
EVOLUCION DE LA PLANEACION DEL DESARROLLO COLOMBIANO: UNA APROXIMACION TEORICA

HUMBERTO FRANCO GONZALEZ

SINTESIS

La planeación del desarrollo ha sido uno de los principales instrumentos de la política económica, con el que han contado los gobernantes para presu- puestar, orientar y ejecutar las tareas que condu- cirían al objetivo terminal de su administración: el logro de mejores condiciones de vida para toda la comunidad.

Colombia, desde largos años atrás, ha adoptado este mecanismo y hoy, cuando nos aprestamos a recibir un nuevo plan de desarrollo, **El Salto Social**, del que ya se conocen algunos apartes, nuevamente el tema de la planeación vuelve a tomar un gran auge.

INTRODUCCION

Muchas son las expectativas que ha generado la nueva administración que recién comienza a regir los destino de nuestro país; su anuncio de un gran **Acuerdo Social de productividad, precios y salarios** como mecanismo anti-inflacionario y como instrumento bandera de su programa económico y social, invita a reflexionar no sólo sobre la posibili- dades de lograr el mismo sino, también, sobre el cambio que, inevitablemente ocasionaría sobre la tendencia neoliberal que caracterizó al mandato del presidente Gaviria Trujillo.

Ha sido precisamente este nuevo viraje de la política económica, el objetivo del presente trabajo, ya que el sistema de planificación y, consecuentemente la realización de los planes de desarrollo, no sólo ha nacido de una inspiración que tiene como soporte la realidad social, política y económica de un país , sino que también obedece en gran medida a la inclina- ción teórica que, tanto el administrador de turno como su equipo de colaboradores, pudieran tener en un momento determinado.

Desde esa perspectiva, es importante tener pre- sente que la vocación ideológica que caracterice a los planificadores de la política económica, también ha sido el resultado de las tendencias internaciona- les que algunos gobiernos e instituciones multi- laterales y de pensamiento económico y social han inculcado como derroteros adecuados cuando se tiene la urgencia, por parte de los países en vía de desarrollo, de superar un estado de atraso y postración económica que ha redundado en inadecuadas condiciones de vida para sus pobladores.

El sistema de planificación de colombia, no se ha constituido en la excepción; como se notará en el transcurso de este escrito, la evolución de la

HUMBERTO FRANCO GONZALEZ. Profesor Depar- tamento de Economía. Especialista en Finanzas, Universidad EAFIT.

planeación del desarrollo del país ha dependido, en gran medida, del comportamiento, estructura y desenvolvimiento de la filosofía que enmarca el desarrollo de los distintos países del orbe y, en especial, de sus principales aliados comerciales y financieros.

En esa dirección no se pretende, aquí, presentar una evaluación detallada de los resultados que, con base en un determinado programa de desarrollo, haya obtenido la administración imperante en el período al que correspondiera el mismo; tampoco se tratará de sentar cátedra sobre las diversas técnicas que en materia de planificación se pudieran utilizar.

La tesis, que en este trabajo se tratará de contrastar, es la de que en la elaboración de los derroteros de la política económica y social del país ha sido mayor la influencia de las instituciones y organismos internacionales de la que, en principio, el lector desprevenido podría imaginar.

Para el logro del objetivo planteado, el artículo ha sido dividido en tres apartados, ya que en esta forma se facilitaría la comprensión de él y, además, se allanaría el camino para la obtención de la meta fijada.

En efecto, en el primer apartado se muestra que, si bien el auge de la planeación del desarrollo se expande hacia mediados del presente siglo, antes, inclusive desde el período de la colonia, ya existía cierta inclinación a seguir el camino planificador como marco de la administración del país.

El segundo tema hace referencia a la incidencia de la aparición del intervencionismo de Estado en la actividad productiva nacional, y su efecto sobre la evolución de las instituciones que han marcado la pauta en la actividad planificadora del país.

Además, describe los diferentes documentos que caracterizaron el despegue del proceso de planeación en Colombia. En él se podrá visualizar claramente la incidencia que diferentes organismos internacionales tuvieron sobre el mismo.

En tercer lugar, el documento analiza el posible cambio que se pudo presentar en la elaboración de los planes de desarrollo, cuando la misma se asimiló con los programas de gobierno de las administraciones de turno. Al igual que para los apartados anteriores este punto se pudo seleccionar

porque los cambios en las tendencias de la planificación nacional han tenido origen en algún momento de nuestra historia.

Para terminar, el artículo resume las más importantes conclusiones, las que a juicio, de algunos de sus colaboradores, serían válidas de resaltar; de igual manera, en la parte final se encontrará una reseña bibliográfica que le permitirá, al lector interesado, profundizar los planteamientos que aquí se esbozan y que considere pertinentes para análisis posteriores.

I. GENESIS DE LA PLANEACION NACIONAL

Si bien el proceso de la planeación económica y social del país adquiere mayor preponderancia a partir de mediados de la presente centuria, el mismo no fue, entonces, una novedad dentro del sistema socio-económico nacional; luego se puede señalar que, desde el mismo período de colonización, los administradores públicos que han orientado nuestro país han formulado una serie de programas que, de una u otra forma, se han orientado hacia el logro de mejores condiciones de vida para la sociedad colombiana.

Valdría la pena citar, desde este punto de vista, algunos trabajos que marcaron un hito como inicios en el sendero de la planeación económica nacional. En efecto, el documento titulado **Relaciones de Mando de los Virreyes de la Nueva Granada**, y en el que se muestra un sucinto diagnóstico y un plan para el desarrollo del país, al igual que en el **Plan de Colonización Agrícola en las Indias**, elaborado por Fray Bartolomé de las Casas en 1518 con carácter decenal, se dejan entrever intenciones claras de enmarcar el derrotero de la administración del país, en documentos a los que se deberían ceñir quienes aspiran a tomar las riendas del país.

Esa tendencia fue continuada luego, en el período de independencia, por Antonio Nariño ⁽¹⁾ y Jorge Tadeo Lozano, quienes elaboraron trabajos referentes al proceso de administración de la comarca y al problema del desempleo, respectivamente.

(1) El documento realizado por Nariño, se conoce con el nombre de **Ensayo sobre un nuevo plan de administración en el Nuevo Reino de Granada**. Citado en Diario La República, febrero 28 de 1992. También son referenciados en este periódico, los trabajos que se mencionan hasta el segundo capítulo del presente artículo.

Ya en los albores de la República, Simón Bolívar expide un decreto para crear las juntas de agricultura y comercio, con la tarea de estudiar la situación económica de esos sectores y procurar algunas alternativas de solución. Hacia 1861 el **Programa de Acción Gubernamental**, ensayo escrito por José María Samper, admite una cierta intervención gubernamental en las actividades productivas, y él mismo rechaza, en cierta medida, las dos posturas extremas existentes en el momento: de un lado, la de quienes preconizan un sistema de corte liberal clásico y, del otro, la de quienes pregonan las posiciones socialistas del momento.

La República en América Española fue la obra que mostró un estilo de manejo económico y administrativo, similar al que ha conducido al éxito al pueblo Japonés; este documento analiza las causas que llevaron al fracaso los programas de corte clásico en las nacientes repúblicas latinoamericanas; en él se nota una mayor inclinación hacia el intervencionismo de estado y se abandona marcadamente, el hasta entonces famoso enfoque Smith-siano del **Laissez-faire**; su autor, Sergio Arboleda, hace entonces, por la misma época del escrito de José María Samper, uso de la planeación como estrategia fundamental de todo buen sistema político.

El presente siglo tiene un comienzo con tendencia planificadora en el país: inicialmente se debe citar el documento elaborado por Alejandro López en 1922, titulado Problemas Colombianos, que bien pudiera ser considerado como pionero de la planeación económica; en segundo lugar, valdría la pena señalar el trabajo, **Interrogantes sobre el progreso de Colombia**, que da un fundamento de gran fortaleza al proceso de planeación colombiano, ya que centra su análisis en la teoría antropogeográfica y su aplicación a la realidad nacional.

II. INSTITUCIONALIZACION DEL INTERVEN- CIONISMO DE ESTADO Y SU INCIDENCIA EN LA PLANEACION NACIONAL

La intervención del Estado en la Economía quedó materializada en 1936 cuando, en la constitución de ese año, se dio poder al ente gubernamental para racionalizar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y, además, para proteger los derechos de los trabajadores ⁽²⁾.

(2) Ocampo, José Antonio. La Consolidación del Capitalismo Moderno. En: **Historia Económica de Colombia**, Bogotá. p. 299.

El presente siglo tiene un comienzo con tendencia planificadora en el país: inicialmente se debe citar el documento elaborado por Alejandro López en 1922, titulado **Problemas Colombianos**, que bien pudiera ser considerado como pionero de la planeación económica.

Pero fue en 1945 cuando apareció por primer vez, en la constitución nacional, el concepto de planeación; en efecto, allí se estableció que sería el congreso de la república el encargado de realizar los planes y programas para el fomento de la economía nacional; correspondería, entonces al estado, la dirección de la actividad económica del país a través de la planificación, hecho que fue ratificado luego, en la reforma constitucional de 1968 ⁽³⁾.

Institucionalmente hablando, la nueva faceta de la planificación económica se inicia en 1958 con la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicas y con la posterior inauguración del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES; las funciones de estos dos organismos, aunque claramente delimitadas, tienen un objetivo en común: el desarrollo de la economía colombiana.

Mientras el DNP tiene a su cargo la aprobación de la inversión extranjera, la participación en las decisiones de inversión pública y las recomendaciones en materia tarifaria de los servicios públicos, entre otras funciones, al CONPES le compete la participación en la formulación de la política económica y social general, el estudio de los aspectos referentes a los programas sectoriales, regionales y urbanos, además de su injerencia en la política de endeudamiento externo y de inversión foránea ⁽⁴⁾.

(3) Ocampo, José Antonio. La consolidación del capitalismo moderno. En: **Historia Económica de Colombia**. Bogotá, p. 299.

(4) **Decreto No. 627 de 1974**. Capítulo I.

Es evidente la gran influencia de los organismos externos en la planeación del país: entidades como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, las misiones LEBRET y OIT, realizaron varios estudios sobre las condiciones de desarrollo nacional, por sugerencia previa de los gobiernos de turno; fue así como en los veinte años siguientes a la posguerra, se elaboró una serie de documentos, la mayoría de los cuales fue inspiración de las instituciones antes mencionadas ⁽⁵⁾.

Sus características generales no distan mucho de las que hoy rodean a los planes recientes del desarrollo económico del país: sus peculiaridades teóricas se encuentran dentro de modelos de desarrollo que optan, ya sea por el impulso a algunos sectores líderes jalonadores del crecimiento, o por tendencias de desarrollo hacia adentro, por aspectos estabilizadores, o por campañas agresivas de inversión sobre un conjunto de industrias productoras, sobre todo de bienes de consumo masivo, dada la composición del ingreso nacional y su posibilidad de demanda efectiva.

Sus diagnósticos concluyen, casi siempre, en la imperiosa necesidad de un importante flujo de financiamiento externo; aquellos que contienen proyecciones cuantitativas se centran en la visualización de los requerimientos de divisas, ahorro y financiamiento del gasto público que permitirían el logro de los objetivos de crecimiento y, de empleo propuestos ⁽⁶⁾.

Llama poderosamente la atención que, con excepción del plan decenal, son planes de corto plazo, cuando él desarrollo supone períodos de tiempo relativamente laxos, pues el mismo exige cambios profundos y premeditados, tanto en la infraestructura productiva de un país, como en la institucional, política y social ⁽⁷⁾.

(5) Bases 1950, informe 1951, Estudio Le Bret 1958, Plan Decenal 1961, Operación Colombia 1961, Planes 69, Informe OIT 1970, Plan 70 y Guías 1971, fueron los trabajos de mayor resonancia en el período 1950 y 1970.

(6) Perry, Guillermo: **Introducción a los Planes de Desarrollo en Colombia**. En: *Lecturas Sobre Desarrollo Económico Colombiano*. Fedesarrollo, 1978.

(7) Sunkel, Oswaldo y Pedro Paz. **El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo**, p. 24

La intervención del Estado en la Economía quedó materializada en 1936 cuando, en la constitución de ese año, se dio poder al ente gubernamental para racionalizar la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y, además, para proteger los derechos de los trabajadores

Como aspectos generales de los diagnósticos detectados en los trabajos realizados entre 1950 - 1970, vale la pena citar los siguientes, porque cualquier semejanza con la realidad actual, pareciera una coincidencia: cuellos de botella en la infraestructura física -transporte y energía eléctrica-, deficiente infraestructura social, dualismo del sector agrario, deficiencia en la demanda externa, escasez de divisas e insuficiencia de ahorro, ineficiente administración pública y equivocados manejos monetarios ⁽⁸⁾.

Para terminar este apartado, es pertinente resaltar la ausencia de políticas de largo plazo, como las de población y conservación del medio ambiente las que, como bien es sabido, tienen una alta incidencia sobre el desarrollo sostenible, tan enfatizado en el mundo contemporáneo.

III. PLANES DE DESARROLLO VS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

Desde 1970 los planes de desarrollo se han asimilado con los programas de gobierno correspondientes a las administraciones que en el momento han orientado los destinos de la nación; por la estructura de estos documentos se hace evidente su inclinación teórica, aunque no sobra reiterar que el carácter altamente subjetivo de la Política Económica, también se ha reflejado en los derroteros seleccionados para la programación y ejecución de la misma.

El período de análisis que aquí se tratará comienza, desde luego, en 1970 y se prolonga hasta nuestros días, cuando nos encontramos en el umbral del nuevo plan de desarrollo, que en el momento está en la fase de elaboración.

(8) Perry, Guillermo. Op. Cit. p. 273-319

Con un diagnóstico basado, sobre todo, en una latente escasez de capital y el círculo vicioso de pobreza que la misma implica, además de factores obstaculizantes del desarrollo como la poca movilidad de recursos productivos, sobre todo de la fuerza de trabajo, y la abundancia de mano de obra no muy calificada, se elaboró el plan de desarrollo económico y social. **Las Cuatro Estrategias**, que correspondería a la vigencia administrativa del entonces presidente de la República, doctor Misael Pastrana Borrero.

Fueron, entonces, la teoría estructuralista de la CEPAL, la posición de Ragnar Nurkse y la de Arthur Lewis, las bases teóricas que sirvieron como apoyo para la elaboración del diagnóstico, con las características que ya fueron mencionadas⁽⁹⁾; esos argumentos, aunados a la situación económica y social del país, propiciaron una visión más técnica que permitiría optar por un camino más adecuado hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad colombiana.

El planteamiento del desarrollo desequilibrado⁽¹⁰⁾, cuya base es la teoría de los sectores impulsores, es el seleccionado por el equipo económico de Pastrana, como la estrategia más indicada del desarrollo.

Emulando en alguna forma el planteamiento que veinte años atrás hiciera Lauchlin Currie en su **Operación Colombia**, donde el énfasis se centró en la creación de nuevos empleos a través del desarrollo urbano y la construcción, programa que implicaría mayor esfuerzo en los campos de vivienda, servicios públicos y educación en las ciudades más

importantes⁽¹¹⁾, Las Cuatro Estrategias selecciona como sectores impulsores el de desarrollo urbano y construcción, y el sector exportador.

Estas estrategias se complementaron con las de aumento en la productividad agrícola para mejorar el ingreso de los agricultores y facilitar la competencia en los mercados internacionales y con la mejor distribución del ingreso, mediante sistemas progresivos de impuestos y con la mejora de los servicios sociales para disminuir las diferencias en los niveles de ingreso de la población⁽¹²⁾.

Es evidente la gran influencia de los organismos externos en la planeación del país: entidades como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, las misiones LEBRET y OIT, realizaron varios estudios sobre las condiciones de desarrollo nacional, por sugerencia previa de los gobiernos de turno.

La estrategia económica basada en la construcción permitió la adopción de un mecanismo relativamente novedoso en el sector financiero del país; la unidad de poder adquisitivo constante UPAC, fue el elemento seleccionado en el mencionado sector porque él mismo ofrecería rentabilidades reales a los ahorradores, mediante el mecanismo de la corrección monetaria y de esta forma, se podría focalizar ahorro privado hacia las nacientes corporaciones de ahorro y vivienda, que serían las encargadas de financiar los programas que, en esta materia, se tenían previamente estipulados.

Por su parte, la política de incremento de la productividad agrícola apuntaba, más, a la consolidación del desarrollo capitalista en el campo; si a esto se agrega la estrategia exportadora que se orientaba

(9) Para una visión más detallada de los comentarios teóricos a los que aquí se está haciendo referencia, véase en Lecturas Sobre Desarrollo Económico, selección de Guillermo Ramírez, **La magnitud del mercado y el estímulo a la inversión** de Ragnar Nurkse, y **Desarrollo Económico con oferta ilimitada de mano de obra**, de Arthur Lewis. p. 239-250 y p. 261-282 respectivamente.

El planteamiento cepalino puede ser profundizado en **La teoría del subdesarrollo de la CEPAL**, de Octavio Rodríguez, en Revista Comercio Exterior, Diciembre de 1980.

(10) Hirschman, Albert. **El crecimiento equilibrado una crítica**. En: Lecturas Sobre Desarrollo Económico, Selección de Guillermo Ramírez. p.254.

(11) Currie, Lauchlin. **Ensayos sobre Planeación**. 2. ed. Bogotá. Editores tercer mundo. 1965. p. 42.

(12) Departamento Nacional de Planeación (D.N.P). **Las cuatro estrategias**, Bogotá, 1972.

hacia los grandes productores y exportadores del agro en el país, dada la estructura del sector externo nacional, no cabría la menor duda de que la intención antes señalada sería el objetivo de fondo para el sector.

Para cerrar la brecha, fue el documento de planeación que continuo la nueva era que en esta materia recién se iniciaba; su propósito general versó sobre la necesidad de adecuar nuestro crecimiento económico a la generación de empleo y producción, pero en forma especial en las zonas rurales del país.

Este plan de desarrollo cubrió el período presidencial de Alfonso López Michelsen y, en él, fácilmente se pueden observar dos claras tendencias: por un lado, las políticas que apuntan al crecimiento económico con tendencias estabilizadoras y por el otro, las relacionadas con la cuestión agraria ⁽¹³⁾.

Si nos detenemos un poco en la estructura de la política encaminada a la regulación del crecimiento económico con criterios de estabilización, se puede aseverar que dentro de la nueva era de la planeación del desarrollo en el país, se alcanza a detectar una nueva tendencia; el inicio de la adopción gradual de las nuevas tesis liberalizantes de la ortodoxia neoliberal: nos empezábamos a separar de lo que había sido una tradición de aproximadamente treinta años de alto intervencionismo y de promoción deliberada y preferencial de la industrialización por sustitución progresiva de importaciones.

Como lo anota Jorge Méndez Munevar en su texto **Efectos Sociales de la Apertura en Colombia**: el país no podía ser la excepción a la adopción de los planteamientos neoliberales, difundidos por **jóvenes brillantes** entrenados en las mejores universidades norteamericanas.

Ya en enero de 1972, con el acuerdo de Chicoral, se había iniciado el desmonte de la Reforma Agraria como instrumento de política para el desarrollo integral del sector ⁽¹⁴⁾; **Para Cerrar la Brecha, y como una nueva estrategia sectorial hacia el logro del otro objetivo fundamental del plan,**

(13) Departamento Nacional de Planeación. (D.N.P.). **Para cerrar la brecha**. Plan de Desarrollo Social y Regional 1975 - 1978. Bogotá, 1975.

(14) Ocampo, José Antonio. Op. Cit. p. 297.

adoptó el programa denominado Desarrollo Rural Integrado -DRI-, el que sería coordinado con el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN-, sobre la base del reconocimiento de las potencialidades participativas del campesinado en el abastecimiento alimenticio del país ⁽¹⁵⁾, como los principales instrumentos del impulso al agro nacional.

En general, es válido señalar que, como elementos teóricos implementados en el plan de desarrollo, **Para Cerrar la Brecha**, las decisiones ortodoxas -tales como la eliminación de subsidios, la supresión los controles de precios, las disminuciones arancelarias y de restricciones cuantitativas a las importaciones y la liberación de las tasas de interés- y la intención del Estado de participar en la transformación y reactivación del sector agropecuario doméstico (mediante el fortalecimiento tecnológico y la promoción de exportaciones), permiten enmarcar el nombrado plan, dentro de tesis que combinan elementos de mercado -neoliberalismo-, con un reducido intervencionismo de Estado.

Fueron, entonces, las tesis del profesor McKinnon, que en ese período empezaban a resonar en los países de América Latina, bajo el patrocinio del Banco Mundial, las que comenzaron a socavar la estructura cepalina que ya había alcanzado cierto arraigo en el concierto nacional; en efecto, el papel protagónico que toma el sector financiero como movilizador de recursos entre los sectores productivos del país, el anuncio de liberación de la tasa de interés y la disminución del crédito extrabancario son realizaciones que permiten plantear la citada aseveración.

La presidencia de Julio César Turbay Ayala eligió como derrotero de su programa económico y social el **Plan de Integración Nacional**, el que de manera bien marcada continúa implementando los postulados de McKinnon ya que su tendencia es la de crear y mantener un ambiente macroeconómico propicio para que las fuerzas del mercado actúen con la mayor libertad posible.

Este plan definió principalmente cuatro objetivos: el desarrollo de la infraestructura de transporte y de comunicación, el impulso del sector energético y

(15) Gutiérrez Rozo, Orlando. **Curso Básico de Política Económica**. ESAP. Bogotá, Noviembre de 1988. p. 170.

minero, la descentralización económica y regional y, por último, el desarrollo de una política social ⁽¹⁶⁾. El diagnóstico mostraba que se había crecido con base en una serie de polos de desarrollo y que ya era necesario tener un mercado nacional integrado, para que todas las regiones del país tuvieran la oportunidad de realizarse; plantea, además, la necesidad de ampliar y mejorar la infraestructura vial y de comunicaciones, hecho que se ciñe de manera clara a la insinuación de Ragnar Nwrkse.

La teoría propuesta por este autor dice que una de las formas de ampliar el tamaño del mercado y con ella el estímulo a invertir, sería el mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones de los países, porque de esta manera no sólo se integrarían mercados aislados sino que, también, se disminuirían los costos de transporte; la ampliación de la magnitud del mercado por esta vía, hace referencia a las **Economías Externas** comentadas por Nwrkse ⁽¹⁷⁾.

Ahora bien, el impulso al desarrollo del sector energético y minero nació de las condiciones imperantes en el mercado mundial en estos renglones, ya que se tenía gran inestabilidad en los suministros y existían, además, las perspectivas de su agotamiento en otras regiones del mundo.

Sumada a la situación anterior, **el diagnóstico del PIN identificó una gran dificultad energética en el corto y mediano plazo en el país, hecho que hacía inaplazables grandes inversiones del Estado en este campo.**

Sintetizando, los objetivos de la inversión pública para el cuatrenio 1979 - 1982 se centraron, de manera especial, en los sectores energético, minero, de transporte y de comunicaciones, al pretender una integración y un aumento de la competitividad del mercado nacional -vía reducción de costos-, además de las inversiones necesarias para la nueva política social y para el proceso de descentralización económica y de autonomía regionales ⁽¹⁸⁾.

(16) Departamento Nacional de Planeación. **Plan de Integración Nacional, PIN. 1979 - 1982**, Bogotá, 1979.
Para una visión más detallada véase además, Documento El Mundo No. 9. Agosto 8 de 1990, **Aspectos generales del PIN.**

(17) Nwrkse, Ragnar. Op. Cit. p. 243.

(18) Véase en Revista Nueva Frontera, Junio 9/1980. **El Plan de Integración Nacional.** p. 7-9

La administración del doctor Belisario Betancur se constituyó, de alguna manera, en el principal escollo del proceso liberalizante que se había iniciado en el gobierno de López; en efecto, en ella se rescata el papel del Estado como agente promotor del desarrollo del país, con un proceso de reactivación económica, porque el diagnóstico registrado mostraba un panorama deprimente, de grandes desequilibrios y de depresión en todos los frentes de la economía.

En este sentido se buscó, como objetivo de corto plazo, la reactivación económica, acudiendo nuevamente y como en las cuatro estrategias, a la política de vivienda como estrategia reactivadora, la que sería posible a través de las relaciones intersectoriales que conducirían al logro de efectos multiplicadores en la demanda agregada ⁽¹⁹⁾.

La construcción sería el sector jalonador del resto de renglones económicos, ya que presenta encadenamientos hacia adelante y encadenamientos hacia atrás ⁽²⁰⁾.

Nuevamente, entonces, la teoría del sector líder de Albert Hirschman, que fuera asumida por primera vez para el país por Lauchlin Currie, es retomada como la estrategia que seguiría el manejador de la política económica; la puesta en marcha de esta política significaría que el Estado asumiría una serie importante de funciones, complementarias de las fuerzas de mercadeo.

Pero el cambio de administración significó de nuevo, en el cuatrenio siguiente, la adopción del proceso de liberación de la economía colombiana iniciada en la administración López.

El programa se propuso, como objetivo fundamental, el de lograr un crecimiento alto y sostenido para mejorar la calidad de vida de la comunidad de menores ingresos; el Estado sería el orientador del cambio social propuesto y del objetivo de alto creci-

(19) D.N.P. **Plan Cambio con Equidad.** Bogotá, 1983.
Véase además: Martínez, María Mercedes de. **Fundamentos y Estrategias Centrales del Plan de Desarrollo 1987 - 1990.** En: Revista Economía Colombiana. No. 195 -196 Julio - Agosto de 1987. p. 9-14.

(20) Giraldo, Fabio. **La construcción, la vivienda y su importancia macroeconómica.** En: Revista Camacol, No. 30, Marzo de 1987.

miento, lo que implicaría una campaña agresiva de inversiones tanto públicas como privadas en diversos sectores de la economía.

La teoría del crecimiento equilibrado de Nwkrse como estrategia es seleccionada como el marco teórico que caracterizaría la política elegida por el plan; sin embargo, ***el recetario propuesto por el Fondo Monetario Internacional -FMI- como derrotero para el ajuste macroeconómico del país, permite visualizar en la política económica de la administración Barco, los tintes de la ortoxia neoliberal.***

El PES, **Plan de Economía Social** sería pues el documento que caracterizaría al **gobierno del cambio social**, donde existiría una estricta coherencia entre sus tres principales estrategias: la de crecimiento, la de desarrollo social, y la del manejo macroeconómico de corto plazo ⁽²¹⁾.

La Revolución Pacífica ⁽²²⁾, ***es el fiel reflejo de la materialización del modelo de desarrollo neoliberal, donde las fuerzas del mercado relegan a planos secundarios el protagonismo del Estado como ente regente de la actividad económica***, cuyas bases fueron los planteamientos estructuralistas que caracterizaron a las economías Latinoamericanas desde mediados del siglo.

El **Revolcón Normativo** propició la entrada en vigencia de la ideas librecambistas de Adam Smith, las que traerían con sígo la autonomía de los individuos y del sector privado en todo lo relacionado con el mercado y la distribución de los recursos productivos.

La justificación conceptual del plan se basó en los avances recientes de la teoría del desarrollo, donde el comercio internacional, la libertad del mercado, los cambios institucionales, la infraestructura, la educación y los cambios tecnológicos juegan un papel determinante, lo

que significaba, entonces, el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones donde se valoraba en gran medida el papel activista del Estado, el rol reactivador del gasto público, el proteccionismo a ultranza y la estrategia de los sectores líderes como políticas adecuadas de crecimiento y desarrollo económico.

En suma, se podría aseverar que la planeación del desarrollo del presidente César Gaviria se centra fundamentalmente en las teorías pregonadas por Walter Eucken desde la Escuela de Friburgo en Alemania ⁽²³⁾, las que, al igual que el intervencionismo de Estado pregonado por John Maynard Keynes, surgieron como alternativas para superar la crisis económica de los 30's.

La administración Samper que recién comienza da un viraje al enfoque anterior, por considerar más importante, para el desarrollo, la acción dirigida de la economía que el libre cambio clásico de Smith; no significa esta apreciación que de entrada se estén descartando de plano algunos argumentos neoliberales que ya se han establecido en el pensamiento económico colombiano.

Aquí se plantea que **El Salto Social**, como será denominado el plan de desarrollo de Ernesto Samper P., poseerá como estrategias de desarrollo económico y social elementos que combinan políticas de libre mercado -continuación de la modernización económica-, con intervencionismo estatal, al plantearse cierto retorno a la gradualidad de la apertura y alguna consideración con sectores que como el agrícola, aún no logran consolidar su estructura productiva y, además, se ven acechados constantemente por la competencia desleal de sus afines internacionales.

Samper es claro y contundente en manifestar que, **La base central del plan del Salto Social**, será la generación de nuevos empleos productivos a través del impulso del sector exportador, el apoyo a las microempresas, el aumento de la inversión social en salud, educación y vivienda, la construcción de infraestructura y la reactivación del sector agrícola ⁽²⁴⁾.

(21) D.N.P. **Plan de Economía Social**, Bogotá, 1987 - 1990.
Véase también **Un análisis del plan de economía social 1987 - 1990**. En: Revista Economía Colombiana. No. 199-200, Noviembre - Diciembre de 1987.

(22) D.N.P. **Plan de Desarrollo, La Revolución Pacífica**, Bogotá, 1990.

(23) Giersch, Herbert. **Neoliberalismo, Socialismo Liberal y Economía Social de Mercado**. En: Revista Nuevas Fronteras Académicas. Vol. I. No. 2. marzo de 1991. p. 44 - 47.

(24) Portafolio, Martes 9 de Agosto de 1994. Reproducción de algunos aportes del discurso de posesión del presidente Samper.

Para finalizar es pertinente anotar que desde la anterior perspectiva, teóricamente hablando, el citado plan que en el momento está en proceso de elaboración, se encuentra bajo la lente del planteamiento Neoestructuralista ⁽²⁵⁾ porque como se señalaba anteriormente, él mismo implementa estrategias de libre mercado con intervencionismo de Estado.

V. CONCLUSIONES

Sintetizando, podría anotarse que en Colombia, al igual que en muchos países del mundo que han atravesado las diferentes fases del desarrollo, la planeación se convirtió en uno de los principales instrumentos conductores de sus políticas de crecimiento y evolución hacia el desarrollo.

Pero, como se pudo visualizar en el transcurso del documento, no han sido sólo las condiciones imperantes, en su momento en el país, los factores determinantes del estilo de planeación adoptado sino que también, la inserción de los gobiernos e instituciones internacionales convocados o no, ha sido un elemento determinante en la orientación que se le ha pretendido dar a los diferentes derroteros elaborados como caminos adoptados para el desarrollo socio-económico nacional.

Entidades académicas, gubernamentales y de financiamiento externo, además de diversas misiones internacionales siempre, y sobre todo desde los años 50's, han tenido una injerencia determinante sobre las instituciones del país a las que se les ha encomendado la elaboración de los diferentes programas de desarrollo, casi hasta el punto de imponer, en algunos casos, sus propios criterios.

La preferencia por uno u otro punto de vista ha implicado, la existencia de una concepción determinada del fenómeno que caracterizó, en un momento determinado, a la situación reinante en el país; esa posición apriorística ha sido, en cierta medida, producto del estado ideológico y analítico, no sólo de los planificadores de turno sino, también, de sus inmediatos consejeros.

Hoy, cuando estamos ad portas del **Salto Social**, notamos que, y en buena hora para algunos sectores productivos como el agrícola, nuevamente la política económica, y en este caso la de Samper, será soportada sobre una concepción más intervencionista que la de Gaviria, para iniciar la era Neoestructuralista en el país.

VI. BIBLIOGRAFIA

- Currie, Lauchlin. *Ensayos Sobre Planeación*. 2. edo. Bogotá, Tercer Mundo, 1965. 225p.
- DNP. *Las Cuatro Estrategias*, Bogotá, 1972.
- DNP. *Para Cerrar la Brecha*, Bogotá, 1975.
- DNP. *Plan de Integración Nacional*, Bogotá, 1979.
- DNP. *Plan Cambio con equidad*, Bogotá, 1983.
- DNP. *Plan de Economía Social*, Bogotá, 1987.
- DNP. *La Revolución Pacifica*, Santa Fé de Bogotá, 1991.
- El Mundo. *Aspectos Generales del PIN 1979 - 1982*. Documentos El Mundo No. 9. Agosto 8 de 1990.
- Fedesarrollo. *Un Análisis del Plan de Economía Social 1987-1990*. En: *Revista Economía Colombiana*, Nos. 199-200, Noviembre - Diciembre de 1987.
- Naciones Unidas. *Planificación del Desarrollo Económico*. Nueva York, 1963.
- Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*. 3. edo, Bogotá, Siglo XXI Editores - Fedesarrollo. 1991. 299p.
- Perry, Guillermo. *Desarrollo Institucional de la planeación en Colombia*. Bogotá, Fedesarrollo. 1993.
- Perry, Guillermo. *Introducción al estudio de los planes de Desarrollo en Colombia*. En: *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, Bogotá, Fedesarrollo, 1978.
- Tinbergen, Jan. *La Planeación del Desarrollo*. México, Fondo de Cultura Económica. 1963.

(25) Para una ampliación del concepto neoestructuralista, consultese **Neoestructuralismo versus Neoliberalismo en los 90's**. En: *Revista Foro*. No. 19, Diciembre de 1992. p. 22-42.