolsa de Valores y a la industria, estas críticas tienen algún fundamento, pero nos atrevemos a decir que el sistema UPAC ofrece un mecanismo flexible de tasas de interés simple y automático, asimismo ofrece un mecanismo igual al del ajuste de la tasa de cambio para el mercado externo, por otra parte el sistema generó nuevo ahorro y contribuyó al igual que las exportaciones, a dar un gran impulso al resto de la economía. En términos generales podemos afirmar que el balance de la primera estrategia es favorable.

En cuanto a la segunda estrategia la de los estímulos a las exportaciones y la diversificación de éstas, nos atrevemos a decir que el impulso al sector exportador y de la construcción actuando simultáneamente, aceleró el crecimiento del producto y del empleo durante el período 71 - 74. El impulso al sector exportador fue una política que se inició en el gobierno anterior y que se escogió en este período y se le dió un impulso con unos resultados favorables.

Con respecto a la tercera estrategia del plan, la productividad agrícola, que conllevaba a mecanizar la agricultura, utilizando mejores técnicas, semillas mejoradas y fertilizantes, al implementar esta estrategia, faltó mayor incentivo en la seguridad y estabilidad para que la agricultura se modernizara. El balance de esta estrategia es más bien deficiente ya que muchas de estas medidas y mecanismos no se llegaron a implementar.



Por intermedio de las primeras estrategias se acercaban al logro de la cuarta estrategia; la mejor distribución del ingreso cuando en el plan se hablaba de distribución no sólo se pensó en el ingreso, también se le daba gran importancia a la distribución del consumo, pero sus efectos sobre la producción y la inversión y por el resentimiento que causan las notables diferencias en los niveles de consumo entre los grupos sociales. Se buscó mejorar sustancialmente el nivel de vida y de consumo de los grupos más pobres y castigar al consumo suntuario; esta estrategia no se dió ya que las cargas impositivas prácticamente no sufrieron mayor variación y es así como la distribución de los ingresos en Colombia es la hora y presenta preocupantes desigualdades.

#### 4.1.2 Plan para Cerrar la Brecha

##### 4.1.2.1 Objetivos:

El plan para Cerrar la Brecha inicia una nueva etapa de la planeación en el país. El plan pone muy poco énfasis en los modelos macroeconómicos formales, plantea exclusivamente, un conjunto bastante complejo de políticas. Se hizo un esfuerzo importante para dichas recomendaciones de políticas muy explícitas y congruentes entre sí.

El objetivo del plan era lograr un crecimiento de la economía que hiciera posible la creación masiva de empleo pro-

ductivo y por lo tanto beneficiara de manera especial al 50% y más de la población más pobre de la sociedad colombiana. Para lograr este propósito no era suficiente una alta tasa de crecimiento de la producción, era necesario cambiar la calidad del crecimiento para asegurar que éste transformará el estilo de vida de ese estrato de la población.

#### 4.1.2.2 Estrategias

El plan plantea en su primera parte, unas políticas macro-económicas encaminadas primordialmente a fomentar el crecimiento acelerado de aquellas actividades que utilizan intensamente el factor trabajo y a evitar proceso inflacionarios que golpearán de manera especial a los trabajadores de los sectores más atrasados de la economía, además, la creación de estímulos especiales para aquellas industrias que produzcan bienes de consumo popular y en los cuales los aumentos en producción implicaban aumentos importantes en empleo.

En la segunda parte del plan se presentan las políticas del gobierno en cuatro campos: el agrario, el industrial, el del fomento de las exportaciones y el del desarrollo regional y urbano. Estas políticas se diseñaron con el fin de lograr los mismos propósitos de pleno empleo y equidad. Dentro de las políticas sectoriales se le dió prioridad especial al desarrollo rural, no sólo por encontrarse en ese sector la ma-

yoría de las familias más pobres sino porque la inversión, en la agricultura era la que más empleo generaba. Por otra parte como los trabajadores rurales sin tierra y los minifundistas constituían el grupo que menos se había beneficiado del proceso de desarrollo de las últimas décadas, el gobierno diseñó una política específica de desarrollo rural integrado y de reforma agraria que, a través de aumento en la productividad de esta fuerza de trabajo, se mejoraría sustancialmente los ingresos de esta población.

También se apoyó la agricultura comercial debido a que ésta contribuía efectivamente a la creación de empleo, especialmente mediante el crecimiento de la producción exportable, por lo tanto este tipo de agricultura no sólo garantizaba las divisas necesarias que necesita el país para su desarrollo sino que contribuía a mejorar el nivel de vida de la población rural.

En la política industrial el énfasis también estaba en la solución del problema del empleo. Los subsidios estatales y los estímulos se limitaron a la pequeña y mediana industria, la cual utilizaba el factor trabajo intensamente y se propuso un esfuerzo en materia de difusión y adaptación de tecnologías para lograr una mejor utilización de los recursos y en particular de la mano de obra. También se planteó un gran esfuerzo en el sector minero, para crear fuentes de empleo, ingresos en la periferia del país.

Las políticas encaminadas a estimular las exportaciones es, la parte fundamental del plan, porque es precisamente en una coyuntura internacional difícil cuando se debía hacer el mayor esfuerzo para mantener una balanza comercial positiva que evitara crearle a nuestro proceso de desarrollo una restricción por el lado de las importaciones.

La política regional tenía como base los esfuerzos de desarrollo rural y minero, la descentralización industrial y un nuevo esquema para mejorar la calidad de vida en los grandes centros urbanos y así evitar un crecimiento excesivo de éstos.

En la tercera parte del plan se presenta la política referente al gasto público del gobierno. Estos estaban encaminados a darle a la población más pobre acceso a los servicios básicos por eso se planteó un gran esfuerzo para mejorar los servicios de educación, salud y agua potable al sector rural. Se consideró que a largo plazo, la política de empleo más efectiva era dotar a la fuerza de trabajo de buena educación y buena salud con el fin de hacerla empleable.

Dentro del gasto público, el gobierno le dió especial importancia al plan de alimentación y nutrición (PAN) el cual además de aumentar la capacidad productiva de las futuras generaciones, implicaba una transferencia de recursos importantes hacia familias de menos ingresos, por esa razón se consideró como una pieza fundamental del programa de gasto público del

#### 4.1.2.3 Evaluación

A diferencia de los planes macroeconómicos, en que los modelos se especifican en detalle pero las políticas no, el plan para Cerrar la Brecha especifica en detalle las políticas, pero no tiene un modelo macroeconómico cuantitativo.

El plan se cumplió en buena parte. Por ejemplo el plan establecía que si las reservas internacionales aumentaban, el país debería disminuir su endeudamiento externo. El plan se escribió antes de la bonanza cafetera, cuando dicha situación era poco probable. El principio, sin embargo era sano y Colombia fue el único país latinoamericano y tal vez del tercer mundo que en la época de bonanzas de precios internacionales pagó más deuda de la que utilizó.

Un objetivo del plan era lograr que todas las entidades estatales siguieran políticas congruentes, aquí podemos señalar que se consiguió a través del CONPES y Planeación establecer unos mecanismos para asegurar a nivel de la presidencia, una real coordinación de la actividad estatal.

La mayor énfasis del plan para Cerrar la Brecha lo puso en la distribución subsidiada de alimentos, mediante la distribución directa en guarderías, escuelas e instituciones simi

lares, o sea lo que se conoce como Plan de Alimentación y Nutrición (PAN). También dió importancia al desarrollo rural, mediante la aplicación del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), ya que el plan consideraba que en ese sector se encontraba la mayor parte de la población de bajos ingresos y además era el que mayor cantidad de empleos generaba.

En este período ocurrió el auge de la bonanza cafetera (1975) la cual incidió para que el manejo monetario se dedicara a la reducción de la oferta de dinero, por medio de la regulación del crédito del Banco de la República y los encajes del sistema bancario. A pesar de la concentración de los instrumentos en el control de la inflación, los propósitos de estabilización no se alcanzaron, la tasa de inflación se mantuvo por encima de la meta deseada por el gobierno. La inversión pública se sacrificó. La inversión productiva creció lentamente, a pesar de la acelerada monetización, del sustancial aumento del ahorro financiero y de las elevadas tasas de interés. El sector financiero se expandió sin control, obtuvo altas tasas de rentabilidad y fue el gran ganador del proceso.

#### 4.1.3 Plan de Integración Nacional

El plan de Integración Nacional debe mirarse, ante todo como un plan a largo plazo, ya que el logro de sus obje-

126

tivos no es inmediato sino que tienen un efecto mayor dentro de 5, 8 y 10 años.

El plan de Integración Nacional definió fundamentalmente cuatro objetivos: primero la descentralización económica y la autonomía regional; segundo el desarrollo del transporte y de los medios de comunicación; tercero el desarrollo del sector energético y minero; y cuarto el desarrollo de una nueva estrategia social.

#### 4.1.3.2 Estrategias

La estrategia en la descentralización económica y la autonomía regional se basaba en la confirmación de un mercado nacional con base en el desarrollo y fortalecimiento de las economías regionales. Para lograr este objetivo se necesitaba la adecuación de los organismos administrativos del Estado para delegar funciones en los gobiernos departamentales y municipales, de tal manera que estas últimas dependencias fueran las directas responsables del desarrollo regional.

En cuanto al desarrollo de una infraestructura de carreteras, le posibilitaba la unión de los mercados locales, cuya disgregación ha sido uno de los principales problemas del país, además de sufrir una inadecuada política en este sector. Por estas razones se propuso la creación de un ministerio del ramo que pudiera realizar más racionalmente la planifi-

cación en este campo.

En lo que se refiere al desarrollo de los sectores energéticos y mineros. A través de la consecución de este objetivo se pretendía asegurar el crecimiento del país a mediano y largo plazo. La crisis energética de hidrocarburos, en razón del agotamiento de las reservas y la inestabilidad de los abastecimientos generales por la cambiante e impredecible situación política de muchos de los países productores, hacía necesaria la aplicación de otras fuentes de energía. Esta razón llevó a impulsar proyectos y programas de generación de energía hidroeléctrica, de gas natural y de carbón.

En cuanto a la puesta en marcha de una nueva estrategia social se estableció en el plan una intervención del Estado, pues se consideró que los mecanismos del mercado no son suficientes para lograr un equitativo crecimiento económico. La nueva estrategia consistía en la racionalización y eficiencia de los recursos disponibles, con base en la evaluación de los programas sociales existentes, tales como el PAN y el DRI; asimismo se pretendía dar un mayor impulso a la política de protección al menor; en sus niveles pre-escolar, escolar y juvenil.



#### 4.1.3.3 Evaluación

El gobierno ejecutó el plan de Integración Nacional con dos características que fueron: la primera, la selección de las prioridades sectoriales; la segunda bajo la premisa o el supuesto de que, por lo general, el problema del subdesarrollo se explica más por la aplicación de políticas inadecuadas y por falta de coordinación interna entre ellos, que por insuficiencia de recursos.

Dentro de los resultados del plan de Integración Nacional podemos señalar: la buena posición del país en materia de reservas internacionales; la superación de la restricción energética, el desarrollo minero que durante este gobierno se le dió un gran impulso con unos buenos resultados, durante este período hubo un vigoroso desarrollo en sectores económicos como la industria de la construcción y el sistema financiero. Dentro de las fallas del plan debemos mencionar la falta de un verdadero estímulo para elevar la productividad agropecuaria, el incumplimiento en la dotación de una infraestructura de transporte, comunicaciones, comercialización y servicios públicos, estas metas junto con la creación de polos de desarrollo regional y el enlace de las diferentes regiones en un amplio mercado nacional fueron enunciadas dentro del plan pero no se llegaron a concretar. Durante este período se notó una ausencia de una política económica dirigida a controlar los factores determinantes de la inflación, principalmen-

te por un diagnóstico equivocado en cuanto a las causas que determinaban su nivel. 129

También cabe señalar que las prioridades sectoriales definidas en el plan tuvieron una aceptable expresión presupuestal y la inversión de infraestructura y desarrollo social aumentaron con respecto al período anterior.

#### 4.1.4 Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1986 (Cambio con Equidad.

##### 4.1.4.1 Objetivos

Tres son los objetivos generales:

1. El ordenamiento del cambio social, con objeto de lograr la reactivación y redistribución equitativa en la prestación de los servicios públicos y del desarrollo regional, en favor de las zonas geográficas más atrasadas y de los grupos marginados de la población.
2. La consolidación del desarrollo, mediante un mayor crecimiento económico y la elevación permanente del nivel de vida de la población.
3. La reactivación económica, como canalización inmediata y complementaria de los dos objetivos anteriores para sacar



al país de la prolongada recesión inflacionaria que caracteriza al proceso económico en el último lustro.

#### 4.1.4.2 Estrategias

Para satisfacer estos objetivos se propusieron estrategias y políticas en: la producción, en el comercio y en el campo social.

Dentro de la política de producción, es conveniente resaltar los esfuerzos realizados en el campo de la vivienda, la minería y la energía.

El plan de vivienda se basaba en la estrategia del sector líder, planteada por el profesor Lauchlin Currie. En resumen se buscaba reactivar la economía por medio de las relaciones intersectoriales y de los multiplicadores que genera la construcción, la cual "arrastra" al resto de la economía por medio de la demanda agregada (empleo, materiales y suministros, transporte, financiación, etc.), con lo cual se buscan efectos similares en los demás sectores. Se le atribuye la bondad que éste es un crecimiento hacia adentro, no tan vulnerable a los vaivenes del sector externo, pues se alega que el componente aportado de la industria de la construcción es bajo si se le compara con los demás procesos productivos que participan en la economía nacional.

En el campo de la energía se proponía realizar un gran esfuerzo para incrementar la producción de crudos, derivados del petróleo y gas natural, a fin de suplir las crecientes necesidades internas y evitar de esta manera un posible deterioro en nuestra balanza comercial.

Destacamos la importancia dada a la minería con múltiples proyectos de inversión y explotación, entre los cuales se destaca El Cerrejón como esperanza para la futura generación de divisas para el país.

La industria también recibe impulsos mediante el estímulo a la creación de microempresas como alternativa a la generación de empleo a un bajo costo de capital por trabajo creado.

La política comercial contempla planes de acción tanto a nivel interno como externo. Para el comercio nacional se proponía adoptar medidas que facilitarían el acceso al crédito para lograr la modernización del sector.

El comercio exterior, generador de divisas para el país, recibe el estímulo del certificado de reembolso tributario (CERT), como estrategia para aumentar las exportaciones no tradicionales y para la recuperación de algunos mercados, especialmente el textil y el de bienes manufacturados.

En el campo social hay varias estrategias inter-relacionadas que buscaban el mejoramiento de la calidad de vida, el aumento del empleo, y una mayor capacitación de la población. Para el logro de estos objetivos mencionados se pretendía generar 284.000 empleos directos en el plan de vivienda, la modernización del Servicio Nacional de Aprendizaje, la ampliación de cobertura del Sistema Nacional de Salud, la implantación de la Campaña Nacional de Aprendizaje CAMINA, la creación de la universidad a distancia, la intensificación de la lucha contra el crimen y la agilización del sistema de justicia entre otros.

#### 4.1.4.3 Evaluación

Al hacer un balance de este período en el cual se puso en marcha el plan Cambio con Equidad, debemos decir que fue un período difícil: lleno de sobresaltos internos y externos que afectaron directamente la economía internacional y la balanza de pagos, sacudones naturales, desde inundaciones hasta terremotos, avalanchas de nevados que de pronto cayeron y aniquilaron poblaciones enteras, riadas que anegaron pueblos completos arruinando cosechas en víspera de recolección y situaciones de orden público delicadas, o con implantaciones tan importantes como los altibajos internacionales de las materias primas.

Dentro de las frustraciones y resultados que arroja el plan

433

Cambio con Equidad podemos señalar: se logró mantener bajo control el alza del costo de la vida primero derribándolo del casi 30% a sólo poco más del 15% en los dos primeros años del período, para que volviera a subir en 1985, 1986, pero sin ir más allá del 22-24% efectivo. Se combatió estrictamente el contrabando de importaciones de bienes. Se logró solucionar la crisis fiscal y cambiaría lo mismo que la recuperación parcial de los créditos externos, gracias al programa de ajuste económico.

En términos generales la economía se tonificó, sus perspectivas mejoraron sustancialmente por aumento de exportaciones, afianzamiento de nuevos productos estratégicos como el carbón, el reinicio de exportaciones de petróleo con base en autosuficiencia, ampliación de la participación de nuevos productos como el resultado de arduas negociaciones internacionales, tal como ocurrió para exportar flores colombianas a Estados Unidos y calzado, así como textiles a Europa Occidental.

Por otra parte de la euforia gubernamental con reformas fiscales promisorias "para redistribuir el ingreso" se pasó a la frustración de haber sido rechazado todo el plan fiscal por la Corte Suprema de Justicia,

El desempleo fue la principal acusación del gobierno en los últimos años, sumándolo a la escasez de divisas por la pér

dida de términos de intercambio y baja en venta de diversos productos primarios.

Al poner en marcha el plan se intentó eliminar posibles restricciones a los aumentos de producción, sobre todo de alimentos, costeadó proyectos de investigación, transferencia de tecnología, adecuación y adjudicación de tierras, estos puntos no se llegaron a cristalizar porque no se le dió la merecida importancia ni el apoyo necesario para que estas metas se llegaran a concretar.

En síntesis en este período se presentaron tres males para la economía del país que no se lograron controlar. Estos males fueron: el desempleo, la inseguridad y el desaliento en las inversiones. Con respecto al diagnóstico del plan no es posible decir directamente cuales son los problemas sociales a los cuales el plan de desarrollo otorgaría prelación en el corto plazo; y tampoco, cuales podrían ser los objetivos, a donde estaría encaminado el esfuerzo de mejoramiento del bienestar de la comunidad en el largo plazo.

Con respecto a las estrategias de política social del plan de desarrollo se incluyen elementos novedosos en la formulación de la política social, la cual, desde el punto de vista global, la hace realmente más ajustadas a las necesidades del país. No obstante, desde el ángulo de la ejecución propiamente dicha de las estrategias se requiere espe-

135

cificar al máximo el objetivo de la política social, y definir los instrumentos distintos de los puramente administrativos que permitan alcanzar los objetivos de justicia y equidad que están enunciados en el plan.

#### 4.2 LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 79 Y SUS DISPOSICIONES SOBRE PLANEACION

##### 4.2.1 Antecedentes

Al constatarse que la planeación en Colombia sólo existía en el papel, que lo que se había introducido en la reforma constitucional del año 1968 era poco y que la comisión del plan no se había podido integrar, se comenzó a hablar de hacer viable la planeación sobre la base que sólo podía operar en la medida que fuera una planeación concretada, en que no estuviera de un lado el gobierno diciendo lo que se iba a hacer y de otro lado el resto del país caminando en dirección contraria, por eso se comenzó a mover la idea de introducir el concepto de la planeación concertada a la constitución y posteriormente, una vez introducido ese concepto con la reforma del 79 montar lo que se denominó la ley marco sobre planeación.

A la reforma constitucional la calificó el presidente Turbay así: "Esta es la reforma de mayor alcance operativo desde 1.886". Y ella consta de un articulado que se refie-



re a los siguientes temas básicos: la justicia, el congreso, la planeación y el ministerio público. Nosotros nos proponemos analizar las disposiciones de la reforma del 79 en lo referente al tema de la planeación.

Las disposiciones sobre planeación de la reforma es presentada como de una gran importancia política y económica, a tal punto que mereció un comentario del discurso presidencial en los siguientes términos y de manera extensa:

La Reforma encierra pues, un profundo contenido social que afianza las instituciones republicanas del país y garantiza el funcionamiento de un instrumento democrático de intervención económica imprescindible para alcanzar un desarrollo integral y una verdadera justicia social.

Hoy recobra el impulso el proceso de transformación socio-política que se iniciara en 1936, para institucionalizar un real estado social de derecho, a la vanguardia de la actual tendencia del constitucionalismo de occidente.

En las nuevas disposiciones constitucionales se garantiza definitivamente la planeación del desarrollo económico y social de la nación, 35 años de consagración en el acto legislativo de 1945, de ahora en adelante podrá funcionar la comisión del plan que durante 11 años no se pudo elegir debido a sus fallas estructurales.

Además, se garantiza la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, dado que el gobierno, por su parte, queda obligado a presentar el proyecto de ley del plan dentro de los 100 primeros días de su mandato y el Congreso, a la vez, obligado a expedirla dentro de los 100 días siguientes a su presentación.

De este modo en el futuro toda la acción del estado quedará rigurosamente enmarcada dentro de un plan que, con jerarquía superior a las leyes ordinarias, deberá contener los propósitos nacionales que orienten la acción del legislativo y del ejecutivo en el complejo mundo de lo económico y lo social.

137

El logro de un desarrollo integral será factible entonces porque en la denominada comisión reflejaron los intereses de organismos de planeación, se concentraron las diversas fuerzas económicas y sociales, insustituible instrumento que a la luz de claros principios de democracia de participación asegura la vigencia plena de la justicia social y el desarrollo económico del país.

Vale la pena destacar el profundo significativo que para nuestra democracia representa el hecho de que la definición de los propósitos nacionales, y de las prioridades de la acción económica del estado se comporta, con el organismo depositario de la voluntad popular. La planeación hasta ayer privilegio del ejecutivo, será ahora precioso instrumento de acción conjunta entre el gobierno y el congreso nacional. (4)

Tomamos este aparte del discurso presidencial porque nos parece que es una forma clara de introducirnos al conocimiento de la Reforma Constitucional del 79 y sus disposiciones sobre planeación, ya que este discurso presidencial sintetiza: los objetivos, propósitos, funcionamiento, operatividad y alcance de la reforma constitucional del 79 y todo lo atinente al tema de la planeación.

#### 4.2.2 Modificaciones a los Artículos de la Constitución referentes a las disposiciones sobre planeación.

Con respecto al artículo 32 de la Constitución Nacional que es el que establece la intervención del Estado para racionalizar y planificar la economía, no sufrió modificación alguna de la reforma del 79.

---

<sup>4</sup> TURBAY AYALA, Julio César, Discurso, Bogotá, El Tiempo, Diciembre 5 de 1979.

138

Los cambios respectivos están contemplados en el acto legislativo N°1 de 1979 así:

Art. 14: - El numeral 4 del artículo 76 quedará así: corresponde al Congreso: "establecer el plan de desarrollo económico y social que se preve en el art' 80 y los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de las mismas".

Art. 17 - El art. 80 de la Constitución quedará así: "habrá un plan nacional de desarrollo económico y social presentado por el gobierno y aprobado por el congreso que comprenderá una parte general en la cual señalarán los propósitos nacionales y las metas y las prioridades de la acción del estado de acuerdo con el art. 32, las inversiones para impulsar el desarrollo regional y la participación que se dará a los diversos sectores de la sociedad y la economía y una parte programática que determinará los recursos, medios y sistemas para su ejecución.

La ley del plan tendrán supremacía sobre las que se expidan para asegurar el cumplimiento. Toda modificación, que implique una carga económica para el estado, o que varíe el inventario de sus recursos requerirá concepto previo favorable de los organismos de planificación.

El gobierno durante los primeros 100 días de su período constitucional, presentará al congreso un proyecto con los cambios que en su concepto requiera la parte general del plan. De conformidad con tales cambios podrá en todo tiempo proponer al congreso las modificaciones que se hagan indispensable en su parte programática.

Parágrafo 1°. Una ley normativa definirá la forma de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el plan.

Parágrafo 2°. Una comisión permanente compuesta por 27 miembros en representación de los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Territorios Nacionales, 13 de los cuales serán elegidos por el Senado, uno de ellos en representación de Bogotá y 14 por la Cámara, 4 de ellos por los Territorios Nacionales, a razón de uno por cada circunscripción electoral para la Cámara, teniendo en cuenta la proporción en que los partidos políticos estén representados, dará debate a los proyectos de ley que se refiere este artículo. Vigilará la ejecución del plan y la evolución y los resultados del gasto público. Esta comisión funcionará también durante el receso del Congreso con la plenitud de sus atribuciones propias y de las establecidas por la constitución para las demás comisiones permanentes. Si el plan no es aprobado por el Congreso en 100 días siguientes de sesiones ordinarias o extraordinarias en su presentación, el gobierno podrá poner en vigencia

los proyectos mediante decretos con fuerza de ley.

En el evento de que se crearán nuevos departamentos o circunscripciones electorales para la Cámara, cada uno tendrá representaciones en la comisión del plan y su elección será hecha por la Cámara con prelación sobre cualquier otro asunto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 91.

Parágrafo 3°. Si pasando 30 días de iniciado el período legislativo durante el cual deba elegirse la comisión del plan la elección no se verificara, las mesas directivas de la Cámara la integrarán teniendo en cuenta lo prescrito en el párrafo anterior para que asuma sus funciones con los miembros así designados hasta cuando las Cámaras o una de ellas lo reemplacen mediante la respectiva elección. Si una Cámara hace la elección y la otra nó, a la mesa directiva de ésta competará nombrar a los miembros que corresponda y éstos actuarán hasta cuando sean sustituidos por lo que elija la corporación.

Art. 30.- El numeral 3 del art. 118 de la Constitución Nacional quedará así: "presentar al Congreso el proyecto del plan nacional de desarrollo económico y social y las de sus modificaciones, según se prevé en el art. 80, entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país, y también aquellas de obras públicas contempladas en el ordinal 4° del art. 76."

Art. 32 - Derógase el numeral 14 del art. 120 de la Constitución Nacional que decía: "ejercer como atribución constitucional propia; la intervención necesaria en el banco de emisión y en las actitudes de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión proveniente del ahorro privado".

Art. 33 - El numeral 22 del art. 120 de la Constitución Nacional quedará así: "organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior, modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, intervenir en el banco emisor y en las actividades de las personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el numeral 22 del art. 76."

Art. 55 - El art. 207 de la Constitución Nacional quedará así: "no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por la asamblea departamental o los concejos municipales, ni transferir ningún crédito a un objeto no previstos en el respectivo presupuesto.

La partida para el desarrollo regional sólo podrán aprobarse después del debate público en las comisiones de presupuesto y en las sesiones plenarios, previo anuncio de las



142

fechas de su celebración por intermedio de los anales del congreso.

Con excepción de los aportes regionales para planteles educativos o de beneficencia pública oficialmente reconocidos o autorizados y de las juntas de acción comunal, que también vigilará el gobierno, ninguno podrá destinarse a unidades privadas. El total de la aprobación presupuestal para dichos aportes, que cada año señale la ley y con base en propuesta del gobierno será distribuido entre los departamentos por partes iguales y una cantidad proporcional para los territorios nacionales, sin que pueda existir diferencia en las asignaciones que señalen los congresistas de una misma circunscripción electoral.

Art. 56 - El primer inciso y el párrafo del art. 208<sup>o</sup> de la Constitución quedará así:

Primer inciso: El gobierno formará anualmente el presupuesto de rentas junto con el proyecto de ley de apropiaciones, que deberá reflejar el plan de desarrollo económico y social, sus programas los presentará al congreso en los primeros días de las sesiones ordinarias de julio.

El gobierno incorporará al proyecto de ley de apropiaciones, el que cada año colaboren conjuntamente las comisiones de la mesa de las Cámaras para el funcionamiento del Congreso,

conforme a las leyes pre-existentes, previa consulta con las mesas directivas de las comisiones constitucionales permanente. El gobierno no obstante podrá presentar durante el primer debate observaciones que analizarán para decidir sobre ellas, las comisiones del presupuesto en comisión conjunta.

Las mesas directivas de la Cámara ejecutarán el presupuesto del Congreso con estricta sujeción a la ley normativa del presupuesto nacional y rendirán informe público mensual de dicha ejecución.

Art. 57 - El inciso final del art. 210 de la Constitución Nacional quedará así: "en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no haya sido propuesta a las respectivas comisiones y que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido o a un gasto decretado conforme con la ley anterior, o destinado a dar cumplimiento al plan de desarrollo económico y social, a los de obras públicas de que trata el ordinal 4° de art. 76".

#### 4.2.3 Carácter de las modificaciones

1. La reforma del 79 estableció la existencia de un plan global en vez de la existencia de planes y programas de que se hablaba antes. Aquí se distingue una parte general donde se señalan los propósitos, metas y prioridades; de acuer-



do al art. 32, estableciéndose así el límite y contexto en que operará la planeación. Recordando que el art. 32 establece que se garantiza la libertad del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Y ésta en relación con el art. 30 que establece categóricamente la garantía de la propiedad privada de acuerdo al derecho privado con arreglo a las leyes civiles. Una segunda parte donde se establecen las inversiones para el desarrollo regional y la llamada participación que se dará a los diversos sectores de la sociedad y la economía.

2. La reforma estableció que a través del desarrollo legislativo se definirían la forma de concertación de las fuerzas económicas y sociales.

3. La reforma instituyó una parte denominada programática donde se definía la parte instrumental de la planeación. En este mismo sentido se precisó la definición de la planeación, al cambiar la expresión fija por establecer en el art. 76 numeral 4.

4. Se estableció la operatividad de la planeación y en particular de la llamada de la comisión del plan donde se estableció un cambio en la composición reduciéndola a 27 y estableciendo mecanismos que lograrán salvar los obstáculos que se presentarán para dicha conformación.

5. La constitucionalización de los auxilios regionales en el art. 80 al hablar de "las inversiones para impulsar el desarrollo regional" y al establecer el art. 55 "con excepción de los aportes regionales para planteles o de beneficencia pública, oficialmente reconocidos o autorizados y de las juntas de acción comunal que también vigilará el gobierno; podrá destinarse a entidades privadas".

#### 4.3 LEY NORMATIVA DE PLANEACION (LEY 38 DE 1981)

##### 4.3.1 Objetivos

La ley aprobada señala que el plan nacional de desarrollo económico y social tiene como objetivos principales indicar los propósitos nacionales, establecer las prioridades sectoriales, regionales y acordar los programas de gasto público para impulsar el desarrollo nacional.

##### 4.3.2 Contenido de la ley normativa

Esta ley estableció que el plan se dividiría en dos partes: una general y una programática.

1. La parte general comprendía en primer término el pronóstico sobre el estado de la economía, sobre sus sectores, sobre la situación social y sobre la incidencia de los factores internacionales, en la economía nacional y señalar cua-

Les eran los propósitos del plan, sus metas y prioridades y fijar las políticas y las estrategias de desarrollo global. Las metas del plan debían coincidir con los objetivos de la política general y con la práctica fiscal y monetaria.

2. La parte programática del plan debía comprender la determinación de los recursos de financiamiento requeridos por el plan e indicar los medios, los sistemas y los instrumentos legales exigidos por él y detallar las políticas y los programas sectoriales y regionales. Igualmente señalaban algo que es muy importante para el plan que es expresar y traducir en apropiaciones las metas, los objetivos y las prioridades del plan.

#### 4.3.3 La ley y los organismos de planeación

La ley determinó la competencia de los organismos de planeación y señaló que el orientador de la planeación nacional era el presidente de la República y que habían unos organismos estatales de planeación, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo de Política Económica y Social.

#### 4.3.4 Formas de concertación

Por medio de la ley normativa se crearon unos mecanismos de concertación a través de comisiones de concertación y de

142

una gran comisión que se denominó comisión de análisis económico y de concertación en donde se sentaban los principales funcionarios del sector económico del gobierno y representantes del sindicato y del sector privado.

Esta comisión tenía una mayoría del gobierno, de esta manera, conservaba el estado la facultad de intervenir en la economía nacional y de desarrollar sus propios programas de planeación y de gasto público.

Además se crearon unas comisiones de concertación, cuyo número no se limitó por la ley, que consideró prudente dejar abierta la posibilidad de que se crearan tantas comisiones de concertación como fuera indispensable.

#### 4.3.5 El plan y el presupuesto nacional.

La ley previó la necesidad de que el plan y el presupuesto nacional tuvieran compatibilidad y que se moviera dentro del marco de la política monetaria y financiera del estado.

Nota: La ley de planeación y concertación (ley normativa) era y es importante para el futuro de Colombia pero desafortunadamente quedó sin piso al caerse la Reforma Constitucional de 1979.

148

## 5. LOS MECANISMOS Y EL PROCESO DE LA PLANEACION EN COLOMBIA

### 5.1 INTRODUCCION

Consciente de la complejidad de los problemas que afectan el desarrollo colombiano y de los avances en las ciencias económicas y sociales de los últimos tiempos, y en base al análisis de los hechos se decidió establecer un mecanismo para tomar decisiones de política económica sobre una base técnica de alta calificación.

Para lograr estos objetivos se puso en marcha la maquinaria existente de planeación. Se revivieron las actividades del Consejo Nacional de Política Económica, como gran coordinador de los programas de desarrollo del gobierno nacional.

Igualmente se emprendió una reorganización administrativa del Departamento de Planeación, con el objeto de fortalecer el nivel técnico de su personal e iniciar los estudios necesarios en los diferentes campos del desarrollo.

La primera tarea que emprendió el Departamento de Planeación después de su reorganización a comienzos de 1967, consistió en la definición del proceso, la orientación y los mecanismos que debían emplearse en la elaboración de los planes y programas de desarrollo.

Se resolvió seguir el camino más práctico, teniendo en cuenta la experiencia sufrida con los Planes Generales de Desarrollo, así como los resultados observados en otros países en materia de planeación. Sobre estas bases, los organismos de planeación, en la primera etapa, se dedicaron a subsanar los errores obvios resultantes de la falta de coordinación de las agencias del gobierno, tanto en la formulación de política económica como en la ejecución del gasto público.

Los mecanismos decisorios se encontraban funcionando y no podían detenerse a la espera de una programación global de la acción del gobierno en el fomento de desarrollo: Por mandato de la Ley, el Ejecutivo debe presentar ante el Congreso el Proyecto de Presupuesto Nacional seis meses antes de la vigencia fiscal; las innumerables juntas, consejos, etc., de carácter decisorio a nivel de gobierno, toman determinaciones constantes, las cuales, su agregado, marca la orientación de la política económica y social al mediano plazo; las negociaciones con los organismos internacionales para

la obtención del crédito del crédito externo van atado a la acción de las agencias nacionales con mayor o menor énfasis en los diferentes sectores del desarrollo, etc.

Estas y otras consideraciones semejantes indican que la intervención en el desarrollo económico y social es un proceso dinámico y, por lo tanto, la planeación de esa intervención debe responder con igual dinamismo, a fin de no divorciarla de las etapas de la ejecución.

## 5.2 EL PROCESO

Como se puede observar en la Figura 2 obtenido los resultados de la actividad económica y social, medidas tanto en forma cuantitativa como cualitativa, se inicia una etapa de análisis y evaluación de tales resultados con el objeto de identificar la política implícita en ellos y pronosticar la orientación del desarrollo si las tendencias observadas se mantienen. Este análisis se adelanta en forma comparativa con los objetivos y políticas ya programados o deseados, de lo cual se deducen los criterios que deben ilustrar la acción del Gobierno a fin de introducir los ajustes y cambios necesarios en la orientación del desarrollo.

En este análisis comparativo, la meta y los objetivos son considerados como un punto de referencia móvil, que se va perfeccionando en la medida en que el proceso se repite y

REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

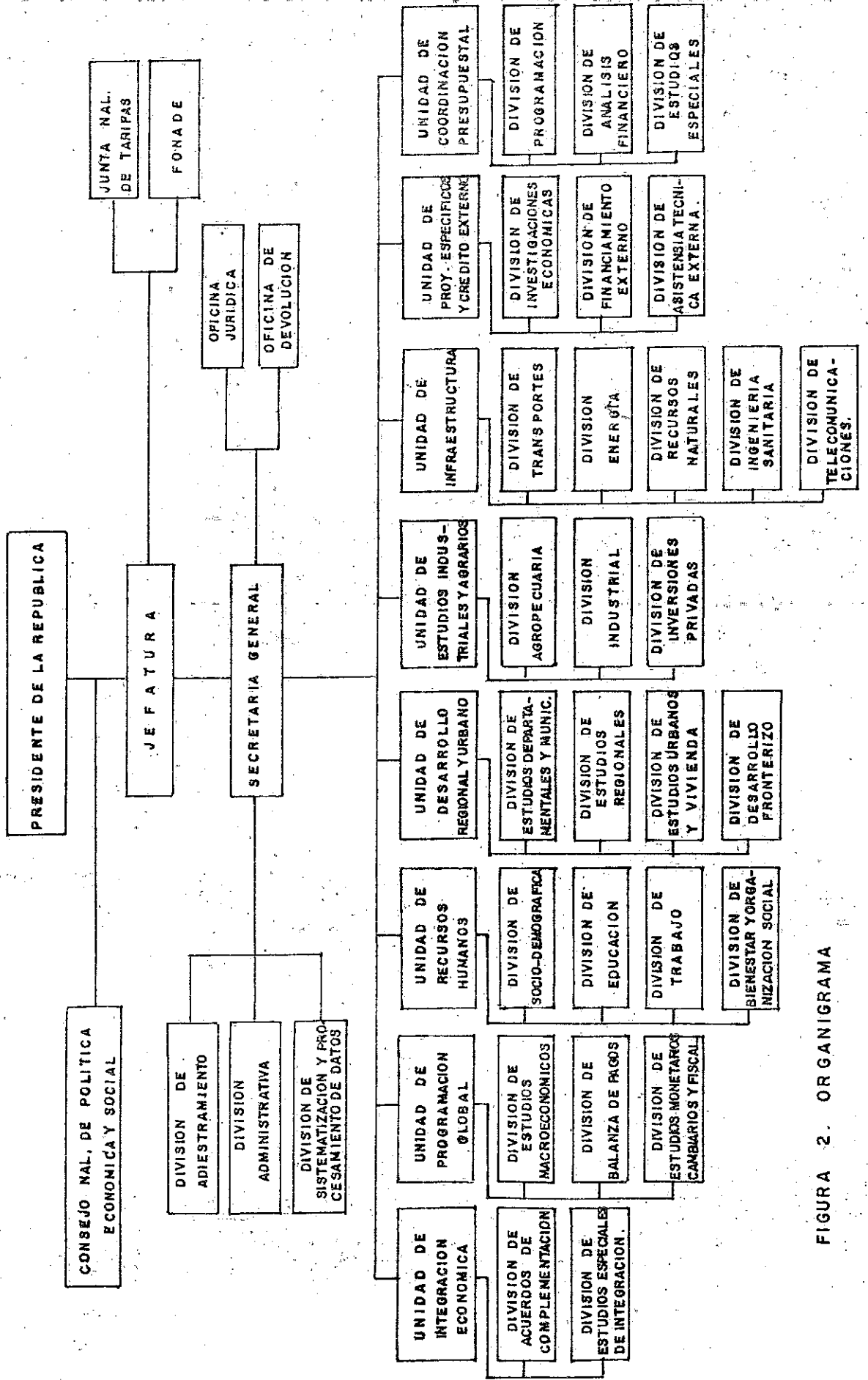


FIGURA 2. ORGANIGRAMA



los estudios sobre la realidad del país son más técnicos y profundos. La etapa de análisis y evaluación se adelanta en varios niveles:

En forma vertical se estudia cada uno de los sectores del desarrollo económico y social, tales como el agropecuario, el industrial, los de infraestructura social como la educación, salud y vivienda, etc., y los de infraestructura física como transportes, energía, comunicaciones, recursos naturales, acueductos y alcantarillados, etc. Este análisis vertical se cruza con los estudios sobre desarrollo regional a fin de identificar la incidencia del desenvolvimiento de cada sector en los desequilibrios entre las diferentes regiones del país. El conjunto de estudios tanto sectoriales como regionales, se someten a una evaluación desde el punto de vista de los conceptos agregados del desarrollo económico como son el crecimiento del producto, el empleo, la situación de la balanza de pagos, etc.

Una vez definidas las políticas y los criterios para los ajustes y cambios en las tendencias del desarrollo por parte de los organismos del Gobierno responsables, aparece una etapa de promoción y coordinación para que tales criterios sean tenidos en cuenta en las decisiones cotidianas de los innumerables consejos, juntas, comités, etc., que a diario toman determinaciones sobre diferentes aspectos del desarro-

llo económico y social del país. Esta etapa de promoción y coordinación constituye uno de los enlaces claves entre la planeación y la ejecución del desarrollo.

Se diferencian dos campos en los cuales el Gobierno cristaliza en medidas específicas las políticas y criterios que han adoptado: El campo de acción directa del gobierno, o sean las áreas donde éste realiza el gasto y el campo de acción del sector privado. En el primer caso se aplica un sistema de planeación de ejecución obligatoria y en el segundo caso la planeación es de tipo inductivo. En este último caso los recursos productivos pertenecen a la persona que ejecuta el gasto, quien siempre tiene la alternativa de dar uso a lo que le es propio. Este contrasta con el primer caso, pues el organismo ejecuta el gasto público no tiene otra alternativa que la de utilizar los recursos que el Gobierno le asigna en los fines ya decretados.

La planeación en el sector gubernamental emplea como instrumento para canalizar la política acordada, el conjunto de fuentes de financiación del gasto público. La programación del presupuesto nacional y del endeudamiento interno y externo por parte de los organismos oficiales, el manejo de las tarifas de los servicios públicos y de otras fuentes de recursos de los establecimientos públicos, siguen criterios muy claros que reflejan la política resultante de la primera etapa del proceso. Este ejercicio cristaliza en

954

los planes y programas de inversión pública y gastos de desarrollo, las cuales se ejecutan a través de los presupuestos nacionales, departamentales y municipales de cada año fiscal. Esta ejecución del gasto público se somete a un proceso de control, del que se generan medidas de ajustes sobre la misma marcha de las obras.

Los instrumentos que están al alcance del Gobierno y con los cuales modela la oferta y la demanda agregadas de bienes y servicios son sometidos a una cuidadosa coordinación enmarcada en las políticas y los criterios acordados. El manejo de la política fiscal y monetaria, de cambios y de comercio exterior, los controles en los precios y en las inversiones privadas extranjeras, etc., son instrumentos a través de los cuales es posible montar un sistema de estímulos y desestímulos en la actividad privada, a fin de orientar el uso de los factores y recursos productivos hacia las áreas de mayor prioridad.

Los planes indicativos, especialmente en el sector industrial consisten en una definición clara por parte del Gobierno acerca de lo que se propone hacer directamente en determinadas ramas de la producción, así como los estímulos y ventajas que ofrece la inversionista privada que dedique sus recursos al mismo fin. En otras palabras, es una manifestación explícita por parte del Gobierno de las reglas del juego que pondrá en práctica en determinados campos de

la producción.

El proceso, ya sea a través del sector público o del sector privado, conduce a la ejecución del gasto, el cual se convierte en la producción de bienes y servicios, o sea, en la generación de ingresos y de actividad económica y social.

En esta forma se culmina el proceso. Obtenidos los resultados del período, se procede a su medición tanto cuantitativa a fin de alimentar la primera etapa del proceso en la cual se analiza y evalúan los resultados del período anterior y se proponen nuevas medidas de ajustes en los planes y programas en marcha.

Del proceso descrito anteriormente se saca como conclusión el que la planeación en Colombia sigue una metodología de aproximaciones sucesivas hacia los objetivos básicos del desarrollo. Se trata de un proceso dinámico en el cual se introducen los ajustes en los planes y programas en la medida en que la realidad económica y social del país lo permite y las instituciones se adaptan a un ritmo acelerado de desarrollo.



### 5.3 LAS INSTITUCIONES Y EL PLAN

#### 5.3.1 Organismos responsables de la Planeación.

En el proceso de la planeación descrito anteriormente se conjugan las actividades de muchas entidades del sector público y privado. No se trata de una responsabilidad única del Departamento Nacional de Planeación. Este desempeña una tarea central de coordinación y promoción, sobre la base de que la iniciativa se origina en la periferia. Naturalmente que en las etapas iniciales de la planeación en Colombia y mientras se robustecen las instituciones locales y sectoriales correspondientes, ha sido necesaria una gran actividad del organismo central en el sentido de llenar los vacíos graves que pueden observarse en el proceso.

La participación en el proceso de planeación de las entidades del Gobierno, en todos sus niveles; así como los órganos legislativos nacionales y el sector privado, puede observarse en la Figura 3. Encabezando las columnas se presentan las diferentes instituciones participantes y en el cuerpo de las mismas se anotan las funciones que realizan. Partiendo de lo detallado hacia lo general, se encuentran los organismos de ejecución encargados de desembolsar el gasto público o de poner en marcha las medidas detalladas de política económica. Su responsabilidad se limita a la programación y elaboración de proyectos específicos, su ejecu-

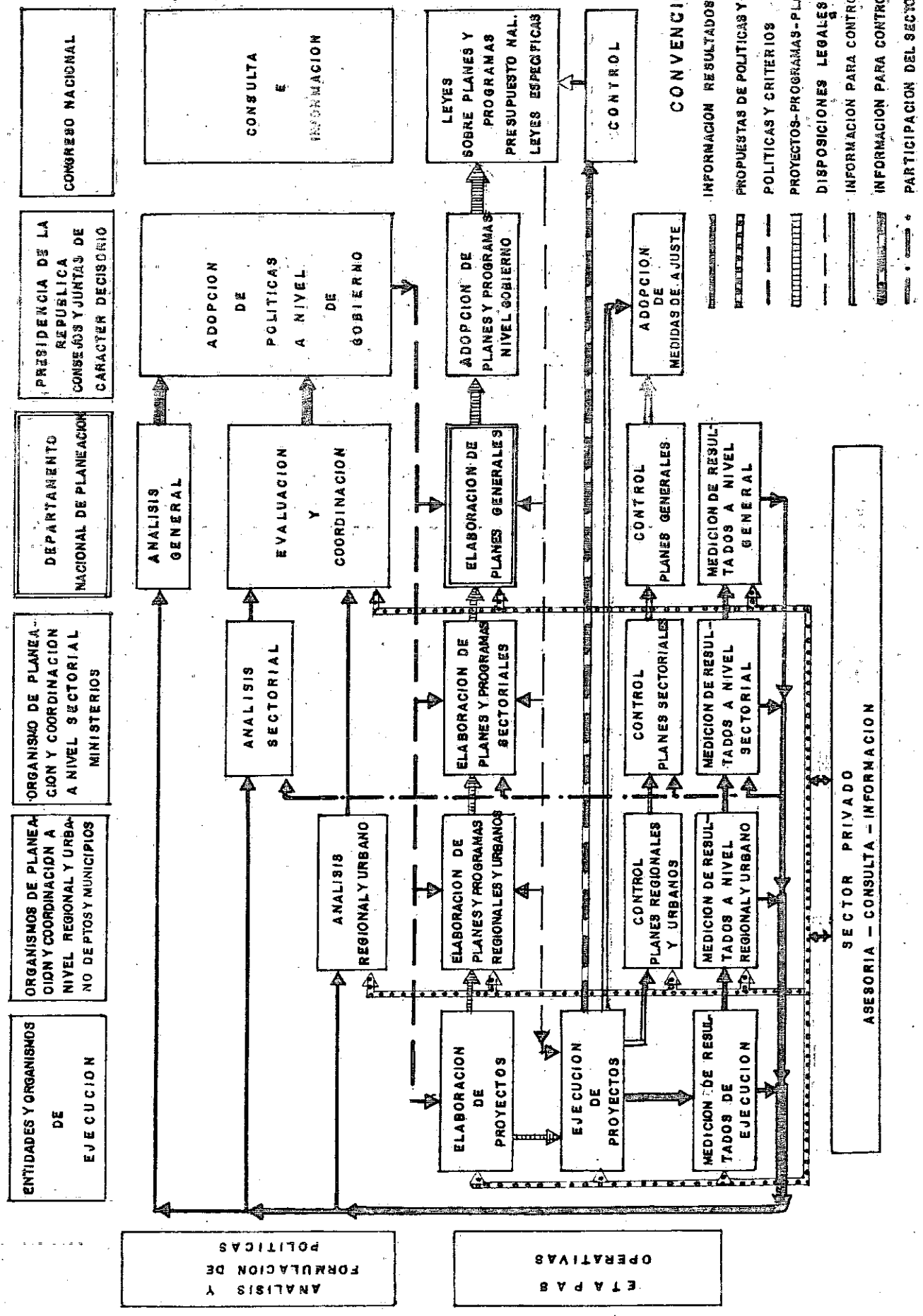


FIGURA 3. LAS INTUICIONES Y LOS PLANES



ción y evaluación. Los principales organismos de este nivel son los establecimientos públicos descentralizados, las empresas municipales, etc., los cuales constituyen la maquinaria ejecutiva del Estado.

En el siguiente nivel aparecen las instituciones de planeación y coordinación del desarrollo regional y urbano, responsables del control y evaluación del contenido regional de los programas en marcha así como del análisis y la elaboración de planes regionales y urbanos.

Siguen los organismos encargados de la planeación y coordinación del desarrollo de los diversos sectores socio-económicos. La responsabilidad de esta tarea recae principalmente sobre los Ministerios. La reforma administrativa de finales de 1968 implicó una descentralización de la planeación sectorial, toda vez que los Ministerios asumen las funciones de programación y formulación de las políticas a seguir en los sectores económicos y sociales bajo su responsabilidad.

El siguiente nivel corresponde al Departamento Nacional de Planeación como entidad central de coordinación de la tarea de los otros niveles institucionales, responsables del análisis general, de la evaluación de los programas parciales, y de la elaboración de los planes generales a nivel nacional.

Dentro de las instituciones gubernamentales, el proceso culmina en la acción de los organismos nacionales de carácter decisivo en materia de política económica y social. Estos son principalmente la Presidencia de la República, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, la Junta Monetaria, el Consejo Superior de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Política Aduanera.

Estos organismos fijan las políticas que deben orientar el desarrollo en los campos bajo su responsabilidad, adoptan los planes y programas a nivel de Gobierno Nacional y toman las medidas necesarias para los ajustes periódicos que se hacen necesarios en la ejecución de tales planes y programas.

Finalmente aparece el Congreso Nacional, el cual ejerce sus derechos constitucionales para informarse sobre las actividades que desarrolla el Gobierno Nacional en el campo de la planeación, así como para controlar el cumplimiento de las funciones que la Ley asigna a los organismos públicos. Según la Reforma Constitucional de 1968 el Gobierno Nacional debe presentar sus planes y programas al Congreso, para que éste los adopte a través de Leyes de la República. Igualmente, el Congreso expide anualmente la Ley de Presupuesto y esporádicamente las leyes específicas sobre materia que inciden en el desarrollo económico y social del país.



En el proceso de planeación descrito, anteriormente se considera de la mayor importancia la vinculación del sector privado a través de su asesoría e información en las diferentes etapas de la preparación de los planes y programas. No se considera, sin embargo, que el sector privado sea parte decisoria en la formulación de la política económica y social del Gobierno a nivel general. No obstante, la organización y composición de varias entidades, juntas, consejos, etc., de carácter decisorio en los niveles de desarrollo regional, urbano y sectorial, contemplan la representación del sector privado. Siguiendo esta pauta, y en la medida en que los organismos del Gobierno se capacitan en el conocimiento de los programas que afectan el desarrollo, el diálogo con el sector privado será más constructivo y útil para la preparación de los planes.

### 5.3.2 Coordinación dentro del proceso de Planeación

Después de identificar las instrucciones y sus funciones dentro del proceso de la planeación, se puede observar en la misma Figura 3 el flujo y las interrelaciones entre ellas, simplemente aplicando los conceptos explicados en la Figura 2.

Para analizar los flujos del trabajo de los diferentes organismos, se puede identificar con un punto de partida: En un momento determinado sobre el tiempo los organismos eje-

101

cutores están desembolsando fondos para la realización de sus proyectos como, por ejemplo, la construcción de caminos vecinales, de escuelas, de vivienda, de una central hidroeléctrica, etc. Durante el período de construcción ejecución de los proyectos se presenta un proceso de revisión y control sobre la marcha de los mismos, no necesariamente relacionado con los aspectos de interventoría, los cuales se suponen implícitos como responsabilidades de tales organismos. Tal proceso de revisión y control se refiere aquí a la evaluación de lo que se está ejecutando, a la luz de los programas regionales, urbanos y sectoriales, así como dentro del contexto de los planes generales. Corresponde a los organismos de nivel decisorio adoptar las medidas de ajuste, los cuales se aplican sobre la marcha de la ejecución de los proyectos.

Terminada la construcción o ejecución de los aspectos, o sea, dado al servicio un nuevo programa de escuelas, o vivienda, o iniciada la generación de energía por parte de la nueva central, o aplicadas las medidas sobre crédito, de control de precios, etc., en cada proyecto o programa, se inicia la etapa de medición de sus resultados e implicaciones a varios niveles. El flujo correspondiente parte de la información suministrada por cada proyecto, la cual se agrega por regiones y sectores llegando al nivel general. Medida esta información sobre los resultados de la ejecución, tanto en forma cuantitativa como cualitativa, se

162

convierte en la materia prima para el análisis y la evolución dentro del marco regional, urbano y sectorial. Este análisis que es responsabilidad de los organismos locales y de los Ministerios, respectivamente, se coordina y agrega por parte del Departamento Nacional de Planeación. El Departamento, sobre las bases de estudios regionales, urbanos y sectoriales y de la información directa a todos los niveles, procede al análisis general, de tipo macroeconómico y social.

La etapa de análisis, como se explicó en la Figura 3, contempla una serie de estudios comparativos entre los resultados de lo que se está realizando y los objetivos previstos. El producto de estos ejercicios es la identificación de las políticas y criterios que deben aplicarse para implantar los ajustes necesarios en los planes.

La formulación de las propuestas sobre políticas y criterios llega a los niveles decisorios, especialmente al Consejo Nacional de Política Económica, donde se adoptan a nombre del Gobierno Nacional.

Adoptadas las políticas por parte del Gobierno, se producen las instrucciones necesarias y se pone en acción el mecanismo de promoción y coordinación, a fin de que éstas constituyan las bases para la elaboración de los proyectos y de los planes regionales y urbanos, sectoriales y genera-

les. Una vez elaborados dichos planes, se somete a consideración de los organismos decisorios y, adoptados por ellos, se convierten en los planes y programas del Gobierno Nacional. Como se dijo antes, por mandato constitucional el Gobierno debe presentar sus planes al Congreso para su estudio y aprobación.

El Congreso Nacional, después de acordar con el Gobierno los ajustes y cambios en sus planes, expide las llamadas "Leyes Marco", por medio de las cuales se adoptan los planes generales de desarrollo económico y social. También el Congreso expide la Ley anual del presupuesto y las leyes específicas de fomento para el desarrollo, dentro del marco de los planes generales.

Las Leyes sobre los planes constituyen el mandato final para los organismos ejecutores de los proyectos específicos y toman pautas para la elaboración de los planes a todos los niveles.

Debe destacarse también la intervención del Congreso, a través de sus facultades constitucionales, para informarse en cualquier nivel del proceso y para controlar el cumplimiento de las responsabilidades que la Ley deposita en la rama ejecutiva del poder público.

Como se puede observar en las explicaciones anteriores, la

tarea de Planeación es una labor conjunta de muchos organismos, en la cual el Departamento Nacional de Planeación desempeña un papel definitivo de coordinación central y ensamble de planes y programas, así como de promoción para que se apliquen las políticas y los criterios adoptados. En la tarea del organismo nacional de planeación es de la mayor importancia la función que realizan los organismos periféricos de nivel local y sectorial, en los cuales debe originarse la iniciativa de los programas. El robustecimiento de tales organismos es fundamental para el éxito del proceso. Las deficiencias en este sentido resultan en la necesidad temporal de que los organismos centrales tomen la iniciativa o adopten medidas más estrictas de revisión y control del flujo que viene de la periferia.

165

## CONCLUSIONES

Más o menos hasta la mitad del siglo presente predominaba en la política económica del país una serie de sencillos y sanos principios que se aplicaban rigurosamente como dogmas incuestionables. En 1949 una misión del Banco Mundial hizo un estudio sobre la economía colombiana. Este estudio, publicado bajo el título Bases de un Programa de Fomento para Colombia en 1950, es entonces en cierto sentido, el primer estudio global elaborado para una economía del tercer mundo con la ayuda de una entidad internacional.

En la década de los cincuenta, la teoría de la planeación se desarrolló mucho en América Latina, bajo la influencia de CEPAL. La comisión proponía un modelo de planeación macroeconómico bastante formal, que utilizaba los métodos derivados de los modelos de crecimiento de Harrod Domar, y la teoría de las dos brechas de ahorro. Como los modelos macroeconómicos de CEPAL no contemplaban variables de política económica utilizables en una economía mixta, CEPAL logró volver al proceso de planeación un ejercicio inútil durante 15 años. La variable clave en los planes era

766

la tasa de inversión, y los planes proponían aumentar la inversión sin mostrar como se puede lograr ésto de manera concreta en un período dado en una economía en que la mayoría del ahorro y la inversión corren por cuenta del sector privado.

Colombia produjo el primer plan latinoamericano siguiendo el modelo Cepalino. El consenso general es que el plan general de desarrollo económico de 1961 no tuvo ninguna influencia y no afectó en nada ni la política económica ni el desarrollo del país. Tuvo un sólo aspecto positivo, y es que llenó los requisitos de "planeación" establecidos por la Alianza para el Progreso y pudo haber facilitado por lo tanto a fuentes blandas de financiación para proyectos útiles de desarrollo.

En resumen, en la primera parte de los años sesenta había plan pero no había planeación. Al iniciarse el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo se inició una etapa de planeación sin planes. Se fortaleció el Departamento Nacional de Planeación y se comenzó a reunir semanalmente el Consejo Nacional de Política Económica y Social. La labor del DNP en esta etapa era facilitar la preparación de proyectos de infraestructura física y social para financiación externa, y para presentar para discusión en el CONPES y decisión del Presidente ciertas opciones de política económica.



167

Esta fue una época que se hizo planeación sin plan y siguiendo una metodología, que no tenía nada que ver con la teoría de la planeación ni con las nuevas normas constitucionales de la planeación.

El plan de las Cuatro Estrategias es un plan de transición. El objetivo real de planeación 1971-74 fue ejecutar la estrategia ideada por Lauchin Currie, y el objetivo se logró. La estrategia fue la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda y los UPAC instituciones que debido a su privilegio en el mercado financiero canalizaron el ahorro hacia la construcción urbana. El plan se basa en una teoría que el Dr. Currie había elaborado durante muchos años y utilizó como estrategia de ejecución la creación de instituciones permanentes que institucionalizaron la estrategia.

Esta es una etapa ambiciosa de la planeación en Colombia y se puede decir que la parte del plan que interesaba al Dr. Currie se ejecutó. También se tuvo éxito en la promoción de las exportaciones, otra de las cuatro estrategias.

Sorprendentemente, en Colombia hay más continuidad en la política económica de lo que generalmente se considera, y el Dr. Alfonso López ejecutó las dos estrategias que el gobierno anterior no puso en marcha; la reforma tributaria y los programas de distribución de ingresos y los proyectos para mejorar la productividad rural, particularmente



la de los campesinos de menos recursos.

Los planes de los gobiernos de los presidentes Turbay y Betancurt siguen la tradición iniciada por las cuatro estrategias y desarrolladas en Para Cerrar la Brecha. Establecen cuáles son las políticas económicas y sociales del gobierno, éste es un modelo de planeación muy colombiano, y más efectivo que los modelos académicos más elegantes propuestos por textos académicos y todavía recomendados por ciertas agencias internacionales. Desde 1967 el papel de la planeación en la ejecución de esas políticas ha sido importante. El Departamento de Planeación no ha sido una oficina de estudios sino la oficina que trata de asegurar con la ayuda del presidente, que las decisiones oficiales en el campo económico y social siempre tomen en cuenta todos los aspectos técnicos.

Se puede afirmar que en Colombia no se ha dado un plan de desarrollo económico que alcance plenamente los objetivos enunciados, principalmente aun aquellos, que se han formulado como la política económica del gobierno no han condicionado sino parcialmente su ejecución. No obstante se han elaborado varios documentos que en mayor o menor grado se aproximan a la definición dada y problemática del desarrollo colombiano. Dentro de las ventajas de los planes podemos señalar:

1. Han estimulado y orientado la recolección de estadísticas sobre el desarrollo económico colombiano, han influido en el

desarrollo institucional para este propósito y ellos mismos han contribuido a la elaboración, presentación de varios documentos importantes.

2. Se cuentan entre las mejores fuentes de diagnóstico integral y parcial de la situación actual y la evolución reciente de la economía colombiana.

3. Han influido parcialmente, en forma importante, al desarrollo institucional y la ejecución de la política económica del sector público, especialmente en los siguientes campos:

a. Organización para la planeación económica y reforma administrativa general del gobierno nacional tendiente a una mayor coordinación y eficiencia en la formulación y ejecución de la política económica.

b. Ejecución de programas y proyectos de infraestructura física.

c. Orientación de algunas políticas generales.

4. Han contribuido a asegurar al país flujos importantes de financiación externa.

5. Han contribuido a llevar a la opinión pública y a los

gremios particulares una mayor conciencia de la realidad económica nacional.

En verdad ha sido inmensa la contribución de la planeación al desarrollo de Colombia, a través de ella se ha modernizado las técnicas de presupuestación del estado, antes sujetas al irremediable contrapunteo de las entidades, de los políticos y de la comunidad. El resultado es que desde que se fortaleció planeación en 1966, Colombia ha tenido tasas de desarrollo económico altas en relación con otros países del tercer mundo, y el desarrollo ha beneficiado más a los pobres que en otro país.

El balance del proceso de planeación es favorable para el país y se debe continuar. Gracias a este proceso Colombia ha tenido una actitud institucional hacia el problema del desarrollo, que le ha permitido un tratamiento consistente en todas aquellas áreas de la política económica que tienen un papel neurálgico en el crecimiento, tales como la inversión, el ahorro, las finanzas públicas, la balanza de pagos y el financiamiento externo, a pesar de que cada administración le haya dado un nombre distinto a su estrategia.

Colombia en menos de tres décadas ha podido dar respuesta oportuna y eficaz a todos esos problemas que en América Latina han conducido a muchos países al estancamiento y a

la insolvencia en sus pagos internacionales, en buena medida estos resultados pueden atribuirse al papel singular que los mecanismos de planeación han jugado a lo largo de estos años.

## RECOMENDACIONES

- El plan general debe ser un documento público integrado, que refleje un cuadro balanceado de nuestras necesidades y nuestras capacidades y de casi todos nuestros problemas principales relacionados entre sí.
  
- La Planeación debe consolidarse y adquirir jerarquía ministerial además debe dotársele de mecanismos más idóneos para atender a las provincias, generalizando sus oficinas y CONPES regionales.
  
- A los organismos de Planeación hay que dotarlos de herramientas para que una vez concebidos, los planes estatales se cumplan sin dilaciones. Además deben contar entre otras cosas, con la debida expresión presupuestal a todos los niveles de la administración.
  
- Se deben introducir programas a largo plazo, por ejemplo de 10 años, para someter a la aprobación del presidente y del congreso de manera que éste último lo apruebe por ley y haya continuidad en la política económica y en las prela-

ciones de las inversiones.

- Preparar planes y programas de períodos más cortos, como por ejemplo de 4 años que también deben someterse a la aprobación del presidente y del congreso como parte del programa a largo plazo; ajustándolo anualmente.
- Se debe responsabilizar al Departamento Nacional de Planeación en buscar los recursos financieros, laborales y técnicos para cumplir con los planes.
- La planificación requiere de una ley cuadro que recoja los principales aspectos de la de 1980.
- Se debe modificar la mentalidad de identificar el crecimiento con el desarrollo. No seguir considerando como única medida de progreso el crecimiento del ingreso per cápita.
- No seguir concentrando la inversión en unos pocos centros urbanos, olvidar por lo pronto, los grandes proyectos del sector moderno, como por ejemplo: Metro de Bogotá, el túnel para conectar el aeropuerto de Rionegro con Medellín.
- Se debe invertir en "el hombre", es decir en el área social.
- La creación de una magistratura estadística, para establecer

124

indicadores de la economía colombiana, ya que los informes oficiales sobre los factores claves de la política económica han perdido credibilidad.

- Se debe insistir en la necesidad y alertar a la Nación sobre la oportunidad que se pierde al desechar la planeación como instrumento de desarrollo y progreso. Los planes seguramente no resolverán todos nuestros problemas y seguirán insistiendo conflictos de intereses en los diferentes sectores de nuestra sociedad, pero los planes mostrarán que podemos ejercer cierto control sobre nuestro sistema económico sin dilapidar nuestros recursos por falta de orden y de prelación.

BIBLIOGRAFIA

ARANGO LONDONO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Bogotá, ANIF. Biblioteca Colombiana.

ASOCIACION NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. Se necesita la planeación en Colombia? (10 artículos sobre el tema). Derecho Financiero (Bogotá). Segundo Semestre 1976.

ASTI VERA, Armando. Metodología de la Investigación. Editorial Kapeluz, Buenos Aires, Argentina, 1968.

CANO MOTTA, Augusto. Antecedentes Constitucionales y leyes de la Planeación en Colombia. Bogotá, Subdesarrollo, Lecturas sobre desarrollo económico. 1978

\_\_\_\_\_. La Planeación en Colombia. Departamento Administrativo de Planeación, Junio de 1976.

CIBOTTI, Ricardo y SIERRA, Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo.

COLOMBIA, Leyes, decretos, etc. Acto Legislativo N°1 de 1936.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Acto Legislativo N°1 de 1979. Reformatorio de su Constitución. Bogotá, Biblioteca Actualidad Jurídica.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Bogotá, 1969



CURRIE, Lauchin. Ensayos sobre Planeación, Bogotá, Tercer Mundo,

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, Colombia. Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972, Bogotá, DNP, 1969.

\_\_\_\_\_. Las Cuatro Estrategias, Bogotá, DNP, 1972

\_\_\_\_\_. Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional, 1975-1978, Bogotá, DNP, 1976.

\_\_\_\_\_. El Plan de Integración Nacional, 1978-1982, Bogotá, DNP, 1980.

\_\_\_\_\_. Cambio con Equidad, Plan Nacional de Desarrollo, Bogotá, DNP, 1983.

ESTUDIO SOBRE LAS CONDICIONES DEL DESARROLLO EN COLOMBIA, 1958.

GARCIA, Antonio. La planificación de Colombia, Trimestre Económico, 1953.

GOMEZ HURTADO, Alvaro. Planeación, Una solución para la democracia, Bogotá, Populibro, 1979.

LLERAS RESTREPÓ, Carlos. La ley del plan de la reforma. Nueva Frontera, Bogotá, 261, 1979.

ORTIZ A. y TORRES J. Comentarios sobre la planeación colombiana 1949-1957. Bogotá, Comité Nacional de Planeación 1958.

PERRY, Guillermo. Introducción al estudio de los planes de desarrollo para Colombia, Fedesarrollo, 1972.

URIBE VARGAS, Diego. Las constituciones en Colombia. Madrid. Cultura Hispánica, 1977.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos. Universidad Externado de Colombia, 1970.

\_\_\_\_\_. La infortunada Planeación. El Espectador (Bogotá)  
Marzo 13 de 1979.