

LA PLANEACIÓN NACIONAL Y LOS PLANES DE GOBIERNO: UNA MIRADA AL DESARROLLO SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE COLOMBIA

Jhon Jairo Acevedo Vélez

Especialista en Estudios Políticos, de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Asesor investigador en el campo de la historia política y religiosa en el Palacio de la Cultura de Antioquia.

Correo electrónico: perzifal@gmail.com

Artículo recibido el 21 de agosto de 2009 y aprobado para su publicación el 25 de septiembre de 2009.

Eje temático: Evolución del Departamento Nacional de Planeación

Subtema: Administración Pública y Finanzas

RESUMEN

El presente artículo presenta los diferentes momentos del Departamento Nacional de Planeación, los motivos de su creación, sus diferentes etapas como promotor del desarrollo económico y social de Colombia, las políticas macroeconómicas y sus diferentes enfoques en temas relacionados con la administración pública y las finanzas plasmadas en cada uno de los planes de gobierno. Desde esta instancia, se hace un breve recuento de cada uno de los programas de gobierno, su enfoque a la política macro en cuestiones económicas, dependiendo de las necesidades y circunstancias propias de cada momento histórico, derivado de las coyunturas endógenas y exógenas que determinaron en principios prácticos o teóricos cada política económica y social.

Palabras clave: Planeación Nacional, Planes de Gobierno, Políticas macroeconómicas, Historia económica y social.

ABSTRACT

This article presents the different times of the National Planning Department, the reasons for its creation, its different stages as a promoter of economic and social development of Colombia, macroeconomic policies and their different approaches on issues related to public administration and finance reflected in each of the government's plans. In this instance, there is a brief

summary of each of the programs of government, its macro policy focus to economic issues, depending on the needs and circumstances of each historical moment, derived from endogenous and exogenous joints which determined practical or theoretical principles every economic and social policy.

Key words: National Planning, Government plans, Macroeconomic policies, Economic and social history.

Introducción

Dentro de la compleja tarea de planificar el desarrollo nacional, corresponde al Departamento de Planeación la responsabilidad de coordinar los trabajos de los distintos ministerios y entidades públicas para la elaboración de los diagnósticos, definir y aplicar las restricciones fiscales pertinentes, lograr la conciliación de los programas sectoriales con la política económica global y adelantar múltiples actividades de análisis, orientación, supervisión y control en las áreas de presupuesto, crédito público, inversión extranjera y cooperación técnica internacional.

Desde esta concepción teórica, la planeación debe entenderse como el proceso de identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una organización o una sociedad, prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos que oriente cada administración, sea esta pública o privada, brindar soluciones a los problemas identificados y programar las acciones y recursos que son necesarios para realizar los objetivos establecidos. Además, la planeación debe estar acompañada por una organización encargada de establecer y asignar los recursos humanos y materiales, para la consecución de sus objetivos. Dentro de esta óptica, la organización establece estructuras administrativas; procesos: procedimientos y cargos administrativos; manuales de funciones de las dependencias y de los cargos y procesos informáticos.

En el caso de la planeación en el campo público, ésta ha buscado el mejoramiento de la práctica administrativa a partir de las funciones del Estado como regulador del orden público y social, prestador de servicios públicos y promotor del desarrollo económico, social, físico y ambiental, que comienza a tener relevancia en los procesos de planeación en relación con los Departamentos que conforman el Estado. En consecuencia, la planificación es acción y efecto de hacer un plan. De este modo, la planificación económica puede ser entendida como un medio de subordinar las leyes económicas y el desarrollo de la sociedad, en este caso, a la acción de la voluntad humana. Dentro de estos lineamientos conceptuales, la planeación tiende a ser participativa, concertada e integral, y dentro del espíritu administrativo, la planeación es concebida como instrumento de información, proyección y evaluación para orientar la inversión pública.

En este orden de ideas, la planificación se evidencia a partir de políticas de planificación, entendidas como un conjunto de decisiones concertadas entre los sectores públicos y privados. La finalidad expresa de toda política de planificación es la racionalización del funcionamiento del Estado y la búsqueda del bien común, cuya realización se desprende de la formulación y ejecución de planes de desarrollo integral.

La misión Currie y la misión Le Bret: orientaciones teóricas en el campo macroeconómico

La afirmación que la planeación parte de la madurez económica de Colombia, se convierte en un discurso desenfocado de la realidad; éste es un discurso que no es propio. Éste surge al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando aparece un nuevo orden mundial: se consolida Estados Unidos militar

y económicamente; se consolidan los nombres del Tercer Mundo y del subdesarrollo; el futuro de los países no industrializados fue agenda permanente de los industrializados; la reconstrucción de Europa era urgente; los nacionalismos crecían al lado del comunismo; la guerra fría estaba en su mayor expresión; se requerían nuevos mercados donde vender productos y donde invertir excedentes de capital; se desarrolla una fe ciega en la ciencia y la tecnología; aparecen nuevos problemas mundiales, como la pobreza, la sobrepoblación, entre otros. La historia del desarrollo en Colombia, desde la segunda mitad del siglo XX, hasta hoy, se ve afectada por dicho contexto de posguerra, y es allí, donde la planeación se configuró como estrategia de conocimiento indispensable para llevar y promover el desarrollo industrial a los países pobres. Además, aparecen, por primera vez, los conceptos de intervencionismo, planeación, economía nacional y responsabilidad social, que irían penetrando en la discusión económica y política del país (Ocampo, 1994, p. 229).

Se institucionalizan en Colombia y en Occidente entidades y agencias técnicas para este modelo de desarrollo: En 1940 se crea la Comisión Interamericana de Desarrollo, con el fin de orientar la producción a los mercados de Estados Unidos; se crea en 1944 el Banco de Reconstrucción y Fomento, “Banco Mundial”, y el Fondo Monetario Internacional (FMI); la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en (1945); la Comisión Económica y Social para América Latina (1948) (CEPAL); se crea la Organización de Estados Americanos (OEA) (1948); el Consejo de Planificación Nacional (1951); el Departamento Nacional de Planeación (1958) y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (1962) (Compes).

Se efectúan, además, las Conferencias Interamericanas de México (Chapultepec (1945), Brasil (Río de Janeiro, 1947) y Colombia (Bogotá,

1948), que se tienen como precedentes de la ayuda el Plan Marshall (1948), y como antecedentes de la primera Misión del Banco Mundial hacia América Latina, desarrollada en Colombia por Lauchlin Currie.

La reorganización institucional del país, iniciada por los gobiernos del Frente Nacional en 1958, incidió en numerosos campos de la vida nacional, donde se introdujeron los principios de planificación en la orientación de la gestión económica, con el objetivo de mantener un orden político de corte democrático y de intervención estatal. Esta nueva realidad política se manifestó a través de las expresiones de un nuevo clima institucional, de restauración parcial de las libertades políticas y gremiales, que estuvieron limitadas por largo tiempo por la Junta Militar.

Tres antecedentes pueden citarse como pilares fundamentales de la planeación en el país: el primero, fue la expedición del Decreto 3080, del 22 de octubre de 1954, que creó el Consejo Nacional de Economía. El Consejo lo integraron el Ministro de Hacienda, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y cuatro miembros de libre nombramiento (Morcillo, 2002, p. 285).

El segundo antecedente, fue el informe realizado por la misión económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, solicitada por el Presidente Ospina Pérez, y que llegó a Bogotá el 11 de julio de 1949, cuya finalidad fue la de establecer las bases de un programa coherente y global de desarrollo para Colombia. En esencia, la misión pretendía “formular un programa de desarrollo para elevar el nivel de vida del pueblo colombiano” (Currie, 1951, p. 13). La misión fue presidida por el señor Lauchlin Currie, quien vino acompañado de 15 expertos en diferentes campos y contó con 16 asesores colombianos, coordinados

por el señor Juan de Dios Ceballos, Gerente General del Instituto de Fomento Industrial. El informe se llamó: “*Bases de un Programa de Fomento para Colombia*”, del que se desprendió la creación del Comité de Desarrollo Económico en 1952.

El tercer antecedente, fue el informe titulado “*Estudio sobre las condiciones de Desarrollo de Colombia*”, dirigido por el padre Louis Joseph Lebret, Director General de “Economía y Humanismo” del Centro Nacional de Investigación Científica, con sede en París, acerca de las condiciones para el desarrollo de Colombia.

La misión encabezada por el padre Lebret, encomendada por el Director Ejecutivo del Comité Nacional de Planeación, Álvaro Ortiz Lozano, durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo, tuvo como finalidad la aplicación de métodos de análisis con miras al aprovechamiento de los recursos y al desarrollo de Colombia. Para esta época se contempla la necesidad de que los planes de desarrollo se llevaran a cabo desde los organismos de planeación controlados por el Estado, es decir, se inicia la institucionalización de la tarea de planear, pero se continuaba cayendo en la falsa concepción de contratar misiones extranjeras para que elaboraran estudios sobre la situación económica y social colombiana. Las misiones encargadas por los organismos internacionales en la prestación de asesorías y formulación de planes no tenían el conocimiento de las condiciones estructurales de la economía doméstica, por lo que surgían recomendaciones acompañadas de proyectos y programas que no respondían a la realidad nacional.

El estudio pretendía, en primer lugar, analizar los niveles de vida de las poblaciones rurales y

urbanas, con el fin de establecer las necesidades de consumo y de dotación; en segundo lugar, se exponía un diagnóstico global sobre la situación económica del país, buscando deducir de él las perspectivas que se deberían considerar para una planeación nacional; y, tercero, analizar particularmente la situación y las necesidades educativas en Colombia¹.

El informe de la primera misión estaba compuesto por dos partes. La primera parte, hacía una descripción de las condiciones y problemas del país en aquellos campos que eran considerados como factores determinantes del nivel de vida de la población: ingreso y producto nacional, formación de capital, agricultura, industria y comestibles, transportes terrestres, fluviales y aéreos, higiene y previsión social, energía eléctrica y servicios públicos, vivienda, educación, hacienda pública, moneda, déficit e inflación, relaciones económicas internacionales, organización para la administración y planificación. Aspectos que retomará posteriormente en sus diferentes programas el Departamento Administrativo de Planeación en sus objetivos de creación. Un segundo momento de la misión, se centró en las medidas administrativas propuestas para realzar mejoras y cálculo de las necesidades financieras para llevarlas a cabo.

De gran valor fueron las observaciones con que Currie acompañó sus recomendaciones, entre las que se destaca: adelantar una política de entrenamientos de economistas y expertos en estadísticas para que manejaran los aspectos analíticos en materia de desarrollo.

La política planificadora derivada de la visita de Currie, adquirió las siguientes características para el desarrollo socioeconómico de las regiones:

1 Cf. Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia. Misión “Economía y Humanismo” (1958).

- Una filosofía reformista con miras al crecimiento económico, estimulado por la ayuda financiera externa.
- Un énfasis en los procesos de eficiencia antes que en la modificación de las estructuras económicas.
- Una política social, basada en la ejecución de obras físicas, que favorezca la educación, la salud, la vivienda, las obras públicas y los servicios públicos.

La misión económica, encabezada por el profesor Currie, fue el primer intento serio para tratar de racionalizar la economía nacional que pasaba por uno de sus momentos más críticos como consecuencia de los efectos dejados por la Segunda Guerra Mundial. Aquí se iniciaba una ofensiva del Banco Mundial y el FMI que, con sus misiones de estudio, penetraban a todos los países de la órbita capitalista, bajo la forma de ayudas, cuyo objetivo final era hacer un inventario de condiciones y recursos de cada país. Además, el énfasis del profesor Currie se enmarcaba en la deficiente demanda efectiva que causaban los bajos ingresos agrícolas que detenían la expansión industrial. El profesor Currie propone una intensificación masiva de la migración rural-urbana, lo que activaría la industria de la construcción.

Derivado de las observaciones realizadas por la misión Currie, surgió la Ley 19 de 1958, creando el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Esta base institu-

cional estaba enmarcada en dos grandes procesos: la consolidación del Frente Nacional, que supuso un nuevo compromiso de la clase dirigente y la convergencia de la política colombiana con la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso que iniciaba la Administración Kennedy en Estados Unidos, concretados en 1961 con el acuerdo firmado en Punta del Este, Uruguay, con sus aliados latinoamericanos, para contrarrestar la influencia de la revolución cubana².

La política de planeación nacional

El tema de la planeación había sido materia de una legislación que se remonta al año de 1931 y que evolucionó rápidamente a partir de la expedición de decretos que buscaban crear un modelo de planificación que involucrara a todas las entidades y regiones para brindar un marco de referencia en los procesos de desarrollo y autonomía a los departamentos, proyecto que se fue consolidado con la promulgación de la Ley 19 de 1958 y que brinda una etapa de estabilidad y coherencia para los organismos encargados del estudio y preparación de los planes de desarrollo, representados en el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Dentro de esta primera etapa, es importante resaltar, que para el periodo de 1951-1953, la primera oficina de Planificación, la cual contaba con miembros prestigiosos y estaba ubicada en la Presidencia, tenía mucha influencia en materia política monetaria y cambiaria (Currie, 1988, p. 48). La evolución en términos de decretos y leyes hasta la formulación de la Ley 19 de 1958 se remonta a la siguiente cronología:

2 El programa del Frente Nacional incluyó, así, una serie de medidas de corte reformista: una nueva reforma agraria, el fortalecimiento del sindicalismo, una oleada de legislación laboral y una expansión considerable del gasto público social. (Ocampo, p. 262).

- La Ley 23 de 1931 creó el primer “Consejo de la Economía Nacional”, organismo orientado a las actividades económicas del Estado. Con los Decretos Leyes 1438 y 1843 se modificó el anterior Consejo de la Economía Nacional.
- En 1950, por el Decreto 2838 del 1° de septiembre, se creó el “Comité de Desarrollo Económico”, encargado de estudiar el informe de la primera misión del Banco Mundial³.
- En 1951, por medio del Decreto Ley 1928, se creó la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República como sustitutivo del anterior comité.
- Con la expedición del Decreto Legislativo No. 0389, de 11 de febrero de 1952, se integró el Consejo Nacional de Planificación Económica y la Oficina de Planificación.
- En 1953, por medio del Decreto Legislativo 0999 del 16 de abril, se reorganiza el Consejo Nacional de Planificación Económica. El Decreto Legislativo 3278, del 14 de diciembre de ese mismo año, suprime el Consejo y crea la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal.
- Con los Decretos Legislativos 3080 y 3103, del 22 de octubre de 1954, se restaura el Consejo Nacional de Planeación y el Comité Nacional de Planeación.
- Por medio del Decreto Legislativo 622, de 1955, se creó el cargo de Director Ejecutivo del Comité Nacional de Planeación.
- Con la Ley 19, de 1958, creando el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, y sus funciones fueron determinadas por medio de los Decretos Leyes 1088 y 239, de 1959.

Desde la concepción de la presente ley, que daba origen a una política basada en la planeación, se pretendió la reorganización de la administración pública, que asegurara la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a los planes de desarrollo progresivo establecidos por la ley, lo que sería elaborado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, y presentado ante el Congreso por Carlos Lleras Restrepo.

El objeto principal que caracterizó una política de planeación a escala nacional, estuvo encaminada en procurar que el desarrollo del Estado fuera deliberado y consciente, con la finalidad de aumentar sus posibilidades, mediante la validez, el rigor, la coherencia y la continuidad de los propósitos del país en lo social y económico.

La importancia de someter la economía a un planeamiento riguroso, que se expresaba en la Ley 19 de 1958, se derivaba del claro deseo de avanzar firmemente en el camino de liberar la intervención del Estado de los asuntos económicos y superar la carencia de técnicas para el manejo de la productividad, y evitar así la improvisación y la dispersión de los recursos y crear, en cambio, derroteros que coadyuven al máximo beneficio de la nación.

3 En julio 11 de 1949 llegó a Bogotá una misión económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) que había sido solicitada por el Presidente Ospina Pérez, y primera que era enviada a países en proceso de desarrollo, a la que se le asignó la tarea de formular las bases de un programa coherente y global de desarrollo para Colombia. (Cf. Morcillo, 2002, p. 271).

Pero los objetivos encomendados a la recién creada Oficina de Planeación Nacional, estaba encaminada a constituirse en un grupo macroeconómico integrado por expertos de talla nacional, cuyo objetivo era asesorar al Presidente con la finalidad que éste adoptara las políticas macroeconómicas apropiadas para alcanzar las metas propuestas en su plan de desarrollo. Este era otro de los elementos novedosos que aportaba la recién creada entidad, y que los gobiernos posteriores a ésta ley, fueron adoptando dentro de sus propuestas de gobierno. Esta finalidad se fue desvirtuando con el tiempo, puesto que se convirtió en una mezcla de unidades, que fueron planificando en campos que ya estaban atendidos por los diversos ministerios, convirtiéndose, de este modo, en un subministerio. Por tanto, las unidades originales permanecieron, pero fueron ampliadas, y la lectura y absorción de torrente de informes sobre el sinnúmero de aspectos de la política de gobierno superaron su propia capacidad (Currie, 1988, p. 50).

Un ejemplo de ello, se presenta en el hecho que el Departamento Nacional de Planeación pasó de ser un ente en temas macroeconómicos, a aprobar tarifas de servicios públicos, así como todos los proyectos de inversión que debían ser incluidos en el presupuesto, y sus funcionarios se constituyeron en la junta directiva de su brazo financiero, en este caso Fonade⁴. Derivado de sus múltiples funciones, que son importantes para el desarrollo del país, se convirtieron en la causa para que el DNP se alejara en su objetivo con cual fue creado, ser un consejo de asesoría macroeconómica del Presidente, además, una oficina de presupuesto y planeación, encargada de preparar, presentar

y defender toda aquella parte del presupuesto relacionada con los gastos.

En el discurso pronunciado por Alberto Lleras Cargano, el día 20 de diciembre de 1961, con motivo de la presentación del “Plan General de Desarrollo Económico y Social”, afirmaba la importancia del ejercicio de la planeación aplicada a los países democráticos, lo que debería ser diferente a la desarrollada por los países totalitarios, donde se reflejaba la división de ideologías que acompañaban el orden internacional, entre capitalistas y socialistas, y claro está, que Colombia caminaba por la senda del capitalismo, como se comprobaba por las misiones enviadas por organismos de derecha y apoyadas por los Estados Unidos. En consecuencia, la planeación era concebida como un factor dinámico y fundamental de la iniciativa privada, paralela a la acción del Estado, donde ésta ejercía un control del poder público sobre la economía.

De este modo, para el primer presidente del Frente Nacional (1958-1962), esta nueva ley se entendió como la superación del automatismo de las leyes del mercado. El intervencionismo estatal, de manera esporádica e inorgánica, había asegurado al país un razonable aprovechamiento de sus recursos productivos. Por tanto, el desarrollo colombiano, que había sido durante décadas irregular e inconstante, con largas épocas de estancamiento, se explicaba por las luchas políticas y por una política poco planificada en asuntos de comercio exterior. En consecuencia, la planeación, aplicada a los países democráticos, como el colombiano, no buscaba acrecentar la intervención y el control del Estado y no estaba dirigida a ampliar la acción del poder público; en cambio,

4 Creado por Decreto N° 3068, de diciembre 16 de 1968, Fonade es un organismo autónomo descentralizado, adscrito al Departamento Nacional de Planeación. Su objetivo básico es financiar a las entidades de derecho público o privado el costo de los estudios que generen proyectos de inversión, incluyendo factibilidad técnico económica, estudios complementarios de proyectos cuya factibilidad haya sido demostrada, prefactibilidad sectorial y subsectorial y proyectos específicos relacionados con los programas de integración económica y frontera (Wiesner, 1978-1980, p. 85).

sí buscaba robustecer su eficiencia, apoyando la actividad de la empresa privada y mejorando las condiciones de su empeño.

Lo anterior, era respaldado por el mismo Presidente, Alberto Lleras Camargo, en una intervención pública, en la inauguración de la Escuela de Administración Pública, al referirse a la Ley 19 de 1958. Ésta fue sin duda, afirmaba Lleras, uno de los más grandes intentos de racionalización del Estado colombiano. Y agregaba, que en ella se previó la necesidad de organizar la administración pública sobre fundamentos universalmente aceptados, y fracasados en Colombia una y otra vez, por la falta de continuidad en el pensamiento de los gobiernos y de decisión para combatir intereses políticos sin ninguna importancia. Los fundamentos sobre los cuales se apoyaba la nueva organización administrativa, eran el establecimiento de la carrera administrativa, y la planeación de las obras y servicios del Estado, con el fin de que los recursos públicos no se desperdiciaran y diluyeran en proyectos inoperantes o por la simple ineptitud de un cuerpo de funcionarios improvisados. La reforma administrativa tenía como apoyo jurídico, la enmienda constitucional aprobada en 1957, aprobada por plebiscito, que dejó en forma sintética el mandato de crear una carrera administrativa totalmente ajena a las presiones de la lucha política y la ley 19 dijo cómo debería ejecutarse. Y finalizaba con esta afirmación: “[...] cuando la reforma vaya purificándose por el paso del tiempo y se obtenga una preparación mejor de quienes tendrían el encargo de ejecutarla, se verá cómo esa ley 19 de 1958 inicia la auténtica modernización de la más anárquica y anacrónica concepción del Estado”⁵.

El discurso pronunciado por Lleras reflejaba una nueva etapa en el desarrollo económico y social

del País, apoyado por una política intervencionista del Estado, alejada de las tesis de partido para convertirse en una necesidad de Gobierno. En consecuencia, para Lleras “la intervención sin planeación era tan anacrónica como el puro y simple liberalismo económico”, y recalca que la planeación, cuando no se disponía de una administración pública dinámica y operante, no pasaba de ser un mero propósito. De este modo, los más ambiciosos propósitos de reforma social o desarrollo económico, naufragaban habitualmente ante el escollo de una burocracia poco preparada, inestable y sometida al temor constante de la influencia política.

Los planes de desarrollo económico y social

El “Programa General”, en el que se había convertido el Plan de Desarrollo Económico y Social, era el instrumento básico de cualquier planeación del desarrollo económico y suponía la formulación de un diagnóstico completo y técnico de la situación del Estado y ofrecía perspectivas para la economía, así como la definición de metas globales y sectoriales de la actividad económica, para un tiempo prefijado, dando lugar a la evaluación y determinación de los medios para alcanzarlos.

De esta forma, se iniciaba, nacionalmente, la aplicación de una concepción en términos de planeación, apoyada por un marco legal que proponía un nuevo estilo de ejecución de los proyectos específicos hacia los planes sectoriales y, de aquí, a un plan general. Se afirmaba que el plan no podría seguir siendo el resultado de los deseos políticos y de la improvisación, sino que el plan estaría organizado en torno a la planeación regional, departamental, metropolitana y municipal.

5 Palabras del señor Lleras al inaugurar la Escuela de Administración Pública.

La ejecución del Plan presentado para el periodo 1961-1970 no llegó a cristalizarse en objetivos específicos para las agencias del sector público que debían ejecutar los programas y proyectos correspondientes. Además, no fue posible la utilización del Plan como catálogo de prioridades en el desarrollo económico y social y que fuera la guía para el manejo de la política económica, que debería orientar las acciones del sector privado, como se esperaba que lo fuera. Esta fue una muestra de una política nacional ineficaz a la hora de la planeación estratégica y por sectores.

Todas estas iniciativas legislativas estuvieron acompañadas por directrices encaminadas a lograr la optimización de los recursos del Estado y de los entes territoriales a partir de la siguiente disposición: la creación de un Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, orientado por el Presidente de la República, donde se le daba autonomía para dirigir la política económica del Estado.

Podemos sintetizar, en esta primera etapa, que con el advenimiento de las políticas intervencionistas del Estado, fundamentadas en los nuevos procesos de planeación económica y social, introducidas especialmente en los países subdesarrollados y promovidas por los Estados Unidos en forma directa al comenzar la década de 1960, en su programa "Alianza para el Progreso", Colombia concibió la necesidad urgente de propiciar reformas al Estatuto Orgánico del Presupuesto para armonizar la realización de planes y programas de desarrollo con los reglamentos presupuestales ya que se catalogó al presupuesto público el mejor instrumento de gestión estatal en este sentido. Lo anterior se reflejó en La Ley 21, de 1963, que creó la Junta Monetaria y el Impuesto de Ventas, encargada de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar las normas orgánicas del presupuesto. La ley autorizaba estas facultades con miras a:

- Promover recursos para la ejecución del plan de desarrollo económico y social.
- Reducir gastos operativos de la Administración y controlar su aumento.
- Establecer mejores herramientas de vigilancia administrativa del manejo de los recursos fiscales.
- Asegurar la eficaz ejecución del plan de desarrollo (López, 1990, p. 45).

Sobre la base de esta ley, el presupuesto debería reflejar las metas y objetivos fijados en el plan de general de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas. De este modo, la Reforma de 1964 era la encargada de introducir en la programación presupuestal el concepto de gastos de inversión, ausente en los demás estatutos orgánicos y esquemas adoptados anteriormente, y como contraposición crea el concepto de gastos de funcionamiento. Con este estatuto se fortalecía la intervención en la programación presupuestal del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, dándole una actuación concreta, que permitió a esa dependencia oficial asegurar su permanencia institucional y, sobre todo, tener mecanismos prácticos y reales, como son las apropiaciones del presupuesto público, para coadyuvar a la realización de metas y objetivos generales y específicos de planeación económica. Indudablemente, la tecnocracia naciente en nuestro Estado y enclavada especialmente en el Departamento de Planeación, fue el principal gestor de estas reformas que obligaron desde 1965 a elaborar el presupuesto público en forma compartida. Gastos de funcionamiento bajo responsabilidad del Ministerio de Hacienda, y gastos de inversión bajo coordinación de Planeación Nacional (López, 1990, p. 46).

Indudablemente, la Reforma de 1964, terminó de conformar el proceso de modernización del sistema presupuestal, que se inició con el Estatuto expedido en 1950, y halló un soporte o excusa

para su promulgación, en aras a fortalecer parcialmente la Reforma Administrativa de 1958 y a fortalecer las actuaciones del nuevo organismo planificador de la Nación, creado desde 1958, así como la ejecución de los planes de desarrollo que se promulgarán. Los créditos externos de la década 1960-1970, originados en la banca multilateral, quedaron en gran medida dependientes de la existencia de planes y programas de desarrollo económico, formalmente adoptados.

El punto culminante del intervencionismo estatal en Colombia se alcanzó en el periodo 1966-1970, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, quien impulsó una agresiva política de promoción de exportaciones, combinada con una de sustitución de bienes de capital, la creación de numerosas entidades gubernamentales, el fortalecimiento de gran alcance, por la vía de la reforma constitucional de 1968. Su plan de desarrollo se dominó Planes y Programas de Desarrollo (1969), que no alcanzó a ser aprobado por el Congreso, peor que en la práctica reflejaba la política económica del gobierno. Dentro de este orden planificador, el plan de Lleras Restrepo incorporó el tema del desarrollo regional, utilizando un modelo técnico de regionalización, acompañado de un Programa de Desarrollo de las Ciudades Intermedias, que fortaleció la infraestructura de servicios públicos y la descentralización de la pequeña y mediana empresa. El propósito del mencionado Modelo de Regionalización era articular globalmente las políticas urbanas y regionales con las sectoriales de orden nacional, para lograr la integración física, económica y sociopolítica de las regiones del país.

Las cuatro estrategias: límites y alcances

En la primera mitad del los años setenta, la administración de Misael Pastrana Borrero, (1970-1974)

preparó el plan denominado Las Cuatro Estrategias. Éstas marcaban una nueva concepción del desarrollo colombiano, donde la falta de ingresos se derivaba de los bajos niveles de ingreso de la población. Para adelantar una política macroeconómica encaminada a potenciar la economía nacional, se tomó las recomendaciones expuestas por Lauchin Currie en su Operación Colombia (1961) donde formuló que el desarrollo urbano, con énfasis en la industria de la construcción, que absorbería la inmigración procedente del campo y generaría empleo, estimularía el crecimiento de la producción industrial y agrícola (Moncayo, 2002, p. 10). Para implementar la estrategia de desarrollo urbano se creó un aparato institucional y financiero basado en préstamos indexados para financiar a largo plazo la adquisición de vivienda UPAC (Unidades de Poder Adquisitivo Constante), que puso presiones inflacionarias en la economía y generó una controversia permanente hasta su desmonte parcial a finales de la década de los noventa.

Esta política urbana se encontraba orientada a la implementación derivada de las oportunidades de diseño y desarrollo de las ciudades, generada por las inversiones con los recursos del UPAC. A esta política se le denominó: “Las ciudades dentro de la ciudad”, que buscaban mayor densidad en las áreas urbanizadas y una disminución en los costos del transporte (Morcillo, p. 363). Además, dentro de esta órbita, el plan se fundamentaba en un programa de desarrollo orientando hacia un “Estado de Bienestar” medible por el crecimiento material, en consecuencia, el crecimiento era considerado como un elemento de desarrollo, y el desarrollo un elemento de bienestar. En este proceso de consolidación de un Estado de Bienestar, el gobierno desarrolló una política de industrialización, convirtiéndose en el centro de atención de la política económica, que llevaría a su crisis en el período comprendido entre 1974 y 1983 (Ocampo, p. 272).

El “Plan de las Cuatro Estrategias”, tuvo como finalidad impulsar los sectores líderes de la construcción y las exportaciones, señalando como estrategia que complementaban este plan, el incremento de la productividad agrícola y el mejoramiento de la distribución del ingreso. La preocupación del gobierno se centraba en conciliar el crecimiento económico con una mejoría más sustancial en los niveles de vida de los más pobres.

Las tres estrategias complementarias de la Administración Pastrana fueron: las exportaciones, el incremento de la productividad agrícola y la distribución equitativa del ingreso. Frente a este ambicioso programa, surgieron una serie de críticas en torno a esta política, como son: a) el plan contenía cuatro estrategias, pero sólo se pone verdadero énfasis en la primera (vivienda urbana); b) la construcción como sector líder no tenía las virtudes que el plan le atribuía, porque su rentabilidad no es mayor que la de otros sectores; y e) el aumento de la demanda interna causado por la creciente actividad edificadora competía con las exportaciones. Críticas que el propio Currie respondió con solvencia.

Mientras el plan y la política económica se orientaban al crecimiento urbano, estimulando la construcción y la migración campo-ciudad, al tiempo que se generaba empleo urbano, en la realidad las altas tasas de crecimiento se debieron principalmente al sector industrial, las corrientes migratorias disminuyeron, la productividad agrícola descendió y el desempleo aumentó.

El plan de estabilización económica

La administración López Michelsen (1974-1978) le restó dinamismo al sistema de financiamiento de vivienda, y adoptó como eje central de su gobierno, la reducción de la brecha entre el sec-

tor urbano-industrial y el sector rural-agrario. El plan “Para Cerrar la Brecha” contiene una política de desarrollo regional y urbano, enfocadas a la desconcentración industrial, la descentralización administrativa y el impulso a las ciudades intermedias.

En un mensaje al Congreso Nacional, López Michelsen (1975, p. 60) expuso las políticas asumidas por el Departamento de Planeación Nacional, concerniente en la realización de sus funciones, concentrándose durante los primeros meses de su cuatrienio en lo que se llamó, “Planeación ex -post”. Fruto de ella, en acción conjunta con los Ministerios de Desarrollo y Hacienda, fue el llamado “Plan de Estabilización”, que pretendía como estrategia inicial de la política económica del Gobierno, la disminución sistemática del ritmo de crecimiento de los precios. Como herramienta para lograrla, se realizaron la reforma financiera, la reforma tributaria y una reordenación del gasto público.

Posteriormente, en su calidad de organismo encargado de preparar los estudios de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación inició los estudios pertinentes con el fin de ejecutar el diseño de un esquema de desarrollo que conciliara los objetivos de promover el crecimiento económico y la equidad social. El esquema propuesto pretendía no solo recabar la atención a las clases menos favorables, sino también lograr un enfoque global de todos los problemas del país.

En la ejecución del Plan, el Estado desarrollaría su acción mediante planes sectoriales y multi-sectoriales que pretendían, por un lado, suplir las deficiencias existentes en nutrición y en los servicios básicos de salud y educación y, por otro, armonizar los procesos de migración y desarrollo regional, por medio de un crecimiento urbano planeado y una eficiente política de descentralización

industrial. Por medio del Decreto 1900 de 1973 “[...] el Departamento Nacional de Planeación inició el estudio de áreas aún no cubiertas y de las políticas puestas en marcha en los diferentes sectores en relación con la inversión extranjera” (p. 62). De este modo, se obtenía una selección más adecuada de la inversión extranjera, creando en el Departamento un Comité de Inversiones, encargado de evaluar los proyectos de inversión y de someter recomendaciones al Jefe del Departamento. En sintonía con esta política, se realizaron estudios pertinentes en que ha sido necesaria la garantía de la Nación para la firma de empréstitos con el exterior. Por lo que respecta a los programas de cooperación técnica y a la elaboración de convenios bilaterales, se resalta el hecho de que dichos programas habían sido formulados guardando una estrecha relación con el Plan General de Desarrollo (p. 62).

Integración nacional y autonomía regional

El “Plan de Integración Nacional” liderado por la administración del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), cuyo objetivo buscaba el desarrollo económico y social del país, manifestados en la descentralización económica y la autonomía regional, el desarrollo del transporte y de los medios de comunicación, el desarrollo del sector energético y minero y el desarrollo de una nueva estrategia social.

Los instrumentos implementados en el ámbito nacional, para alcanzar los objetivos propuestos de descentralización económica y administrativa a partir de una eficiente infraestructura de transporte y medios de comunicación, el desarrollo social y el desarrollo energético y minero, fueron apoyados por el Consejo Nacional de Descentralización, las Corporaciones autónomas regionales y el Fondo Financiero de Desarrollo urbano.

Los objetivos planteados por el Plan de Integración Nacional buscaban optimizar el resultado del esfuerzo social mediante acciones en cada uno de estos frentes. Además, el Plan buscaba potenciar polos de desarrollo en cada una de las regiones del territorio nacional, acompañado por estrategias de inversión social, vías de comunicación y fortalecer gradualmente la descentralización, en síntesis, “el objetivo fundamental del Plan de Integración Nacional es el desarrollo económico y social de Colombia” (Wiesner, p. 22) y proseguía a continuación el Director de Planeación Nacional: “El logro de este propósito se plantea mediante progresos tanto en la infraestructura económica como en la infraestructura social” (p. 22).

El cambio social: la descentralización administrativa

En el Plan “Cambio con Equidad”, de la Administración Betancur (1982-1986), el desarrollo regional continuó siendo una prioridad, esta vez bajo el título de Ordenamiento del Cambio Social. La característica de este periodo se centra por el proceso de descentralización que absorbió toda su política en el campo nacional, con una prolíja expedición de leyes y decretos en el orden administrativo y de la planificación (Manrique y Marín, 1987), como se expone a continuación:

- Ley 76, de 1985. y Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086, de 1986: creación de las regiones de planificación Corpes.
- Decreto 3270, de 1986: creación de los Consejos de Rehabilitación (regionales) con la función de asesorar a la administración en las acciones de carácter económico y social, que se adelanten para la reconciliación, normalización y rehabilitación nacional.
- Ley 03 y Decreto 1222, de 1986: Código de Régimen Departamental; y ley 11 y Decreto 1333, de 1986: Código de Régimen Municipal.

- Decreto 3466, de 1986: Creación de asociaciones de usuarios en el nivel municipal para velar por la buena prestación de los servicios públicos.
- Ley 11, de 1986: Juntas Administradoras Locales en las comunas municipales.

En el orden fiscal y financiero:

- Ley 14, de 1983, Ley 50, de 1984, Ley 55, de 1985, Ley 12, de 1986: fortalecimiento de los fiscos territoriales.
- Ley 76, de 1985: Creación de los Fondos Regionales de Inversión.
- Ley 12, de 1986: aumento progresivo de la participación municipal sobre el impuesto al valor agregado IVA. Las transferencias aumentarían del 30% en 1986 al 50% a partir de 1993.

En el orden político:

- a. Acto Legislativo número 1 de 1986: elección popular de alcaldes.
- b. Ley 78 de 1986: reglamentaria del Acto Legislativo número 1 de 1986.

Estas medidas constituyeron la plataforma del proceso descentralizador, que alcanzaría su punto culminante en la Constitución de 1991. Su fundamento radicaba como parte esencial de un proyecto político orientado a modernizar el Estado a través de la apertura de nuevos canales de participación democrática. Tres criterios brindaron el soporte político al plan: estabilidad, crecimiento y equidad, acompañados igualmente por dos objetivos que marcaban la línea de acción del Plan como lo eran: el ordenamiento del cambio social y la consolidación del desarrollo económico, que se encontraba precedido por un objetivo inmediato, la reactivación económica (DNP 1983-1986, p. 10). El plan de desarrollo fue fruto de la concertación y del compromiso con toda la comunidad, integrada de igual manera, por

los planes sectoriales y regionales, que buscaban fortalecer la descentralización.

Las acciones en materia política consignadas en el Plan, se encontraban dirigidas a fortalecer el ahorro público, a proteger la industria y el trabajo nacional, a estimular las distintas modalidades de capitalización privada y a fomentar la actividad productiva en el campo (p. 21).

Dentro de este panorama de descentralización, como bandera de su gobierno, se crea el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que tenía como finalidad, en un primer momento, proporcionar ayuda económica a las zonas perturbadas por la violencia guerrillera, posteriormente, se focalizó hacia los municipios de mucha pobreza, priorizando el desarrollo comunitario. Otro de los alcances de su gobierno, estuvo de la mano del Departamento Administrativo de Planeación, en la definición de cinco regiones Corpes: Costa Atlántica, Occidente, Centro-oriente, Amazonía y Orinoquía.

La política participativa era una de las metas del gobierno Betancur; en materia económica la situación no era la más halagüeña. En un discurso pronunciado en el Senado de la República, exponía la realidad de la economía. Durante su mandato, la economía colombiana había atravesado en los últimos años una de las peores crisis de la posguerra. La herencia económica de las cuatro décadas anteriores, se caracterizaba por el estancamiento en la producción, el desequilibrio entre los diferentes sectores y la institucionalización progresiva de las presiones inflacionarias. La consecuencia natural de este panorama negativo se manifestaba en la profundización del desempleo en zonas rurales y urbanas. Para el Presidente, “Esta situación obedece a causas diversas, unas de origen externo y provenientes de un clima general de recesión económica en las principales áreas del mundo

con las cuales comercia Colombia; y, otras, de origen interno, atribuibles a la desarticulación de los diversos mecanismos de ahorro dentro del país” (Betancur, 1983, p. 175). Además, agregaba lo siguiente: “Nuestra economía tiene todos los síntomas de una economía traumatizada. El crecimiento de la producción industrial en 1982 no llegó al 1.0 por ciento. Esta cifra se agrega a otras insuficientes de expansión industrial en los tres años anteriores, que conforman un panorama de estancamiento manufacturero” (p. 176). Los sectores más afectados con la recesión eran los dos frentes neurálgicos de la industrialización: el textil y el metalmecánico. Lo anterior, se derivaba del clima negativo en el mundo empresarial, que se había acentuado por el deterioro de la inversión industrial.

La economía solidaria y política social

Durante la Presidencia del Dr. Virgilio Barco Vargas (1986-1990) la descentralización siguió su curso ascendente, y a las entidades territoriales se le asignaron funciones transferidas de la nación y los departamentos, de la siguiente manera:

- Ley 43, de 1987: ajuste de la Ley 12, de 1988 para una transferencia creciente del IVA a los municipios y un margen de libre disponibilidad para éstos.
- Ley 10, de 1990: traslado a los municipios del 50% del aporte del departamento para los gastos del primer nivel de atención.
- Ley 44, de 1990: tecnificación del impuesto predial.

El plan de la Administración Barco “Plan de Economía Social” incluía un programa dedicado al desarrollo territorial, que buscaba estrategias para cerrar la brecha socio-económica, fruto de las disparidades regionales, con las siguientes propuestas: a) articulación del sistema urbano-regional; b) programa de ciudades alternas; c) plan de fronteras; d) programa de manejo del medio ambiente; e) plan nacional de rehabilitación; f) fortalecimiento del Corpes; g) programa de desarrollo turístico; h) estímulo a las asociaciones de municipios y; i) programa para el fortalecimiento de la gestión municipal.

El principal instrumento contemplado en el plan, era la inversión pública. Para tal efecto, se creó la Corporación Financiera Territorial FINDETER y los fondos regionales de inversión.

Durante este período, DNP desarrolló un programa enfocado a promover una economía solidaria, donde se buscaba hacer compatible el crecimiento de la economía en su conjunto con el bienestar de la población mediante políticas claras de respaldo y fomento de la inversión privadas y con políticas de redistribución del ingreso que favorecieran especialmente a los grupos social y económicamente más desprotegidos de la sociedad, es decir, aquellos que vivían en medio de la pobreza absoluta, definida como la falta de acceso a los bienes y servicios básicos que requería cualquier persona para vivir dignamente⁶.

Para dar cumplimiento a la iniciativa presidencial, en el ámbito nacional se gestaron las siguientes propuestas: reforma agraria, urbana, tributaria y

6 Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. Plan de Desarrollo de Antioquia 1987. “Antioquia se hace ver en el Magdalena Medio”.

política. Lo anterior fue puesto a consideración del Parlamento por el Gobierno Nacional, y otras medidas que estaban en ejecución como la reorientación del gasto público hacia el sector social, la reestructuración de las tarifas de servicios públicos, una nueva orientación del sector eléctrico y el comercio exterior, la protección a la producción nacional, el fortalecimiento de programas de apoyo a la producción y comercialización de alimentos, etc., configurarían una política pragmática y coherente que permitiera tener confianza en la obtención de resultados favorables, en la lucha por la erradicación de la pobreza absoluta, principal objetivo de este Gobierno.

Por tanto, el plan del gobierno se enmarcaba dentro de un programa de economía social que buscaba la eliminación de las desigualdades sociales y erradicar los factores que generaban la pobreza, por tanto, los objetivos que acompañaban el progreso socio-económico del país, se orientaba hacia la lucha contra la pobreza absoluta, la generación de empleo, la rehabilitación de las regiones marginadas y la reconciliación nacional.

La Constitución de 1991: una apuesta por la reforma política y económica

Para la década de los noventa, la administración Gaviria (1990-1994), basó su estrategia de gobierno en un modelo económico, que tenía como trasfondo el Consenso de Washington y en la reforma política del Estado Colombiano. Para tal efecto, se convocó una Asamblea Constituyente de la cual se derivó la Constitución de 1991, donde se definió la organización política del país como un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Dentro de esta perspectiva, la administración Gaviria fortaleció las transferencias fiscales a través del Situado Fiscal modificado, del Fondo de Regalías y del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales; se implementó la elección popular de gobernadores departamentales; se le asignaron a los municipios funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental, y de provisión de servicios públicos y sociales en su territorio. Además, se descentralizó sectorialmente el agua potable, educación y salud. Se creó el Sistema Nacional del Medio Ambiente en forma descentralizada; se reglamentaron los espacios de participación política: plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos, voto programático y veedurías y la participación ciudadana en los procesos de planeación. De igual modo, se creó el Sistema Nacional de Planeación, conformado por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

El salto económico con justicia social

Durante la Administración Samper (1994-1998), se reintrodujo en el plan de desarrollo, el concepto de políticas sectoriales activas, el cual fue denominado “El Salto Social”, que estaba sustentado en tres premisas básicas:

- Creación de un nuevo ciudadano más beneficiado en la práctica por las reformas políticas y económicas del país y más consciente de sus derechos y deberes, en el camino de la construcción de una ética de convivencia.
- Adopción de un modelo alternativo de desarrollo, alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años

sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado de corregir todos los desequilibrios económicos y sociales.

- El empleo como punto focal del Plan de Desarrollo, con el que se aspira a que la estrategia de crecimiento económico genere más y mejores oportunidades de empleo para combatir el desempleo y el subempleo y acrecentar el capital humano del país. La presente Administración se propone cumplir con el doble reto de consolidar las reformas económicas y políticas que se ha dado al país, garantizando al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad (Samper, p. 12-13).

El Salto Social era la estrategia diseñada por la administración para enfrentar los retos del desarrollo económico y social del país. El eje de la propuesta giraba en un modelo de desarrollo en el que la política social jugaba un papel protagónico. Es importante puntualizar, que este Plan de Desarrollo, era el primero que se enmarcaba dentro de la nueva Constitución Política, con un objetivo claro: la equidad; por tanto, mientras que la Revolución Pacífica de la anterior administración se centraba en la competencia y modernización, en El Salto Social, los principios rectores eran la equidad y solidaridad⁷.

Como parte integral de la Política Social del Estado, se creó la Red de Solidaridad Social, que consistía en un conjunto de programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable, con énfasis

en jóvenes, mujeres, desempleados, niños en condiciones de desnutrición, mujeres jefes de hogar y ancianos indigentes. La Política Social que se proponía ejecutar el Gobierno incluía propuestas para fortalecer la Justicia, los Derechos Humanos y la Seguridad Ciudadanas⁸.

La Administración Samper le dio un fuerte impulso al tema urbano a través de una política sectorial denominada Ciudades y Ciudadanía, que se vio reflejado en la aprobación de la Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997), y haciendo obligatorio para todos los municipios y ciudades la preparación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Se fortalece, dentro de su mandato, las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural, por medio de la Ley 191 de 1995 que establece un régimen especial.

Una política de desarrollo como alternativa para construir la paz

En el Plan Cambio para Construir la Paz de la Administración Pastrana (1998-2002) cuyo Plan de Desarrollo, encuadra los problemas económicos en un marco de referencia social: concibe la violencia como una consecuencia de la escasa participación del ciudadano y de la falta de oportunidades de progreso personal. Plantea la necesidad de aproximar el Estado al individuo, a través de la descentralización regional, dando a los Gobiernos locales una mayor autonomía, ingresos propios y responsabilidades claramente delimitadas frente a las del Gobierno central; todo ello conservaría

7 El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación, p. 22.

8 Promoción de la Participación de la Sociedad Civil. Del derecho a participar a la participación efectiva. Documento Conpes (1995, p. 27ss).

la filosofía de los planes de desarrollo de las administraciones anteriores, pero haciendo énfasis en el crecimiento económico como un requisito para acceder a todo este cambio social, apoyado en las exportaciones como la estrategia fundamental para conseguirlo (Lorente, 1999, p. 27).

Con esos objetivos generales, como marco de referencia, el Plan señala cuatro problemas esenciales que debía atender la política macroeconómica del país: a) el grave desequilibrio del país; b) el pobre crecimiento en los últimos años; c) el desequilibrio externo, y; d) una baja absorción de empleo por la escasa oferta de puestos de trabajo y por la mayor tecnificación en la industria y en los servicios.

A diferencia del Salto Social, del gobierno Samper, el Plan de Desarrollo para el periodo 1998-2002 planteaba, en forma más decidida, el tema de la inserción internacional y del posicionamiento del país en el proceso de globalización económica. El propósito del Plan era convertir a las exportaciones en el motor de crecimiento de la economía y crear las bases de un cambio estructural en el sistema productivo, para orientarlo a los mercados externos (p. 87).

La política de consolidación democrática.

Estado comunitario: desarrollo para todos

La administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) ha sido una de las políticas más contundentes en términos de desarrollo social, político y económico, basado en su concepción del Estado comunitario y su eje de aplicación a la seguridad como respaldo a su política de desarrollo económico. Apoyado en la seguridad, el Plan de Desarrollo se enfoca en proveer el ambiente adecuado

para un crecimiento sostenible, que garantice el crecimiento equilibrado de la Nación. Además, generar las condiciones necesarias para que una concepción amplia de desarrollo complemente al crecimiento. Aquí, el Estado se convierte en veedor de la equidad social, asegurándose de que los beneficios del crecimiento irrigen a toda la población. En síntesis, el Estado se convierte en promotor de crecimiento económico, defensor del medio ambiente y garante de la cohesión social y la equidad.

Dentro de este Plan, se concibe al Estado Comunitario como instrumento para viabilizar el concepto constitucional del Estado Social de Derecho, encaminado a beneficiar a los gobernados, es decir, a toda la población, y no a los funcionarios, a los grupos de poder, a la politiquería o las burocracias laborales. Los fines anteriores han quedado como rezagos de una política económica que ha beneficiado a los grupos económicos, y abandonado a su suerte a la población más vulnerable.

Los ejes sobre los que gira el actual Plan de Desarrollo se centra, indispensablemente, en potenciar la Seguridad democrática, acompañada de acciones como el respeto a las libertades públicas, construcción de cohesión social, la transparencia y el respeto a la independencia de las instituciones del Estado.

Durante los cincuenta años del Departamento de Planeación Nacional, éste se ha convertido en una entidad esencial para definir las políticas macroeconómicas del Estado. De este modo, su importancia ha sido de gran relevancia para el desarrollo económico y social del país, pero aún persisten rezagos de la falta de visión política y económica, al convertir a Planeación Nacional en un fortín político, perdiendo su autonomía y dinamismo institucional, como planificador de la política económica del Estado.

Es importante resaltar, la autonomía y el protagonismo en este periodo de labores de Planeación Nacional, que han marcado su vida institucional, dejando como huella en el ámbito público como privado, su credibilidad y consistencia como ente planificador de la política de desarrollo económico y social del país. Por ende, se requiere de Planeación Nacional no perder su objetivo inicial, ser el referente obligado de la política macroeconómica del país y su independencia como instancia de planificación económica, alejada de la politiquería y la manipulación del gobierno de turno; he allí uno de sus tanto retos.

Bibliografía

- Betancur, Belisario. (1983). *El año del Congreso. Mensaje del Presidente de la República al Congreso Extraordinario*. Abril 27 de 1983.
- Comité Nacional de Planeación. *Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia. Misión "Economía y Humanismo"*. Presidencia de la República. Bogotá: Aedita.
- Currie, Lauchlin. (1951). *Bases de un Programa de Fomento para Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- (1988). *Administración Pública en Colombia. Informe preliminar sobre algunos aspectos de la Administración Pública en Colombia*. Contraloría General de la República. Ediciones Especiales.
- López, Luis F. (1990). *Programación presupuestal de la Nación. Siglos XIX-XX*. República de Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá.
- López, Alfonso. (1975). *Mensaje al Congreso Nacional*. El Departamento Nacional de Planeación: una clara definición de políticas. Bogotá, 20 de julio de 1975.
- Lorente, Luis. Aspectos Macroeconómicos del Plan de Desarrollo. *Cuadernos de Economía*, XVIII (30) 1999.
- Manrique, Alfredo y MARÍN, Francisco. (1987). *Reforma Política. Ley 12 Descentralización administrativa y fiscal*. Bogotá. Serie 3. Fescol: Bogotá.
- Moncayo, Edgardo. (Julio 5 de 2002). Nuevos Enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. *Las políticas regionales en Colombia*, 5.
- Morcillo, Pedro P. (2002). *La planeación en Colombia. Historia, Derecho y Gestión*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Ocampo, José A. (1994). *Historia Económica de Colombia (4ta Ed.)*. Colombia: Fedesarrollo.
- Samper, Ernesto. *El Tiempo de la paz*. Presidencia de la República de Colombia.
- Wiesner, Eduardo. (1978 - 1980). *Memoria del Departamento Nacional de Planeación*.
- El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998*. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación.
- Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. Plan de Desarrollo de Antioquia 1987. "Antioquia se hace ver en el Magdalena Medio".
- Promoción de la Participación de la Sociedad Civil. Del derecho a participar a la participación efectiva*. Documento Conpes. ESAP Impresión. Julio de 1995. Santafé de Bogotá.
- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Plan de Desarrollo 1983-1986*. Cambio con equidad.