

resumen

El artículo se ocupa de la evolución histórica de la Planeación en Colombia, a partir de la Constitución de 1886, y de las diferentes reformas que en torno al tema se introdujeron durante el siglo pasado. Así mismo, se hace un breve recuento de los aportes de algunas de las misiones externas contratadas, las instituciones de apoyo creadas, la normatividad expedida y una síntesis de los diferentes planes de desarrollo formulados por los gobiernos de turno. Finalmente, se resaltan los avances de la planeación en el marco de la Constitución de 1991 y se presentan unos comentarios a manera de conclusión.

Palabras clave: Planeación, Planeación del Desarrollo, Planes de Desarrollo, Desarrollo Económico y Social, Descentralización Administrativa, Administración Pública.

abstract

Historical development and setting for planning in Colombia

This article deals with the historical evolution of planning in Colombia from the time of the 1886 constitution onwards and the different reforms regarding the topic which were introduced during the last century. Likewise, it gives a brief account of the support provided by some of the external missions contracted for such end, the support institutions so created, the regulations issued and a synthesis of the development plans formulated by different governments in turn. Finally, it highlights the advances made in planning within the framework of the 1991 constitution, rounding off with some concluding comments.

Key words: planning, development planning, development planes, economic and social development, administrative decentralisation, public administration.

resumo

Desenvolvimento histórico e âmbito de ação do planejamento na Colômbia

O artigo trata da evolução histórica do Planejamento na Colômbia, a partir da Constituição de 1886, e das diferentes reformas que foram introduzidas sobre o tema durante o século passado. Da mesma forma, faz-se uma breve recontagem das contribuições de algumas das missões externas contratadas, as instituições de apoio criadas, a normatividade expedida e uma síntese dos diferentes planos de desenvolvimento formulados pelos governos de turno. Finalmente, ressaltam-se os avanços do planejamento no marco da Constituição de 1991 e apresentam-se alguns comentários como forma de conclusão.

Palavras chave: Planejamento, Planejamento do Desenvolvimento, Planos de Desenvolvimento, Desenvolvimento Econômico e Social, Descentralização Administrativa, Administração Pública.

# Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia

CARLOS ARTURO GROSSO RINCÓN\*

## Contexto general

En materia de planeación, Colombia ha sido un país pionero en América Latina. Desde la década de los treinta del siglo pasado, pocos años después de que el tema irrumpiera a nivel mundial, nuestros gobernantes han tenido una particular preocupación por hacer de la planeación un instrumento de apoyo al desarrollo de sus procesos de gestión.

No obstante, el país sigue atrasado en muchos frentes y en temas que supuestamente deberían haberse superado. Los niveles de pobreza y exclusión son elevados; la inequidad en la distribución del ingreso es de las más altas del mundo; la corrupción; el narcotráfico; la violencia; el desempleo; entre otros, siguen siendo asuntos sin soluciones concretas, a pesar de los esfuerzos que aparentemente se hacen. Las cifras oficiales y no oficiales, nos siguen señalando como un país subdesarrollado.

Si bien la planeación, en su concepción real, no es la culpable directa de la problemática descrita, si es preciso centrar el debate y la discusión en torno a la forma como esta se ha implementado en la práctica. El país cuenta con las herramientas legales, los apoyos, los instrumentos técnicos y los medios para aplicarla. Entonces, la pregunta que surge es, ¿en qué se está fallando?

El documento mostrará que tanto en este frente (el de la Planeación) como en otros asuntos, no basta solamente con las buenas intenciones de los gobernantes. Algunos críticos hablan, tal vez con acierto, acerca del modelo de desarrollo que ha venido imperando en el país desde hace varias décadas. Esta puede ser una de las razones para entender y dar respuesta a la pregunta anteriormente planteada. Si no se cambia el modelo, no hay planeación que valga.

El modelo del que se habla, parte de una concepción eminentemente economicista, en donde los gobiernos centran su atención en alcanzar el desarrollo, orientando todos sus esfuerzos hacia el

Recibido: mayo de 2009 / Aprobado: noviembre de 2009

CORREO IMPRESO: Carrera 47 No. 22A-95, oficina 201, Bogotá, D. C., Colombia.

Grosso Rincón, Carlos Arturo. 2009. Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración & Desarrollo* 37 (51): 39-58.

\* Administrador público, Magíster en Planeación Socioeconómica. Docente de la ESAP, Universidad Piloto de Colombia, Universidad Central y Universidad Republicana. Investigador y consultor en temas de Gestión Pública y Empresarial, Planeación y Proyectos de Desarrollo.  
CORREO-E: [cargrosso@yahoo.com](mailto:cargrosso@yahoo.com)

logro del crecimiento económico, tomando como base el indicador del Producto Interno Bruto (PIB). Los planteamientos propuestos, en los diferentes Planes de Desarrollo en el país, así lo corroboran.

Frente a esta postura, otros analistas críticos del modelo han tratado de demostrar desde diferentes ámbitos, cómo el crecimiento es solo una parte del desarrollo, y que además de este, existen otros factores a los cuales los gobiernos deberían prestar más atención, en razón a que están directamente relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de las personas. Ejemplos de ello son indicadores como el Índice de Condiciones de Vida (ICV) o el Índice de Desarrollo Humano (IDH), este último implementado por el PNUD a nivel mundial.

Sobre el particular, la economista norteamericana Hazel Henderson, en el mes de mayo de 2008, en una columna publicada en ipsnoticias.net, titulada “El PIB pasó de moda”, muy acertadamente señala: “*El crecimiento del PIB no puede seguir siendo el parámetro para medir el bienestar de las naciones...*”, y desarrolla toda una interesante argumentación al respecto.

Pero además de lo señalado y en el ámbito del desarrollo del tema, surgen igualmente otros interrogantes:

1. ¿En qué medida los planes de desarrollo propuestos por los gobernantes, han sido ejecutados según lo establecido en sus contenidos?
2. ¿Han sido planes verdaderamente orientadores de la política económica y social del país, o han sido solamente planes indicativos, elaborados para cumplir con un requisito?
3. ¿Qué tanto ha contribuido la planeación, al desarrollo económico y social del país?

Quienes han vivido de cerca del desarrollo de estos procesos tendrán argumentos tanto a favor como en contra en relación con las respuestas a estos interrogantes. Lo cierto es que, al igual que con otros asuntos, la planeación no puede desligarse de los acontecimientos políticos, económicos y sociales que han hecho parte de la evolución histórica del país. Este es el punto central de nuestro tema de estudio y con él se busca demostrar que la “*normatividad*” existente y las “*instituciones*” creadas en torno a la planeación, junto con los “*planes de desarrollo*” propuestos, no han sido suficientes para solucionar los problemas, sino que se requieren esfuerzos adicionales y una decidida voluntad política, para proponer los cambios estructurales de fondo que nuestra sociedad reclama con urgencia.

## Introducción

El punto de partida es la Constitución del año 1886, la cual permaneció vigente durante casi todo el siglo pasado. En esta se reafirma que la nación colombiana es una República Unitaria de carácter centralista. Sus principales reformas se realizaron en los años 1905, 1907, 1910, 1936, 1945, 1957, 1968 y 1986.

Si bien en esta Constitución inicialmente no se hablaba propiamente de la planeación, sí se hacía referencia al tema del presupuesto, como eje ordenador y referente para realizar las diferentes inversiones que necesitaba el país. En posteriores reformas, tales como el Acto Legislativo No. 1 de 1945 y, especialmente, en la de 1968 (gobierno de Lleras Restrepo), el tema de la planeación tuvo un gran impulso, sobre todo en lo pertinente a la implementación de los planes de desarrollo por parte del gobierno central.

De otra parte, es importante destacar los aportes realizados por varias misiones y estudios externos contratados por algunos gobiernos en épocas de los inicios de la planeación en el país, al igual que la implementación de numerosas normas y la creación de entidades, como resultado de las recomendaciones expresadas por quienes tuvieron bajo su responsabilidad aquella labor. Estos hechos contribuyeron a desarrollar una serie de instrumentos que sirvieron de base para orientar la política económica y social del país, buscando enfrentar con acierto los permanentes cambios y las profundas transformaciones por las que atravesaba la Colombia de aquellos años. El Estado se vuelve cada vez más intervencionista y asume un rol protagónico definitivo en el manejo de la economía.

Desde la última década del siglo pasado, la planeación adquiere especial importancia. La presentación e implementación de los planes de desarrollo se vuelve de obligatorio cumplimiento por parte del gobernante (Presidente, Gobernador, Alcalde), en razón a lo estipulado en la Constitución Política de 1991 y a la expedición de la Ley Orgánica del Plan.

En este contexto se describen los principales hechos que, desde la perspectiva de la planeación, han tenido incidencia en su evolución histórica y en el desarrollo político, económico y social del país.

### 1. Los inicios de la planeación en Colombia

Abordamos el tema de los inicios de la planeación en Colombia, desde lo sucedido en el período compren-

dido entre los años veinte y los años cincuenta del siglo pasado y destacando tres (3) hechos importantes: El aporte de las misiones extranjeras contratadas, algunas reformas implementadas especialmente durante la República Liberal y el aporte de las instituciones de apoyo creadas por los diferentes gobiernos.

### 1.1. Las misiones extranjeras

El aporte de las diferentes misiones externas contratadas fue fundamental, dada la inexperiencia de nuestros gobernantes en el manejo de algunos asuntos, especialmente en materia económica.

La primera misión reconocida por sus resultados, fue contratada en el año de 1923 y estuvo encabezada por el profesor de economía norteamericano Edwin Walter Kemmerer. *“Su objetivo principal consistió en reformar el sistema financiero y fiscal colombiano, buscando mejorar la situación del país en el entorno internacional, sobre todo en materia de comunicaciones, exportaciones y empréstitos. Se pretendía atraer el capital extranjero, especialmente de inversionistas norteamericanos”*<sup>1</sup>.

Dentro de los logros más importantes de la misión se destacan la creación del Banco Central (hoy Banco de la República) y la organización de la contabilidad nacional mediante la creación de la Contraloría General, ambas en el año 1923.

Una segunda misión Kemmerer fue contratada en el año de 1930 por el presidente electo Enrique Olaya Herrera y tuvo como propósito continuar y reafirmar lo realizado en la primera, haciendo especial énfasis en temas relacionados con las finanzas públicas, impuestos, aduanas, contabilidad y crédito público.

Otra misión destacada fue la encabezada por Lauchlin Currie, de nacionalidad canadiense, la cual fue contratada por el gobierno colombiano y financiada por el BIRF. Tuvo como propósito hacer un estudio a fondo de la situación económica del país y orientar un programa de desarrollo para Colombia.

Producto de dicha misión, en el año de 1950, fue elaborado el informe denominado originalmente *“The Basis of a Development Programme for Colombia”* seguido de otro informe complementario llamado *“Reorganización de la Rama Ejecutiva del gobierno de Colombia”*.

Según los expertos de la época, esta misión fue un gran aporte al análisis económico del país y sentó las bases

para el futuro desarrollo de la planeación en diferentes frentes, además de convertir en leyes algunas de sus recomendaciones y de abrir espacios a la posibilidad de adquirir líneas de crédito a través del Banco Mundial.

La misión Lilienthal fue promovida por dirigentes cívicos del Valle del Cauca, quienes invitaron al señor Davis E. Lilienthal, prestigioso abogado norteamericano que había sido presidente de la Tennessee Valley Authority (TVA), una corporación establecida por el Congreso norteamericano en épocas del presidente Roosevelt (1933), con el propósito de adelantar programas que promovieran el desarrollo de una vasta zona del sur de los EE. UU. La idea de la invitación era replicar el modelo en Colombia, pero específicamente en el Valle del Cauca, una región considerada como próspera y con un gran potencial para llevar a cabo dicha experiencia.

Como resultado de las recomendaciones de la Misión, se creó la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) mediante Decreto Legislativo 3110 de 1954, con jurisdicción en el Departamento del Valle, norte del Cauca y el sur de Caldas, utilizando como base la cuenca del río Cauca.

Lo rescatable de la misión y de las recomendaciones, implementadas a través de la CVC, fueron los desarrollos alcanzados en su zona de influencia, sobre todo en materia de construcción de hidroeléctricas, control de inundaciones, distritos de riego, entre otras. Así mismo, la experiencia sirvió de base para la futura creación de otras Corporaciones de similares características en diversas zonas del país, las cuales han asumido, además, algunas responsabilidades sobre todo en asuntos ambientales.

En el año de 1954 el gobierno del general Rojas Pinilla contrató la denominada misión Le Bret a partir del conocimiento que se tenía de los logros alcanzados en países del tercer mundo y en el desarrollo de la planeación francesa, por una entidad denominada Instituto de Economía y Humanismo, la cual era presidida por el sacerdote Louis Joseph Le Bret.

La tarea encomendada a la misión (Morcillo, 293) *“fue la realización de un estudio sobre las condiciones del desarrollo del país, especialmente en los campos social y económico. El trabajo se realizó entre los años 1954 y 1956 y como resultado se obtuvo un informe denominado “Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia”, el cual fue publicado y entregado oficialmente en el año de 1958 al nuevo gobierno del presidente Lleras Camargo”*.

1 Disponible en internet. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/abril/2005/mision.htm>.

En concreto, la misión hizo un análisis sobre los niveles de vida en las poblaciones urbanas y rurales, las necesidades educativas y un diagnóstico sobre las condiciones económicas del país, en función de sentar las bases para una futura planeación.

Las principales recomendaciones estuvieron orientadas en el campo social y en la implementación de una reforma administrativa, como elementos fundamentales sobre los cuales habría que prestar especial atención, para lograr el desarrollo del país.

Además de las mencionadas, hubo otras misiones contratadas, unas con resultados más visibles que otras. López (1992:61) menciona trece misiones entre los años 1922 a 1926, muchas de ellas de apoyo a temas como las comunicaciones, la educación, las fuerzas militares. Se destaca también la misión Grove (1949-1950).

Sobre los efectos de las misiones y su influencia en las decisiones gubernamentales, los críticos cuestionaron algunas de sus propuestas por considerar que quienes las orientaban, en su condición de extranjeros, desconocían la verdadera situación del país. Al respecto Restrepo Velásquez (2004, 3), mencionando una crítica hecha por López Gustavo Adolfo y Correa Luis Felipe en su escrito "La planeación en Colombia", a propósito del Informe Leuret, señala: "...se continúa cayendo en el error de contratar misiones extranjeras para que elaboren el diagnóstico de la situación actual colombiana, teniendo de presente el escaso o nulo conocimiento que estas misiones tenían de las condiciones estructurales de la economía doméstica, ocasionando esto muchas veces la puesta en marcha de programas y proyectos que no corresponden con la realidad nacional".

## 1.2. De la República Liberal a los años de la posguerra (1930-1958)

Además de las misiones, es importante resaltar algunos hechos sucedidos durante esta época, los cuales tuvieron repercusiones de diferente tipo en el desarrollo económico del país y en la forma como directa e indirectamente influyeron en el tema de la planeación.

Algunas situaciones ocurridas en este período fueron ya mencionadas en los anteriores párrafos y otras serán ampliadas mas adelante, cuando se aborde el tema de las instituciones.

De momento, es preciso destacar la manera como se manejaron dos (2) grandes acontecimientos que tuvieron repercusiones a nivel mundial. Por un lado, la

crisis de los años treinta y, por otro, los difíciles años de la posguerra. ¿Cómo los afrontó el país?

Sin entrar en detalles, pues no es objeto del presente escrito, vale la pena resaltar los profundos cambios y las grandes reformas que se hicieron en la década de los años treinta, con la llegada al poder del partido liberal, después de una larga hegemonía conservadora de más de treinta años. A este período se le llamó la República Liberal y duró dieciséis años (1930 – 1946).

El entrante gobierno del presidente Olaya Herrera (1930-1934), inició un proceso de intervencionismo de Estado en la economía, mediante la protección a la naciente industria y la aplicación de una política de control de cambios. La Ley 62 de 1931 es pionera en la adopción de este tipo de medidas en el país. Al respecto Bejarano (1989:137) señala: "*Esta Ley puso en vigor un arancel aduanero de carácter proteccionista y no ya con carácter fiscal. A ello se adicionó un régimen estricto de licencias de importación y exportación, y una devaluación que llegó al 75% entre 1932 y 1938...*".

Más adelante, en el gobierno de López Pumarejo (1934 – 1938), se expidió la Ley 78 de 1935 la cual aumentó la base gravable del impuesto de renta, al pasar progresivamente del 8% al 17% para la tarifa mayor, buscando con ello aumentar la carga tributaria a quienes ostentaban altos ingresos y al sector empresarial. Se estableció además un impuesto sobre el exceso de utilidades.

En el año 1936 hubo una trascendental reforma a la Constitución de 1886, inspirada en las ideas liberales, y mediante la cual se buscaba poner al país a tono con la nueva realidad mundial. En medio del debate y de la discusión con la iglesia y con otros sectores políticos que se oponían, la reforma finalmente es aprobada. Sobre el particular Melo (1991) destaca: "*el reconocimiento del papel del Estado en la orientación y 'racionalización' de la economía, así como los avances sociales y políticos aprobados: el reconocimiento del derecho de huelga y del derecho de las mujeres a ocupar empleos en la administración; el establecimiento del sufragio universal, sin restricciones de riqueza o alfabetismo y la incorporación de la libertad de conciencia en la Constitución*".

Con las dificultades de la crisis económica de los años treinta, los expertos de la época y aun los organismos internacionales, como la CEPAL, señalaron la importancia en los logros obtenidos por el país, gracias a la implementación de dichas reformas. Para corroborar lo dicho, el Cuadro No. 1 muestra las tasas de crecimiento entre los años de 1929 a 1939 en algunos países de América Latina (A.L.).

CUADRO No. 1

CRECIMIENTO ECONÓMICO DE ALGUNOS PAÍSES DE A.L. 1929-1939

Países	Producto doméstico bruto real al costo de factores (% por promedio anual de cambio)	Producto manufacturero real al costo de factores (% de cambio promedio anual)	Producto Interno Bruto Real al costo de factores (cambios porcentuales totales)
	1929 - 1939	1929 - 1933	1933 - 1939
Argentina	1,6	3,1	29,2
Brasil	3,0	5,0	31,6
Colombia	3,8	8,8	31,6
Chile	0	3,3	-50,6
Uruguay	1,0	5,2	N.A.
México	2,1	4,3	37,2

Fuente: Bejarano 1989, 117.

Un breve análisis de las cifras del cuadro nos da a entender, que en materia de crecimiento económico, el país fue de los más prósperos durante el decenio de los años treinta, al compararse con otros países de América Latina. Sobre el particular, Bejarano (1989, 117) señala: *“Mirando en conjunto el desarrollo colombiano durante los años treinta, será sin duda uno de los más exitosos de América Latina. Entre 1929 y 1939, el país creció a una tasa promedio anual de 3,8%; la producción manufacturera 8,8% en el mismo período, una de las más rápidas de A.L. y el ingreso bruto por habitante al 2% anual en 1930-38”*.

En otro plano de lo sucedido durante la hegemonía liberal, es importante mencionar la Reforma Constitucional de 1945, realizada durante el segundo mandato del presidente López Pumarejo. El espíritu de la reforma estuvo enfocado en redefinir una serie de aspectos de tipo administrativo en el ámbito nacional y regional, de cambios en el funcionamiento del Congreso, con relación a la operación de sus procesos internos en el trámite de las leyes y de algunos asuntos relacionados con la Rama Judicial.

En relación con el tema de la planeación, es importante mencionar, cómo por primera vez se le da un realce de carácter constitucional. En efecto, el artículo 69, numeral 4° del acto Legislativo 1 de 1945, como una de las funciones del Congreso señala: *“Fijar los planes y programas a que deba someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse”*.

Sobre el particular, y a pesar de que la Ley lo dejó claramente estatuido, es preciso señalar cómo la norma no fue aplicada como tal, sino hasta muchos años después. Como se verá más adelante cuando se mencionen cada uno de los planes de desarrollo propuestos por los gobernantes que ha tenido el país desde los años sesenta, estos nunca fueron aprobados por el Congreso, argumentando diferentes razones. Solamente hasta el gobierno del presidente Samper (1994-1998), mediante la Ley 188 de 1995, se expidió el Plan de Desarrollo “El Salto Social”.

En este sentido, escribió José Antonio Ocampo *“A pesar de la norma de 1945, la idea de la planeación tardó algún tiempo en materializarse e incluso no ha logrado pleno desarrollo hasta nuestros días”* (Ocampo 1996).

Es importante también mencionar la expedición de la Ley 5ª de 1945, mediante la cual se implementó el plan quinquenal de fomento agrícola.

Resulta un tanto reduccionista hablar en tan pocos párrafos, sobre todos los sucesos acaecidos durante la llamada República Liberal. Los libros de historia se ocupan amplia y detalladamente sobre este particular.

Sobre las bondades de las reformas reseñadas, el entonces político liberal Carlos Lleras Restrepo, férreo defensor y partícipe en la elaboración de las mismas, escribió: *“No ha sido, pues, fácil la gestión administrativa que le tocó regir a los gobiernos liberales. Por ello, al lado de la obra positiva que cumplieron, hay que destacar la inmensa labor de defensa que tuvieron que*

realizar para salvar de la bancarrota a la economía y también al tesoro público” (Lleras Restrepo 1989).

En materia económica, los años de la posguerra estuvieron enmarcados por algunos hechos de carácter externo, dentro de los que se destacan:

- Los efectos del Plan Marshall<sup>2</sup>
- La creación de organismos internacionales de crédito como el FMI y el BIRF
- La creación de un número importante de organismos internacionales de apoyo al desarrollo económico y social, tales como, la CEPAL, el Consejo Económico y Social (de Naciones Unidas), el Instituto Interamericano de Planificación y Fomento, el Comité de Asuntos Económicos Internacionales, el Consejo Interamericano Económico y Social; como los más destacados.

Los hechos señalados estaban encaminados a buscar la recuperación de las economías europeas, por un lado, y, por otro, a tratar de superar los niveles de pobreza y desigualdad existentes en los países subdesarrollados de América Latina, Asia y África. Desde aquel entonces se hablaba de la planificación como un instrumento que iba a tener efectos positivos en el desarrollo económico y social de estos países.

Las posteriores consecuencias de la influencia que tuvieron dichas medidas para algunos países de América Latina fueron nefastas, pues no se logró el cometido de disminuir la pobreza y sí degeneró en la crisis de la deuda de los años setenta.

En Colombia hubo una desaceleración de la economía hacia finales de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta, sin embargo, se tomaron algunas medidas que hicieron más notable el intervencionismo de Estado en la economía de los gobiernos de la época (Ospina, Gómez, Rojas Pinilla), mediante la creación de varias instituciones como Ecopetrol y Paz del Río, el DANE, el Banco Educativo Colombiano, el Banco de la Vivienda, la Universidad Pedagógica de Tunja, el SENA, entre otras.

Así mismo, especialmente en el gobierno Rojas Pinilla, se destinaron recursos para el desarrollo de obras de infraestructura, como la construcción del Hospital Militar, la carretera Bogotá - Chía, el ferro-

carril del Atlántico, el complejo del CAN, la proyección del Aeropuerto y la Avenida El Dorado, la adquisición de los ferrocarriles de Ambalema, Cundinamarca y la Dorada, entre otras.

Destacando lo sucedido en materia económica, en épocas de la posguerra, Bejarano (1989, 164) describe: “Durante la posguerra, la actividad del Estado en cuanto a sus alcances, no es por cierto desdeñable, del régimen de emergencia con que enfrentó la situación bélica, había heredado instrumentos de intervención que ampliarán su radio de actividad. Desde entonces, el Estado aumentó considerablemente las inversiones públicas en servicios básicos y en sectores fundamentales como la siderurgia y la refinación del petróleo. Contribuyó mediante nuevas formas de financiamiento, a la formación de capital, y en buena medida logró reorientar los recursos de la economía en función de la industrialización”.

### 1.3. Las Instituciones de apoyo a la planeación

Merece especial atención, y trato aparte, hablar de las instituciones creadas por los diferentes gobiernos, como instrumentos que en su momento sirvieron de soporte al desarrollo de la planeación en el país. Estos hechos que se relacionan históricamente desde los años veinte hasta los sesenta.

Para empezar, en el año 1928 (gobierno de Abadía Méndez) se creó el Consejo Nacional de Vías, como un ente que buscaba organizar y mejorar la infraestructura vial del país, especialmente en cuanto a carreteras, caminos, ferrocarriles y vías fluviales. El Consejo fue creado como órgano consultivo del gobierno en estos asuntos, en tal sentido se le asignaron varias funciones y como resultado de su gestión, se elaboraron algunos proyectos de infraestructura vial que desembocaron en el denominado “Plan Nacional de Carreteras”, mediante la Ley 88 de 1931, siendo este un importante aporte a la planeación sectorial en asuntos viales.

Creado en el año de 1931 (gobierno de Olaya Herrera), el Consejo Nacional de Economía es considerado oficialmente como el primer organismo de planeación en el país. Sus funciones estaban orientadas al manejo de asuntos relacionados con la producción y el consumo, aranceles, comercio exterior, entre otros. Morcillo (2002, 257) resume: “En el artículo 5° de la Ley 23 de 1931 se definió que el objeto central del Consejo era favorecer la explotación de las demás riquezas naturales de Colombia, el fomento de la colonización interior, la creación de nuevas industrias, la organiza-

<sup>2</sup> Plan implementado por los EE. UU. en el mes de julio de 1947, mediante el cual se buscaba la recuperación de los países europeos, los cuales terminaron devastados después de la Segunda Guerra Mundial. Su nombre proviene del Secretario de Estado Norteamericano de la época, George Marshall.

*ción bancaria, mediante la creación de nuevas sucursales del Banco de la República, de los bancos oficiales y de los privados”.*

Este organismo se reformó mediante el Decreto Ley 1438 de 1940, a través del cual se le mantuvo su carácter de órgano de consulta, especificándole sus funciones en materia de planeamiento y coordinación.

Como elemento fundamental de apoyo al desarrollo de la planeación en el país es importante destacar también los avances obtenidos en materia del manejo de la información estadística. Resultado de ello, es el surgimiento del Departamento de Estadística, ad-junto a la Contraloría General de la República, creada como se mencionó anteriormente en el año 1923, a partir de una de las recomendaciones de la Misión Kemmerer.

A través de este Departamento se logran centralizar las estadísticas oficiales y se empiezan a publicar boletines sobre precios, comercio exterior, censos de población, entre otros. Años después (1935-1938) se realizan otras publicaciones que recopilan algunas estadísticas actualizadas del país en materia de precios, costo de vida, situación fiscal, comercio exterior, entre otras.

En octubre de 1951 mediante el Decreto 2240, se separa la Oficina Nacional de Estadística de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección Nacional de Estadística, dependencia directa de la Presidencia de la República. En octubre de 1953 bajo el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, mediante el Decreto 2666, se crea el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

De otra parte, cabe mencionar también, la creación del Comité de Desarrollo Económico, mediante el Decreto 2838 de 1950, cuya tarea básica consistió en analizar y estudiar el informe del Banco Mundial (Misión Currie) y hacer algunas recomendaciones sobre los resultados de la misión<sup>3</sup>. Sobre el particular, Perry (1972, 62) resume: *“El informe de 1951 recomienda la creación de una entidad de crédito industrial, mantener al mínimo la protección arancelaria, devolución del impuesto de aduanas sobre materias primas utilizadas en la producción de bienes exportados, evitar las soluciones industriales oficiales y fomentar las exportaciones mediante subsidios. Da énfasis a la promoción del turismo y propone establecer puertos libres para mantener inventarios...”*

<sup>3</sup> Para ampliar esta información, ver Comité de Desarrollo Económico 1950.

Dichas recomendaciones fueron acogidas en su mayoría por el gobierno del presidente Laureano Gómez, situación que produjo como consecuencia una estrecha relación con el Banco Mundial y con otras pres-tantes instituciones financieras internacionales; con ello se logra el desembolso de varios créditos para el país. Este Comité funcionó hasta mediados de 1951.

Ese mismo año, mediante el Decreto 1928, se creó la Oficina de Planificación, como ente asesor directo de la Presidencia de la República, la cual tenía como propósito darle cierta continuidad a la labor adelantada por el Comité de Desarrollo Económico y atender así una de las recomendaciones señaladas por el asesor Lauchlin Currie en uno de sus informes.

Mediante el Decreto ley 0389 de 1952, el nuevo presidente designado Roberto Urdaneta, quien reemplazó a Laureano Gómez, creó el Consejo Nacional de Planificación, al cual se le encargó dirigir la Oficina de Planificación ya constituida, conservándose ambas instancias.

Este esquema no perduró por mucho tiempo y en el año 1953, mediante el Decreto Ley 0999, se suprimió la Oficina de Planificación, y queda como único organismo el Consejo Nacional de Planificación Económica que depende directamente de la Presidencia. Además de las funciones atribuidas anteriormente, se le encomendó la tarea de elaborar planes regionales de desarrollo económico y administrativo, en concordancia con los planes y programas nacionales.

En el año 1953, mediante el Decreto 3278 (Gobierno del general Rojas Pinilla) se suprime el Consejo Nacional de Planificación Económica y se crea la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal. Este ente pasa a depender directamente de la Presidencia de la República.

El cambio tuvo como consecuencia inmediata, una nueva manera de abordar la planeación, dejando en un segundo plano el análisis de los temas coyunturales y de actualidad y priorizando asuntos relacionados con lo sectorial y lo regional.

Durante el mismo gobierno, en el año 1954 mediante los Decretos 3080 y 3103, se reestructuran nuevamente los entes de planificación en el país, se crea el Consejo Nacional de Economía y el Comité Nacional de Planeación como organismos de carácter consultivo. Se les encargaron funciones orientadas a tratar asuntos coyunturales y de corto plazo, en temas monetarios, crediticios, fiscales y cambiarios.

En materia institucional, un salto definitivo se dio en el año 1958, mediante la Ley 19, expedida durante el primer gobierno del Frente Nacional en cabeza del presidente Alberto Lleras Camargo.

En esta ley “*Sobre reforma administrativa*”, Capítulo I “*De los organismos de dirección económica y planeación*”, Artículo 2° define: “*Para coadyuvar al desarrollo del plan contemplado en el artículo anterior, créase un Consejo Nacional de Política Económica y Planeación que bajo la personal dirección del presidente de la república, y sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Congreso, estudie y proponga la política económica del Estado y coordine sus diferentes aspectos...*”.

El artículo 3° de la misma ley señala: “*En desarrollo de las previsiones del artículo 132 de la Constitución, créase el Departamento Administrativo de Planeaciones y Servicios Técnicos, cuyas funciones principales serán las siguientes...*”, y se le definen 14 funciones<sup>4</sup>.

Durante estos años (1920-1958), el tema de la institucionalidad en el marco de la planeación fue bastante complejo, inestable y por así decirlo improvisado. Como se observa en el recuento histórico, cada gobierno imponía su propio criterio; creando, suprimiendo y/o reformando entidades, atendiendo muchas veces las recomendaciones hechas por las diferentes misiones contratadas, las sugerencias de los organismos internacionales y también por las situaciones políticas propias de los cambios de gobierno.

## 2. La planeación en los años sesenta

La agitada situación política del país de los años cincuenta, desembocó en el recordado período del Frente Nacional (1958-1974), que como se sabe, consistía en la alternación del poder y la repartición equitativa de los cargos burocráticos entre los dos partidos tradicionales: el Liberal y el Conservador.

Esta época se inicia con el mandato del presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), quién se destacó, entre otras cosas, por darle un notable impulso al tema de la Planeación.

Con la expedición de la Ley 19 de 1958, mencionada anteriormente, la planeación en Colombia adquiere cierta estabilidad, mediante la reorganización

del Consejo Nacional de Política y Planeación y el DAPST, cuya estructura y funciones se definieron en los Decretos-leyes 1088 y 239 de 1959.

Como consecuencia de la profunda reorganización del DAPST y la definición de sus funciones, además del acuerdo suscrito por varios países en Punta del Este (Uruguay), como requisito para recibir ayuda financiera por parte de USA, a través de lo que se llamó la “Alianza para el Progreso”<sup>5</sup>, en el año 1961 se elaboró el plan de desarrollo denominado “*Plan de Desarrollo Económico y Social*”, el cual al año siguiente adoptó el nombre de “*Plan Decenal de Desarrollo*” (1961-1970). El Plan acogió en buena medida los contenidos propuestos por la Alianza.

En su parte introductoria, el documento dice textualmente: “*El programa general de desarrollo que se presenta en este documento tiene por objeto contribuir a que los esfuerzos nacionales en lo económico y social, se orienten en los próximos años hacia la obtención de una tasa de desarrollo equivalente a la compatible con los recursos en disponibilidad y con la indispensable creciente participación de los sectores más necesitados en los beneficios del progreso*”. (Departamento Administrativo de Planeación 1961).

La propuesta fue ampliamente generosa en el análisis de la situación del país en términos económicos, sociales y demográficos, y en el estudio de la problemática en materia del desarrollo. Igualmente, se rescata el uso de un importante cúmulo de información (estadísticas, cifras, datos, proyecciones, gráficos), que le dio sustento al plan, mediante un minucioso diagnóstico de la situación del país durante el decenio 1950-1959.

En esta etapa de la planeación en el país conviene mencionar el concepto de Plan – Libro como herramienta que empezó a hacer carrera en las diferentes administraciones, siendo precisamente el plan decenal mencionado, pionero en este sentido. El Plan – Libro es la propuesta del gobernante acerca de las acciones que se planean desarrollar hacia el futuro y cuyo contenido en general tiene en cuenta los siguientes componentes: El Diagnóstico, la formulación, la programación, las estrategias y el presupuesto. López (1992, 361), lo define en estos términos: “*...se puede considerar que este es un conjunto coherente de la trayectoria de variables económicas y sociales asociadas*

<sup>4</sup> Para ampliar la información, ver los artículos que hacen referencia sobre este particular, en la Ley 19 de 1958. Las entidades creadas por esta norma, son en esencia las mismas que rigen hoy la planeación en el país: el CONPES y el DNP.

<sup>5</sup> Propuesta del presidente John F. Kennedy en su discurso del 13 de marzo de 1961, dirigido a los embajadores latinoamericanos, la cual consistía en una ayuda de los EE.UU. a los países de América Latina.

*a la medida de política económica, que se inicia con el diagnóstico de la situación de esas variables y culmina con la formulación de estrategias para elevarlas a objetivos o metas deseadas de la planeación, acorde son límites máximos de probabilidad de financiación”.*

Siguiendo con nuestra reseña histórica, en el año 1960 se formuló también el “Plan cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales 1961-1964”, el cual fue actualizado posteriormente para darle alcance al período 1962-1965.

En el año 1963 (gobierno de Guillermo León Valencia) mediante los Decretos-leyes 3242 y 3243 se reorganizan el Consejo y el DAPST, a los cuales se le introdujeron pequeños cambios de nombre: El primero se empezó a llamar “Consejo de Política Económica”, el segundo se denominó “Departamento Administrativo de Planeación” (DAP). Adicionalmente, se creó un grupo de consulta económica presidido por el jefe del DAP y conformado por ocho miembros designados por el presidente.

El gobierno del presidente Lleras Restrepo (1966-1970) se caracterizó por la implementación de profundos cambios. Mediante la expedición del Decreto ley 1050 de 1968, el artículo 3° define las funciones que le corresponden desarrollar a los Ministerios y Departamentos Administrativos en materia de planeación.

En materia constitucional, en el año 1968, mediante el Acto Legislativo No.1, se realiza una nueva enmienda a la Carta Política del 86, la cual tuvo grandes repercusiones especialmente en los ámbitos político y administrativo.

En cuanto a los asuntos relacionados con la planeación, los principales cambios que se introdujeron fueron los siguientes:

El artículo 76 de la Constitución Política (C.P.), numeral 4°, como una de las atribuciones del Congreso de la República, señala textualmente: *“Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que haya de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos o inversiones que se autoricen para su ejecución y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.*

El artículo 80 (C.P.) hace referencia a la creación de una Comisión Especial permanente, encargada de dar el primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4 del artículo 76 y de vigilar la ejecución

de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público.

El numeral 3° del artículo 118, dentro de las funciones del Presidente de la República quedó definido textualmente: *“Presentar oportunamente al Congreso los planes y programas a que se refiere el ordinal 4° del artículo 76, entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y las reformas que se considere necesario introducir a los mismos”.*

Los planes y programas a que hace referencia el numeral anterior, son elaborados por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, (artículo 6° Decreto Ley 2996 de 1968), presentados por este al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, el cual lo someterá a consideración del gobierno nacional (artículo 2, numeral 2° Decreto ley 2996 de 1968).

Finalmente, el artículo 208 (C.P.) quedó redactado de la siguiente manera: *“El gobierno formará anualmente el presupuesto de rentas y junto con el proyecto de ley de apropiaciones, que deberá reflejar los planes y programas, lo presentará al Congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de julio”.* En esta instancia quedó estatuida la relación que debe existir entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto, como herramienta que garantiza la ejecución del mismo.

Mediante la expedición del Decreto ley 2996 de 1968, cambian los nombres de los dos entes de planeación y algunas de sus funciones y su estructura, y quedan denominados como los conocemos actualmente: Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, y el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

La introducción de estos nuevos elementos en la Reforma Constitucional de 1968 y la expedición de los Decretos leyes 1050 y 2996 de 1968 le permiten al Gobierno nacional desarrollar una política más coherente en materia de planeación, institucionalizándose su práctica y cambiando por completo los anteriores esquemas utilizados para tal propósito.

Hechas las reformas, el presidente Lleras Restrepo presentó a consideración del Congreso el documento denominado *“Planes y Programas 1969 - 1972”*, el cual fue actualizado más adelante por el presidente Pastrana Borrero, siguiendo las recomendaciones de la misión de la OIT.

### 3. Los planes de desarrollo desde los años setenta hasta la promulgación de la Constitución de 1991

Las reformas señaladas introdujeron una nueva cultura de la planeación en el país. Desde el último gobierno del Frente Nacional (1970-1974) y hasta la presente fecha todos los gobernantes han elaborado y puesto en marcha sus planes de desarrollo cuatrienales e igualmente les han asignado nombre propio a cada.

A continuación se presenta un breve resumen de los Planes de Desarrollo propuestos desde el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) y hasta el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990).

#### 3.1. Las cuatro estrategias

Plan propuesto por el presidente Misael Pastrana (1970-1974), último gobernante del Frente Nacional, dentro del programa denominado "Frente Social". Las cuatro estrategias fueron las siguientes<sup>6</sup>: a) El desarrollo urbano sustentado en la industria edificadora y servicios complementarios; b) el fomento en las exportaciones; c) el aumento de la producción agrícola y una mejor distribución de la propiedad rural y, d) la distribución y redistribución del ingreso, fundamentada esencialmente en un sistema progresivo de impuestos a las personas más acomodadas, para financiar la asistencia social.

Si bien el Plan fue presentado al Congreso, este no surtió el trámite correspondiente, por inasistencia de la Comisión encargada de tal propósito. Por esta razón el Plan nunca se convirtió en Ley y sirvió solamente como un orientador indicativo de las acciones desarrolladas por el gobierno de turno.

De las estrategias planteadas en el plan, la que más impacto tuvo fue la primera, en razón a la manera como se priorizó el tema de la construcción de vivienda urbana. Para alcanzar tal propósito, se implementaron dos instrumentos:

- La creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, cuyos recursos serían destinados para apoyar proyectos masivos de construcción.
- Ligado al anterior se crea el UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) cuyo objetivo inicial fue el de promover el ahorro de los colombianos,

captando grandes recursos que eran trasladados al sector de la construcción como mecanismo que utilizarían las Corporaciones de Ahorro para financiar vivienda en el largo plazo.

#### 3.2. Para cerrar la brecha

Presentado por el presidente López Michelsen (1974-1978). En su introducción, el plan propone el siguiente objetivo: *"Lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación masiva de empleo productivo y, por lo tanto, beneficie de manera especial al 50% más pobre de la sociedad colombiana. Para lograr este propósito no es suficiente una alta tasa de crecimiento de la producción. Es necesario cambiar la calidad del crecimiento para asegurar que este transforme el estilo de vida de ese estrato de la población"*<sup>7</sup>.

Según el Plan, la idea era fomentar el crecimiento de la economía en aquellas actividades que utilizan intensamente el factor trabajo y evitar que la inflación perjudicara a los trabajadores de los sectores más atrasados de la economía.

Diseñó sus principales políticas en torno a cuatro aspectos: agrario, industrial, fomento de las exportaciones y desarrollo regional y urbano.

Este plan tampoco fue aprobado por el Congreso, aunque sirvió, como el del anterior gobierno, para orientar el desarrollo de algunas acciones encaminadas a cumplir con sus propuestas de campaña, la cual se preciaba de tener un enfoque con un alto contenido social.

Dentro de las acciones más importantes de este gobierno se destacan las siguientes:

- Mediante el Decreto Legislativo 1970 de 1974 se declaró el estado de emergencia económica, el cual buscaba conjurar la crítica situación fiscal del país. Dicha reforma estuvo orientada a crear nuevos impuestos y a modificar otros tributos ya existentes.
- La expedición del Código Nacional de los Recursos Renovables y Protección del Medio Ambiente, mediante el Decreto ley 2811 de 1974.
- La nacionalización de la banca internacional que operaba en el país.

<sup>6</sup> Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo Las cuatro Estrategias.

<sup>7</sup> Departamento Nacional de Planeación. Para cerrar la brecha, plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978.

- La fundación del Banco Central Hipotecario (BCH).
- La creación del Plan Nacional de Alimentación PAN y del Programa Desarrollo Rural Integrado - DRI, adscritos al Departamento Nacional de Planeación.
- La estructuración del Programa Nacional de Servicios Públicos y Participación de la Comunidad.

### 3.3. El Plan de Integración Nacional (PIN)

Formulado por el presidente Turbay Ayala (1978-1982). En el prólogo del documento se definen sus objetivos: *“El PIN tiene básicamente dos dimensiones o dos interdependientes coordinadas de acción. Una económica y otra social. En la primera se tiene como objetivo la descentralización económica y la autonomía regional, para lo cual resulta indispensable el desarrollo de una adecuada infraestructura de vías y medios de comunicación, así como la asignación de una especial prioridad del sector energético y minero. En la segunda dimensión del plan, en su contenido social se tiene como objetivo básico el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población colombiana, en sus más destacados componentes de salud, educación y empleo”*<sup>8</sup>.

Este plan de desarrollo tampoco fue aprobado por el Congreso, por las mismas razones señaladas en los dos anteriores.

Un aporte importante a la planeación por parte de este gobierno, se dio mediante la expedición de la Ley 38 de 1981, *“por la cual se definen las normas de concertación de las fuerzas económicas y Económico y Social de que trata el art. 80 de la Constitución Nacional”*. Esta ley fue reglamentada parcialmente por el Decreto 1253 de 1983.

La ley pretendía aclarar y ampliar algunos asuntos relacionados con lo dispuesto en la reforma constitucional del 68 y el Decreto ley 1050 del mismo año (gobierno de Lleras Restrepo). En este sentido, la Ley se resume de la siguiente manera:

- a) Capítulo I: Objetivos y contenidos del Plan. *“El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social tiene como objetivos principales señalar los propósitos nacionales, establecer las prioridades sectoriales y regionales y acordar los programas de gasto público para impulsar el desarrollo nacional y regional, en*

*los órdenes económico y social. El Plan contendrá una parte general y una parte programática”*.

- b) Capítulo II: Los Organismos de Planeación. Se destaca en el art. 5° que el Presidente de la República es el máximo orientador de la planeación nacional y adelantará esa función por conducto del Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Política de Política Económica y Social – CONPES, en consulta y con la colaboración de los Ministros y del Consejo de Ministros. Se aclara en el art. 6° que los organismos gubernamentales de planeación son los dos mencionados.
- c) Capítulo III: Procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan. El proceso inicia en el Presidente de la República y el CONPES, con la asesoría de los Ministros y la activa participación del DNP, el cual es el ente encargado de dirigir y coordinar su elaboración y termina en el Congreso de la República, para ser convertido en ley. En cuanto al tiempo, el gobierno cuenta con cien días a partir de su posesión (7 de agosto), para presentarlo ante la Comisión del Plan del Congreso. Cámara y Senado lo estudian y cuentan con otros cien días para su aprobación. Si el Congreso no se pronuncia en el tiempo estipulado, el Gobierno tiene la facultad de ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.
- d) Capítulo IV: Formas de Concertación. El art. 12 señala que *“La Comisión de Análisis Económico y de Concertación y las Comisiones de Concertación que cree el Presidente de la República serán el principal mecanismo para asegurar la participación de las distintas fuerzas económicas y sociales en la formulación del Plan”*.
- e) Capítulo V: El Plan y el presupuesto nacional. Hace referencia a la estrecha relación que debe existir entre estos dos instrumentos.
- f) Capítulo VI: La Planeación Nacional, Regional y Municipal. Sobre el particular, el art. 20 señala: *“La vinculación y armonización entre la planeación nacional y la planeación regional, distrital, metropolitana o municipal, entre otros los siguientes medios: Las oficinas departamentales, municipales, distritales o metropolitanas de planeación; los Consejos Departamentales de Planeación; los programas de descentralización económica y administrativa; los Programas de inversión de las Corporaciones Autónomas Regionales y los proyectos específicos de inversión económica y social que promuevan la descentralización”*.

<sup>8</sup> Departamento Nacional de Planeación. Plan de Integración Nacional 1979-1982.

Como se observa, esta ley tuvo gran trascendencia en razón a que, por un lado le aportó al desarrollo operativo y práctico de la planeación y por otro, porque buena parte de sus contenidos fueron conservados y/o adoptados en la Constitución de 1991.

### 3.4. Cambio con equidad

Presentado por el presidente Belisario Betancur (1982-1986), planteó, como propósito general, “*Lograr el cambio dentro de un marco de equidad*”. El Plan define tres grandes objetivos<sup>9</sup>: a) *El ordenamiento del cambio social*; b) *La consolidación del desarrollo económico y*, c) *La reactivación económica*.

Al igual que los anteriores y por las mismas razones, el plan tampoco fue aprobado por el Congreso.

Durante este gobierno se realizó una importante reforma constitucional, mediante el acto legislativo N° 1 de 1986, “*Por el cual se reforma la Constitución Política*”.

El aporte fundamental de la reforma fue la introducción, en la Constitución, de la elección popular de alcaldes. Consecuentemente, el art. 3° del Acto Legislativo define: “*El artículo 201 de la Constitución Política quedará así: Los alcaldes serán elegidos por el voto de los ciudadanos para períodos de dos (2) años, el día que fije la Ley, y ninguno podrá ser reelegido para el período siguiente...*”.

Dicho Acto Legislativo fue implementado posteriormente mediante las Leyes 78 de diciembre de 1986 y 49 de diciembre de 1987.

De otra parte, se dictó una serie de normas a través de las cuales se buscaba el fortalecimiento de los fisicos municipales y territoriales, brindándoles con ello a los municipios y a las regiones la posibilidad de mejorar sus ingresos. Dentro de estas se destacan: la Ley 14 de 1983, las 3 y 12 de 1986 y la 50 de 1987.

Así mismo, el Ejecutivo fue facultado para expedir los Decretos 1222 (Código de Régimen Departamental) y 1333 (Código de Régimen Municipal), ambos en el mes de abril de 1986.

En lo referente al tema de la descentralización administrativa se expidieron las siguientes normas: La Ley 22 de 1985, “*Por la cual se dictan normas sobre el régimen administrativo de las intendencias y comisarías y*

*se dictan otras disposiciones*” y la Ley 11 de 1986 “*Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales*”.

En materia de planificación regional se dictó la Ley 76 de 1985 mediante la cual se creó la “Región de Planificación de la Costa Atlántica” y se facultó al Ejecutivo para crear otras Regiones con las mismas características, en otras zonas del país.

Como se observa a través de este cúmulo de normas, el país tuvo cambios sustanciales especialmente en materia de descentralización administrativa, se rompió de alguna manera con el viejo esquema centralista vigente durante casi todo el siglo XX.

### 3.5. Plan de Economía Social

Implementado en el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990). En su presentación, el Plan textualmente señala: “*Objetivo general del plan es progresar de modo simultáneo en el logro de crecimientos altos y sostenidos del producto y en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y regiones de menores ingresos. El Plan estima que la inversión estatal dirigida al pleno aprovechamiento del potencial humano de la Nación es la base de un nuevo patrón de desarrollo*”<sup>10</sup>.

En este sentido, el Plan define dos grandes estrategias:

- a) La estrategia de desarrollo social;
- b) La estrategia de crecimiento económico.

Siguiendo los pasos de los anteriores, el Plan tampoco fue aprobado por el Congreso.

A este gobierno le correspondió aplicar buena parte de la normatividad, que en materia de descentralización administrativa había sido puesta en marcha por la anterior administración. Para ello, el Ejecutivo expidió el Decreto 0077 de 1987, “*por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios*”, gracias a las facultades que le confirió el artículo 13 de la ley 12 de 1986. Mediante este Decreto, se replantearon y reasignaron las funciones de algunas entidades del orden nacional, trasladándole a los municipios buena parte de las actividades que estas desarrollaban: la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, aseo público y plazas de mercado; asistencia técnica agropecuaria;

<sup>9</sup> Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo Cambio con Equidad 1983-1986.

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación. Plan de Economía Social 1987- 1990.

construcción, dotación y mantenimiento de de planes de educación; las obras de urbanismo y de transporte, entre otras.

En cuanto a la Planificación Regional, el gobierno nacional dando alcance a la Ley 76 de 1985: “*Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República*”, creó además las siguientes Regiones de Planificación, las cuales en la práctica no funcionaron: La Región de Planificación de la Amazonía (Decreto 3083 de 1986), la Región de Planificación de la Orinoquía (Decreto 3084 de 1986), la Región de Planificación del Occidente Colombiano (Decreto 3085 de 1986) y la Región de Planificación del Centro – Oriente Colombiano (Decreto 3086 de 1986).

#### 4. Evolución de la planeación desde la Constitución de 1991 hasta el presente

Los acontecimientos sucedidos a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, que se tradujeron en una aguda degeneración del conflicto armado, la irrupción del narcotráfico en toda su dimensión, el surgimiento del paramilitarismo y la violencia generalizada, provocaron en el país el caos y el desconcierto, situación que indujo a las diferentes instituciones y estamentos a buscarle salidas a la crisis.

Dentro de las propuestas planteadas se destacan entre otras, la inclusión de la séptima papeleta en las elecciones de 1990, por iniciativa estudiantil y el acuerdo suscrito por los diferentes partidos y movimientos políticos que tenían cierta representatividad. Como resultado de lo anterior, el 9 de diciembre de 1990, con el aval de la Corte Suprema de Justicia, se convocó a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, mediante la cual se eligieron por votación popular a setenta delegatarios representantes de los diferentes partidos, quienes sesionaron entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, y se expide en esta fecha la Constitución Política de 1991.

Con la promulgación de la nueva Carta Política se producen trascendentales cambios en el país, especialmente en materia política y económica.

En materia económica, como se verá más adelante, mediante las reformas implementadas durante el gobierno del presidente Gaviria. En materia política, destacando especialmente lo referente a la nueva di-

námica que adquiere el tema de la participación: referendo, plebiscito, cabildo abierto, consulta popular, voto programático, revocatoria del mandato y otra serie de derechos que benefician al ciudadano.

En materia de planeación, surge un cambio trascendental, que rompe con los esquemas normativo e indicativo de los planes tradicionales impuestos hasta la fecha, dando un salto fundamental hacia un estilo de planeación más participativo y estratégico situacional. Sobre el particular, López (1992:398) hace una breve comparación: “*En términos generales se puede resumir las condiciones de la planeación normativa como aquella en la que prevalece lo teórico económico y sus modelos, que por ende, está desprovista de tácticas de acción, deteniéndose solo en una contemplación técnica de los fenómenos económicos, lo cual desvirtúa su ejecutoria en el terreno de la política. La planeación estratégica, por el contrario, se fundamenta en premisas de acción práctica que convierten a los técnicos de la planeación nacional en agentes tácticos de cada estrategia y programas del Plan*”.

En cuanto a la planeación con un enfoque más participativo, se abre la posibilidad de que la sociedad civil, representada en sus diferentes entidades y organizaciones, participe de manera directa en la formulación de los planes. Sobre el particular hace referencia el artículo 340 de la C.P., el cual se describirá más adelante.

##### 4.1. La Planeación en la Constitución de 1991 y la Ley Orgánica del Plan de 1994

En la Constitución de 1991, los asuntos relacionados con la Planeación tuvieron amplio despliegue. El Título XII, Capítulo II, se denomina “*De los Planes de Desarrollo*”. Algunos de los apartes más importantes de los artículos que componen este capítulo, se describen a continuación:

Artículo 339: “*Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional*”. Y agrega más adelante, “*Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el adecuado desempeño de sus funciones que les hayan sido asignados por la Constitución y la ley*”.

Artículo 340: “*Habrà un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades ter-*

ritoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo”. Y señala más adelante, “En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación, constituyen el Sistema Nacional de Planeación”.

Artículo 341: “El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con la participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación...”.

Artículo 342: “La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales...”.

Artículo 343: “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública...”.

Artículo 344: los organismos departamentales de planeación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley”.

Conforme a lo descrito en la Constitución, y para reglamentar y ampliar el tema de la Planeación, se expidió la Ley 152 de 1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”. Algunos de los apartes más importantes de dicha ley, se describen en seguida:

Capítulo I “Principios Generales”. El artículo 1, “Propósitos”, señala textualmente: “La presente ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación”.

El Capítulo II hace referencia al “Plan Nacional de Desarrollo”: Su conformación, contenido y presupuesto.

El capítulo III habla de las “Autoridades e Instancias Nacionales de Planeación”: Son Autoridades Nacionales de Planeación: El presidente de la República, el CONPES, el DNP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los demás Ministerios y Departamentos Administrativos. Son Instancias Nacionales de Planeación: El Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación.

El capítulo IV se refiere al “Procedimiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo”: a) Proceso de elaboración (art. 13); b) Formulación inicial (art. 14); c) Coordinación de las labores de formulación (art. 15); d) Participación activa de las entidades territoriales (art. 16); e) Presentación al CONPES (art. 17); f) Concepto del Consejo Nacional de Planeación (art. 18) y g) Proyecto definitivo (art. 19).

Los Capítulos V, VI y VII se relacionan con la “Aprobación del Plan”, la “Ejecución del Plan” y la “Evaluación del Plan”, respectivamente.

El capítulo VIII se refiere a “Los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales”: Sus contenidos y alcance.

El capítulo IX, sobre las “Autoridades e Instancias Territoriales de Planeación”.

El capítulo X, sobre los “Procedimientos para los Planes Territoriales de Desarrollo”.

El capítulo XI, de la “Planeación Regional”: Funciones especiales de las regiones de planificación en relación con el plan de desarrollo. (Artículo 47).

Finalmente, el capítulo XII sobre las “Disposiciones Generales”. (Artículo 49).

Como comentario puede decirse, que nunca antes en el país se había expedido una norma tan amplia en materia de planeación. Para destacar dos aspectos: a) El hecho de que en la formulación de los Planes de Desarrollo se abra la posibilidad de que representantes de la sociedad civil participen en su elaboración, a través de los Consejos Territoriales de Planeación, lo cual, a pesar de sus limitaciones, es un gran avance; y b) El de establecer la obligatoriedad por parte del gobernante (presidente, gobernador, alcalde), a formular y ejecutar un Plan de Desarrollo, acorde con el programa de gobierno propuesto por este cuando era candidato.

#### 4.2. El gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994)

Bajo el nuevo esquema de Planeación definido en la Constitución de 1991, el gobierno del presidente Gaviria elaboró el Plan de Desarrollo denominado “*La Revolución Pacífica*”.

En el título “*Principales características del Plan*”, este señala textualmente: “*El nuevo Plan incluye profundas transformaciones institucionales; propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado y está a tono con las nuevas corrientes mundiales en el campo económico. En esta área, dentro de una orientación de largo plazo, crea las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios, en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado. Es, ante todo, un plan que se propone elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos más necesitados de la sociedad colombiana*”<sup>11</sup>.

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, el gobierno se dio en la tarea de presentar ante el Congreso una serie de proyectos de ley, mediante los cuales se buscaba atender algunas recomendaciones propuestas por el gobierno norteamericano, en su programa denominado “*Iniciativa para las Américas*”. López (1992:181) resume tal iniciativa en los siguientes tres postulados, que tuvieron impacto en las decisiones tomadas por el gobierno Gaviria: *a) Apertura al comercio reduciendo o eliminando barreras arancelarias y subsidios; b) Apertura de las economías a la inversión extranjera, facilitando su instalación y flujo de divisas y, c) Un programa para reducir y renegociar el monto de la deuda externa de los países latinoamericanos.*

Consecuencia de lo anterior, el gobierno presentó ante el Congreso un paquete de reformas, dentro de las cuales destaca también López (1992:182): *a) Reforma Cambiaria (Ley 9ª. de 1991); b) Reforma de Comercio Exterior (Ley 7ª. de 1991); c) Reforma Financiera (Ley 45 de 1990); d) Reforma Tributaria (Ley 49 de 1990); e) Reforma Portuaria (Ley 1ª. de 1991); f) Reforma Laboral (Ley 50 de 1990); g) Reforma del sistema de vivienda (Ley 3ª. de 1991); h) Reforma de endeudamiento (Ley 51 de 1990).*

Además de los logros alcanzados por este gobierno, con la expedición de la Constitución de 1991, la cual marcó un referente difícil de igualar en épocas recientes, y adicional a ello, en cuanto al tema de la

Planeación, mediante la expedición de la Ley 152 de 1994, el énfasis de esta administración estuvo enmarcada dentro del tema de la “*Apertura Económica*”, que consistió básicamente en la desgravación paulatina de los aranceles de importación, hecho que ya venía sucediendo desde finales de la administración Barco.

En materia institucional, se hicieron algunas reformas dentro de las que se destacan, la creación del Ministerio de Comercio Exterior en 1991, la reestructuración del DNP y el DANE y la creación de la Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, entre otras.

#### 4.3. La Administración Samper Pizano (1994-1998)

Correspondió al presidente Samper aplicar con rigor las nuevas directrices que en materia de Planeación habían sido expedidas mediante la Constitución de 1991 y la Ley Orgánica del Plan. Su Plan de Desarrollo se denominó “*El salto Social*”. En el aparte de los fundamentos del Plan se señala textualmente: “*El Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental, El salto Social, busca consolidar la profunda transformación que experimenta el país y garantizar que su resultado final sea una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo económico dinámico y sostenible*”<sup>12</sup>.

El Plan se expidió mediante la Ley 188 de 1995, siendo este el primero de todos los que anteriormente se habían propuesto, en convertirse en ley de la República, atendiendo a la obligatoriedad establecida en la Constitución del 91 y a lo expuesto en la Ley 152 de 1994. No obstante, algunos de sus apartes fueron demandados ante la Corte Constitucional, la cual, después de analizar los argumentos de la demanda, emitió su veredicto favorable, declarando la constitucionalidad de la Ley.

Las estrategias del plan estaban orientadas en dos grandes frentes: Una Económica que propendía por la generación de empleo productivo y una Social, que buscaba por un lado, mejorar el nivel educativo de la población y por otro, fomentar el desarrollo de la economía solidaria y la pequeña empresa.

<sup>11</sup> Departamento Nacional de Planeación. *La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994.* (1991). Santafé de Bogotá.

<sup>12</sup> Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación. *El Salto Social, Plan Nacional de Desarrollo, Ley de Inversiones 1994-1998.*

En su proceso de formulación, el Plan tuvo por primera vez la participación de amplios sectores de la sociedad civil, gracias a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Plan.

En su ejecución, el gobierno orientó sus esfuerzos a atacar la pobreza, pero también a seguir la política aperturista de su predecesor. En este sentido el presidente Samper hizo popular la frase *“Hay que ponerle corazón a la apertura”*.

En materia de Planeación, un aporte importante de esta administración fue la expedición de la Ley 388 de 1997 *“por la cual se modifica la ley 9ª de 1989 y la ley 2ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”*.

Esta ley denominada también *“Ley de Ordenamiento Territorial”*, en su artículo 1º plantea como objetivos *“establecer los mecanismos que le permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes”*.

Busca además garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios y velar por la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

En su artículo 2º, la ley plantea tres principios básicos: a) La función social y ecológica de la propiedad; b) la prevalencia del interés general sobre el particular, y c) la distribución equitativa de las cargas y beneficios.

De otra parte, el capítulo 3º de la ley habla sobre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y las diferentes clases que se establecen:

- POT, para municipios con población superior a 100.000 habitantes
- Planes Básicos, para municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes
- Esquema de Ordenamiento Territorial para municipios con población inferior a 30.000 habitantes.

Para implementar esta ley, los gobiernos Samper y Pastrana expedieron varios Decretos Reglamentarios, los más importantes son los Nos. 151, 540, 879, 1052, 1420, 1504 y 1507 de 1998; 297 y 1599 de 1999; y, el 1547 de 2000.

Se destaca el Decreto 879 antes mencionado, el cual, junto con los artículos 23 a 29 de la ley, define el proceso de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, por parte de los municipios.

Si bien, la implementación de estos planes en el país ha tenido algunos tropiezos, especialmente en materia de formulación, concertación y adopción, su logro está en haber avanzado en materia de reforma urbana, en concebir la planeación con una visión de largo plazo y en plantear el ordenamiento del territorio urbano, con una concepción de primacía de los intereses generales, sobre el interés particular. El espíritu de la norma busca además, brindarles herramientas a los gobiernos locales, para darle uso apropiado al suelo y evitar que los centros urbanos, especialmente las grandes ciudades, sigan creciendo desordenadamente.

Los POT deben ser coherentes y complementarios con los planes de desarrollo económico y social cuatrienales. Las administraciones locales definirán las estrategias para alcanzar tales propósitos y asignar los recursos pertinentes.

#### 4.4. Gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002)

El Plan de Desarrollo del presidente Pastrana se denominó *“Cambio para construir la paz”*, el cual fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 588 de 1999, aunque dicha ley fue demandada y declarada inexecutable meses después por la Corte Constitucional, por vicios de trámite. Como consecuencia de ello, el Plan fue promulgado mediante el Decreto 955 de mayo de 2000, haciendo uso el presidente de las facultades que en este sentido promulga la Constitución en su artículo 341 y atendiendo lo señalado en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Plan.

En su contenido, el plan define *“El objetivo central del Plan de Desarrollo es la búsqueda y conservación de la paz, con el fin de ubicar al país en una senda de crecimiento sostenible en cohesión social”*. Con este objetivo en general se busca *“Promover la generación de riqueza, ofrecer incentivos para la promoción social, contribuir a la generación de una cultura de paz, mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos”*<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Departamento Nacional de Planeación. Cambio para construir la paz. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. También ver Ley 508 de 1999.

Una de las principales preocupaciones de este gobierno fue promover un proceso de paz con los grupos armados ilegales de izquierda, para buscarle una salida política al conflicto armado que viene azotando al país desde hace ya varias décadas. Los resultados son por todos conocidos, con la fracasada zona de despeje otorgada a las FARC, tema que mantuvo en vilo al país durante varios meses.

En materia de planeación, se destaca la promulgación de algunas normas referentes a la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Territorial, mencionadas anteriormente, la reforma de fondo que se le hizo al Departamento Nacional de Planeación, mediante la expedición del Decreto 1363 del año 2000 y la promulgación del *“Plan estratégico del programa nacional de desarrollo tecnológico, industrial y calidad 2000-2010”*, adjunto al Plan Nacional de Desarrollo y en cabeza de Colciencias.

#### 4.5. Las Administraciones del Presidente Uribe Vélez (2002 ...)

El presidente Uribe tomó posesión de su cargo en el año 2002, luego de haber ganado las elecciones en la primera vuelta con una amplia mayoría. Su Plan de Desarrollo se denominó *“Hacia un Estado Comunitario”*, aprobado mediante la Ley 812 de 2003.

El plan define cuatro objetivos: *a) Brindar seguridad democrática; b) Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo; c) Construir equidad social, y d) Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.*

*“El plan de desarrollo señala el camino hacia el Estado Comunitario. Un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria”<sup>14</sup>.*

La preocupación inmediata del presidente Uribe fue definir una estrategia orientada a la recuperar la confianza en el país, a través de lo que él denominó la *“Seguridad Democrática”*, columna vertebral del plan de desarrollo.

En este sentido, desplegó una ofensiva contra los movimientos insurgentes de izquierda, especialmente las FARC, e inició un proceso de paz con las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia – AUC. Para lograr su objetivo, aumentó considerablemente el presupuesto de las Fuerzas Militares y estableció un fuerte lazo con el gobierno de los EE. UU. de quien recibió su incondicional apoyo a través del denominado *“Plan Patriota”*, una continuación del anteriormente denominado *“Plan Colombia”*, iniciado al finalizar el gobierno Pastrana.

Ante la inmensa popularidad del presidente, el Congreso de la República dio trámite a la Reforma Constitucional que aprobaba la reelección presidencial hasta por un período consecutivo. Así, la carta política quedó reformada mediante el Acto Legislativo No. 2 de 2004, *“por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*. Dicho acto reformativo quedó redactado de la siguiente manera en lo referente a la reelección presidencial. El artículo 2 establece textualmente: El artículo 197 de la Constitución Política quedará así: *“Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”*.

Aprobada la reforma, el presidente Uribe es reelegido en las elecciones del 28 de mayo de 2006, con un porcentaje del 62%, iniciando su nuevo mandato el 7 de agosto del mismo año.

En esta nueva etapa, el presidente propone un nuevo plan de desarrollo denominado *“Estado Comunitario, desarrollo para todos”*.

El Plan fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 1151 de julio de 2007, *“por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010”*.

El artículo 1° define. Objetivos del Plan de Desarrollo: *“A partir de los logros obtenidos durante el período 2002-2006, en seguridad, confianza, desarrollo económico y equidad social, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 tendrá como orientación básica consolidar y continuar las directrices del Plan 2002-2006, pero con particular énfasis y prioridad en dos objetivos fundamentales: Mantener el crecimiento económico alcanzado recientemente y complementarlo con una noción más amplia de desarrollo”<sup>15</sup>.* El Plan define además cinco (5) principios fundamentales: Seguridad

<sup>14</sup> Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. También ver Ley 812 de 2003.

<sup>15</sup> Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario, desarrollo para todos. También ver Ley 1151 de 2007.

democrática, respeto a las libertades públicas, construcción de cohesión social, transparencia y respeto a la independencia de instituciones del Estado.

En esencia, este plan es continuidad del anterior. Su campo de acción sigue siendo el tema de la Seguridad Democrática, pilar fundamental de la propuesta de gobierno, en su segunda campaña presidencial.

## 5. A manera de conclusión

Como puede observarse, son significativos los avances que ha tenido el país en materia de planeación durante este largo período. Sin lugar a dudas, asistimos al desarrollo de trascendentales reformas, que poco a poco fueron implementando los gobiernos, en la medida en que las circunstancias del país iban cambiando.

En este ámbito, es importante destacar el esfuerzo realizado por algunas administraciones, en el sentido de darle cierta prioridad y relevancia al tema de la planeación. Y aquí es preciso mencionar la labor realizada por los presidentes Lleras (Alberto y Carlos), Turbay Ayala, Belisario Betancur, César Gaviria y Ernesto Samper; tal y como se puede observar en las diferentes normas expedidas en este campo, por los mandatarios mencionados.

Sin embargo, y muy a pesar de que la normatividad ha hecho énfasis en ello, se volvió costumbre, durante muchos años, que los planes propuestos por los diferentes gobiernos, a consideración del Congreso, no fueran aprobados por este, convirtiéndose así en documentos elaborados para orientar el presupuesto y como indicativos para el desarrollo de algunas acciones que en la práctica muchas veces no se llevan a cabo o no tienen continuidad en el tiempo. Lo anterior, justificado entre otras razones, en el hecho de que el gobernante está facultado para expedir el Plan por Decreto, cuando este no es aprobado por el Legislativo.

Solo en los últimos gobiernos se ha logrado que los planes de Desarrollo sean aprobados por el Congreso, situación que los ha convertido en Ley de la República. Este hecho, sin embargo, no garantiza el cumplimiento de los objetivos y las metas propuestos en dichos planes, porque los procesos de evaluación no son lo suficientemente rigurosos, a pesar de que la Constitución del 91 y la Ley Orgánica del Plan sentaron las bases para avanzar en este sentido. La evaluación oficial del Plan de Desarrollo no puede

ser objetiva, si el ente encargado de realizarla es un apéndice del gobierno, en este caso el Departamento Nacional de Planeación y en las Regiones y Municipios, las respectivas Oficinas de Planeación.

De otra parte, y sin menoscabo de las buenas intenciones que se puedan tener, es reiterativo en los documentos de cada Plan, el énfasis en las temáticas sociales y en el planteamiento de propósitos, objetivos y metas demasiado ambiciosos y que se cumplen a medias. En los contenidos del Plan - Libro son recurrentes palabras como: cambio, equidad, estrategias, desarrollo, justicia social, disminución de la pobreza, libertades, transparencia, paz, participación, distribución del ingreso, calidad de vida, inclusión social, etc. Dadas las necesidades del país, es claro que en torno a estos temas deben girar las propuestas de fondo sobre las que es necesario priorizar; sin embargo, los hechos demuestran que tales propósitos pocas veces se cumplen. Aquí, la Planeación como "proceso" debe jugar un papel preponderante, no solamente en el campo del diagnóstico, la programación y la formulación, sino además, en su ejecución, concertación, gestión, seguimiento y evaluación.

En este contexto es importante señalar también, que la gente del común poco o nada conoce acerca de la existencia de los planes. Estos son la esencia de la propuesta de gobierno, deberían tener más difusión para que la sociedad pueda expresarse y manifestar sus inquietudes, con relación a los avances o retrasos durante el desarrollo del mismo. Nuestros gobernantes muy hábilmente nos han acostumbrado a escuchar solamente los logros positivos de su gestión, utilizando como instrumento los medios de comunicación y los diferentes eventos de rendición de cuentas, siendo este el imaginario que queda en el común de la gente, porque muy contadas veces reconocen sus errores y sus fallas.

El proceso de elaboración de los planes de desarrollo debe ser ampliamente participativo y concertado. En este aspecto, aunque los Consejos de Planeación (nacional y territoriales), juegan un papel preponderante, su acción se ve limitada, porque no cuentan con las herramientas legales suficientes para actuar de manera más práctica en la toma de decisiones, dado que la norma los limita a ser órganos consultivos que aportan sugerencias, las cuales no siempre son tenidas en cuenta. El papel de la sociedad civil y las veedurías ciudadanas en el control del desarrollo y ejecución de los planes, debe ser más efectivo.

La Constitución y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establecen los parámetros para concretar la acción. Los planes deben orientar las políticas, los objetivos y las estrategias a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo. Por tal razón, la planeación en su proceso de formulación y en su ejecución, debe ser utilizada en función de definir las inversiones prioritarias y de hacer realidad en la

práctica, los cambios que el país con tanta urgencia requiere.

Es función de nuestros gobernantes, diseñar e implementar las políticas públicas necesarias para atender las crecientes necesidades que nuestra sociedad demanda, y los planes de desarrollo son una herramienta vital para avanzar en este sentido.

- Bejarano, Jesús Antonio. 1989. "La economía colombiana entre 1930 y 1945". En *Nueva historia de Colombia*, tomo V, Economía, café, industria. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A.
- \_\_\_\_\_. 1989. "La economía colombiana entre 1956 y 1958". En *Nueva historia de Colombia*, tomo V, Economía, café, industria. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A.
- Borja, Jaime Humberto. 2007. "Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana". En *Gran Enciclopedia de Colombia*. Bogotá, D. C.: Biblioteca El Tiempo.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 19 de 1958.
- \_\_\_\_\_. Acto Legislativo No. 1 de enero de 1986.
- \_\_\_\_\_. Acto Legislativo 02 de 2004
- \_\_\_\_\_. Constitución Política de Colombia de 1991.
- \_\_\_\_\_. Ley 152 de 1994.
- \_\_\_\_\_. Ley 388 de 1997.
- Departamento Nacional de Planeación. Planes de Desarrollo anteriores. <http://www.dnp.gov.co/portalweb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/>
- \_\_\_\_\_. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. "Estado Comunitario: Desarrollo para todos". <http://www.dnp.gov.co/portalweb/PND/>
- \_\_\_\_\_. 1999. Cambio para Construir la Paz. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Santafé de Bogotá: Quebecor Impreandes.
- \_\_\_\_\_. 1994. El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de Inversiones 1994-1998. Bogotá: Imprenta Nacional.
- \_\_\_\_\_. 1991. La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1991-2004. Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional. 1991.
- \_\_\_\_\_. 1975. Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional. Alfonso López Michelsen. Bogotá: Ediciones Banco de la República.
- \_\_\_\_\_. 1987. Plan de Economía Social. Virgilio Barco Vargas. Bogotá: Imprenta Nacional.
- \_\_\_\_\_. 1972. Las Cuatro estrategias. Misael Pastrana Borrero. Bogotá: Editorial Andes.
- Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. 1961. Plan General de Desarrollo Económico y Social. Alberto Lleras Camargo. Cali: Editorial El Mundo Ltda.
- Eastman, Juan Carlos. 2007. "Frente Nacional: Lleras Camargo y Valencia". En *Gran Enciclopedia de Colombia*. Bogotá, D. C.: Biblioteca El Tiempo.
- López, Luis Fernando. 1992. "Intervencionismo de Estado y economía en Colombia". Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Lleras Restrepo, Carlos. 1989. "La obra económica y fiscal del liberalismo". En *Nueva Historia de Colombia*, tomo V, Economía, café, industria. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Melo, Jorge Orlando. 1991. Las reformas liberales de 1936 y 1968: Progreso social y reorganización del Estado. *Revista Credencial Historia*, No. 13: 8-11.
- Morcillo, Pedro Pablo. 2000. La planeación en Colombia: Historia, derecho y gestión. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez – Universidad Piloto de Colombia.
- Ocampo, José Antonio (Comp.). 1996. *Historia Económica de Colombia*. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República.
- Perry, Guillermo. 1972. "Introducción al estudio de los planes de desarrollo en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo.
- Restrepo Velásquez, Juan Carlos. El desarrollo en Colombia: Historia de una hegemonía discursiva. *Revista Lasallista de Investigación*, 27-36.
- Urrutia, Miguel. 2007. "La planeación y los órganos de decisión económica". *Gran Enciclopedia de Colombia*. Bogotá, D. C.: Biblioteca El Tiempo – Círculo de Lectores. Economía 1. Pp. 201-224.

para citar el presente artículo:

Estilo Chicago autor-fecha:	Estilo APA:	Estilo MLA:
Grosso Rincón, Carlos Arturo. 2009. Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 37 (51): 39-58.	Grosso Rincón, C. A. (2009). Metamorfosis de Bogotá, D. C. Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. <i>Administración &amp; Desarrollo</i> , 37 (51), 39-58.	Grosso Rincón, Carlos Arturo. "Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia." <i>Administración &amp; Desarrollo</i> 37.51 (2009): 39-58.