

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION
EN COLOMBIA

POR

GUILLERMO PERRY R.

BOGOTA, OCTUBRE, 1973

Desarrollo institucional de la planeación en Colombia

Guillermo Perry R.[†]

I. Marco de referencia

A. Concepción de la planeación

- ❑ Planear es ordenar posibles actos futuros (o establecer la mejor estrategia posible de acción¹) para lograr un fin.
- ❑ Al planear se requiere por tanto, en primer lugar, especificar el fin que se busca. En el caso que nos ocupa ese fin es el desarrollo nacional. Para una discusión del contenido de este término véase (1) al final de este capítulo. En consecuencia, previo a la planeación nacional, se requiere explicitar los objetivos o metas de desarrollo y valorar relativamente su logro, puesto que puede haber lugar a conflictos. Quizá mejor, podría señalarse como la primera función de la planeación nacional el obtener una definición

tal por parte de los organismos competentes, presentándoles elementos de juicio para ello, y dotar de un contenido operativo a tal definición.

En principio, así, la planeación nacional ha de partir de "orientaciones" del Congreso y de la máxima autoridad del ejecutivo, y los organismos especializados de la planeación deben tener canales de acceso, institucionales y operantes, a estos organismos.

- ❑ En segundo lugar, según la definición dada, el planear requiere conocer todas las acciones posibles. Para nuestro tema, la planeación nacional en una economía mixta, habría que determinar, los instrumentos de acción: la participación e intervención del Estado en la Economía (para

[†] El documento original es "Desarrollo institucional de la planeación en Colombia". Bogotá, D.C.: Fedesarrollo, 1973.

¹ Esta variante definicional permite incorporar el problema de incertidumbre.

una discusión del contenido de estos términos véase (2)) y las limitantes, en su uso y en su efecto, según las restricciones institucionales y políticas a su uso y las restricciones institucionales, técnicas y de disponibilidad global de recursos a su efecto. Esto último, la posibilidad de las acciones, es lo que se denomina usualmente la factibilidad de las alternativas o estrategias analizadas.

- ❑ En tercer lugar, las acciones futuras implican la consideración del elemento tiempo. Este no solo tiene relevancia en cuanto a las acciones sino en cuanto a los fines mismos: importa no solo qué se logra sino cuándo. Además, esta consideración exige un carácter dinámico en la planeación: la revisión continua o periódica de los fines estipulados, de las posibles acciones y de su ordenamiento.
- ❑ En cuarto lugar, este último elemento (el ordenamiento de las acciones o la escogencia de la mejor estrategia) impone una labor de evaluación de las alternativas posibles en términos de los fines preestablecidos (objetivos del desarrollo).
- ❑ En resumen, la planeación nacional del desarrollo en una economía mixta implica un proceso dinámico de explicitación y valoración de los objetivos del desarrollo, de determinación de la factibilidad de alternativas de acción para la participación e intervención del Estado en

la economía (y de la factibilidad de los efectos buscados mediante su uso) y de evaluación de estas alternativas factibles en términos de los objetivos explícitos.

B. Funciones de los organismos de planeación

- ❑ Para determinar las funciones de la planeación (o mejor, de los organismos especializados de la planeación) es útil considerar su rol dentro de la participación e intervención del Estado en la economía. Para ejercer estas últimas se pueden diferenciar.
- ❑ Una función decisoria que presente las acciones a tomar y que ejerce principalmente el Congreso y el alto ejecutivo (Presidente y Ministros).
- ❑ Una función ejecutora que desarrolle la prescripción anterior y que ejercen principalmente los ministerios y entidades descentralizadas del orden nacional, regional, departamental, municipal, etc.
- ❑ Una función de consulta con los sectores no estatales para asegurar una mayor información, y una mayor participación y adhesión de estos sectores en la formulación y ejecución de la política económica.
- ❑ Una función de control o vigilancia de ejecución, que procura asegurar la consistencia de

esta con la prescripción, y que ejerce en parte la Contraloría y en parte el alto Ejecutivo.

- Alo anterior se superpone una función de control, en un sentido más amplio, que ejerce el poder judicial sobre el Ejecutivo y el Legislativo para que se sometan a los mandatos previos de tipo constitucional y legal, y sobre los individuos y asociaciones de individuos para que se sometan a las prescripciones del Legislativo y el Ejecutivo.

La planeación, definida previamente, primordialmente formaría parte de la función decisoria con el objeto de hacerla más coherente, previsible, y en general, efectiva y responsable. Por esta razón se afirmó antes que los organismos especializados de planeación deben llegar a los organismos de decisión del Estado: para obtener de estos, tanto la explicitación de los objetivos como la adopción de acciones o estrategias recomendadas.

- Los organismos técnicos de la planeación tienen pues, como funciones principales, las de suministrar elementos de juicio para la explicitación y valoración de objetivos del desarrollo (las cuales son funciones políticas y deben ser llevadas a cabo por los representantes autorizados de la comunidad), y el análisis de la factibilidad y conveniencia de planes integrales, programas o decisiones específicas, propuestas por otros o de su propia iniciativa, que sirva como base para su

adopción o rechazo por parte de los organismos decisorios. A esta se llamará en adelante función técnica de la planeación.

- Una función técnica semejante puede existir sin caer dentro de la categoría de planeación, como fue definida. Así, por ejemplo, para las decisiones de la Junta Monetaria los asesores presentan estudios técnicos exigentes. Sin embargo, la evaluación de las alternativas esta dominada por un objetivo específico: el de estabilización y por consideraciones de corto plazo.

Por lo tanto, aun cuando se cumple una función técnica no cabe catalogarla como de planeación. Debe señalarse sin embargo, que el enfoque utilizado por este organismo técnico es el adecuado a las funciones asignadas a la Junta: no se ha pretendido que esta haga planeación. La relación de este y otros organismos decisorios y técnicos (con responsabilidades sobre la formulación de la política económica) con los organismos especializados de la planeación, se examinará en II.C.

- A los organismos especializados de la planeación, además, se otorga usualmente cierta parte de las funciones de consulta y de control de la ejecución, para que su labor sea más informada y más influyente. A veces, y esto se juzga en general como un error, se les asignan también funciones ejecutoras.

La discusión de los pros y contras de esta asignación de funciones y de esquemas de funcionamiento se analizará en II.A, examinando el desarrollo institucional en Colombia de los organismos especializados de planeación.

C. Posibilidad de la planeación

❑ Lógicamente la planeación tiene lugar (y ha de tener lugar) solamente cuando la conjunción de dos factores:

1. La posibilidad real del desarrollo.
2. Un efecto importante de la participación e intervención estatal en el logro del desarrollo.

Históricamente, aparece cuando se reconocen estos dos factores y en especial, cuando se acepta el desarrollo como un objetivo primario de la política y la legitimidad y conveniencia de la participación e intervención estatal en la economía.

❑ Un elemento importante de un estudio sobre la planeación en Colombia debería estar constituido por el análisis de la evolución de la concepción (y aceptación) del desarrollo, del papel económico del estado y, finalmente de la planeación misma. Aquí nos reduciremos a señalar cuándo y cómo los dos últimos conceptos fueron aceptados en la constitución colombiana y por tanto fueron susceptibles de un desarrollo institucional adecuado.

D. Bases constitucionales para la planeación

El primer antecedente claro lo constituye el acto Legislativo No. 1 de 1921 y especialmente el fallo que sobre él profirió la Corte Suprema de Justicia, el 13 de Noviembre de 1928 (sentencia 13), a saber. "La facultad de inspeccionar las industrias lleva consigo la de reglamentarlas o restringirlas, por cuanto el Constituyente no ha podido tener en mira el establecimiento de una atribución meramente teórica, que no llevará a ningún resultado práctico".

Esta facultad de intervención estatal se estableció explícitamente en la reforma constitucional de 1936 "con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho ..." Este principio fue objeto de modificaciones en 1968. El texto final, artículo 32, dice así:

"Se garantizan la libertad de empresa 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, dentro de una política de ingresos y

salarios, conforme a la 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".

La reforma de 1945 disponía por primera vez, como función del Congreso: (Artículo 69, numeral 4o.); "Fijara los planes y programás a que deba someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programás de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse".

Así mismo (Artículo 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 apenas se utilizó en lo que respecta a la planeación, en la reforma administrativa de 1959 que creó el DAP (Departamento Administrativo de Planeación Nacional y Servicios Técnicos).

En 1968 las reformás constitucionales y administrativa reglamentaron en mayor detalle el funcionamiento del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) y el DNP (Departamento Nacional de Planeación) y sus interrelaciones con otros organismos públicos, y prescribió la planeación como una función y obligación legal. La discusión de los alcances de esta reforma se discute en (15) y (15A). En los aspectos de participación del Congreso y obligatoriedad legal no ha sido aún implementada.

II. El desarrollo institucional de la planeación

A. El Desarrollo Institucional y las funciones asignadas

En esta sección se describe brevemente el desarrollo institucional de la planeación en Colombia y se analiza desde el punto de vista de su adecuación funcional; tipo de funciones adscritas a cada organismo, adecuación de la estructura de cada organismo a sus funciones y relaciones entre estos.

La atención esta centrada en las dos últimas décadas, debido a dos motivos:

1. Solamente en 1945, como ya se observó, aparece en la constitución una concepción de la planeación que permite un desarrollo institucional de esta.
2. Solamente a partir de 1950, con base en la experiencia de la Misión del BIRF, (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) aparece una preocupación oficial práctica por la planeación y se instituyen organismos con capacidad de efectuar una función técnica.

Función Técnica

Esta última afirmación requiere varias aclaraciones. En primer lugar con anterioridad hay intentos, no oficiales, de desarrollar tales organismos como

por ejemplo, un proyecto de ley presentado por Jorge Eliécer Gaitán en 1947 para la creación de un Consejo de Planificación Económico. En segundo lugar, sin la función técnica no hay planeación, según se definió, y como puede verse en el anexo al capítulo 2, los organismos instituidos con anterioridad a 1950 no fueron estructurados para cumplirla por carecer de personal especializado para ello.

Esta es precisamente la crítica que hace Antonio García² a los organismos instituidos antes de 1950; "En el régimen antiguo de los Consejos de Economía, nunca llegó a funcionar un tren de 'secretaría técnica', dispuesta para el análisis de los problemas sometidos a consulta". En esas condiciones la ayuda que estos organismos podían prestar a la función decisoria de la política económica del Ejecutivo (cuál era su propósito) era mínimo³. A partir de 1951, como se observa en el Anexo, esta deficiencia se subsana.

□ Por otra parte, o bien se señalaron áreas específicas a la acción de los organismos o se les atribuyó como función absolver consultas. En uno u otro caso resultó una restricción a la iniciativa de los organismos para considerar todas las alternativas posibles de uso de los distintos instrumentos y

aún todos los instrumentos de política económica, (condición indispensable para planear). El problema de señalar taxativamente áreas exclusivas o prioritarias de la acción de los organismos de planeación se conserva hasta el presente y merece atención especial (se tratará en II.D). Por el momento cabe señalar que de hacer planeación integral solo se habla desde 1954 como función (hacer planes de desarrollo) y que de allí en adelante se va haciendo más explícita esta función y se le va dando un contenido operativo.

□ Un problema básico para el cumplimiento de la función técnica radicó en contar con el personal calificado necesario.

Las limitaciones para esto en el gobierno (bajos sueldos, aprobación legislativa para cada nuevo empleo o cambio de funciones)⁴, buscaron evitarse desde 1950 en especial en dos formas: 1) Un mecanismo de contratación mediante decreto especial en 1952 permitió contratar a través del Banco de la República personal para la Oficina de Planeación. 2) Asistencia técnica externa.

En cuanto al primero, solo se utilizó intensivamente desde 1960, cuando el BID (Banco Interame-

² La planificación de Colombia. La experiencia de la Misión Currie, A. García, Trimestre Económico, 1953.

³ Con frase muy afortunada A. García, *op. cit.* dice al respecto: "Nadie puede dar lo que no tiene y esas instituciones podían oír opiniones, pero no darlas".

⁴ Esta situación se modificó en 1968.

ricano de Desarrollo) otorgó un préstamo por medio millón de dólares para financiar estos contratos especiales, constituyendo el fondo para el Grupo de Proyectos Específicos. El objetivo era preparar una lista de proyectos de financiamiento externo para que las entidades internacionales de crédito dieran su apoyo concreto a la realización del Plan Decenal 1960-1970 (véase (9), pág. 12; (10) pág. 27).

Hacia 1963, 1964 el colapso de planeación corrió parejo con la pérdida de este personal técnico. (9), pág. 20; (10), pág. 27 (8), pág. 49).

El resurgimiento de 1966 estuvo relacionado con un uso intensivo del contrato de marras para adquirir personal calificado y sustituirlo por buena parte del existente ((9), pág. 11).

□ En cuanto a la segunda, la escasez de personal colombiano preparado en este campo se evidencia por el hecho de que el primer "plan" es preparado por una misión extranjera (Misión del BIRF de 1950, dirigida por Lauchlin Currie) y de que, cuando se trata de preparar el plan Decenal se utilizan técnicos de la CEPAL, y la ONU, como parte del Staff de planta de Planeación ((10), pág. 26).

Además, durante las dos últimas décadas los organismos de Planeación están asesorados por

expertos prominentes (Currie y Hirschman hasta 1953; Leuret en 1957, 1958; Waterston en 1963-1964) y por misiones (Harvard, 1960-1970; CEPAL 1959-1962).

Durante la acefalía de Planeación en 1963-1964, la Misión Harvard dirigía el Departamento y Dunkerley, Jefe de la Misión, lo representaba oficialmente.

La influencia de la Misión fue disminuyendo hasta que en 1970 una evaluación realizada por el mismo Departamento Nacional de Planeación concluyó que era una fórmula excesivamente costosa de asistencia para los beneficios que proveía en ese momento. En consecuencia se procedió a desmontarla y se obtuvo una donación sustitutiva de la Fundación Ford con el objeto de traer expertos por cortos períodos para labores específicas, es decir, para terminar con la asesoría externa de tipo permanente. El nuevo director del Departamento Nacional de Planeación, sin embargo, juzgó que aún era necesaria usar asesoría permanente de primer orden⁵ y la tendencia a nacionalizar la planeación se revirtió.

Además de su costo, la asesoría externa para planear tiene inconvenientes. En primer lugar, la planeación busca como uno de sus fines dar mayor estabilidad a la acción económica del Estado. (5),

⁵ Declaraciones de El Tiempo, Febrero, 1973.

pág. 278-279, señala que el carácter transitorio de los técnicos extranjeros no contribuye en nada a este objetivo. En efecto, con el cambio de asesores se han observado variaciones sustanciales en la recomendación de políticas y estrategias. Nótese el vaivén importante en las recomendaciones, siguiendo la influencia de Currie, (bases 1950) Le Bret, CEPAL (Plan Decenal), Currie (Operación Colombia) OIT. (Plan 1970), y Currie (Plan 1971)⁶; y aún en el mismo enfoque de la planeación (planeación global - Currie, CEPAL -, planeación "abajo hacia arriba" - Hirshman , Waterston - Ver II.D). En esta forma resultó difícil que la planeación tuviera un efecto hondo y continuo en las decisiones de política económica del Estado. Naturalmente, aquella no es la causa principal de este efecto modesto: la continuidad de ciertas recomendaciones básicas que nunca se llevan a la práctica señala que hay otras más trascendentes (Véase (13) cap. VII). Este tema se tratara en más detalle luego.

Otra deficiencia de la asesoría externa para planear estriba, obviamente, en el desconocimiento de la realidad nacional que lleva a utilizar técnicas o a partir de supuestos inadecuados. Como ejemplo, Eduardo Sarmiento⁷ señala la deficiencia de los modelos econométricos elaborados por asesores extranjeros en cuanto abstraen de restricciones institucionales que determinan las verdaderas relaciones

de causalidad entre variables observadas (Ver por ejemplo su discusión en cuanto a la ecuación de importaciones - inversión) y en cuanto parten de las cifras de cuentas nacionales sin plena consideración de las deficiencias de su construcción en Colombia.

Por otra parte, cada cual debe cometer sus propios errores para aprender. En I.A. se discutió que la planeación es un proceso dinámico que exige correcciones. La experiencia del asesor que influye y se va, se pierde para el país.

El alto nivel de asistencia técnica externa llevó asimismo a asignar al organismo técnico de planeación la función de coordinar la asistencia técnica al sector público. Sobre ventajas y desventajas de este tipo de funciones, véase 'Funciones Ejecutoras'.

La función primordial que debía cumplir la asistencia técnica en este campo era la de formar profesionales colombianos: transmitir capacidad analítica y experiencia. Los comentarios de (10), pág. 27; (9), pág. 23, (12) y la evaluación aludida indicaban que esta función se cumplió apenas parcialmente.

En cuanto a importar soluciones, primero habría que importar los problemas, con el permiso del autor de esta frase.

⁶ Véase, asimismo, (18), pág. 24-25.

⁷ Sarmiento Eduardo, "Crecimiento Económico y Asignación de Recursos" Fedesarrollo, 1972.

La Función Decisoria

Pero ya se observó que no basta con la capacidad de realizar la función técnica de la planeación si no que esta tenga canales de acceso adecuados a los organismos de decisión de la política económica, con el objeto de tomar de ellos las orientaciones básicas y llegar a influenciar efectivamente la acción económica del Estado.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1968 y hasta el presente, puesto que la reforma aún no se ha implementado a este respecto, en Colombia los organismos de planeación tuvieron acceso directo exclusivamente a los centros de decisión del Ejecutivo. Y no siempre en una forma operativa. Veámoslo.

Con anterioridad a 1950 en los Consejos se sentaba el Presidente y algunos de los ministros "económicos". A más de que el Consejo poco podía influenciar por no poder realizar la función técnica, como ya se observó, es evidente que el Presidente y los Ministros se abstendrían de tomar decisiones en el seno de un Consejo rodeados por representantes de los distintos intereses económicos. Como no había ningún mecanismo establecido, la simple consideración posterior de las recomendaciones quedaba a su discreción.

En Septiembre de 1951 se crea la Oficina de Planeación como dependencia de la presidencia. Al observar que el Presidente no podía dedicar

tiempo suficiente a considerar las recomendaciones técnicas de la Oficina, al año siguiente se instituyó un Consejo de tres notables que podrían dedicar un mayor tiempo y tener suficiente peso para influenciar al Presidente y sus ministros en relación con las iniciativas que ellos hubiesen considerado aceptables. Este modelo buscó aprovechar la experiencia relativamente exitosa del Comité de Desarrollo Económico, entre Septiembre 1950 y Septiembre 1951. Sólo que aquel tenía una labor más específica: sugerir que recomendaciones de Bases 1950 debía aceptar el gobierno; lo cual, en conjunto con un interés básico del gobierno por adelantar algunas de estas recomendaciones por su posible efecto en la financiación internacional, garantizaba su efectividad. El nuevo ensayo no corrió con la misma suerte que el anterior como lo evidencia el Decreto de Abril de 1953 que busca especificar la forma de operación del Consejo.

Las estructuras anteriores dejaban al arbitrio del Presidente utilizar o no la función técnica de los organismos instituidos. Esta debilidad institucional resulta clara cuando poco después del golpe de Estado de 1953, el General Rojas, mediante decreto de diciembre 1953, deja en interinidad de 10 meses la labor de planeación pues se otorga autorizaciones para modificar su organización y solo las utiliza en octubre de 1954.

En esa fecha se instituye un Consejo, que a más de los "notables", comprende al Ministro de Hacienda y a los gerentes del Banco de la República y

de la Federación Nacional de Cafeteros. La composición de este Consejo ya se acerca más a permitir influenciar los centros decisorios del Ejecutivo. No obstante, al cuerpo técnico (al Comité) se le crea un tipo de dirección mixta totalmente inadecuado a su función. Esta situación se arregla en marzo de 1955, pero luego se revierte, como lo indica la discusión de los asesores de planeación en 1958 (2), pág. 18 y (19) sobre la inoperancia del Comité y la necesidad de un Jefe con atribuciones suficientes. En 1956 el Comité había también sugerido que se creara un Departamento Administrativo para dar autonomía, estabilidad e influencia a la Planeación. Esta idea venía desde la reforma de 1945⁸. El informe Le Bret en 1958 propone así mismo elevar la planeación a nivel ministerial, con los mismos objetivos en mente.

En noviembre 1958, el nuevo Presidente Alberto Lleras, instituye por primera vez un organismo técnico que no se queda en el limbo institucional: encuadra por fin en la estructura de la Administración Pública y con el nivel jerárquico deseado. Además, el Jefe del DAP se convierte en miembro, con voz y voto, del CONPEC (Consejo Nacional de Política Económica).

No obstante, su conexión con el centro de decisión del Ejecutivo no resultó operativa como

consecuencia de una transacción con el Congreso para la aprobación de la ley respectiva⁹. Se buscaba un Consejo de Política Económica que reuniera los miembros del gabinete con mayor influencia en la acción económica del Estado. Esto se logra parcialmente en 1963, de hecho en 1966 y luego se institucionalizó en 1968, como se verá posteriormente. El Consejo de 1958 constaba de dos miembros elegidos por el Presidente y dos por el Congreso. Las inconveniencias del sistema en cuanto a la dirección del organismo de planeación se discuten en (8) 2 y (10), 45 y en cuanto a la relación con los centros de decisión en (10) 19. Aún así, debe señalarse la mayor preocupación por asegurar la operación del proceso que se advierte en los decretos reglamentarios.

Como el Presidente Alberto Lleras se mostraba convencido de la planeación¹⁰, y la coalición del Frente Nacional se había comprometido con su desarrollo tanto internamente acuerdos programáticos del Frente Nacional: plataforma de las 40 etc. como externamente (carta de Punta del Este) se pensó que la planeación en Colombia entraba definitivamente en su etapa de consolidación. En efecto, el apoyo de la CEPAL y la ONU, la elaboración del Plan Decenal, el apoyo de las entidades internacionales de crédito a esta iniciativa¹¹ pare-

⁸ Discurso de posesión del Presidente Alberto Lleras Camargo, el 7 de agosto de 1945.

⁹ Ver Crónicas y Coloquios, Cleofás Pérez.

¹⁰ Ver discurso Junio 17 de 1958.

cieron confirmar esta presunción. No obstante, al poco tiempo, varias voces señalaban que había una deficiencia: el plan, al menos en lo referente a las inversiones del sector público, debía llegar hasta el Congreso, ser sancionado como ley y así condicionar efectivamente la política económica del Ejecutivo. Ver al respecto las críticas en (4), (6), pág. 21 y (18), pág. 26, 29, 31 l as propuestas en (28) y (29), así como posteriormente (10), pág. 2-3, pág. 19 y (12).

La influencia y estabilidad de la planeación siempre pensó en lograrse dándole poderes ejecutores y decisorios a los organismos técnicos de la planeación (véase 'Funciones Ejecutoras') y buscando hacerlo imperativa por la vía legal¹². Algo que tal vez reflejó el "legalismo" propio de la idiosincrasia colombiana y que constituye un caso único en el panorama de la planeación en las economías mixtas. A pesar de que se concibió como un instrumento del ejecutivo, ha querido someterse o ello aún al propio Presidente. Los Consejeros de Planeación en 1963 discutiendo el impase de que la suerte de la planeación, en su confrontación con el resto de la burocracia, quedaba en manos del Presidente, concluían: "parece necesario hacer de la planeación, de la coordinación general de la acción económica, una atribución o mejor, una obligación explícita

de la presidencia, no ejercida directamente por el Presidente... sino por delegación suya" ... (10); pág. 4. (El subrayado es nuestro).

Esta tendencia se concreta en la reforma constitucional de 1968. A propósito, en 'Función de Consulta' y II.A. (así como en (14)) se discute sobre alternativas a la solución imperativa.

Retomando el hilo histórico, debe señalarse que la debilidad institucional se hizo sentir de nuevo: el gobierno que tomó posesión en agosto de 1962 so otorgó a la planeación la misma importancia y no se preocupó por ejecutar el plan, (véase (8), (10), (12) y (25)).

Lo situación pareció cambiar drásticamente en diciembre de 1963, como consecuencia de la crisis económica creada por la devaluación y el alza salarial de 1962 y la presión de las entidades internacionales de crédito: el Consejo de Política Económica se modifica en el sentido antes anotado. No obstante, pronto se evidencia que el cambio responde en buena parte a un enfrentamiento personal del Jefe del DAP y los Consejeros y no a un cambio en la actitud del gobierno: El Departamento y la Secretaría General, duran acéfalos por más de un año y el Consejo casi no se reúne. Nuevamente

¹¹ Ver Sección II.D.

¹² Esta frase, además, indica una identificación entre la planeación y la coordinación ejecutiva de la actividad económica estatal cuyas razones y consecuencias se discuten en 'Funciones Ejecutoras'.

presionado por la situación económica y las entidades internacionales, el gobierno crea una comisión de alto nivel que estudie la situación general y en uno de sus anexos se trata la planeación (12). A pesar de sus urgentes recomendaciones poco se hace.

Debe anotarse, sin embargo, un hecho que ayuda a esclarecer la poca importancia que se otorgó en la práctica o la planeación en este periodo.

En la crisis económica del 63 se instituyó la Junta Monetaria con la función de procurar la estabilización económica mediante el manejo racional de lo monetario y el crédito. La situación coyuntural opacaba la importancia del desarrollo a mediano plazo y es comprensible que la atención se volcara sobre este nuevo organismo decisorio que se instituyó en forma muy operativa desde el principio. Así, la Junta fue el principal organismo decisorio hasta 1966 y los asesores el principal organismo técnico para la política económica. A pesar del resurgimiento del CONPES y el DNP a partir de esta fecha, la Junta conservó y aun conserva una importancia fundamental, al menos comparable, en la práctica, a la de los organismos especializados de planeación (Ver la sección I.C. para una discusión de la situación, sus ventajas e inconvenientes).

Confirmando la hipótesis de que la debilidad institucional hacía depender la suerte de la planeación en la actitud presidencial, el nuevo presidente (1966), el principal promotor del desarrollo institu-

cional de la planeación, puso a operar de hecho el proceso, ampliando la composición del CONPES, y asegurando una gran participación del DNP en distintos organismos decisorios y aún en juntas directivas de entidades públicas. Véase ((9), pág. 13 y pág. 20) y en el acta de la última reunión del CONPES en la administración Lleras la afirmación del presidente de que este organismo había sido el centro decisorio de la política económica del gobierno. Entre agosto 1966 y julio 1968 el CONPES había efectuado 70 reuniones, discutiendo 120 documentos técnicos presentados por el DAP ((9), pág. 22). La debilidad institucional señalada se evidencia una vez más con la crisis de diciembre 1970 y enero 1971. La reforma constitucional de 1968 aún no se ha implementado.

La operación continuada del CONPES hasta el presente (institucionalizada en las reformas constitucional y administrativa de 1968) ha resuelto finalmente en buena parte, el adecuado acceso de los organismos técnicos de la planeación al centro de decisión del ejecutivo. La mayor responsabilidad del ejecutivo en cuanto a la acción económica estatal, que implicó la reforma del 68 (gasto público, leyes, cuadro, etc.), garantizan que la posibilidad de que no ocurra la planeación económica es mucho menor hoy que antes. No obstante queda mucho por hacer: el carácter de las resoluciones del CONPES y su obligatoriedad no están definidas, de modo que muchas de sus decisiones nunca se ejecutan. Tampoco se han establecido mecanismos operativos de control que aseguren su influencia.

Esto resulta en que el condicionamiento efectivo de la política económica a su planeación depende aun en buena parte del arbitrio de cada uno de los miembros del gabinete y, en particular, del presidente.

El condicionamiento más estricto imaginable queda prescrito en la reforma constitucional de 1968. Sorpresivamente, sin embargo, el Congreso no ha hecho uso del inmenso poder que le otorga este mecanismo de decisión y control.

Funciones Ejecutoras

Casi desde un principio a los organismos mencionados se asignaron funciones de ejecución de la política económica. Inicialmente aparece una forma imprecisa: "coordinar" proyectos de inversión, programas específicos del gobierno y de asistencia técnica externa y "colaborar" en elaboración y trámite de solicitudes de crédito externo. En junio de 1952, como ya se observó, se otorgó al Consejo Nacional de Planificación Económica la función de aprobar los contratos de asistencia técnica externo al sector público. En octubre de 1954 se dio al Comité la tarea de aprobar los planes de las entidades públicas. En abril de 1955 se decretó que las operaciones de crédito externo e interno de organismos públicos requerían concepto previo del Consejo Nacional de Economía y el Comité Nacional de Planeación. En 1958 al CONPES se llegó a otorgar la amplísima función de coordinar las actividades de los organismos ejecutores y al

Departamento Administrativo de Planeación las de prescribir las investigaciones y adelantar las normas técnicas para preparar cada proyecto, así como la aprobación de todos los contratos de asistencia técnica a la Nación y de todos los gastos en moneda extranjera para asistencia técnica. En 1960 se dieron funciones al Consejo y al Departamento Administrativo de Planeación en la elaboración del presupuesto nacional. En 1963 y 1964 se aumentó la participación del Departamento Administrativo de Planeación en este proceso. Las funciones decisorias y ejecutoras se acumularon exponencialmente a partir de 1966. Con el decreto -ley 444 de 1967 quedó como función del Departamento Administrativa de Planeación (del CONPES en casos especiales) la aprobación de inversiones de capital extranjero en Colombia y de capital nacional en el extranjero.

El Jefe del Departamento (o un representante suyo), fue nombrado miembro de la mayoría de los organismos decisorios, Junta de Importaciones, licencias globales, etc., de las comités temporales y de las juntas directivas de las institutos descentralizados. A fines de 1967 se crea y adscribe al Departamento Administrativo de Planeación una entidad descentralizada, FONADE, para financiar estudios de proyectos. La reforma administrativa de 1968 da al Departamento una ingerencia aún mayor en la elaboración del presupuesto nacional, controles más estrictos a toda lo actividad de asistencia externa, la aprobación (en el CONPES con concepto previo del Departamento Nacional de Planeación) de garantías de la nación a prestamos externos, el

concepto previo para iniciar negociaciones de acuerdos de complementarios o programas sectoriales, la dirección de programas en las zonas fronterizas, la coordinación de las gestiones de financiamiento externo, el concepto previo a la contratación de estudios en el sector público y a la adquisición de material de cómputo electrónico. Posteriormente se adscribió al Departamento Nacional de Planeación la Junta Nacional de Tarifas y la función al CONPES (que desde agosto de 1970 delegó al Departamento Nacional de Planeación) de fijar niveles y estructura de tarifas de servicios públicos de energía eléctrica, agua y alcantarillado, basureros, etc. Asimismo se fijó la función de dar concepto previo a la creación de nuevos Departamentos y municipios¹³.

Algunas de las funciones enumeradas se pueden considerar como esenciales al proceso de planeación, pero sin lugar a duda el organismo técnico central ha sufrido un agudo proceso de hipertrofia y diversificación funcional. Antes de analizar las conveniencias o inconveniencias de este fenómeno, intentemos señalar sus causas.

El informe cuyas recomendaciones dieron lugar a la primera oficina técnica de planeación, Bases 1950, señalaba el desorden institucional y funcional y la falta de eficiencia de la administración pública como, uno de las principales obstáculos al desarrollo colombiano. Las recomendaciones

principales que ratifico la Misión de Administración Pública que se contrato en desarrollo de las mismas recomendaciones, fueron la institución de una oficina de planeación, de una oficina ejecutiva del Presidente (que coordinara la ejecución de la política económica), una de presupuesto y una de estadística. Con el tiempo se instituyeron tres de ellas (aún cuando la de presupuesto no con el carácter independiente de los ministerios, como se aconsejó) pero no la ejecutiva.

El hecho de que como ya se indico en la oficina de planeación, se había superado el principal problema de la Administración pública: el de personal (este problema era el principal responsable de que se hubiera acudido, a una proliferación de entidades descentralizadas, lo cual a su turno era precisamente lo que dificultaba la coordinación y hacía perentoria la presencia de una oficina ejecutiva de la presidencia para cumplir esta labor), combinado con que esta oficina efectuaba una mirada general y coherente de la actividad pública, produjeron seguramente una tentación demasiado fuerte a asignar a ella las funciones (por demás cada vez más necesarias) que la nunca constituida oficina ejecutiva habría debido cumplir.

Ya se recalcó una observación de los consejeros de Planeación en 1962 que hace equivalente la planeación y la coordinación de la ejecución. En (11)

¹³ Véase (8), pág. 40 para una lista de funciones adicionales que las dadas por el decreto ley 2996 de 1968.

se discute la no coordinación de la ejecución intra e interministerio como problema de la planeación.

Por otra parte, (véase, por ejemplo (6), pág. 35 y la discusión en (13), cap. VI) se sugirió varias veces otorgar estas funciones a la oficina de planeación, para coadyuvar a la solución del problema de debilidad institucional ya señalada. No obstante en (14) se argumenta que precisamente esta asignación de funciones causa inestabilidad por la confrontación directa del organismo técnico de planeación con el resto de la burocracia estatal, confrontación que debe ser resuelta en forma exclusiva por el Presidente.

Al respecto considérese esta cita del Director Ejecutivo del Comité de Planeación en 1958; (2), pág. 17: "Siempre ha sido dependencia directa de la Presidencia de la República y siempre tuvo que luchar, alternativamente, contra las que lo acusaban de ser un 'super-ministerio' o contra los que decían que no servía para nada".

En 1962 las Consejeros afirman: "El desiderátum sería dar lugar a una tarea de impulsión y coordinación, no parcial y laxa, sino continúa y obligada, pero antes dúctil que autoritaria, que en

la práctica se ejerza primordialmente por los ajustes, las negociaciones, la transacción, el arbitraje más o menos informal, más que por la imposición. Son operaciones que en la forma actual de la organización de la planeación no tiene cabida fácil. La imposición -es necesario que haya lugar a ella si se quiere obtener algo efectivo- quedaría para los casos esenciales, como recurso último. Solo en ese caso entrarían directamente en confrontación la autoridad del presidente y la del ministro, u otro funcionario de rango ministerial. De ella podrán resultar crisis y cambios de personal, pero en los casos de discrepancias esenciales esos fenómenos son inevitables y deseables".

La solución de estos problemas siempre se contempló en aumentar la obligatoriedad de la planeación y en concentrar el poder (las funciones ejecutoras - decisorias) en los organismos de planeación.

Esta hipótesis, difícil de confirmar, bien puede explicar el fenómeno anotado. Precisamente aquellos presidentes más decididos a cohesionar y orientar la ejecución de la acción económica estatal fueron quienes recargaron de este tipo de funciones al organismo técnico central de planeación¹⁴.

¹⁴ Vale la pena observar que quien fuera Jefe del Departamento de 1960-1962, Dr. Edgar Gutierrez Castro, como coautor de (12), señaló como inquietante la acumulación de este tipo de funciones en el Departamento de Planeación. Véase cita más adelante. No obstante, durante su nueva Jefatura (1966-1970) el Departamento Administrativo de Planeación acumuló más funciones decisorias ejecutivas que en cualquier otra época, lo cual indica que esta tendencia venía de los niveles más altos y que su objetivo fue el de satisfacer necesidades distintas a la planeación propiamente dicha.

Debe reconocerse que en general esta tendencia no fue antipática al personal de este organismo y, antes bien, fue propiciado por este, como quiera que resultaba en acumular poder en sus manos. Considérese a propósito las recomendaciones en (2), (10), (22), (24), y el relato en (9), pág. 15 que culmina con la decisión del Departamento Administrativo de Planeación en el sentido de que: "Finalmente se llegó a la conclusión de que las tareas de planeación en Colombia debían cubrir un campo más amplio que la simple formulación de una estrategia, para abarcar todo el proceso de coordinación y evaluación de la ejecución".

La tendencia fue asimismo apoyada por las entidades internacionales (véase recomendaciones de (28), (29), (25)), como quiera que supuestamente garantizaba una consolidación de la planeación y su influencia y un cierto nivel de racionalidad y continuidad en la acción económica estatal. Más aún, precisamente en aquellas actividades que directamente concernían a su cooperación fue donde se otorgó primeramente, y en mayor medida, la coordinación a los organismos especializados de la planeación: asistencia técnica externa, crédito externo o inversiones públicas (puesto que el crédito externo principalmente vino a financiar proyectos

de inversión pública). No es de extrañar que fuera así: el gobierno, presionado desde afuera para manejar en forma coherente estos aspectos de su acción económica, y enfrentado a la coyuntura anotada de no tener una organización apropiada que se prestara a hacerlo con excepción de un organismo técnico de planeación, encargó a este último de tales tareas¹⁵.

¿Cuáles son los problemas para planear¹⁶, que este fenómeno implica?

En primer lugar, no queda tiempo para planear: estas actividades son muy absorbentes y confrontado entre eludir responsabilidades de corto y largo plazo cualquier y persona afronta las primeras. Máxime si estas tienen mayor relación directa con el ejercicio del poder.

En segundo lugar comprometen a los técnicos de la planeación con la ejecución de la política actual, lo cual no es compatible con su condición de críticos de esta.

En tercero, lleva a confrontaciones directas de poder con el resto de la burocracia estatal. Las repercusiones de este hecho sobre la estabilidad de los organismos técnicos y su personal, y por tanto sobre

¹⁵ Los informes presidenciales entre 1966 y 1970 señalan como uno de los logros principales de la planeación la coordinación en el financiamiento y la asistencia externa.

¹⁶ No se trata de juzgar como un error la asignación aludida de funciones ejecutoras decisorias. Los beneficios de esa política en cuanto a coordinación de la formulación y ejecución de la política económica bien pueden exceder los costos en términos de una mejor planeación (que en ausencia de coordinación en la ejecución, podría mantenerse inefectiva).

la posibilidad misma de la planeación y de que esta cumpla el objetivo de asegurar cierta continuidad en la acción económica estatal, se examinan en (14).

Algunos escritos habían señalado ya estos problemas: 1) crítica la asignación de funciones ejecutivas al Consejo de Planificación (1952) y (12), (1965) dice:

"Las funciones Ejecutivas en los organismos de Planeación. A raíz del establecimiento de los organismos de planeación en Colombia se ha encomendado a estos una serie creciente de gestiones y responsabilidades en el plano ejecutivo gubernamental que ha interferido de manera desfavorable con las actividades propias de programación de aquellos organismos, al mismo tiempo que les ha creado frente a la opinión pública innecesarias dificultades. Convendría adelantar un examen detallado de todas aquellas responsabilidades con el fin de restringir su número a los absolutamente imprescindibles para garantizar el cumplimiento de los planes de desarrollo".

No obstante este mismo informe luego recomienda: "robustecer la capacidad de los organismos de planeación para coordinar y orientar las tareas de todas las agencias del Estado"

Función de Consulta (participación)

Los primeros Consejos buscaron cumplir la función de consulta y participación. En 1931 el Consejo de Economía Nacional contaba con representantes

de la banca, los cafeteros, los comerciantes y los industriales. La reforma de 1940 incorporó, además de estos representantes de los empleadores, a representantes de los trabajadores y empleados, de las artes y oficios y del consumo. Un decreto posterior del mismo año buscó asegurar que los "representantes" fueran realmente representativos, al reglamentar los procedimientos para su elección. Al Consejo se dió además la función de fomentar la agremiación de profesiones para que la escogencia fuera cada vez más representativa.

¿Qué sucedió en su operación? según (1) no se "expresaron nunca los intereses económicos de los gremios - ya que solo se ponían en juego puntos de vista personales y no llegaron a funcionar los mecanismos de representación -". En otra parte de su trabajo liga esta circunstancia a la falta del debate informado, precisamente por la carencia de una secretaría técnica.

Si bien no puede afirmarse que esta haya sido la causa exclusiva del fracaso de esta participación (puede aducirse el escaso desarrollo gremial en el momento: la Asociación Nacional de Industriales tuvo una oficina técnica solo a partir de 1955 y otras agremiaciones de empleadores no la han tenido nunca y muchas agremiaciones de trabajadores y empleados están hoy en día aún en estado de incipiencia) sin duda bastaba para reducir a un mínimo la posibilidad de su operancia. O sea que aún con el buen deseo y tino para asegurar la representatividad, la falta de un aparato técnico

precluyó la operancia de la función de consulta. En (14) se hace notar el papel fundamental que una secretaría técnica juega en un proceso participativo. Aún más, en el ensayo comentado se anota que cuando tal proceso se ha consolidado en otros países ha causado y causa un fortalecimiento importante en el desarrollo gremial.

A partir de 1950 y hasta 1963 la participación o "consulta" institucionalizada no se busco sino en forma parcial.

Así en 1954 se nombra miembros del Consejo Nacional de Economía al Gerente del Banco de la República (entidad que a partir de 1953 puede considerarse semiestatal) y de la Federación Nacional de Cafeteros.

En 1958 se ensaya (como ya se vio, como compromiso con el Congreso para que aprobara la ley respectiva) una "participación" del legislativo: dos de los cuatro miembros del CONPES son elegidos por el Congreso.

En 1959 se crea, además, en el Departamento de Planeación, una sección de información y consulta con el sector privado. A través de ella, y en parte por insinuación de las agencias internacionales de crédito, se prosigue, a partir de la publicación del Plan Decenal 1960-1970, un proceso consultivo que produce el Programa Industrial, tomo segundo del Plan. Esta experiencia parece haber sido muy exitosa (véase (12)). No obstante, no fructificó por

la no implementación del plan y del deterioro que ocurrió en el Departamento a partir de 1962, como ya se explicó.

En 1963 se conforma nuevamente el CONPES a semejanza de 1954 y se le reafirma al Departamento Administrativo de Planeación la función de consultar a gremios y universidades. En este año, se preve adicionalmente el funcionamiento de un cuerpo verdaderamente de consulta: el Grupo de Consulta Económica constituido por representantes de los trabajadores; de los industriales, de las agricultores y ganaderos, de los bancos y entidades financieras y de las universidades. No obstante nunca se reglamenta la operación de este grupo ni su relación con el CONPES y el Departamento Administrativo de Planeación, como tampoco se llega a nombrar sus miembros.

Debe anotarse que en 1962 los Consejeros de Planeación habían señalado la importancia de un cuerpo colegiado de esta naturaleza (véase (10), pág. 6) y habían propuesto establecer:

1. Relaciones permanentes entre Planeación y los parlamentarios ((10), 47).
2. "La formalización, por medio de una Resolución del Consejo, de la existencia y funciones de Comités ad-hoc, en los que participen representantes del sector privado, de los organismos ejecutores y de las agencias especializadas del gobierno, así como funcionarios de Planeación.

Estos Comités estarían encargados de discutir todo lo concerniente a determinados sectores del Plan. Servirían ellos de órgano permanente de consulta para los aspectos dinámicos y de mayor actualidad del Plan, y de vehículos para que el sector privado conociera a fondo el Plan y tuviera suficiente convicción para realizar a fondo el esfuerzo que le toca".

3. "La constitución, también por medio de Resolución del Consejo, o, si se considera conveniente, por medio de un Decreto Presidencial, de un Comité especial integrado por representantes de los trabajadores colombianos, del Ministro del Trabajo y de las organismos de Planeación, encargados de realizar consultas con los trabajadores sobre las condiciones sociales del país, de divulgar entre ellas las perspectivas y alcances del Programa de Desarrollo, y de proponer las revisiones que sean necesarias para el bienestar de los trabajadores y mayor justicia social".

En 1965 la Comisión encargada de estudiar la situación de la Planeación recomendó que el Grupo de consulta se utilizara (ver (12)).

La reforma constitucional de 1968, además de incorporar los planes en el proceso legislativo, dispuso una cierta participación de este poder en su elaboración, mediante la función de "información" otorgada a la Comisión permanente del Plan y los procedimientos establecidos para incorporar en los planes iniciativas de los congresistas.

Sobre las ventajas y desventajas que cabe esperar de esquemas con "participación" del legislativo o de tipo gremial, se refiere a la discusión en (14). Aquí solamente se reproducen ciertas conclusiones de ese ensayo: "Se propone instituir un consejo de representantes gremiales de empleadores y empleados (de consulta obligatoria), cuya secretaría técnica la ejerza el Departamento Nacional de Planeación. Se juzga que tendría las siguientes ventajas:

1. Permitirá adquirir una mayor conciencia (tanto al gobierno como a empleados) de las posibilidades reales de desarrollo, de sus intereses complementarios conflictivos y de la forma como las alternativas de desarrollo y de política económica las afectarían.
2. Permitiría a cada grupo cohesionarse en sus intereses, conocer los de sus "partners" y anticipar sus reacciones y, en consecuencia, ajustar su conducta disminuyendo los desgastes innecesarios de energía y concentrando esta en las actitudes y actividades más promisorias.
3. Permitirá alcanzar una conjunción efectiva de los esfuerzos de todo el cuerpo económico en la consecución de objetivos conjuntamente acordados.
4. Aseguraría una mayor responsabilidad y estabilidad en el manejo económico del Gobierno (ejecutivo y legislativo).

5. Permitiría una mayor participación en la gestión nacional que evitaría que el Estado pueda convertirse en un simple mantenedor de un sistema de privilegios exagerados.
6. Finalmente permitiría un apoyo político amplio a la planeación económica confiriéndole mayor estabilidad y autonomía al proceso de modo que cabría esperarse cierta continuidad en la política económica aún bajo cambios de gobierno.

En cuanto a lo planteado en la reforma constitucional dice: "Si bien el cumplimiento de las nuevas disposiciones constitucionales limitará el rango de improvisación en materia de legislación económica, ante todo representará un mecanismo de asegurar a los distintos sectores de la actividad económica una mayor estabilidad en el manejo de la política económica por parte del Ejecutivo. Cabe dudar, sin embargo, si la conjunción de dos poderes (el Ejecutivo y el Legislativo) en el proceso producirá mayor estabilidad en este o si ocurrirá exactamente lo contrario. Además, inquieta si nuestros partidos políticos, en general pluriclasistas y persona listas, orientados excesivamente hacia la problemática electoral y poco comprometidos ideológica y programáticamente, son el mejor vehículo para realizar una confrontación ex-ante de las posibilidades y conflictos de interés generados por las alternativas de política económica y de desarrollo".

Ese ensayo plantea en resumen, la institucionalización de un sistema de consulta con participación de los sectores no gubernamentales, como una alternativa más deseable (en términos de estabilidad y eficiencia) del proceso de planeación, que la tendencia seguida de dotar de funciones decisorias y de coordinación de la ejecución al Departamento Nacional de Planeación, el buscar una obligatoriedad "legal" de la planeación y el establecer la función de consulta exclusivamente con el Parlamento, es decir, con los partidos políticos. Naturalmente, debe advertirse, las soluciones no son exclusivas. Véase las conclusiones en II.D.

Función de Control de Ejecución

Como ya se anotó, en Colombia se ha seguido la práctica usual de dotar a los organismos especializados de planeación de ciertas funciones de control o vigilancia de la ejecución de la política económica, para asegurar que esta se compadezca con los planes orientaciones generales de planeación prescritas por los organismos decisorios.

Curiosamente al Consejo de 1931 se le encarga de vigilar el cumplimiento de una serie de leyes sobre enseñanza técnica agrícola e industrial y comercial, sobre el Jardín Botánico y la Academia de Ciencias y sobre el estudio y aprovechamiento de aguas. En 1952 se le encarga de vigilar el desarrollo de la asistencia técnica externa y en 1954, en forma más amplia, el desarrollo de los planes. En

1958 se dispone que el Departamento de Planeación someta informes periódicos de ejecución de los planes ante el Presidente. La reforma de 1968 amplió estas funciones a:

1. Avisar al Presidente y entidades ejecutoras de las irregularidades y problemas encontrados en el desarrollo de los planes.
2. Preparar los informes de ejecución del plan que el Presidente le exija y asesorarlo en la preparación del informe correspondiente ante el Congreso.
3. Preparar informes periódicos de ejecución, ante el Congreso y otras ocasionales que este le solicite.

En general, fondos las escritos sobre el tema proponen esta función. Como ejemplo (12) aprueba y cita a (28): "estima urgente e indispensable que el Departamento de Planeación disponga de los medios necesarios para un mayor control de la marcha de los diversos sectores del programa". Asimismo ((10), 8) recomienda instaurar un sistema de control de ejecución y propone utilizar contratistas para ello. Sobre la base de intentos previos, (26) se plantea en forma específica el establecimiento de un sistema de información (que pueda servir de base a aplicar correctivos y por lo tanto a la operación de un sistema de control) sobre la ejecución del Plan de Inversiones Públicas y tal sistema ha comenzado a operar desde 1971.

Para otros campos específicos se operan sistemas de información (y control incipiente), semejantes.

B. La influencia de las Entidades Internacionales de crédito en el desarrollo institucional de la Planeación colombiana

Ya se ha señalado como la creación de la primera oficina técnica de planeación estuvo influida por la recomendación de la Misión del BIRF de 1950. Léase a propósito (2), pág. 17 "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".

"De ese mismo acuerdo y de las recomendaciones de las dos entidades anteriores se originaron el Consejo Nacional de Planificación (1952-1953), la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal (1954) y el Comité Nacional de Planeación (desde 1955)".

Todo el desarrollo institucional posterior está caracterizado por esta influencia.

En el ensayo (13), capítulo II se señala como en todos estos documentos, se encuentra subyacente el objetivo de asegurar un elevado flujo de ayuda

externa al desarrollo del país, como los documentos fueron utilizados con tal fin y con éxito (capítulo VII).

Ya se observó asimismo que el proceso de asignar funciones de tipo ejecutivo en el organismo técnico estuvo influido en forma importante por estas entidades (ver 'Funciones Ejecutoras').

En 1958 la orientación que tome el trabajo en el DAPST está determinada por el objetivo señalado. Para que el país recibiera los beneficios de ayuda (que en ese momento se vislumbraban como gigantescos) debía cumplir los compromisos efectuados en Punta del Este: instituir un proceso de reforma agraria y elaborar un plan decenal. Los recursos de ayuda se distribuirían de acuerdo a las necesidades específicas en los planes, según revisión del Comité de los Nueve (ver (8), pág. 41). Ambas cosas las hizo Colombia con presteza y esto le valió la posición de vitrina de la Alianza para el Progreso y un flujo, si no tan grande como lo esperado, si importante de financiamiento externo ver (9), pág. 6: (8), pág. 3 y (10), pág. 21). En este último los Consejeros afirman: "En efecto, en la actualidad existe, tácitamente para el Banco Internacional, y casi expresamente para el Gobierno de los Estados Unidos, un compromiso de financiar los déficit de balanza de pagos y de ahorro interno que el Programa señala como probables". Al DAPST que en 1959 se le había asignado la función de consulta permanente con las entidades internacionales de crédito, se le refuerza gracias al interés de estas (el BID presta al Grupo de Proyectos Específicos - constituido a través del

ya mencionado contrato especial con el Banco de la República que al obtener financiación se utilizó por primera vez intensivamente) y se le señala una nueva orientación en sus tareas, conforme a las recomendaciones de los informes evaluadores del BIRF y del Comité Ad-Hoc de la Alianza:

1. Intensifica la consulta con el sector privado con el objeto de producir los documentos sectoriales que habían de seguir al tomo general del Plan (solamente el de industria es publicado, se inicia el de Agricultura pero nunca se termina).
2. Comienza una activa labor de preparación y evaluación de proyectos con destine al financiamiento externo.

Aún cuando, como se vio en el numeral anterior y se verá en el siguiente, la labor del organismo técnico de planeación siempre estuvo vinculada a la función de obtener y vigilar el financiamiento externo y a la evaluación de proyectos, es en este momento cuando estas tendencias se definen.

A poco se crea el sistema de grupo de consulta para el financiamiento externo y es el GPE (Grupo de Proyectos Específicos) de DAPST el encargado de coordinar la preparación de las listas de proyectos para su operación. Véase (8), pág. 63.

Cuando el Departamento Administrativo de Planeación cae en el periodo de olvido ya comentado se hace presente de nuevo la presión de las

entidades internacionales para reconstruirlo. "Una de las observaciones principales de la Comisión de 1965 es la de que no se está coordinando suficientemente las tareas necesarias para obtener el financiamiento externo. El gobierno se compromete con el Fondo Monetario Internacional y la AID, mediante una carta de intención, a reforzar las entidades de planeación. Crea la Comisión a Alto Nivel que produce (12) y acepta la asesoría del Banco Mundial para esta labor por intermedio de A. Waterston, director del Instituto de Desarrollo del Banco. Véase (8), pág. 69.

En 1966 se decide concentrar los esfuerzos del Departamento Administrativo de Planeación en la preparación y evaluación de proyectos con el objetivo de racionalizar y aumentar el nivel de las inversiones públicas y el financiamiento externo. A partir de esa fecha se encarga al Departamento Administrativo de Planeación de coordinar las negociaciones con todas las misiones internacionales de crédito (FMI, BIRF, BID, AID, etc.).

Los requisitos de estas negociaciones orientan en muy buena parte los trabajos del Departamento Administrativo de Planeación y el CONPEP a partir de esa fecha. Véase (30) y (8), pág. 79.

Los informes presidenciales indican esta como la contribución más importante de la planeación.

¿Qué ventajas o desventajas se pueden señalar a esta ingerencia?

En pro se puede decir que sin ella la institucionalización y el fortalecimiento de la planeación posiblemente hubieran tomado un tiempo más largo. Sin embargo, ha distorsionado un tanto el contenido de la planeación:

1. Propició la acumulación de funciones ejecutoras en los organismos técnicos de la planeación.
2. Fomentó su excesiva concentración en el nivel de proyectos y, especialmente, en aquellos proyectos y áreas de la actividad del sector público susceptibles de financiamiento externo.
3. La conveniencia o no de la ayuda externa debía resultar como consecuencia del proceso interno de planeación y no lo contrario, como ocurrió. Este hecho sin duda condicionó las estrategias recomendadas y el efecto producido por la acción de la planeación: con anterioridad al análisis ya se sabe que este resultará en proponer y obtener importantes flujos de ayuda externa.

Sobre el punto 2 tanto (24), como (8) (pág. 49 y pág. 64) y (27) han señalado que la práctica ha llevado a que en buena parte se ejecuten las prioridades de las agencias internacionales de crédito. A propósito (8), pág. 49 dice: "Siguiendo el ejemplo del crédito externo, si cualquiera de sus destinos mencionados era para los colombianos un paso hacia el cumplimiento de su plan, la prioridad entre ellos quedaba entonces en manos de las agencias internacionales de crédito. Aparentemente, de lo

anterior se podría deducir que con respecto al crédito externo el desarrollo colombiano, "ajustado" al Plan, se orientaría según las preferencias de los organismos prestamistas extranjeros".

Por otra parte debe reconocerse que la labor coordinadora del Departamento de Planeación ha evitado una influencia directa de las entidades internacionales sobre cada entidad ejecutora (véase por ejemplo (30)) y que el hecho de que los planes se utilicen para negociar la ayuda externa evita el sistema más condicionante de la carta de intención. Es decir, la existencia de un sólido proceso de planeación nacional permite la formulación y ejecución de prioridades nacionales. Sin embargo esta posibilidad se ha visto limitada en Colombia por el hecho de que las entidades internacionales mismas han condicionado la forma y operación del proceso de planeación en Colombia.

C. La estabilización y el Comercio Exterior. Áreas e instrumentos por fuera del proceso de planeación

En 1953 (1) señalaba que el Consejo de Económico se había orientado preferentemente a lo monetario y financiero, renunciando a intentar planear el desarrollo. Asimismo indicaba: "no puede negarse que en los campos financieros y monetarios el país dispone de informes de tanta envergadura como las de Triffin, Alter, Grove, Manero, Hirschman y Torts. En cambio, poco o nada se ha avanzado en el terreno de las investigaciones económicas sobre

la producción y el comercio internacional de las inversiones sociales sobre las condiciones de vida y de trabajo del pueblo colombiano "

El Informe del Comité de Planeación en 1952 también evidencia como un cuerpo al que se encarga elaborar un programa de desarrollo se concentra en el cortísimo plazo mediante el manejo monetario (ver (13) capítulo II).

No es de extrañar que la función de planear (que necesariamente implica un horizonte de tiempo considerable) cronológicamente suceda a la preocupación por la estabilización y el manejo de corto plazo. Tampoco el hecho de que en los momentos de crisis coyuntural la planeación cede de nuevo el sitio al manejo estabilizador. Una vez que el país había decidido embarcarse en un Plan Decenal, la coyuntura de 1962-63 hizo recoger las velas del esfuerzo a largo plazo.

El informe de la Comisión de Alto Nivel, (12), señala: "El camino tortuoso de la política de estabilización impuesta y la forma peculiar como se introdujeron algunos de los reajustes requeridos, como la devaluación, han alejado aún más las posibilidades de financiamiento del plan".

Los Consejeros de Planeación en 1962 plantean claramente el dilema ((10) , pág. 9, 10). Al discutir quién debe confrontar el manejo monetario concluyen: "Parece indiscutible que debe quedar en últimas en manos de quien esta encargado de la

realización de la política económica general, concentrada en el plan. En el órgano de planeación, por consiguiente". En la pagina 15 sostienen: "En el caso de la planeación la acción monetaria sirve a la real, está dominada y condicionada por esta". Sin embargo, pagina 51: "Las medidas sobre crédito, en cajas bancarias, etc., no son consultadas a Planeación "

Proponen crear un Comité que permita al Departamento Administrativo de Planeación influir en la dirección del Banco de la República.

Ya se observó como en 1963, ante la emergencia inflacionaria, se instituyó la Junta Monetaria y este organismo, con su cuerpo técnico, paso a ser el centro de decisión de la política económica del gobierno, viniendo a menos la acción e influencia del CONPES y el Departamento Nacional de Planeación. Consecuentemente los objetivos de estabilización primaron sobre los de crecimiento e inversión.

El conflicto parcial entre estos objetivos preserva un conflicto entre las instituciones antes mencionadas. Este se suaviza por cuanto el Jefe del Departamento Nacional de Planeación es miembro de la Junta Monetaria y el Ministro de Hacienda, presidente de esta, es miembro del CONPES. Asimismo a este último asisten los asesores de la Junta. No obstante, la presencia de las mismas personas en ambos procesos de decisión no garantiza su coherencia y máxima efectividad conjunta. A fin

de cuentas hay consideraciones de poder envueltas y lo que en últimas determina el resultado de la interacción es que instrumentos maneja (y que tipo de decisiones toma) cada organismo, así como que restricciones a su acción impone las decisiones del otro.

Cabe preguntarse, por ejemplo, si el control sobre la asignación de recursos, un elemento fundamental para la planeación, debe estar en manos de la Junta y manejarse con criterios de estabilización, como es el caso de controles sobre el crédito a largo plazo y la división entre crédito a largo y corto plazo.

La misma pregunta puede formularse con respecto al presupuesto de importaciones en especial en lo referente a bienes de capital y la asignación de divisas para capital, insumos o productos finales. En todo el área del comercio exterior no resulta clara la influencia de las decisiones del CONPES, por ejemplo en cuanto al racionamiento discrecional de uso de divisas, que es uno de los instrumentos de política económica más formidables que posee el gobierno.

En el caso de las variables monetarias puede aducirse que el tener procesos decisorios especializados es conveniente para lograr un adecuado balance en la atención a objetivos de corto y largo plazo. Por el contrario, el disponer un proceso decisorio especializado en Comercio Exterior (vía el Consejo Directivo de Comercio Exterior y la com-

pleja estructura de juntas y organismos decisorios), considerablemente independiente del proceso de planeación, (en particular, del CONPES), no parece tener justificación alguna y puede fácilmente resultar en que la actividad del Estado con respecto al comercio exterior y la integración económica, se conciba y programe sin relación estrecha con el resto de la política económica. En la medida que progrese el proceso de integración de Grupo Andino la planeación nacional se irá sustituyendo por una planeación regional, como cabe esperar, pero la participación en esta por parte del gobierno colombiano no se afectara en forma integral a través de su proceso instituido para la planeación, lo cual no solo resulta extraño sino inconveniente puesto que así se reduce la posibilidad de influenciarla.

Estos temas son de tal complejidad que aquí, apenas pueden esbozarse y señalar que la no delimitación precisa de funciones e interrelaciones pueden contribuir a dificultar la estabilidad y la eficiencia del proceso de planeación, ya comprometidas por otros factores, como se ha indicado antes¹⁷.

D. Efectos del desarrollo institucional en el objeto de la planeación

El desarrollo institucional analizado ha llevado a los organismos de planeación a concentrar sus esfuerzo en:

1. La promoción y estudio de proyectos de inversión, especialmente en el sector público y financiados con recursos externos.
2. Consecuentemente, al estudio del gasto público y su financiación, en especial del área de infraestructura física.
3. La asistencia técnica externa y, desde 1967, la inversión extranjera.

En (13) se muestra como el Comité que operó en 1951 se dedicó a la problemática monetaria y, en segunda instancia, a algunos grandes proyectos de inversión pública.

En (1) se señala como el Consejo de 1952 estaba diseñado para cumplir eficientemente la labor de "programar el mejor empleo económico de los recursos del presupuesto público o de los empréstitos obtenidos en el mercado interno o internacional de capitales".

La crítica contenida en (2), (6) y (18) muestra que por varios años la oficina estuvo en mayor parte dedicada a los puntos arriba mencionados. Esta orientación estuvo influenciada por el pensamiento de A. Hirschman, (17). "The main thesis of the present paper is that this absurd conception of the role of the economist engaged in development planning has been

¹⁷ Junta de Ahorro y Vivienda.

due to overemphasis on the confection of ... "overall, integrated development programs" and to a neglect of the search for a body of principles and meaningful generalizations which would permit the economist to be concretely helpful in the location and elaboration of promising; specific investment projects".

No obstante de (2) (v. gr, pág, 23, 24) es evidente que en 1957-1958 se realizaba un intenso esfuerzo por hacer planeación en un sentido más integral. La labor de elaboración del Plan Decenal reforzó esta tendencia aún cuando estuvo antecedida por la elaboración de un Plan de Inversiones Públicas y precedida por la constitución del Grupo de Proyectos y la conformación de un paquete de proyectos para el financiamiento externo (ver 'Función Técnica'). De las críticas citadas sobre la operación del Departamento Administrativo de Planeación en el periodo siguiente resulta claro que se limitó a cumplir parcialmente sus funciones específicas en 1 y 3.

La Comisión de 1965 propuso concentrar los esfuerzos del Departamento Administrativo de Planeación (sus "escasos recursos humanos"), así: "Ante todo, la imperiosa necesidad de confeccionar un presupuesto de inversiones para 1966 requiere que se le de particular prioridad al nuevo Programa Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1966-1969" (12).

En 1966, (11) describe: "El programa de trabajo acordado se inspire entonces en las siguientes premisas: a) Máxima concentración en la planeación

del Sector Público; b) Formulación de propuestas sobre la política gubernamental a nivel sectorial, basadas en un diagnóstico de los principales problemas o escollos en los sectores agropecuario, industrial, social y de infraestructura ; c) Análisis de los proyectos específicos de inversión en el sector público; d) Programación del financiamiento de las inversiones del sector público".

Luego relata como en los ocho meses siguientes los técnicos del Departamento Administrativo de Planeación se regaron por las entidades públicas y elaboraron un programa de inversiones. De los criterios que se seguían vale anotar el énfasis en "los compromisos adquiridos en terminos de las contrapartidas nacionales en pesos que debían acompañar los empréstitos externos", (11) también señala que el trabajo fue muy llamativo para las agencias internacionales de crédito. Más adelante señala que: "Del trabajo comentado el Departamento Administrativo de Planeación ha hecho un inventario de las proyectos del sector público que requieren financiación externa, cualquiera que sea su estado". Comenta igualmente que se hicieron estudios generales del sector agropecuario, industrial, social y de infraestructura, pero aclara: "Este estudio tiene por objeto el presentar al Gobierno un criterio de tipo técnico para fijar una política en cada sector, dato fundamental para seleccionar el "paquete" de proyectos de inversión que deben integrar el "plan de acción" gubernamental, reflejado en su Presupuesto de Inversiones y en su política de contratación de empréstitos externos".

Este enfoque fue influenciado en buena parte por la filosofía de A. Waterston, asesor en esa época. "La actual separación artificial entre la formulación y la ejecución de los planes de desarrollo, es causa de que los planificadores, concentrados como están en la planeación agregatoria o global, dejen de reconocer con la debida prontitud que la deficiencia en la mayoría de las países en desarrollo no consiste en la falta de un plan general integrado, que este basado en el potencial económico, sino en la falta de proyectos individuales bien planeados que efectivamente puedan realizarse". "De modo casi invariable los planificadores se han aplicado a la planeación agregativa en vez de a la adecuada preparación y ejecución de proyectos, más la experiencia muestra que las países que han contado con proyectos bien preparados que hayan sido coordinados con sanas medidas presupuestarias y controles, pueden prescindir de planes generales, al menos durante algún tiempo, y aun así mantener altas tasas de crecimiento. Parece evidente, por lo tanto, que mejorar la preparación de los proyectos y la implantación de controles presupuestarios, donde corresponde, es por lo menos tan urgente como la preparación de planes agregativos o globales"(16).

La labor del Departamento Administrativo de Planeación y el CONPES en el primer año de la administración Lleras Restrepo se concentró en estos campos. "Sobre la base de la reorganización explicada en la cita anterior, los organismos de planeación concentraron sus esfuerzos en dos frentes

principales durante el primer año del Gobierno Lleras Restrepo. La Programación y coordinación del gasto público, en especial de las inversiones de las organismos a nivel nacional. Este frente incluye el estudio y promoción del financiamiento, tanto interno como externo, la identificación de proyectos, el impulso de proyectos rezagados, el fortalecimiento de la capacidad instalada para la ejecución de programas y el mejoramiento de la eficiencia de las entidades ejecutoras. El segundo frente lo constituye la definición y coordinación de políticas económicas, tales como la monetaria y cambiaria, la fiscal, de precios y salarios, inversiones extranjeras e integración latinoamericana y andina".

La lectura del índice de "documentos verdes" del Departamento Nacional de Planeación (1966-1970), (30), de los actos de CONPES y del Informe de 1967-68 (9), confirman lo concentración en las áreas señaladas.

Una indicación indirecta se puede obtener de la estructura interna que ha mostrado el Departamento de Planeación en sus distintas épocas. Siempre los grupos de proyectos específicos, inversión pública, "sectores" de actividad pública y financiamiento externo aglutinaron la mayor parte del personal.

Los resultados de esta acción son claros:

1. Un considerable incremento y racionalización de la inversión pública, especialmente en in-

fraestructura física y, dentro de esto, más en carreteras, plantas de energía, etc. que en hospitales, escuelas, etc. Además, una mínima correspondencia de la inversión en estos últimos con los gastos corrientes en salud y educación.

2. Un incremento del financiamiento externo, y una apreciable mejoría en sus términos de contratación, especialmente dirigido hacia la inversión pública.
3. Una apreciable continuidad, controlada y selectiva, en la inversión extranjera y la asistencia técnica externa.

Creo que se puede asegurar que los efectos más notorios de la acción de los organismos de planeación en Colombia se reflejan en estos tres puntos .

Que los resultados sean buenos o malos habría que valorarlo a la luz de un consenso, no existente, sobre el patrón deseable de desarrollo. En todo caso, aquí se quiere señalar que estos efectos pueden explicarse, y podrían haberse predecido, a partir del simple desarrollo institucional y que, por tanto, corresponden a escogencias previas a la acción misma de los organismos de planeación y no son el producto conciente y deliberado del análisis de estos organismos. Así según nuestra discusión en el capítulo 1, resulta difícil afirmar que ha habido planeación económica en Colombia y puede aventurarse la hipótesis de que las características institucionales condicionaban tan fuertemente la

acción de los organismos que impedían el cabal desarrollo de la planeación.

E. Conclusiones

Las conclusiones principales de este ensayo pueden resumirse así:

1. A partir de 1950 se iniciaron en Colombia los esfuerzos por desarrollar la planeación económica nacional. En esa fecha una misión del BIRF elaboro el primer documento que puede denominarse "plan de desarrollo "y poco después se creo el primer organismo capaz de llevar a cabo la función técnica de la planeación. La reforma constitucional de 1945 había abierto el camino para el desarrollo institucional de este proceso.
2. Un adecuado desarrollo institucional, que permita un acceso de los organismos técnicos a los centros decisorios del ejecutivo, se inició hacia 1959, se consolido institucionalmente en 1963, pero solo se hizo operativo en 1966. La reforma constitucional de 1968, contempla además su acceso al centro decisorio del poder legislativo, pero esta previsión aún no se ha implementado.
3. Casi desde un principio se acumularon en el organismo técnico funciones decisorias y ejecutoras, especialmente relacionadas con coordinación de la ejecución. El fenómeno se debe a que la dispersión institucional, provocada por la gran rigidez de la administración central

hasta 1968, exigía una agenda coordinadora. Al no crearse esta específicamente y haberse superado en el organismo técnico la planeación el problema básico de la administración central, el de personal, las funciones de coordinación se otorgaron a este.

4. Este hecho; y lo señalado en 2, han provocado una debilidad institucional considerable en el proceso de planeación. El organismo técnico ha entrado en conflictos directos de poder con el resto de la burocracia estatal, cuya solución ha quedado exclusivamente en manos del Presidente de la República. La operancia y estabilidad del proceso y los organismos de planeación se han visto así comprometidos.
5. La solución se buscó tratando de aumentar la intervención directa en funciones decisorias por parte del organismo técnico, agravando el problema, y a partir de 1968 disponiendo de la participación legislativa y hacienda imperativo el plan para el sector público. Queda por juzgar la efectividad de este esquema.
6. No se ha considerado la alternativa (o disposición complementaria) de la participación directa institucionalizada, en forma consultiva, por parte de los grupos de interés económico (principalmente empleadores y empleados). Este tipo de esquemas se ensayaron solamente con anterioridad a 1950, cuando la ausencia de organismos técnicos precluyó su operación.
7. La solución del problema de personal en los organismos técnicos se solucionó en parte con el uso intensivo de asistencia técnica externa. Este hecho agravó los problemas de eficiencia y estabilidad, al no permitir la continuidad en el proceso de planeación, el cual supuestamente tiene como uno de sus objetos el asegurar la continuidad de la política economía estatal.
8. Desde un principio hay una gran influencia en el desarrollo institucional por parte de las entidades internacionales de crédito. Este hecho y el señalado en 7 han condicionado el logro de uno de los principales objetivos de un sistema de planeación nacional: la formulación y ejecución de prioridades nacionales.
9. Los fenómenos señalados en 7 y 8 consolidaron la tendencia indicada en 3. En efecto, las funciones ejecutoras y decisorias en los organismos técnicos de planeación han aparecido con especial intensidad en lo referente al financiamiento externo y a la asistencia técnica externa.
10. El desarrollo institucional limitó la acción del proceso de planeación en dos grandes áreas de política económica: el manejo de la monetario y lo referente al comercio exterior y la integración económica. Lo segundo no tiene justificación alguna y puede llevar a minimizar la posibilidad de la planeación nacional y la influencia colombiana en la planeación subregional.

11. Todo lo anterior llevó a los organismos de planeación a concentrarse en dos aspectos de la política económica, precluyendo la planeación integral. Ellas son:

- Los proyectos de inversión, particularmente del sector público y financiados con recursos externos (crédito o capital).
- Áreas del gasto público, en especial la infraestructura física.

El efecto de la operación del proceso de planeación ha resultado notorio precisamente en estos campos.

12. La elección de estos campos se hizo a priori de la acción de planear (como consecuencia inmediata del desarrollo institucional de la planeación y sus influencias) y por tanto, sensu stricto, resulta difícil asegurar que en Colombia se ha hecho planeación económica nacional en la forma que aquí se define.

ANEXO CAPÍTULO I

Desarrollo

Se entiende por desarrollo la evolución de la sociedad hacia estados que ella juzgue preferibles a los anteriores*.

Hacer más concreta esta definición implica introducir juicios valorativos sobre, al menos, cuáles son las variables principales sobre las que se definen las preferencias sociales y, en particular, en cuanto a la forma de organización social preferida.

Se supone que la organización social actual en sus términos más amplios (la existencia del Estado de Derecho y la coexistencia del sistema de mercado -y propiedad privada- con la intervención y participación del Estado en la Economía) es preferida a otras alternativas.

Dentro de ese marco se supone adicionalmente que las preferencias sociales sancionan positivamente:

- ❑ El desarrollo económico en el sentido estrecho, definido como el crecimiento de la capacidad productiva y adquisitiva de bienes y servicios, para la economía como un todo**.
- ❑ El desarrollo social, definido como la evolución hacia:
 - Una distribución más equitativa (igualitaria) de la capacidad adquisitiva de bienes y servicios (ver nota **).
 - Una distribución más equitativa de la propiedad de los medios de producción.
 - La generalización del empleo socialmente productivo y bien remunerado.
- ❑ El desarrollo político definido como la evolución hacia:
 - Una mayor autonomía de la nación en las decisiones que afectan su desarrollo.
 - Una participación más equitativa de los individuos en las decisiones nacionales o, al menos, en la expresión de las preferencias sociales.

La tricotomía anterior es artificial. La enunciación de objetivos que contiene es, dadas las posibilidades reales de la sociedad, parcialmente contradictoria.

Participación e intervención estatal en la economía

Se denomina intervención del Estado en la Economía el conjunto de acciones que el Estado ejerce (mediante el Gobierno) con el propósito de fomentar o influenciar la operación del sistema de mercado; entendido este último como el intercambio de bienes y servicios entre los individuos y asociaciones de individuos en la sociedad, quienes producen tales bienes y servicios por su libre determinación y mediante el poder de disponer (o de obtener del mismo sistema de mercado), factores de producción e insumos primarios.

* Esta definición presupone la posibilidad de que se formen y de que se expresen las preferencias sociales.

** Para que esta definición sea operativa requiere la existencia de un sistema valorativo (precios) para homogenizar las cifras de producción material.

Se considera así intervención:

- El control al desarrollo o a la acción de monopolios y oligopolios.
- Las concesiones y regulaciones para explotación de recursos naturales.
- Los controles a la reacción de asociaciones industriales, comerciales, etc. y en particular, a las de capital extranjero.
- Los controles a la operación de tales asociaciones como:
 - Control de cambios.
 - Restricciones (mediante prohibiciones, licencias, depósitos previos, etc.) a las importaciones.
- Modificación de los precios mediante:
 - Control directo (incluyendo valores de la tasa de cambio, tasas de interés, etc.)
 - Impuestos, aranceles, etc.
 - Fondos de estabilización.
- Control sobre el circulante:
 - Emisión.
 - Encajes, inversiones forzosas, limitaciones de depósitos, y otras reglamentaciones al sistema financiero como la determinación de la composición de la cartera de los bancos.
- Servicios de información, etc.
- Legislación y vigilancia sobre el desarrollo del mercado laboral.
- Reforma en la tenencia de los factores de producción.

Se denomina participación del Estado (ejercidas mediante el Gobierno) que suplen (sustituyen) parcial o totalmente la operación del sistema de mercado, definido este como en el numeral anterior.

Se considera, entonces, como participación:

- Las actividades productivas del Estado (de bienes y servicios), acometidas por este directamente o en forma mixta. Quedan comprendidas: la explotación de recursos naturales (petróleo -Ecopetrol-, esmeraldas, sol, etc.), la producción de energía eléctrica y agua potable, las actividades industriales (licores, industrias mixtas del IFI), la prestación de servicios de defensa, seguridad, justicia, educación, capacitación, asistencia técnica etc., salud, eliminación de aguas residuales, transporte (ferrocarriles), servicios financieros y de comercialización, así como otros servicios relacionados con la aplicación de políticas de población, empleo y bienestar familiar.
- La inversión del Estado que ocurre, además de en los sectores en que desempeña actividades productivas, en la infraestructura de transporte (carreteras, etc.), en la construcción de distritos de riego, en vivienda, en la conservación de recursos naturales, etc.

Bibliografía

- (1) A. García, "La Planificación de Colombia. La experiencia de la Misión Currie", Trimestre económico, 1953.
- (2) A. Ortiz y J. Torfs, Comentarios sobre la Planeación colombiana 1949-1957, Comité Nacional de Planeación, 1958.
- (3) O. Popescu, Una nota de origen de la Planeación en Colombia, Revista del Colegio Mayor del Rosario.
- (4) A. Daza, Consideraciones sobre la aplicación de planes de Desarrollo, Economía Colombiana, 1958.
- (5) E. Perez Arbeláez. Comparación de Planeaciones, Revista Banco de la República, marzo 1959.
- (6) J. Consuegra, Doctrina de la Planeación en Colombia, 1960.
- (7) A. Cano, La Planeación en Colombia, Departamento Administrativo de Planeación, junio 1966.
- (8) A. Cano, Mimeógrafo, 1972 (Fedesarrollo).
- (9) Informe Anual del Departamento Administrativo de Planeación, 1967-1968, julio 1968.
- (10) Ospina Vásquez, Luis y Méndez, Jorge, Sugerencias de las Consejeros Nacionales de Planeación sobre el Funcionamiento de la Planeación Colombiana, Mimeógrafo, 1962.
- (11) A., Cano. "La Planeación en Colombia : Su historia, Situación Actual, Recomendaciones para el futuro", La Nueva Economía, Torno IV, No. 3, Tomo, 1968.
- (12) "Informe de la Comisión de Estudios Sociales y Económicos sobre el estado de la planeación en Colombia" Anexo, Primera Parte, Los gremios de la Producción y la Comisión de Alto Nivel, Documentos y Conclusiones.
- (13) Guillermo Eduardo Perry. Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo para Colombia, Fedesarrollo, abril, 1972
- (14) Guillermo Eduardo Perry. Sobre la Organización para la planeación económica nacional. Participación y estabilidad. Mimeógrafo, 1972.
- (15) J. Vidal Perdomo. Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1970.
- (15a) Secretaría Jurídica, Presidencia de la República, Historica de la Reforma Constitucional de 1968, Imprenta Nacional, 1969.
- (16) A. Waterston. "Una mirada escrutadora a la Planeación del Desarrollo", Finanzas y Desarrollo, Vol. III No. 2, junio 1966, Washington.
- (17) A. Hirschman, Economics and Investment Planning: Reflections Based on Experience in Colombia, en Investment Criteria and Economic Growth, MIT, 1961 (El artículo es de 1954).
- (18) G. Andrade. Planificación para el Desarrollo, Fundación Universidad de América, 1960.
- (19) Informe Final del Comité de Desarrollo Económico, 1951.

- (20) Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia, 1958.
- (21) Plan general de Desarrollo Económico y Social, 1960.
- (22) Operación Colombia. Un programa nacional de desarrollo económico y social, 1961.
- (23) Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972.
- (24) Hacia el Pleno Empleo, 1970.
- (25) Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973.
- (26) Guías para una nueva estrategia del desarrollo. Plan de Desarrollo 1971-1973.
- (27) Evaluación del Programa General de Desarrollo Económico y Social de Colombia, Informe presentado al gobierno de Colombia por el Comité Ad-Hoc, Comité de los Nueve. Alianza para el Progreso, 1962.
- (28) Evaluación del Programa General de Desarrollo Económico y Social, BIRF, 1962.
- (29) Índice Cronológico de Temas tratados en el CON-PES desde Agosto 1966 hasta junio 1970, Departamento Nacional de Planeación - 559-56.
- (30) Discurso de Alfonso López Michelsen ante la Sociedad de Planificación; Bogotá, D. E., febrero 1971.

