

### 1.3. PLANEACION ECONÓMICA

La planeación es la forma de hacer las cosas mediante la organización, y en el ámbito público, es resolver como compromiso estatal, los problemas sociales y económicos que los mercados libres no pueden afrontar ni solucionar. (López Garavito, 1992)

Según Mantener (1967) es la selección cuidadosa de fines y medios para alcanzarlos. Para Calderón (1998), se puede explicar cómo una intervención del Estado dirigida a ordenar el desarrollo de la actividad económica y social, mediante la escogencia de un conjunto de alternativas para realizar los objetivos y las metas deseadas, con el mínimo de costo social, a través de programas y proyectos, tomando en consideración tanto los recursos como los medios disponibles. El Foro Nacional por Colombia la define como el asunto consistente en “generar un proceso sistemático para el futuro que, además de posibilitar una cultura metódica para articular el presente con el futuro, a partir del pasado y su realidad, permite trazar lineamientos tendientes al desarrollo socioeconómico, cultural y ambiental de la sociedad”

Según la anterior definición, la planeación se realiza para el hoy y el mañana, pero teniendo en cuenta lo que ha sucedido en el pasado, y de esta forma, no se concibe un gobierno sin realizarla, debido a que el hecho de no programar lo que se llevará a cabo en el futuro implica algo así como “un gobierno del día a día”, es decir, dedicarse a resolver lo que es más urgente pero tal vez sin pensar en lo realmente importante.

Existen unos principios que son importantes en el momento de realizar la planeación económica y aunque las empresas y las entidades territoriales son diferentes, dichos principios ayudan a que el proceso sea coherente y racional. Son los siguientes:

## Principios de la Planeación

- ✓ **RACIONALIDAD:** Se fundamenta en la idea de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos. Todos y cada uno de los planes deben estar fundamentados lógicamente, deben contener unos objetivos que puedan lograrse y también los recursos necesarios para lograrlos.
  
- ✓ **PREVISIÓN:** Según Jiménez (2009) la programación es sinónimo de previsión. Los programas y planes buscan orientar la conducta del mañana, fijando plazos para la ejecución de las acciones que se planifican. Según el autor, los gobiernos han preferido planificar a plazos de uno, dos, cuatro, cinco o diez años. La fijación de los límites de tiempo depende, naturalmente, de las clases de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión debe surgir del estudio y diagnóstico del pasado y del presente y del comportamiento y la proyección de las tendencias observadas. Los programas y planes buscan orientar la conducta del mañana, fijando plazos para la ejecución de las acciones que se planifican, como resultado de diagnósticos pasados y presentes.
  
- ✓ **UNIDAD:** Hace referencia a la necesidad de que debe existir una correcta integración de los programas sectoriales con el programa global; para evitar el mal gasto de los recursos. “Los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función; y todos los que se aplican deben estar, de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un solo plan general”. Es evidente que mientras haya planes inconexos para cada función, habrá contradicción, dudas, etc. Por ello, los diversos planes que se aplican en uno de las diferentes secretarías o ministerios: Planeación, educación, salud, obras públicas, etc., deben coordinarse en tal forma, que en un mismo plan puedan encontrarse todas las normas de acción aplicables. De ahí surge la conveniencia y necesidad de que todos cooperen en su formación.

Si el plan es principio de orden requiere la unidad de fin, es indiscutible que los planes deben coordinarse jerárquicamente, hasta formar finalmente uno sólo.

- ✓ **CONTINUIDAD:** Es la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos mediante la continuación de los planes aunque varíen los objetivos, los plazos o el énfasis en la acción. Según Jiménez (2009), la programación no tiene fin en el tiempo; “en efecto, mientras exista Estado, habrá cosas por hacer, aunque varíen los objetivos, los plazos o el énfasis en la acción.” Lo que se mantiene siempre constante es la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos; pero la programación tiene una duración ilimitada. Una vez se ha cumplido el plan, se formula el que sigue, o bien, se revisa. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación, porque esto representa mayor gasto de recursos, ineficiencia y despilfarro.
- ✓ **UNIVERSALIDAD:** Según Jiménez (2009), la programación debe abarcar las diferentes fases del proceso económico, social y administrativo y debe prever las consecuencias que pueden producirse en su aplicación, en aras de que la conducta estatal sea coherente. La actividad del Estado se programa en todos los sectores y niveles de la administración, con la finalidad de que la gestión gubernamental sea consistente y armónica, y abarque toda la economía. La programación no se realiza de manera exclusiva en los organismos superiores, sino que de este proceso de planificación forma parte, además, toda la rama ejecutiva del Estado, con el objeto de planear en todos los niveles.
- ✓ **INHERENCIA:** Es necesaria en cualquier organización humana y es propia de la administración. La planeación es la manera de alcanzar los objetivos y conduce a la eficiencia.

### **Historia de la Planeación Pública en Colombia**

Se introduce por primera vez mediante la reforma constitucional de 1945, y se profundiza con la creación de la Comisión del Plan mediante la reforma de 1968. La

función principal de la Comisión era debatir el proyecto del Plan de Desarrollo Económico y local, pero la dicha Comisión nunca se integró por la dificultad de conciliar los distintos intereses políticos. (Arango, 2005)

En ese tiempo, la participación de la ciudadanía en el proceso de planeación era nula. La Constitución de 1991 (art.339-344) recoge las tendencias modernas de la planeación- participativa. Estableciéndose así una cronología:

- ✓ En 1936, se consignan en normas y leyes los elementos iniciales de la planificación.
- ✓ En 1945, se establecen elementos para que la planificación estimulara la economía.
- ✓ Durante la década de los 50's, se crean los siguientes organismos:
  1. El Comité de Desarrollo y Económico y la Oficina de Planeación.
  2. Consejo de Planificación Económica.
  3. Dirección Nacional de planeación Económica y Fiscal.
  4. Consejo Nacional de Política Económica y Planeación.
  5. En 1968, se crean el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación –CONPES– y el Departamento Nacional de Planeación – DNP -. Estas dos entidades son las encargadas de establecer las políticas de planificación en Colombia. La planificación adquiere una nueva dimensión en nuestro país.
- ✓ Desde la década de los 70's todos los gobiernos han comenzado a presentar un Plan de Desarrollo.

### **Los Planes de Desarrollo**

El Plan Nacional Desarrollo es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes, los gobernadores y los alcaldes de Colombia. El proceso electoral en el país intenta ligar las propuesta de campaña de los aspirantes a la dichas

corporaciones con su gestión durante los cuatro años de gobierno, para ello la Constitución y la Ley han ordenado la práctica de la planeación en Colombia. En tal sentido, la base del Plan, del gobernante electo, son las propuestas de campaña presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil en el momento de su inscripción como candidato, conocidas como el Programa de Gobierno. Adicionalmente, dicho marco legal también vincula la participación de diversos sectores de la Sociedad Civil por medio del Consejo Nacional de Planeación para la elaboración del mismo. De esta manera el Plan de Desarrollo de una entidad territorial es el instrumento legal por medio del cual se dan a conocer los objetivos de gobierno del presidente, el gobernador y el alcalde colombianos, y su gestión, y además, permite evaluar sus resultados.

La Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", señala que

El Plan Nacional de Desarrollo se compone de una parte General que está compuesta por los objetivos nacionales a largo plazo y las prioridades del Estado en el mediano plazo. Contiene las estrategias generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno y de un Plan Plurianual de Inversiones de las Entidades Públicas del Orden Nacional el cual contiene los presupuestos de varios años (plurianual) de los principales proyectos de inversión pública nacional. El plan de desarrollo de las entidades territoriales se compone de una parte estratégica y de un plan de inversiones de mediano y corto plazo, y debe ser acordado con el gobierno nacional, con el fin de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución. (Constitución Política de Colombia de 1991, 2008)

Este artículo constitucional fue reglamentado en la Ley 152 de 1994, durante el gobierno del presidente César Gaviria por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Esta Ley extiende la práctica de la planeación a los demás entes territoriales. Así, se puede hablar de Plan Territorial de Desarrollo, que puede ser Local (correspondiente a las localidades de Bogotá), Municipal, Distrital o Departamental; y el Plan Nacional de Desarrollo que a la presente es el nombre con que se conocen a los gobiernos de los distintos presidentes.

Una de las características relevantes de la Constitución de 1991, con relación a su predecesora fue la descentralización política, fiscal y administrativa, que entre otros avances, consolidó la elección popular de Alcaldes, en los municipios y distritos realizada por primera vez en 1988 y constituyó la elección popular de Gobernadores. A su vez, uno de los avances institucionales más importantes de los Planes de Desarrollo, en este sentido, es que permitieron la creación del voto programático como principio electoral en el ámbito territorial. Esto es que se obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña o Programas de Gobierno en Planes de Desarrollo, que son a su vez acuerdos en los municipios y distritos y ordenanzas en los departamentos, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento.

La siguiente tabla muestra el consolidado de los planes de desarrollo nacionales con sus respectivos nombres, y a continuación, se enuncian algunas de las principales políticas contenidas en los mismos.

**Tabla N° 2. Los Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia**

<b>PLAN DE DESARROLLO</b>	<b>PERIODO</b>	<b>PRESIDENTE</b>
Las cuatro estrategias	1970-1974	Misael Pastrana
Para cerrar la brecha	1974-1978	Alfonso López Michelsen
Plan de Integración Nacional	1978-1982	Julio Cesar Turbay Ayala
Cambio con equidad	1982-1986	Belisario Betancur
Plan de economía social	1986-1990	Virgilio Barco Vargas
La revolución pacífica	1990-1994	Cesar Gaviria Trujillo
El salto social	1994-1998	Ernesto Samper Pizano
Cambio para construir la paz	1998-2002	Andrés Pastrana Arango
Hacia un Estado comunitario	2002-2006	Álvaro Uribe Vélez
Estado comunitario: desarrollo para todos	2006-2010	Álvaro Uribe Vélez
Prosperidad para todos	2010-2014	Juan Manuel Santos

Fuente: Construcción propia a partir de la información recolectada.

Te recomendamos realizar la siguiente lectura, con el fin de que profundices en la importancia de los planes de desarrollo para la planeación del país.

### **LECTURA RECOMENDADA: Los Planes de Desarrollo Económico y Social<sup>1</sup>**

A finales de la década de los 50, el “Programa General”, en el que se había convertido el Plan de Desarrollo Económico y Social, era el instrumento básico de cualquier planeación del desarrollo económico y suponía la formulación de un diagnóstico completo y técnico de la situación del Estado y ofrecía perspectivas para la economía, así como la definición de metas globales y sectoriales de la actividad económica, para un tiempo prefijado, dando lugar a la evaluación y determinación de los medios para alcanzarlos.

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

La ejecución del Plan presentado para el periodo 1961-1970 no llegó a cristalizarse en objetivos específicos para las agencias del sector público que debían ejecutar los programas y proyectos correspondientes. Además, no fue posible la utilización del Plan como catálogo de prioridades en el desarrollo económico y social y que fuera la guía para el manejo de la política económica, que debería orientar las

---

<sup>1</sup> La presente lectura en parte es del Profesor Manuel Fulgencio Jiménez M; y en parte es de las autoras del presente mediador.

acciones del sector privado, como se esperaba que lo fuera. Esta fue una muestra de una política nacional ineficaz a la hora de la planeación estratégica y por sectores.

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

Podemos sintetizar, en esta primera etapa, que con el advenimiento de las políticas intervencionistas del Estado, fundamentadas en los nuevos procesos de planeación económica y social, introducidas especialmente en los países subdesarrollados y promovidas por los Estados Unidos en forma directa al comenzar la década de 1960, en su programa “Alianza para el Progreso”, Colombia concibió la necesidad urgente de propiciar reformas al Estatuto Orgánico del Presupuesto para armonizar la realización de planes y programas de desarrollo con los reglamentos presupuestales ya que se catalogó al presupuesto público el mejor instrumento de gestión estatal en este sentido.

Lo anterior se reflejó en La Ley 21, de 1963, que creó la Junta Monetaria y el Impuesto de Ventas, encargada de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar las normas orgánicas del presupuesto. La ley autorizaba estas facultades con miras a:

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

Sobre la base de esta ley, el presupuesto debería reflejar las metas y objetivos fijados en el plan general de desarrollo económico y social y en los planes de inversiones públicas. De este modo, la Reforma de 1964 era la encargada de introducir en la programación presupuestal el concepto de gastos de inversión, ausente en los demás estatutos orgánicos y esquemas adoptados anteriormente, y como contraposición crea el concepto de gastos de funcionamiento. Con este estatuto se fortalecía la intervención en la programación presupuestal del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, dándole una actuación concreta, que permitió a esa dependencia oficial asegurar su permanencia institucional y, sobre todo, tener mecanismos prácticos y reales, como son las apropiaciones del presupuesto público, para coadyuvar a la realización de metas y objetivos generales y específicos de planeación económica.

Indudablemente, la tecnocracia naciente en nuestro Estado y enclavada especialmente en el Departamento de Planeación, fue el principal gestor de estas reformas que obligaron desde 1965 a elaborar el presupuesto público en forma compartida. Gastos de funcionamiento bajo responsabilidad del Ministerio de Hacienda, y gastos de inversión bajo coordinación de Planeación Nacional (López, 1990, p. 46).

El punto culminante del intervencionismo estatal en Colombia se alcanzó en el periodo 1966-1970, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, quien impulsó una agresiva política de promoción de exportaciones, combinada con una de sustitución de bienes de capital, la creación de numerosas entidades gubernamentales, el fortalecimiento de gran alcance, por la vía de la reforma constitucional de 1968. Su plan de desarrollo se denominó Planes y Programas de Desarrollo (1969), que no alcanzó a ser aprobado por el Congreso. Dentro de este orden planificador, el plan de Lleras Restrepo incorporó el tema del desarrollo regional, utilizando un modelo técnico de regionalización, acompañado de un Programa de Desarrollo de las Ciudades Intermedias, que fortaleció la infraestructura de servicios públicos y la descentralización de la pequeña y mediana

empresa. El propósito del mencionado Modelo de Regionalización era articular globalmente las políticas urbanas y regionales con las sectoriales de orden nacional, para lograr la integración física, económica y sociopolítica de las regiones del país.

## Planes de Desarrollo Nacional

A continuación encontrarás los puntos más importantes de los planes de desarrollo nacionales que han existido hasta el momento:

### **Plan de las Cuatro Estrategias 1971-1974. Misael Pastrana Borrero**

Las cuatro estrategias del Plan de Desarrollo fueron:

- ✓ El desarrollo urbano sustentado en la industria edificadora.
- ✓ Incremento de las exportaciones.
- ✓ Mejorar la productividad agrícola y la distribución de la propiedad rural.
- ✓ Distribución y redistribución del ingreso.

En la primera mitad de los años setenta, la administración de Misael Pastrana Borrero, (1970-1974) preparó el plan denominado “las Cuatro Estrategias”. Éstas marcaban una nueva concepción del desarrollo colombiano, donde la falta de ingresos se derivaba de los bajos niveles de ingreso de la población. Para adelantar una política macroeconómica encaminada a potenciar la economía nacional, se tomó las recomendaciones expuestas por Lauchin Currie en su Operación Colombia (1961) donde formuló que el desarrollo urbano, con énfasis en la industria de la construcción, que absorbería la inmigración procedente del campo y generaría empleo, estimularía el crecimiento de la producción industrial y agrícola (Moncayo, 2002, p. 10).

Para implementar la estrategia de desarrollo urbano se creó un aparato institucional y financiero basado en préstamos indexados para financiar a largo plazo la adquisición de vivienda UPAC (Unidades de Poder Adquisitivo Constante), que puso presiones inflacionarias en la economía y generó una controversia permanente hasta su desmonte parcial a finales de la década de los noventa.

Esta política urbana se encontraba orientada a la implementación derivada de las oportunidades de diseño y desarrollo de las ciudades, generada por las inversiones con los recursos del UPAC. A esta política se le denominó: “Las ciudades dentro de la ciudad”, que buscaban mayor densidad en las áreas urbanizadas y una disminución en los costos del transporte (Morcillo, p. 363).

Además, dentro de esta órbita, el plan se fundamentaba en un programa de desarrollo orientando hacia un “Estado de Bienestar” medible por el crecimiento material, en consecuencia, el crecimiento era considerado como un elemento de desarrollo, y el desarrollo un elemento de bienestar. En este proceso de consolidación de un Estado de Bienestar, el gobierno desarrolló una política de industrialización, convirtiéndose en el centro de atención de la política económica, que llevaría a su crisis en el período comprendido entre 1974 y 1983 (Ocampo, p. 272).

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

Las tres estrategias complementarias de la Administración Pastrana fueron: las exportaciones, el incremento de la productividad agrícola y la distribución equitativa del ingreso. Frente a este ambicioso programa, surgieron una serie de críticas en torno a esta política, como son: a) el plan contenía cuatro estrategias, pero sólo se

pone verdadero énfasis en la primera (vivienda urbana); b) la construcción como sector líder no tenía las virtudes que el plan le atribuía, porque su rentabilidad no es mayor que la de otros sectores; y c) el aumento de la demanda interna causado por la creciente actividad edificadora competía con las exportaciones.

### **Plan para cerrar la Brecha 1975-1978. Alfonso López Michelsen**

Según Arango (2005) los objetivos del plan eran:

- ✓ Destinar la inversión pública a obras en ciudades y zonas rurales más pobres.
- ✓ Se estimuló la industria productora de bienes de consumo popular.
- ✓ Programas de servicios sociales a la población más pobre como el Plan de Alimentación y Nutrición – PAN-.
- ✓ Estímulo al desarrollo rural mediante la aplicación del programa de Desarrollo Rural Integrado – DRI- por ser el sector con más población pobre.

La administración López Michelsen (1974-1978) le restó dinamismo al sistema de financiamiento de vivienda, y adoptó como eje central de su gobierno, la reducción de la brecha entre el sector urbano-industrial y el sector rural-agrario. El plan “Para Cerrar la Brecha” contiene una política de desarrollo regional y urbano, enfocadas a la desconcentración industrial, la descentralización administrativa y el impulso a las ciudades intermedias.

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

## Plan de Integración Nacional 1979-1982. Julio Cesar Turbay Ayala

Arango (2005) señala que el plan planteó las siguientes dimensiones:

- ✓ La descentralización económica y la autonomía regional.
- ✓ Desarrollo de infraestructura de transporte y medios de comunicación.
- ✓ Desarrollo de sectores energético y minero impulsando proyectos para la generación de energía hidroeléctrica, de gas natural y de carbón.
- ✓ Mejorar las condiciones de vida de los colombianos (salud, educación y empleo).

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

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

Los objetivos planteados por el Plan de Integración Nacional buscaban optimizar el resultado del esfuerzo social mediante acciones en cada uno de estos frentes. Además, el Plan buscaba potenciar polos de desarrollo en cada una de las regiones del territorio nacional, acompañado por estrategias de inversión social, vías de comunicación y fortalecer gradualmente la descentralización, en síntesis, según lo citado en el plan, “el objetivo fundamental del Plan de Integración Nacional es el desarrollo económico y social de Colombia”

### **Cambio con Equidad 1983-1986. Belisario Betancur Cuartas**

Los objetivos de este plan fueron:

- ✓ Crecimiento económico con estabilidad.
- ✓ Créditos para la producción.
- ✓ La vivienda como factor impulsor.
- ✓ Protección al trabajo y a la industria nacional.

Tres criterios brindaron el soporte político al plan: estabilidad, crecimiento y equidad, acompañados igualmente por dos objetivos que marcaban la línea de acción del Plan como lo eran: el ordenamiento del cambio social y la consolidación del desarrollo económico, que se encontraba precedido por un objetivo inmediato, la reactivación económica (DNP 1983-1986, p. 10). El plan de desarrollo fue fruto de la concertación y del compromiso con toda la comunidad, integrada de igual manera, por los planes sectoriales y regionales, que buscaban fortalecer la descentralización.

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

Dentro de este panorama de descentralización, como bandera de su gobierno, se crea el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) que tenía como finalidad, en un primer momento, proporcionar ayuda económica a las zonas perturbadas por la violencia guerrillera, posteriormente, se focalizó hacia los municipios de mucha pobreza, priorizando el desarrollo comunitario.

La política participativa era una de las metas del gobierno Betancur; en materia económica la situación no era la más halagüeña. En un discurso pronunciado en el Senado de la República, exponía la realidad de la economía. Durante su mandato, la economía colombiana había atravesado en los últimos años una de las peores crisis de la posguerra. La herencia económica de las cuatro décadas anteriores, se caracterizaba por el estancamiento en la producción, el desequilibrio entre los diferentes sectores y la institucionalización progresiva de las presiones inflacionarias.

La consecuencia natural de este panorama negativo se manifestaba en la profundización del desempleo en zonas rurales y urbanas. Para el Presidente, “Esta situación obedece a causas diversas, unas de origen externo y provenientes de un clima general de recesión económica en las principales áreas del mundo con las cuales comercia Colombia; y, otras, de origen interno, atribuibles a la desarticulación de los diversos mecanismos de ahorro dentro del país”

#### **Plan de Economía Social 1987-1990. Virgilio Barco Vargas**

Según Arango (2005) en este programa se propuso desarrollar tres planes fundamentales a saber:

- ✓ El Plan para la erradicación de la pobreza absoluta.
- ✓ Plan Nacional de Rehabilitación.
- ✓ Plan de desarrollo integral campesino.

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

- ✓ Ley 43, de 1987: ajuste de la Ley 12, de 1988 para una transferencia creciente del IVA a los municipios y un margen de libre disponibilidad para éstos.
- ✓ Ley 44, de 1990: tecnificación del impuesto predial.

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

El principal instrumento contemplado en el plan, era la inversión pública. Para tal efecto, se creó la Corporación Financiera Territorial FINDETER y los fondos regionales de inversión. Durante este período, DNP desarrolló un programa enfocado a promover una economía solidaria, donde se buscaba hacer compatible el crecimiento de la economía en su conjunto con el bienestar de la población mediante políticas claras de respaldo y fomento de la inversión privada y con políticas de redistribución del ingreso que favorecieran especialmente a los grupos social y económicamente más desprotegidos de la sociedad, es decir, aquellos que vivían en medio de la pobreza absoluta, definida como la falta de acceso a los bienes y servicios básicos que requería cualquier persona para vivir dignamente.

#### **Plan Revolución Pacífica 1990-1994. Cesar Gaviria Trujillo**

El plan se fundamentó en tres pilares:

- ✓ Conjunto de reformas estructurales.
- ✓ La desconcentración de las actividades del Estado.

- ✓ Las reformas institucionales.

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

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

### **El Salto Social 1994-1998. Ernesto Samper Pizano**

Su plan de gobierno le da continuidad al modelo neoliberal de su antecesor, y hace énfasis en los siguientes aspectos:

- ✓ El desarrollo social

- ✓ La competitividad
  
- ✓ La protección del medio ambiente.

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

- ✓ Creación de un nuevo ciudadano más beneficiado en la práctica por las reformas políticas y económicas del país y más consciente de sus derechos y deberes, en el camino de la construcción de una ética de convivencia.
- ✓ Adopción de un modelo alternativo de desarrollo, alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado de corregir todos los desequilibrios económicos y sociales.
- ✓ El empleo como punto focal del Plan de Desarrollo, con el que se aspira a que la estrategia de crecimiento económico genere más y mejores oportunidades de empleo para combatir el desempleo y el subempleo y acrecentar el capital humano del país. La presente Administración se propone cumplir con el doble reto de consolidar las reformas económicas y políticas que se ha dado al país, garantizando al mismo tiempo que sus beneficios se extiendan al conjunto de la sociedad (Samper, p. 12-13).

El Salto Social era la estrategia diseñada por la administración para enfrentar los retos del desarrollo económico y social del país. El eje de la propuesta giraba en un modelo de desarrollo en el que la política social jugaba un papel protagónico.

Es importante puntualizar, que este Plan de Desarrollo, era el primero que se enmarcaba dentro de la nueva Constitución Política, con un objetivo claro: la equidad; por tanto, mientras que la Revolución Pacífica de la anterior administración se centraba en la competencia y modernización, en El Salto Social, los principios rectores eran la equidad y solidaridad.

Como parte integral de la Política Social del Estado, se creó la Red de Solidaridad Social, que consistía en un conjunto de programas dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos de población más pobre y vulnerable, con énfasis en jóvenes, mujeres, desempleados, niños en condiciones de desnutrición, mujeres jefes de hogar y ancianos indigentes. La Política Social que proponía ejecutar el Gobierno incluía propuestas para fortalecer la justicia, los Derechos Humanos y la seguridad ciudadana.

#### **Cambio para construir la Paz 1998-2002. Andrés Pastrana Arango**

El plan define cuatro estrategias:

- ✓ Un Estado participativo.
- ✓ Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstrucción del tejido social.
- ✓ Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades.
- ✓ Las exportaciones como motor de crecimiento.
- ✓ Una política de desarrollo como alternativa para construir la paz.

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

#### **Hacia un Estado Comunitario 2002-2006. Álvaro Uribe Vélez**

Al inicio de esta administración, el panorama económico era el siguiente:

- ✓ Bajo crecimiento económico.
- ✓ Altas tasas de desempleo.
- ✓ Gran problema de inseguridad.
- ✓ Crisis de confianza en el país.

Las estrategias que se contemplaron el Plan de Desarrollo para dar solución a tan oscuro panorama fueron crear un Estado participativo que involucra a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales, un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos, un Estado descentralizado que respeta la autonomía regional; para lo cual se contemplaron como objetivos brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado.

Dentro del objetivo de la seguridad democrática se contemplaron las siguientes acciones:

- ✓ Respeto a los derechos humanos.
- ✓ Fortalecer la fuerza pública.
- ✓ Fortalecer la justicia.
- ✓ Desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas.

En el objetivo de impulsar el crecimiento se tuvieron como estrategias:

- ✓ La recuperación de la seguridad.
- ✓ El ajuste de las finanzas del Estado.
- ✓ Impulsar el sector de la construcción e hidrocarburos.
- ✓ Formación del capital humano.
- ✓ Continuación en el proceso de inserción en el mercado mundial.

Para el objetivo de construir equidad social, las acciones fueron las siguientes:

- ✓ La revolución educativa; cobertura y calidad.

- ✓ Protección al campesino.
- ✓ Impulso a la microempresa y a la economía solidaria.

Por último, para el objetivo de la transparencia y eficiencia del Estado se tienen las siguientes acciones:

- ✓ Reforma de la administración pública.
- ✓ Revisión de la normatividad que regula el presupuesto, la carrera administrativa y la contratación pública.
- ✓ Mejorar los procesos de evaluación de resultados.

Después de esta administración, viene el segundo periodo de gobierno, el cual tiene puntos comunes con este, pero se añaden otras prioridades.

### **Estado Comunitario: Desarrollo para todos 2006-2010. Álvaro Uribe Vélez**

Según el documento del Plan Nacional de Desarrollo (DNP; 2006), los objetivos generales del plan fueron crecimientos anuales del PIB por encima del 5%, tasa de desempleo, en niveles de un dígito (del 8.8%), tasa de inflación (meta del Banco de la República) del 3%, mantener la confianza y el clima de los negocios para el crecimiento de la inversión, impulsar la racionalidad tributaria y bajar el impuesto de renta del 38.5% al 26% para mejorar la competitividad frente a otros países con ese nivel de tributación, especialmente los centroamericanos, mantener los estímulos a la producción y al consumo para que la capacidad instalada de la industria mantenga su utilización en niveles por encima del 85%, firmar y consolidar el TLC con Estados Unidos, terminar las negociaciones con Centroamérica, Canadá y la Unión Europea, buscar que Chile sea miembro asociado de la Comunidad andina e impulsar un nuevo acuerdo binacional con Venezuela, exportaciones totales por los lados de US\$28.000 millones, teniendo en cuenta que en 2005 fueron de US\$21.000 millones.

## Prosperidad para todos 2011-2014. Juan Manuel Santos

En el texto del Plan Nacional de Desarrollo (DNP; 2011) se señala como la administración de este Gobierno tiene tres grandes objetivos, los cuales se pretenden lograr por medio de unas “locomotoras” que serán las que mueven todo el engranaje económico y social:

Objetivo: Prosperidad democrática a través de

- ✓ Generación de empleo
- ✓ Disminución de la pobreza
- ✓ La consolidación de la seguridad.

Se pretende la creación de 2,5 millones de empleos e incentivar la formalización laboral, debido a que Colombia es el único país de Latinoamérica (2010) con una tasa de desempleo de dos dígitos (11,8%) y que está por encima del promedio regional (7,4%). En cuanto a disminución de la pobreza la meta es reducir a cifras de un dígito el índice de indigencia (16,4%). El afianzamiento de la seguridad contribuye a uno de los pilares del Plan: la consolidación de la paz, la cual se conseguirá a través de una justicia más eficiente y el respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

*Las Cinco Locomotoras:* Los demás pilares son la competitividad y el crecimiento, que se alcanzarán a través de los sectores dinámicos de la economía que se impulsarán, las denominadas cinco locomotoras: infraestructura, vivienda, agro, minería e innovación. La apuesta es que aumente “la cantidad de personas que han salido de la pobreza y no los beneficiarios de subsidios del Estado”.

Los ejes transversales del Plan son la innovación con el impulso de sectores basados en la transferencia de tecnología, valor agregado y conocimiento; el ‘buen gobierno’ atacando la corrupción y promoviendo la buena formulación y ejecución

de proyectos; el posicionamiento internacional del país incentivando la integración con países latinoamericanos y asiáticos; la sostenibilidad ambiental acogiendo los estándares internacionales en la materia, promoviendo la adecuada adaptación al cambio climático y sus eventuales consecuencias y mitigando el impacto de actividades como la minería, entre otras.

Se muestran así las principales estrategias de los gobernantes de nuestro país desde el momento histórico en el cual se les exige presentar un Plan de desarrollo, y aunque dichos planes no se cumplen al pie de la letra, si son un derrotero para planear el desarrollo nacional.