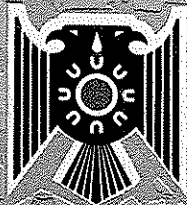
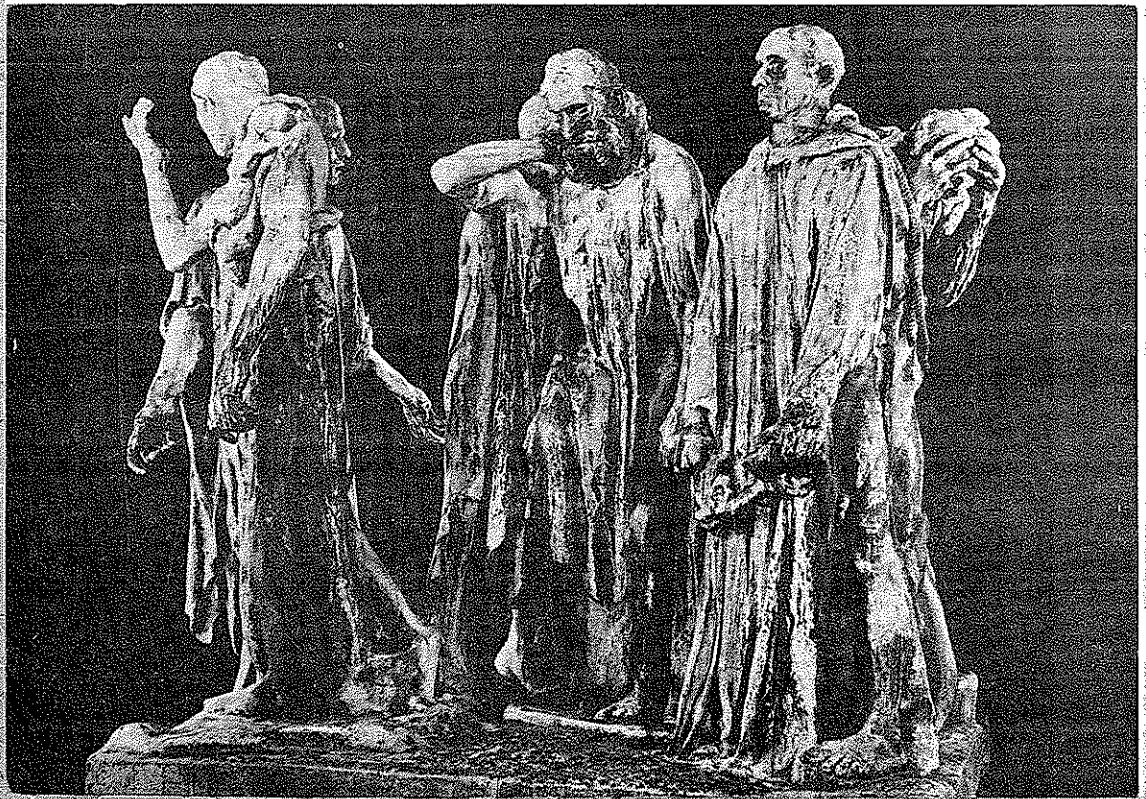


HOJAS ECONOMICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE ECONOMIA
Y ESTADÍSTICA
COMUNICACIONES ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD CENTRAL

PLANEACION Y ACUMULACION DE CAPITAL EN COLOMBIA

- ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS E INSTITUCIONALES -

JAIRO ESTRADA ALVAREZ

Director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía - FUC
Profesor de la Facultad de Derecho - Universidad Nacional de Colombia.

Con el presente trabajo intento una aproximación preeliminar al estudio de la planeación en Colombia, considerando algunos aspectos jurídicos e institucionales. Con fundamento en la ubicación histórica del surgimiento de proyectos planificadores de la sociedad, y la determinación de algunas especificidades de la planeación en condiciones capitalistas, en cuanto hace referencia a la correlación planeación-acumulación de capital, propongo una periodización para el proceso y el desarrollo de las instituciones de la planeación. Tal periodización posee una intencionalidad consistente en mostrar que los procesos de planeación no sólo han estado referidos, sino que han sido componentes de las principales tendencias de la reproducción capitalista en el país.

El trabajo no se propone una evaluación de la planeación en cuanto a sus eventuales resultados, razón por la cual no contiene un balance de los planes y programas de desarrollo. Eventuales valoraciones se remiten a la delimitación del objeto de estudio en algunos desarrollos jurídicos e institucionales en tanto componentes de los procesos más complejos del desarrollo capitalista.

La intención de exponer sistemáticamente la re-

lación tendencias históricas de procesos de acumulación-desarrollos jurídicos e institucionales de la planeación, por lo ambiciosa, con seguridad no se logra con plenitud y es, además, problemática. No obstante, se entiende como contraposición a quiénes sugieren lecturas de la planeación en Colombia desde una óptica esencialmente técnico-económica, vaciada de contenido social y neutral por naturaleza, es decir, en consonancia con la ideología neoliberal del "fin de las ideologías".

1. INTRODUCCION

El concepto, la posibilidad y la realidad de la planificación económica tienen una larga y controvertida trayectoria en lo corrido del presente siglo. Ello se explica porque en un principio la planificación estuvo asociada a la construcción de un proyecto político, económico y sociocultural anticapitalista, inicialmente en la Unión Soviética y, después de la segunda guerra mundial, en las sociedades de Europa Oriental y en la China.

La planificación surgió y se desarrolló como la opción de superación de la anarquía, la desigual-

dad y la desproporcionalidad inherentes a la reproducción capitalista, a partir de la supresión de la propiedad privada capitalista sobre los medios de producción. Los sistemas planificados habrían de expresar la "primacía de la política" y, con ello, el intento de regular concientemente y "desde arriba", con la proyección del plan, las relaciones sociales y el "metabolismo" entre la naturaleza y la sociedad organizada con arreglo a la división del trabajo(1).

En occidente, se rechazó la racionalidad económica de proyectos sociales planificados centralmente y, desde los años veinte, con base en las tesis del naciente neoliberalismo alemán, se vaticinó su fracaso histórico frente a la "racionalidad" de la ganancia y el interés privado propio de las economías capitalistas de mercado.

No obstante, los fenómenos de crisis capitalista en el periodo conocido como la Gran Depresión (1929-1933) provocaron no solo un replanteamiento en torno a los alcances autorreguladores de las economías capitalistas de mercado, sino que generaron el espacio hacia la intervención programada o "planificada" del Estado en el proceso de reproducción del capital. Si en un principio dicha intervención se concibió en el marco de la política económica keynesiana anticíclica, con posterioridad a la segunda guerra mundial se transitó hacia una programación estratégica de las condiciones del crecimiento económico y de la construcción del llamado Estado benefactor.

De esa manera, se fue abriendo paso la idea de la "planificación", que en la acepción "occidental" se definió como la planeación, justamente con el propósito de distanciarla de los procesos de planificación en Europa Oriental. En las reflexiones teóricas sobre la planificación económica se introdujeron los conceptos de planeación impositiva y de planeación indicativa. El primero que hacía referencia a la planificación en los países socialistas de Europa Oriental y con el cual se quiso destacar su carácter obligatorio y centralizado. El segundo, que señala el sentido orientador y regulador de la planificación en el proceso de reproducción capitalista.

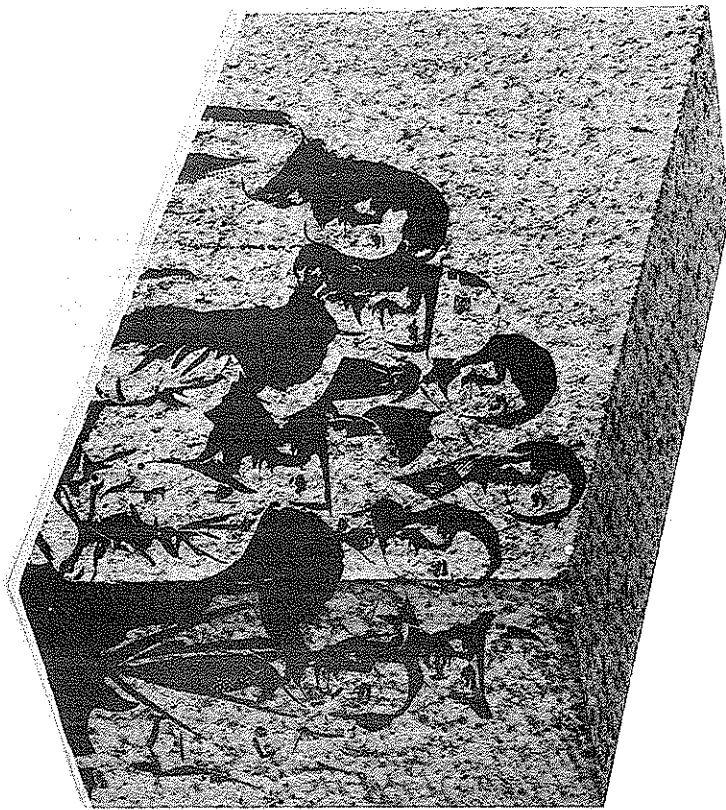
A pesar de la "guerra fría" que caracterizó el periodo de la segunda postguerra, el carácter ideológico que adquirió inicialmente la discusión en torno a la racionalidad de la planificación, fue desplazado por la tácita aceptación de ésta como un componente esencial del proceso de reproducción

capitalista. Los debates se centraron entonces en sus alcances en condiciones capitalistas, en la determinación de los ámbitos de la planificación, y estuvieron marcados por una creciente tendencia hacia su "tecnificación" e instrumentalización.

En América Latina, la idea de la planificación ha estado asociada al problema del desarrollo(2) y pese a esta particularidad, ha mostrado, tendencias similares a las presentadas en el contexto internacional. En los años treinta y cuarenta se hicieron los primeros ensayos de planes quinquenales o sexenales en algunos países y se formularon proyectos y programas, con notorias deficiencias técnicas y metodológicas. En las décadas del cincuenta y del sesenta se comprendió más claramente la necesidad de la planificación y se elaboraron formas tendientes a racionalizar y coordinar la política de desarrollo en el marco de la llamada industrialización por substitución de importaciones. En este periodo se avanzó en el perfeccionamiento técnico del proceso, aunque primaron los estudios-diagnóstico para la formulación de estrategias de desarrollo, lo que condujo a una relativa "desviación" de los propósitos planificadores en un sentido estricto. Esa tendencia pareció identificar la planificación con la política de desarrollo.

Las experiencias planificadoras provocaron una depuración del proceso, superando aspectos eminentemente técnicos e introduciendo una labor de promoción y asesoría, de control de la marcha de las actividades programadas y de realización de las actividades complementarias y auxiliares (organizativas, técnicas, administrativas) para facilitar la labor de las instituciones de la planificación. No obstante, hacia mediados de los años setenta, a pesar de los avances logrados, "en ningún país de la región se había llegado a crear sistemas y procesos de planificación con un grado tal de perfeccionamiento e influencia que permitirían garantizar la eficacia de la política de desarrollo"(3).

Los cambios producidos en el proceso de planificación en América Latina en las últimas dos décadas han estado asociados a los cambios producidos en el régimen de acumulación y a la orientación que, en consecuencia, tomó la política económica y de desarrollo bajo la influencia de las concepciones neoliberales. No obstante, se debe señalar que desde un plano técnico-económico los procesos planificadores no sólo se han ido perfec-



cionando, expresando las necesidades del proceso de reproducción del capital, sino que han cualificado los planes hacia verdaderas estrategias de acumulación capitalista, esto es, de regulación e ingerencia en las condiciones y la dirección del proceso de reproducción de la relación social capital - trabajo.

Los procesos de planeación han sabido recoger y proyectar tendencias del desarrollo capitalista, expresadas en el replanteamiento neoliberal del papel y la función del Estado y se han "conectado" con los procesos de internacionalización, privatización, descentralización, reforma de las finanzas públicas y la misma "modernización" político-administrativa del Estado.

Dichos procesos han expresado igualmente la tendencia hacia una más clara definición de los ámbitos de la economía pública (no exclusivamente estatal) y de la economía privada, precisando la función de la planeación en la gestión y orientación del proceso de reproducción del capital a nivel macroeconómico.

En este sentido, se deben señalar los avances en la planeación sectorial y regional, que sobre la base de importantes trabajos de diagnóstico, han permitido el diseño de estrategias de acumulación

que dan cuenta de los cambios en las distintas ramas y sectores, así como de las condiciones espaciales y geográficas de la reproducción capitalista. Ello se expresa especialmente en la década de los ochenta y se registra como tendencia en consolidación en la década de los años noventa.

2. ETAPAS DE LA PLANEACION EN COLOMBIA

Al considerar el plan como una estrategia de acumulación, se está partiendo del plano más abstracto de reflexión. Según lo señala Fernando Rojas, "el plan es una de las varias gestiones del Estado - tal vez la más visible de ellas - destinada a reconstruir permanentemente la relación entre el capital y el trabajo y a conciliar los intereses de las fracciones del capital"(4).

En efecto, en el plan se encuentran expresados, en forma explícita o implícita, los fundamentos conflictivos y contradictorios, coercitivos o de consenso, de la reproducción del capital. Pese a los avances logrados en la "tecnificación" del proceso de planeación y a los intentos de vaciarlo de contenido social y de aprovisionarlo de cierta y aparente neutralidad, la escenificación del plan no puede estar ajena a las condiciones globales de la reproducción, que, en últimas, obedecen a los mecanismos reproductores de la relación capital - trabajo (incluyendo la "pugna distributiva" del ingreso y las mismas relaciones intercapitalistas, a partir de los problemas de la competencia en la formación de la cuota media general de ganancia).

La función del plan consiste entonces en incidir (políticamente) sobre las diferentes dimensiones constitutivas de las fases de acumulación, a tiempo que se convierte en el factor esencial del proceso de reproducción. El plan expresa la manera concreta y conciente, de cómo el bloque dominante en el poder intenta incidir sobre la orientación de los procesos de acumulación capitalista. El plan muestra cómo se escenifican las relaciones sociales (entre el capital y el trabajo y de los capitales entre sí).

A partir de la consideración del plan como estrategia de acumulación en su sentido más abstracto, la comprensión en sus niveles más concretos supone igualmente tener en cuenta la forma como se articulan procesos internos (nacionales) de acumulación, con procesos externos (internacionales). Desde esa perspectiva, las

fases de acumulación pueden estar asociadas a modificaciones en la reproducción internacional del capital y la división internacional capitalista del trabajo.

De igual manera, el plan se escenifica en su sentido más inmediato en la forma que asume el crecimiento y la reproducción capitalista, es decir, el ciclo económico. Por esa razón, el plan pretende incidir sobre ese movimiento ondulante (entre tanto, modificado) de las economías capitalistas.

De acuerdo a lo anterior, aproximarse a una propuesta de periodización del proceso de planeación en Colombia tiene como punto de partida la distinción de las fases de acumulación capitalista, así como el papel y la función desempeñada por la planeación y sus instituciones.

Los cambios jurídico-institucionales de la planeación han estado interrelacionados con el proceso global de acumulación de capital en el país. El surgimiento de la planeación, así como su creciente "perfeccionamiento" técnico se deben entender como un requerimiento de dicho proceso. Cambios importantes en la conceptualización jurídica de la planeación y en la definición más precisa de las instituciones de planeación han estado generalmente asociados o interrelacionados con cambios en las modalidades de la acumulación del capital, esto es, a las distintas fases de acumulación del proceso de desarrollo capitalista en el país.

En ese sentido, distinguiré tres periodos del proceso jurídico-institucional de la planeación en Colombia:

Primer periodo, de la aparición de las modalidades de intervención y regulación estatal de la relación social capitalista, incluyendo tendencias a la crisis de regulación de esa relación, así como la preparación del tránsito hacia modalidades más específicas de la intervención estatal. Este periodo, de antecedentes jurídico-institucionales de la planeación, comprende el lapso aproximado entre mediados del siglo XIX y la crisis de 1929 a 1933.

Segundo periodo, de consolidación de las modalidades de intervención y regulación estatal en la reproducción de la relación social capitalista, en que la planeación se convierte en forma de dicha relación y es un componente importante de sus condiciones de reproducción. Este periodo se inicia a principios de los años treinta y culmina aproximadamente a principios de los años setenta. En

él se pueden considerar dos etapas:

La primera, caracterizada por los primeros intentos de formación y consolidación de una estructura jurídico-institucional de la planeación, que comprende importantes desarrollos constitucionales y legales y abarca el lapso entre principios de los años treinta y el inicio del Frente Nacional.

La segunda, de institucionalización y fortalecimiento de la planeación sobre la base de su más precisa definición constitucional y legal, de la aparición de nuevas instituciones y de la tendencia a su perfeccionamiento técnico. Esta etapa corresponde aproximadamente al tiempo de duración del Frente Nacional.

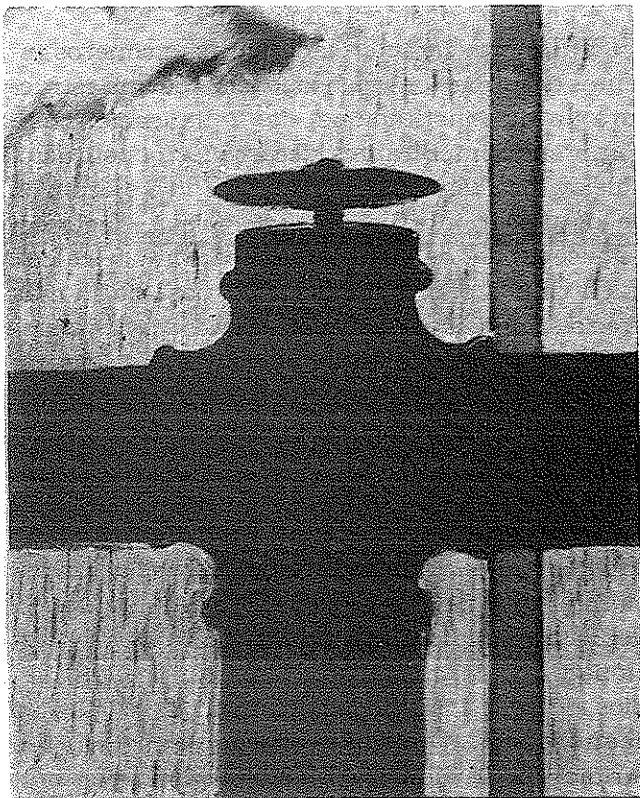
Tercer periodo, de redefinición de las condiciones generales de reproducción de la relación social capitalista, de las modalidades de intervención del Estado en dicha relación, y del papel y la función de la planeación sobre los presupuestos propios de la transición hacia una nueva fase de acumulación, con los consecuentes cambios jurídico-institucionales. En este periodo que comprende desde mediados de los años setenta hasta la actualidad, se pueden distinguir dos etapas:

Primera, caracterizada por un desarrollo institucional, en el marco de la transición a la planeación de proyectos, a los procesos de descentralización y la conceptualización de la planeación regional y sectorial, así como a la redefinición de las relaciones plan-presupuesto estatal. Esta etapa se inicia a mediados de los años setenta y se prolonga hasta fines de la década de los años ochenta.

Segunda, de consolidación de las formas transicionales desarrolladas en la etapa anterior y marcada por un contexto de redefinición global de las condiciones jurídico-institucionales del proceso de acumulación de capital en el marco de la llamada internacionalización de la economía. Esta etapa, apenas en proceso de consolidación se inició a principios de la década de los años noventa.

3. PRIMER PERIODO: ANTECEDENTES DE LA PLANEACION

En el proceso de constitución y consolidación de la relación social capitalista se crearon algunas premisas, todavía incipientes para el posterior desarrollo jurídico-institucional de la planeación. Me refiero al lento proceso de conformación del Es-



tado como expresión de la relación capital-trabajo y a las primeras definiciones de las modalidades de su intervención en la producción y la reproducción.

Ello se explica por las particularidades que asumió el desarrollo capitalista en el país desde de la segunda mitad del siglo XIX hasta la crisis de 1929 a 1933. Ese período corresponde al proceso de inserción de la joven economía colombiana en la economía mundial sobre los presupuestos propios de un sistema de división internacional capitalista del trabajo. Los procesos internos de desarrollo capitalista, además de alterarse respecto de las modalidades clásicas constitutivas de la relación capital-trabajo, se fueron articulando en función de los fundamentos globales del proceso mundial de acumulación de capital, para dar origen a una estructura económica dependiente del capital extranjero, deformada y atrasada; soportada en la explotación y en las exportaciones del sector primario, en la inexistencia de estímulos al desarrollo industrial y en una concepción de Estado - árbitro de la actividad económica, esto es, acorde con los principios del liberalismo económico.

A pesar de las resistencias del artesanado a me-

diados del siglo XIX y, posteriormente, de la incipiente burguesía industrial, esa tendencia del desarrollo capitalista se vio favorecida por la existencia de un bloque en el poder aliado a los intereses del capital extranjero y fundado en sectores de la burguesía comercial y el latifundio. Se requirió un largo período de superación del predominio de las formas precapitalistas de producir, particularmente de las estructuras feudales y semifeudales arrastradas por el latifundio, las cuales se favorecieron, además, con la influencia ya anotada de las concepciones librecambistas.

Los procesos de acumulación originaria de capital generados por la colonización del occidente colombiano y el consecuente surgimiento y la posterior consolidación de la economía cafetera se comportaron en las primeras décadas del presente siglo como factores internos determinantes del desarrollo capitalista y de la tendencial y la posterior generalización (en el sentido de predominio) de la relación social capitalista.

No obstante, la orientación general del eventual desarrollo capitalista se dejó expuesta a los dictámenes del mercado capitalista mundial, quedando la naciente economía colombiana, en consecuencia, sujeta a las oscilaciones que éste presentara.

Justamente por ello, la crisis mundial de 1929 a 1933 tuvo un grande impacto negativo sobre la economía del país y planteó la necesaria redefinición de las condiciones de intervención y regulación estatal de la actividad económica, en general, y, en especial, de la relación social capitalista.

En este período, las formas de intervención del Estado fueron confusas y fragmentarias; más que hacer parte de las condiciones de producción-reproducción adquirieron un carácter puntual y coyuntural.

Hacia 1904, el liberalismo de Rafael Uribe hizo suyas las tesis del intervencionismo de Estado. Posteriormente, Rafael Reyes concedió protección aduanera y alivios tributarios a la naciente industria, cobrando más fuerza el debate en torno al intervencionismo. Pero fueron las convenciones liberales de Ibagué y Medellín en 1922 y 1924, en donde se adoptó el intervencionismo como política para dar respuesta a las exigencias del desarrollo capitalista y las mismas presiones de los trabajadores asalariados que exigieron protección laboral(5). La influencia de estas tesis liberales

apenas fue posible con el fin de la hegemonía conservadora, particularmente durante la primera administración de López Pumarejo.

Desde el punto de vista institucional, la creación del Banco de la República en 1926 se consideró como el hecho más importante en este período para la transición hacia un Estado intervencionista, participe de la relación social capitalista. Al respecto señala Ricardo Sánchez: "Un acontecimiento importante en el campo de la regulación de la vida económica por parte del Estado en este período, lo constituyen las disposiciones dictadas con base en las recomendaciones de la Misión Kemmerer sobre la formación y fuerza restrictiva del presupuesto; sobre la contabilidad nacional; sobre administración y recaudación de rentas nacionales; sobre impuesto a la renta; acerca de la banca central y los establecimientos bancarios"(6).

La Gran Depresión de 1929 a 1933 cuestionó las capacidades autorreguladoras de la acumulación capitalista a nivel internacional y provocó una redefinición conceptual respecto del papel y la función del Estado en el proceso de reproducción. La crisis repercutió con profundidad sobre la economía colombiana, produjo un estrangulamiento de su sector externo, agravó los problemas sociales, especialmente el desempleo, pero generó a la vez, medidas de tipo proteccionista que consolidaron la transición hacia un Estado intervencionista, ya no es forma puntual, sino como componente y participe de la relación social capitalista.

4. SEGUNDO PERIODO: INTERVENCIONISMO DE ESTADO, SURGIMIENTO Y CONSOLIDACION INSTITUCIONAL DE LA PLANEACION

A partir de la década de los años treinta, en consonancia con la tendencia internacional, la economía colombiana inició la transición hacia una nueva fase de acumulación, "caracterizada por la intervención sustancial del Estado en las esferas de la producción, y de la circulación de las mercancías y en la reproducción de la clase obrera"(7).

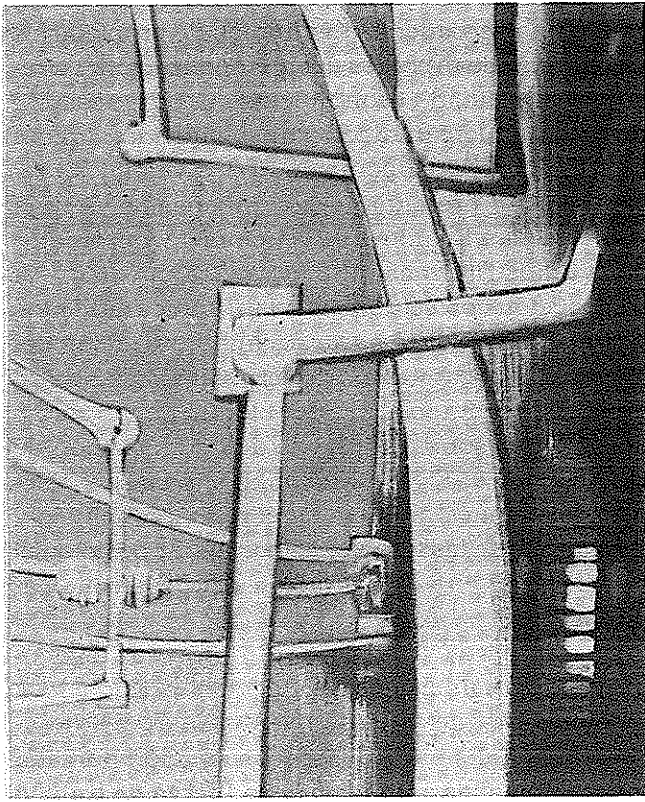
En este período, se consolidó el proceso de industrialización soportado en el desarrollo del mercado interno, pero se profundizaron las relaciones de dependencia frente al capital extranjero, que tomó rápidamente bajo su control el proceso al

reorientar su inversión hacia la industria, provocando una verdadera sustitución de propietarios y estimulando procesos de monopolización. La relativa "debilidad" económica de la burguesía industrial, principal fracción del bloque dominante interesada en la superación de los vestigios precapitalistas, pretendió ser compensada, de una parte, con un Estado intervencionista y promotor de la industrialización(8); de la otra, mediante la transacción con sectores del latifundio renuentes a cualquier reforma agraria y modernización del agro y con el capital extranjero. Mientras se produjo una recomposición del bloque de las clases dominantes sobre la base de una conciliación de intereses en el Frente Nacional, el país se vio sometido a la inestabilidad en el régimen político y las pugnas de las fracciones por lograr posiciones de liderazgo en la orientación del desarrollo capitalista.

De otra parte, se adelantaron procesos de acumulación originaria de capital en el período de la "violencia", que a la postre estimularon el desarrollo capitalista con la incorporación forzada (migración a las ciudades) de la fuerza de trabajo a los circuitos reproductivos capitalistas y generaron una mayor diferenciación socioeconómica en el agro, sobre la base de la mayor concentración latifundista de las tierras y su adecuación a la explotación capitalista.

En los años sesenta, a tiempo que se empezaron a mostrar los límites de la llamada industrialización por sustitución de importaciones, esto es, del desarrollo capitalista con base en la expansión del mercado interno, se asistió a un auge del movimiento popular influido por el triunfo de la revolución cubana y la posibilidad de una perspectiva distinta al desarrollo capitalista. Ello motivó la consideración de estrategias reformistas, trazadas en la reunión de Punta del Este que dio origen a la "Alianza para el Progreso", con el propósito de contención de las presiones populares y de estabilización global del proyecto capitalista, las cuales fueron combinadas con políticas represivas contrainsurgentes diseñadas con base en la naciente "teoría de la Seguridad Nacional".

Como es obvio, esta fase de acumulación capitalista estuvo asociada a nuevas exigencias al Estado en cuanto garante global de las condiciones de reproducción de la relación social capitalista, a la aparición de las concordantes formas jurídico-institucionales, esto es, a cambios constituciona-



les y legales, así como al surgimiento de instituciones comprometidas con esos presupuestos globales de la reproducción. En ese sentido, se precisaron constitucionalmente las funciones del Estado, se expidieron leyes que desarrollaron el concepto de intervención estatal, se crearon instituciones portadoras y ejecutoras de los objetivos de la ley.

La planeación y sus instituciones aparecieron, desde esa perspectiva, como una necesidad del proceso de acumulación de capital, con efectos retroalimentadores en el sentido de la interacción planeación - acumulación - planeación.

4.1. Bases jurídico-institucionales de la intervención de Estado. Primeras formas de la planeación.

Las bases jurídico-institucionales de la intervención del Estado en Colombia fueron creadas durante el primer gobierno de López Pumarejo en el marco de la llamada "revolución en marcha". En ese gobierno se impulsaron importantes cambios institucionales favorables al desarrollo del capitalismo industrial y la superación de la estructura patriarcal y clerical del Estado, consolidada durante la hegemonía conservadora.

En el gobierno de López se realizó en 1936 la Re-

forma Constitucional que consagró en su artículo II la intervención del Estado en la economía de la siguiente forma: "El Estado puede intervenir por medio de las leyes en la explotación, industria o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho"(9).

Se crearon, así, las bases jurídicas para la intervención del Estado en el proceso global de acumulación de capital y, en consecuencia, en la producción y reproducción de la relación social capitalista.

Esa concepción general de la intervención se concretó posteriormente, hacia 1942, cuando siendo Ministro de Hacienda Carlos Lleras Restrepo se expidió un decreto que a juicio de Ricardo Sánchez introdujo por primera vez en la literatura económica el concepto de planeación. Dicho decreto señaló en su artículo primero: "El gobierno por conducto del ministerio de Economía, de acuerdo con los estudios adelantados por ese despacho y con los que en el futuro se realicen, adopta un plan general para el fomento de las actividades económicas del país, en forma que asegure la producción de los artículos alimenticios y materias primas industriales necesarios para su sostenimiento y desarrollo interno y que asegure al mismo tiempo la exportación de géneros comerciales, en proporciones que permitan un satisfactorio incremento de nuestra capacidad de compra en el extranjero"(10).

El artículo segundo del mencionado decreto estipuló un plan con tres partes: fomento agrícola, fomento ganadero y fomento manufacturero.

El desarrollo constitucional de la planeación alcanzó una nueva formulación con la Reforma Constitucional de 1945 (Acto Legislativo No. 1), que asignó al congreso la función de "fijar" los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que haya de emprenderse o continuarse el fomento de la economía y programas de obras públicas".

Estos primeros desarrollos constitucionales y legales estuvieron acompañados con el surgimiento de las primeras instituciones de la planeación en Colombia(11):

En 1950 se creó el *el Comité de Desarrollo Económico*, orientado por una Misión del BIRF bajo la dirección de Lauchin Currie (Decreto 2838).

En 1951 surgió la *Oficina de Planificación*, sustitutiva del anterior comité, adjunta a la presidencia de la República (Decreto 1928).

En 1952 se integró el *Consejo Nacional de Planeación* para dirigir la Oficina de Planificación (Decreto legislativo 0389).

En 1953 se reorganizó el Consejo Nacional de Planificación Económica (Decreto Legislativo 0999). En el mismo año surgió la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal, que suprimió el Consejo ya mencionado (Decreto Legislativo (3278).

En 1954 se reinstuyó el *Consejo Nacional de Planeación* y el *Comité Nacional de Planeación* (Decretos Legislativos 3080 y 3103).

En 1955 se creó el cargo de *Director Ejecutivo del Comité Nacional de Planeación* (Decreto Legislativo 622).

Esta diversidad de instituciones, con vida efímera en la mayoría de los casos, expresó las dificultades e inestabilidad que tuvo el proceso de organización institucional de la planeación en el país. Esa inestabilidad institucional estuvo asociada a los cambios operados en el régimen político en ese mismo período.

Con razón señala Ocampo, que los órganos instituidos en los años posteriores a la Reforma Constitucional de 1936 "carecieron del soporte institucional y de la infraestructura técnica indispensable para erigirse en verdaderas entidades de planeación"(12). En ese mismo sentido, Sánchez plantea que la planeación durante este período, "por su forma de organización, hace imposible un trabajo serio y estable, incluso en la coordinación de los principales instrumentos de política económica"(13).

La incipiente organización institucional en este período estuvo influida por las recomendaciones de expertos de misiones internacionales (Informe Currie, Informe Le Bret). Desde sus inicios, la planeación en Colombia estaría afectada por la conceptualización y los intereses de entidades multilaterales internacionales.

4.2. Nuevos desarrollos constitucionales y legales. Institucionalización de la planeación.

4.2.1. Desarrollos institucionales en la década del setenta.

La organización institucional de la planeación dio un paso importante con la expedición de la ley

19 de 1958 mediante la cual se dictaron las bases para la reorganización del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (CNPEP) y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (DAPST). Posteriormente, en 1959, se sancionaron los decretos leyes 1088 y 239, que determinaron la estructura y las funciones de esos organismos.

Durante la década de los sesenta se transitó a un período de estabilización institucional de la planeación, que encontró una más clara definición con la Reforma Constitucional de la administración de Lleras Restrepo.

En 1963 se expidieron los decretos leyes 3242 y 3243, que reorganizaron el CNPEP y el DAPST y buscaron conjurar una relativa crisis institucional que había debilitado el interés por la planeación. Gutiérrez Castro anota que hacia 1966, se produjo un "vuelco en la instrumentación del plan" con la introducción de reformas para garantizar tareas como:

"Primera: Una participación efectiva de la planeación en la formulación del presupuesto público y de los planes sucesivos de inversión del estado en coordinación con el Ministerio de Hacienda.

Segunda: Una participación efectiva de la planeación en las definiciones sobre financiamiento público, tanto en la confección de presupuesto nacional como en el manejo con un sentido de *desarrollo* de las tarifas de los servicios públicos.

Tercera: Una participación efectiva de la planeación en el diseño del programa de financiación externa y de endeudamiento. Con ello se le dio a la planeación un liderazgo efectivo en la conducción de las negociaciones internacionales de crédito.

Cuarta: Una participación efectiva de la planeación en la formulación de políticas sectoriales de desarrollo en coordinación con los ministerios y agencias respectivas.

Quinta: Una participación efectiva de la planeación en la conducción de políticas claves como la monetaria, la fiscal, la de cambios y comercio exterior.

Sexta: Control efectivo de planeación sobre flujos y tratamiento del capital privado extranjero en Colombia.

Séptima: Una participación efectiva de la planeación en las políticas y programas de defensa y uso de los recursos naturales"(14).

Dichas reformas estuvieron ligadas a la creación de nuevas instituciones e instrumentos, cuyo pro-



pósito consistió en favorecer la planeación a largo plazo. En ese aspecto, se deben mencionar: la institucionalización de los planes de inversión pública; la integración de los sistemas regionales de distribución y generación eléctrica; la definición de planes indicativos en varios campos de la industria manufacturera; la creación de los Comités Sectoriales de Desarrollo a mediados de la década del sesenta, dependientes de los Ministerios de Desarrollo y Agricultura, con la participación más o menos activa de Planeación Nacional; el surgimiento del Fondo Nacional de Proyectos - FONADE; y el Estatuto Cambiario (Decreto 444 de 1967), que creó las bases para la posterior reorientación del proceso de acumulación de capital y el acondicionamiento de la planeación a las nuevas exigencias de la reproducción capitalista a finales de la década del sesenta y principios de los años setenta.

Los diferentes cambios institucionales en este período se orientaron a un "perfeccionamiento técnico" de la planeación; a una más clara definición de las funciones del Departamento Nacional de Planeación; a la determinación del perfil macroeconómico de la planeación, pretendiendo ser articulado con las primeras formas de planea-

ción sectorial. A pesar estos avances institucionales, el proceso de planeación como tal mostró aún serias deficiencias, incluso de orden técnico, que impidieron que Planeación Nacional jugara un papel protagónico en el diseño de estrategias de acumulación de capital en función de los requerimientos del proceso global de acumulación.

La influencia de las entidades internacionales en el diseño y elaboración de los planes fue notoria en este período. A partir de 1958 la Misión Asesora de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL orientó sus tareas hacia la elaboración de un "Plan General de Desarrollo Económico y Social", más conocido como el Plan Decenal de Desarrollo, que recogió las orientaciones reformistas trazadas por la "Alianza para el Progreso". En 1960 se contrató la Misión Harvard y en 1963 la Misión Waterson, que mantuvieron esa orientación reformista de la planeación, pero sin mayores realizaciones en cuanto a resultados concretos.

Por ello señala Ocampo, que el influjo externo continuó en los sesentas y que apenas a fines de esa década se creó un "lapso excepcionalmente favorable para el desarrollo de la planeación, en el cual el Departamento Nacional de Planeación se convirtió en un organismo competente con la participación cada vez más amplia de técnicos nacionales". (15) Ello permitió, posteriormente, que los planes y programas de desarrollo fueran elaborados por primera vez por especialistas nacionales (Plan Trienal de Lleras 1969-1972 y Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973).

4.2.2. La reforma constitucional de 1968 y la planeación.

La Reforma Constitucional realizada durante la administración del Presidente Lleras Restrepo introdujo una serie de precisiones en materia constitucional en cuanto a la definición y los alcances de la planeación en el país. Con el acto legislativo No. 1 de 1968 no sólo se "globalizó" el marco jurídico-institucional de la planeación, sino se crearon las bases para la transición hacia nuevos contenidos de la planeación en función de la nueva fase de acumulación, que se empezó a vislumbrar en la década de los setenta.

Una valoración de lo que representó la Reforma para la planeación no se circunscribe exclusivamente a la segunda etapa de este período objeto de análisis. Ella va más allá, colocándose en un

nivel "interfase", esto es, considerando la interrelación planeación-fase de acumulación en el proceso de transición y de redefinición de la relación social capitalista hacia nuevas modalidades de la reproducción.

Al caracterizar la Reforma de 1968 en lo referente a la planeación, Sánchez señala que ésta quedó "institucionalizada a nivel de principio de Estado, al lado del Intervencionismo; con un alcance nacional, regional, departamental y municipal; en relación con el planeamiento urbano, en conexión con el presupuesto y el gasto público. Se funda el Estado planificador"(16).

En efecto, partiendo del carácter intervencionista del Estado, formulado en el artículo 32 de la Constitución Política Nacional, la Reforma contempló en el artículo 76, numeral 4, al definir las funciones del Congreso de la República, que a éste corresponde "fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

Con fundamento en el artículo 79 de la Reforma, la iniciativa para la presentación del proyecto de ley referente a los planes de desarrollo económico y social (y en materia de gasto público), quedó exclusivamente en manos del Gobierno Nacional. Así se expresó, desde la perspectiva de la planeación, la tendencia al fortalecimiento del régimen presidencialista propia del acto legislativo No. 1 de 1968. Precisamente el artículo 118 de la Constitución en el numeral 3 estableció que "corresponde al Presidente de la República con relación al Congreso: Presentar oportunamente 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 consideren necesario introducir a los mismos".

La Reforma consideró en su artículo 80 la creación de la Comisión del Plan, haciendo referencia a los aspectos procedimentales para la aprobación de los planes y programas de desarrollo presentados por el Gobierno.

En desarrollo de esos preceptos constitucionales, el decreto-ley 2996 de 1968 estableció en su artículo 6o. que los planes y programas debían ser

elaborados por el Departamento Nacional de Planeación y presentados por éste al Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, el cual, por su parte, los somete a consideración del Gobierno Nacional (artículo 2o. del mismo decreto).

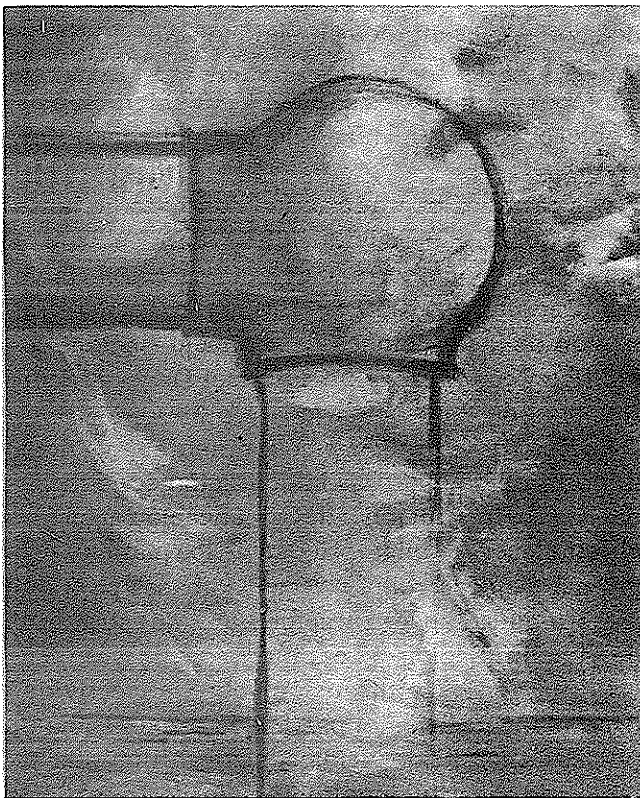
Los cambios operados en el contexto de la Reforma Constitucional de 1968 se manifestaron en la fijación de las normas de la Planeación Nacional (Decreto-ley 1050 de 1968) y en la determinación de las funciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social y del Departamento Nacional de Planeación (decreto 2996 de 1968).

La Reforma significó, efectivamente, un avance importante en cuanto a la definición constitucional, legal e institucional de la planeación en el país al establecer la obligatoriedad de los planes y programas de desarrollo, y crear las bases para que éstos adquirieran las características de estrategias de la acumulación de capital.

Al margen de la discusión sobre la efectividad de la planeación en el país, de la inexistencia de planes en el sentido jurídico -no obstante estar establecido constitucionalmente-, lo cierto es que la formulación de planes y programas de gobierno, desde fines de la administración Lleras hasta la actualidad, ha expresado una cierta línea de continuidad en la concepción sobre las modalidades de intervención y regulación capitalista de la relación capital-trabajo y de las formas de reproducción de esa relación considerando los cambios operados en ella. La Reforma Constitucional de 1968 mostró la posibilidad de transitar a una "lectura" más clara de la interrelación planeación-acumulación capitalista.

5. TERCER PERIODO: TRANSICION A UNA NUEVA FASE DE ACUMULACION DE CAPITAL Y TENDENCIAS DE LA PLANEACION

Hacia mediados de la década del setenta se inició un lento proceso de replanteamiento de la relación capital-trabajo. Modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo, formas de intervención y regulación económica del Estado, incluyendo la planeación económica, consolidadas durante las décadas precedentes, entraron en un proceso de acondicionamiento a las nuevas exigencias de la acumulación de capital. Como es obvio, por tratarse de fenómenos con carácter de



proceso, la acumulación, la intervención estatal y la planeación contienen elementos tanto de la fase anterior como aquellos constitutivos de la nueva fase(17).

Al finalizar los años sesenta era evidente que la reproducción capitalista, sustentada en la pretensión de expandirse con base en el mercado interno, chocaba con las condiciones de realización de la producción dada la restringida capacidad adquisitiva de la población.

Ello obligó a que se iniciara la discusión en torno a las modalidades de inserción de la economía colombiana en la economía capitalista mundial sobre la base de un replanteamiento del proceso de industrialización. Las tesis en favor de la "promoción de las exportaciones" no fueron más que una expresión de las nuevas exigencias que empezó a plantear la reproducción del capital.

Dichas exigencias se originaron no sólo en los límites internos de la reproducción, sino, ante todo, en los vertiginosos cambios que se adelantaban en las economías capitalistas desarrolladas, los cuales mostraron en forma más clara las líneas generales que tomó el proceso de reestructuración (neoliberal) capitalista a nivel internacional(18).

Desde la administración López se ha pretendido

dar respuesta a esos requerimientos, al entrar la economía colombiana en un franco proceso de liberalización e inducirse procesos, a largo plazo, de redistribución regresiva del ingreso en favor de los fondos de acumulación, a tiempo que se castigan aquellos de la población.

En el cuatrenio de Turbay se produjo una verdadera apertura comercial, que se convirtió en uno de los factores generadores de la crisis de la industria en el período 1979-1983. Dicha crisis, al sincronizarse con la recesión mundial de 1980-1983, provocó una fuerte contracción de las demandas interna y externa, evidenció los problemas de la deuda externa con la banca transnacional, y produjo una ruptura transitoria del proyecto de liberalización de la economía al iniciarse la administración Betancur.

En efecto, en su formulación inicial la estrategia de desarrollo de Betancur se fundamentó en la introducción de medidas de carácter anticíclico, entre las cuáles se encontraron aquellas tendientes a la reactivación económica mediante una política de protección a la industria nacional (para algunos analistas tales medidas representaron, equivocadamente, un retorno a las tesis cepalinas de las décadas del cincuenta y del sesenta). La puesta en marcha del Plan macroeconómico 1985-1986 mostró que la mencionada ruptura era, en sentido estricto, aparente y motivada por la situación de coyuntura. Una vez superada ésta, gracias al mejoramiento del sector externo por la minibonanza cafetera de 1985-1986 y la reiniciación de las exportaciones de hidrocarburos, se tuvieron de nuevo condiciones favorables para la continuación del proyecto neoliberal.

Ese fue el rumbo sostenido por la administración Barco, aunque con un criterio de suma gradualidad. Apenas en las postrimerías del Gobierno se sentaron las bases para transitar en forma definitiva al actual diseño del proceso. El "Plan de modernización de la Economía Colombiana", presentado en febrero de 1990, significó un punto de llegada de las pretensiones aperturistas de las administraciones precedentes.

Si estos procesos estuvieron sometidos a "rupturas" transitorias, ello obedeció a los efectos de la coyuntura internacional, que en el período de análisis atravesó dos situaciones de crisis (1974/1975 y 1980/1983), obligando a un aplazamiento transitorio de la estrategia de acumulación referida, aunque favoreciendo en realidad el te-

rreno del "ajuste" a las nuevas exigencias de la reproducción. Si su impacto no mostró la violencia propia de los planes de ajuste de otros países de América Latina -que han sido los vehículos de la reestructuración-, ello se explicó, de un lado, por la coincidencia de tendencias a la crisis con situaciones excepcionales en el sector externo (crisis de 1976 con la bonanza cafetera, tendencia a la crisis de la deuda externa 1984/1985 con la "minibonanza" cafetera), por las exportaciones de hidrocarburos a partir de la segunda mitad de los ochenta y, ante todo, del otro, por los importantes recursos de acumulación que generó la economía del narcotráfico.

Los cambios producidos en la fase de acumulación estuvieron asociados a intentos de modernización y acondicionamiento del régimen político. En ese periodo se pueden reseñar tres fallidas reformas constitucionales (López, Turbay y Barco), con la pretensión de "remozar" el bipartidismo, fortalecer el presidencialismo y legitimar algunos rasgos autoritarios del Estado, sobre los presupuestos del "moderno" Estado neoliberal.

Al mismo tiempo, se asistió a un auge de la parainstitucionalidad, originada en los años setenta, pero consolidada especialmente en la década de los ochenta durante la administración Barco. Dicha parainstitucionalidad ha sido una expresión de la profunda crisis del régimen político colombiano, convirtiéndose de hecho en un factor de solución de los diversos conflictos por fuera de las vías constitucionales y legales (La "guerra sucia" contra las organizaciones de izquierda y las diversas formas de organización del movimiento obrero y popular se convirtió en un elemento fundamental para la consolidación de los nuevos rasgos de la fase de acumulación).

La planeación entró a jugar un papel de carácter estratégico en tanto que los planes y programas formulados en la década de los setenta y ochenta mantuvieron -como ya se dijo- cierta continuidad, que validan la tesis de concebir los planes como estrategias de acumulación(19).

El plan y sus instituciones dieron cuenta, primero, de los procesos tendientes a la redefinición de las modalidades de inserción de la economía colombiana en la economía mundial a partir del diseño e introducción de estrategias del llamado desarrollo hacia afuera. Segundo, de los cambios operados en la valorización del capital, favoreciendo especialmente al capital financiero y pro-

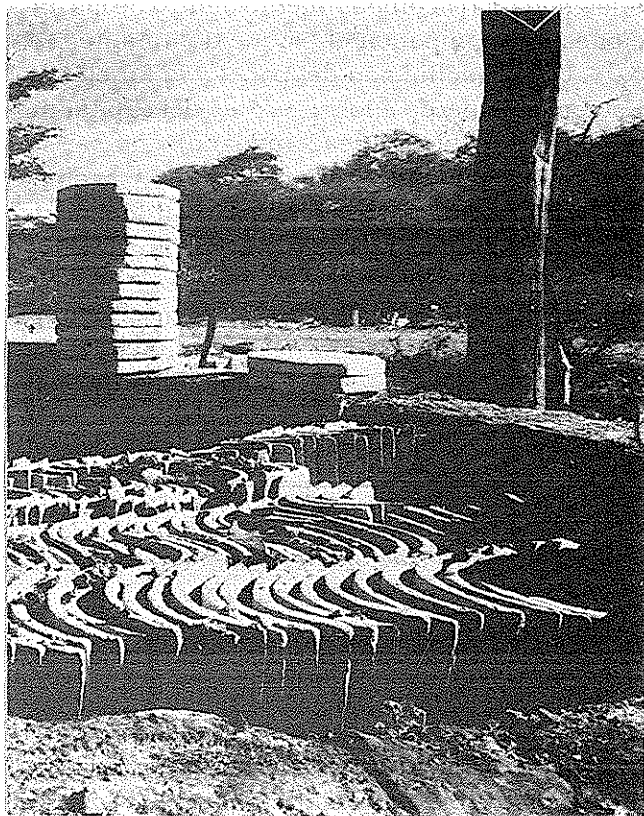
duciendo un reacomodamiento dentro de las fracciones que componen el bloque dominante. Tercero, de la redefinición del papel y la función del Estado de acuerdo a los intereses del capital monopolista (del bloque reacomodado), con base en las tesis neoliberales y monetaristas, y acompañado de los respectivos cambios institucionales y legales (reforma tributaria y reforma financiera de López, fallida reforma constitucional de Turbay, leyes de descentralización de Betancur, nuevo estatuto presupuestal y reforma tributaria de Barco, etc.). Cuarto, de las nuevas modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo, a tiempo que se debilitan las de la anterior fase y se asiste al virtual desmonte del llamado Estado benefactor.

5.1. Descentralización, presupuesto público y algunos desarrollos institucionales.

Con fundamento en ese nuevo contexto, la planeación y sus instituciones estuvieron sometidas a nuevos requerimientos tendientes a su perfeccionamiento técnico y al mejoramiento de su eficacia y efectividad. En ese aspecto, los procesos de descentralización acentuados en la década de los ochenta impulsaron la planeación regional; de igual manera, se estableció una clara correlación entre la planeación y el presupuesto; y se crearon y desarrollaron instituciones para responder a esos requerimientos.

Los procesos de descentralización -como componentes de la nueva fase acumulación- fortalecieron la planeación de proyectos tanto de carácter sectorial (especialmente en el sector energético y de hidrocarburos; en el sector agrícola el programa de Desarrollo Rural Integrado - DRI) como a nivel regional, municipal y local (planes regionales, municipales, Plan Nacional de Rehabilitación - PNR; creación de los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social - CORPES). De otro lado, se asistió a la formulación más precisa de la planeación regional, que se empezó a comprender de manera articulada a la planeación nacional(20).

La planeación a nivel departamental se consolidó en la década de los setenta. La ley 38 de 1981 definió un sistema integrado de planeación a nivel nacional, regional y local, creando mecanismos específicos de coordinación y concertación. Dicha ley dio origen a los Consejos Departamentales de Planeación, fomentó las Corporaciones de Desarrollo regional y dictó normas que establecieron la obligatoriedad y la metodología de los pla-



nes de desarrollo departamentales, como el decreto 1527 de 1981(21).

Los desarrollos obtenidos en la concepción de la planeación regional, encontraron serios límites para su concreción real. Ello provino del carácter centralizado del control del proceso de planeación en su conjunto y en asociación a ello, del manejo igualmente centralizado del presupuesto a través de los situados fiscales.

El tránsito hacia la nueva fase de acumulación y su acompañamiento con cambios en el proceso de reproducción del capital (como la descentralización política y administrativa) condujo, durante la administración Betancur, a la formulación del marco jurídico-institucional de esos procesos mediante la expedición de las leyes 14 de 1983 para fortalecer los fiscos regionales, 76 de 1985 de creación de las regiones de planificación, 3a. y 11 de 1986 de los estatutos departamental y municipal, respectivamente, y el acto legislativo No. 1 de 1986.

Con esas normas se avanzó en forma definitiva por el camino de la descentralización en los diferentes niveles y surgieron opciones más reales para la consolidación de los procesos regionales y municipales de planeación en tanto que, ade-

más de crear las instituciones de los planes en esos niveles, se configuraron los mecanismos para lograr en forma relativa su financiación. No obstante tales avances, las posibilidades de la planeación regional y municipal continuaron atadas a la tutela del gobierno central: los desarrollos legales prefijaron cuotas para gastos de funcionamiento y gastos de inversión en el nivel municipal, subordinaron los planes regionales y municipales a los objetivos del plan nacional, e impidieron la autonomía regional y municipal para la generación de ingresos impositivos en función de las especificidades del desarrollo(22).

Pese a esas restricciones, la creación de las regiones de planificación se puede catalogar como de importancia estratégica para la planeación. La ley 76 de 1985 permitió la creación de tales regiones inicialmente en la Costa Atlántica y luego, con las facultades que ella otorgó, en la Amazonia, la Orinoquia, el Occidente y el Centro Oriente del país (Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de octubre de 1987, respectivamente)(23).

La expedición de la ley 38 de 1989 -Estatuto Orgánico del Presupuesto(24)- se inscribió dentro los cambios institucionales y legales de la nueva fase de acumulación relacionados con la planeación. La mencionada ley, al incorporar los principios expuestos por el Banco Mundial en materia de gestión presupuestal, recogió una pretensión discutida en el país durante la década de los años ochenta: la articulación de los objetivos de la planeación con el desarrollo de la política económica y la programación presupuestal y financiera. La carencia de una correlación entre los objetivos de la planeación formulados en los planes de desarrollo y los recursos para su financiación generó una pérdida de credibilidad y de legitimación de los procesos de planeación en el país.

Con la articulación en el sistema presupuestal de la planeación y el presupuesto, se pretendió, por una parte, imprimir un carácter integral a la formulación, administración y control del proceso de presupuestación, con lo que el presupuesto deja de ser una expresión de los planes y programas para convertirse en un instrumento de política para el ajuste y la estabilización. Y por otra, racionalizar los procesos de toma de decisión, bajo el esquema de promover una articulación eficaz entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la formulación y gestión del proceso. Es este último sentido, la

ley 38 de 1989 institucionalizó, al menos en el DNP., el tránsito de la intervención estatal, de una función de programación macroeconómica a otra de programación financiera(25).

Para lograr la articulación plan - presupuesto la ley creó el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, conformado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Secretario Económico de la Presidencia de la República y dos Ministros más designados por el Presidente, quienes serán asesores por funcionarios especialistas en el área fiscal.

Esa configuración del CONFIS buscó superar -institucionalmente- las eventuales tensiones entre la planeación y la política económica. A la vez, abrió la posibilidad de subordinar las metas de la planeación a los dictados del Ministerio de Hacienda, es decir, a las políticas de ajuste económico que han caracterizado la política económica de los últimos lustros, especialmente a partir del Plan Macroeconómico 1985-1986 de la administración Betancur.

La ley 38 expresó, de otro lado, la intención de proceder a un manejo más técnico del presupuesto, en el que los criterios de rentabilidad social aparecen desplazados por aquellos de la rentabilidad capitalista, esto es, por la relación costo-beneficio. Ella contempló la formulación de planes financieros de mediano plazo, del plan operativo de inversiones y del programa anual de caja. Dichos planes y programas deben interrelacionarse con los planes de desarrollo y las políticas fiscal, monetaria y cambiaria del gobierno.

La ley 38 estipuló una participación más activa y directa de las entidades dependientes de las tres ramas del poder público, incluyendo los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, y las entidades territoriales en el proceso de planificación y programación del presupuesto(26).

Con ese propósito, se estableció en cada capital de departamento un delegado de planeación y presupuesto -entendido como un representante de la nación y no de las regiones-, el cual tiene la función de determinar las necesidades de recursos de los proyectos regionales y de coordinar los desarrollos de programas adelantados con cofinanciación del presupuesto nacional. Esta labor de los delegados se entiende, además, como un apoyo a las actividades de los CORPES.

La búsqueda de eficiencia en la asignación de los recursos tanto a las entidades del poder público como a las entidades territoriales parece estar más asociada a la "corrección de los desequilibrios financieros causados por una deficiente orientación de los recursos públicos, que con la necesidad de adecuar el sistema presupuestal a una gestión descentralizada del desarrollo"(27).

La ley 38 de 1989 creó el banco de proyectos bajo la dirección de Planeación Nacional, lo cual indica la consolidación de la planeación con base en proyectos de inversión y representa en ese sentido una mayor "tecnificación" del proceso de planeación en el país(28).

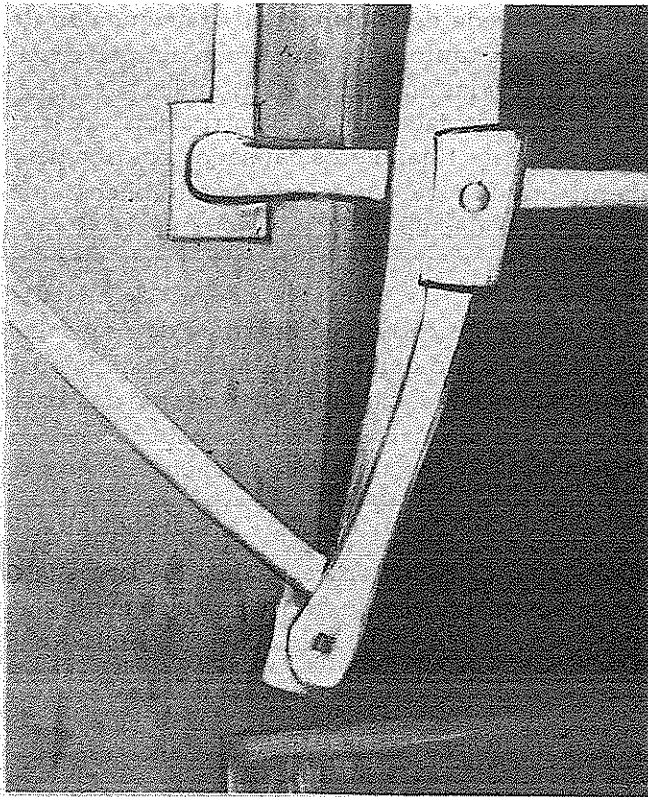
La ley 38 de 1989 se inscribe en un sentido más global dentro de los procesos de reforma del Estado capitalista que apuntan a su adecuación a las exigencias sectoriales, espaciales, territoriales y regionales del proceso de acumulación capitalista en su nueva fase. Ella obedece a la intención de construir un Estado neoliberal más eficiente y permeable a los requerimientos del proceso de reproducción en su conjunto. A pesar del discurso en favor del gasto social que incorpora la ley 38, en un sentido estricto, su espíritu coincide más bien con la idea de propiciar en el mediano y largo plazo procesos de redistribución regresiva del ingreso.

La complejidad inherente al proceso de reproducción en la nueva fase de acumulación ha exigido una reestructuración institucional del aparato estatal, que obliga a la mayor coordinación interinstitucional y a su creciente articulación con el Departamento Nacional de Planeación. En ese sentido, se asistió, durante este periodo, al fortalecimiento de lo que podría caracterizarse como un sistema nacional de instituciones de programación (planeación) macroeconómica, social y política, bien sea con la redefinición de funciones de aquellas surgidas en la fase anterior o con la creación de nuevas. Entre ellas, se pueden mencionar:

- El Consejo Nacional de Política Económica y Social, que se ocupa del diseño de los lineamientos generales de las políticas de desarrollo económico y social.

- El Consejo Nacional Laboral, que se ocupa del diseño de políticas de regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo.

- El Consejo Nacional de Política Fiscal, que se



ocupa del diseño de la política presupuestal de ingreso y gasto público.

- El Consejo Superior de Comercio Exterior, que se ocupa del diseño de políticas de regulación de la actividad comercial con el extranjero.

- El Consejo Superior de Política Aduanera, que se ocupa del diseño de políticas en materia aduanera.

- La Junta Directiva del Banco de la República, que traza los lineamientos de la política monetaria y cambiaria.

- El Consejo Superior de Defensa y Seguridad Nacional, que traza las políticas en esos campos.

De otra parte, se produjo la expedición del decreto 2410 de 1989, que modificó la estructura orgánica del Departamento Nacional de Planeación, determinó sus funciones, y estableció la conformación del Sistema Nacional de Planeación(29).

5.2. Constitución Política de 1991 y tendencias de la planeación en la década del noventa.

La consolidación de la nueva fase entró en una nueva etapa con la administración del Presidente Gaviria. Se produjo, en primer lugar, la legitimación de los rasgos que venía asumiendo la fase en

los lustros anteriores y se creó el marco jurídico-institucional para el posible efecto de nuevos factores constitutivos del proceso de acumulación(30). En segundo lugar, se asistió a un proceso constituyente, cuyo propósito consistió en la "modernización" del orden jurídico-institucional para ponerlo a tono con los requerimientos de la acumulación y las condiciones globales de reproducción.

El proceso constituyente que atravesó el país en el primer semestre de 1991 pretendió dar cuenta de estas tendencias en la nueva formulación de los aspectos económicos y sociales de la constitución. En efecto, allí se redefinió el papel y la función del Estado en la economía y se precisaron una serie de derechos sociales, cuyo cumplimiento sería el fundamento para que el país tuviese realmente un Estado social de derecho. De esa forma se trazó un marco jurídico institucional, que pretende dar cuenta de los cambios que se vienen produciendo con la nueva estrategia de acumulación de capitales.

En lo referente a la planeación económica(31), la nueva constitución dedicó un capítulo completo, que hace parte del título XII "Del régimen económico y de la hacienda pública". Dicho capítulo se encuentra articulado, tanto con las disposiciones generales que definen la actividad económica en general y las modalidades de intervención (regulación) del Estado en la economía, como con el presupuesto nacional, la banca central y la finalidad social del Estado y los servicios públicos (ver: constitución Política de Colombia, Título XII).

Es lógico pensar, que procesos de planeación en la transición y consolidación de una nueva fase de acumulación se sustentan en la consideración de esas interrelaciones si de verdad pretenden responder a las exigencias nuevas que propone el proceso de reproducción del capital.

El capítulo II del título XII "De los planes de desarrollo" contiene lo siguiente:

1. Caracterización de los planes de desarrollo
2. Las Instituciones de la Planeación
3. El procedimiento para la presentación de los planes, con algunos aspectos que aún deben ser reglamentados.

En relación con los planes, se afirma que éstos se realizarán en dos niveles: Primero, habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND); segundo, las

entidades territoriales elaborarán planes de desarrollo.

El PND estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades del orden nacional. "En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas (PNI) contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución" (Ibid., cap. 2, art. 339).

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales serán concertados entre ellas y el gobierno nacional, tienen el propósito de "asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley", y contendrán "una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo" (Ibid.).

En cuanto a las instituciones de la planeación, se estableció que "habrá un Consejo Nacional de Planeación (CNP) integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales". El CNP es de carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del PND. Igualmente se afirmó que habrá consejo de planeación de las entidades territoriales (CTP); y se determinó que el CNP y los CTP constituyen el sistema nacional de planeación (SNP) (Ibid., art. 340).

En cuanto al procedimiento, la Constitución de 1991, dispuso que la iniciativa para la elaboración del PND le corresponde al gobierno "con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura. El proyecto de plan se someterá a concepto del CNP; tenidas en cuenta las enmiendas que se consideren pertinentes, el proyecto se presentará a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo periodo presidencial. Las comisiones conjuntas de asuntos económicos de las dos Cámaras elaborarán un informe que servirá de fundamento para la discusión en sesiones plenarias de cada corporación.

El PNI se "expedirá mediante una ley que ten-

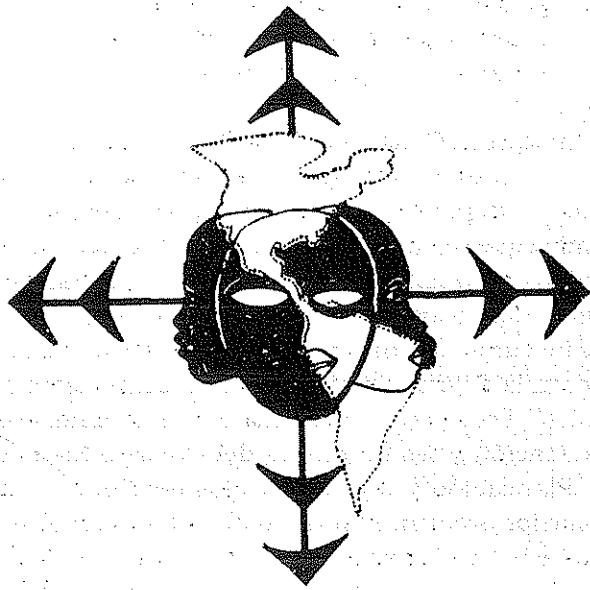
drá prelación sobre las demás leyes". Si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado, "el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley". El Congreso podrá hacer modificaciones, pero manteniendo el equilibrio financiero (Ibid., art. 341).

Aunque la Constitución definió algunos aspectos procedimentales -según se ha podido apreciar-, falta aún por expedir la correspondiente ley orgánica que 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". Dicha ley "determinará, igualmente, la organización y las funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución" (Ibid., art. 342).

La Constitución de 1991 dispuso, también, que, según lo señale la ley, se diseñarán sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto a nivel nacional como departamental (Ibid., arts. 343-344)(32).

Las normas constitucionales definieron en forma más precisa el proceso y las instituciones de la planeación en el país. Sin embargo, aún persisten algunos límites que resultan de la concepción de planeación implícita en el articulado de la Carta y de los desarrollos que ésta tendrá a través de la ley. Aunque se formulan la concertación y la participación como principios de la planeación, su carácter es subordinado si se considera que el CNP es consultivo. La iniciativa de presentación de planes de desarrollo se restringe al gobierno nacional y las posibilidades de incidencia sobre la orientación de la planeación a través del Congreso son limitadas si se tiene en cuenta que eventuales desacuerdos "no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia" (Ibid., art. 341). En ese sentido, la concepción de planeación en la Constitución de 1991 consolida aún más el poder presidencial y limita las posibles incidencias de la sociedad y sus diferentes canales de representación.

La formulación constitucional de la planeación



no es plenamente consecuente con los procesos de descentralización que se adelantan en el país. Ella mantiene los rasgos de la descentralización en la década de los ochenta: control del gobierno central e incidencia directa en el nivel departamental al señalar que "el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación (de los planes departamentales y municipales - e.A.) sobre cualquier entidad territorial(33).

Los verdaderos alcances de la planeación nacional, según su formulación constitucional, son evidentes cuando se intenta realizar una lectura que la articule con el proceso de reestructuración capitalista y su forma de la apertura económica. Ello conduce a señalar que los límites impuestos al proceso constituyente por las tendencias de la acumulación de capital a fines de los ochenta representan el contexto en el cual se desenvolverá la planeación en la década de los noventa.

La concepción actual de la apertura económica, en sus aspectos fundamentales, fue diseñada antes de iniciarse el proceso constituyente de 1991. Las leyes que trazaron el marco jurídico e institucional del proceso fueron aprobadas en su mayoría por el Congreso revocado. La constituyente

centró sus debates, en los rasgos que deberían asumir el reconstituido régimen político y los aparatos de dominación del Estado capitalista, en condiciones de un nuevo consenso de clases. La Constituyente no se ocupó, en realidad, de estudiar los alcances del proceso de acumulación en marcha, con su versión de la apertura económica neoliberal. Ello correspondió a reducir la crisis de la sociedad colombiana a una crisis del régimen político.

De lo anterior sería posible inferir una contradicción entre el contenido democrático, que presuntamente se le imprimió al régimen político, y el contenido excluyente, propio del régimen de acumulación, que pretende imponer la versión neoliberal de la apertura. Tal inferencia es inconveniente, pues hace lecturas paralelas, que descartan el carácter de totalidad del proceso.

Al pretender una lectura de totalidad, el proceso constituyente y la expedición de una nueva Constitución se entienden como componentes del proceso global de reestructuración capitalista. Y cumplen de hecho una función legitimadora del proyecto de acumulación.

Desde la perspectiva del actual bloque dominante en el poder, la nueva Constitución responde a la idea de la construcción de un orden neoliberal en el sentido positivo del derecho. Tal como fuera concebido por los neoliberales alemanes(34), la construcción del orden económico - en el sentido de la economía de mercado - presupone su complementación con un orden social. El orden económico y el orden social se sustentan en el orden político, que reduce la democracia a sus aspectos procedimentales. En ese contexto, la función del Estado radica en la construcción del orden y en su preservación. Esa construcción del orden se produce desde arriba, con fundamento en un Estado intervencionista que desarrolla tendencias autoritarias. Las infracciones al orden global deben ser castigadas, si se pretende garantizar la estabilidad del proyecto. En ese aspecto, para posibilitar la preservación del orden, los aparatos de justicia y seguridad cumplen un papel determinante(35).

En general, el Estado tiende a ser instrumentalizado en función de los intereses reestructuradores del bloque dominante en el poder. Se criminaliza y declara subversiva toda protesta o acción que cuestione los intereses globales del proyecto neoliberal en marcha. El capital se autorre-

presenta todopoderoso e inquebrantable.

Esa orientación se ve facilitada por la existencia, en la práctica, de un desequilibrio entre los poderes del Estado. Congresos dóciles - como el colombiano -, aparatos de justicia - que en su cúpula responden a las orientaciones del ejecutivo -, permiten de hecho el fortalecimiento del autoritarismo presidencial y un distanciamiento de la posibilidad de recomponer la legitimidad del régimen político y reconstruir un orden social, más consensual e inclusivo de nuevos actores sociales y políticos(36).

La planeación se encuentra dentro esas tendencias a juzgar por la reforma de que fue objeto el Departamento Nacional de Planeación - en desarrollo del paquete de decretos de reestructuración del Estado capitalista, aprobados en diciembre de 1992.

En efecto, con la expedición de los decretos 2167, 2168 y 2132 de 1992, quedó más definida la concepción neoliberal que se le ha imprimido al proceso y las instituciones de la planeación en este periodo. Tales decretos se inscriben, aparentemente, dentro de las tendencias eficientistas que pretenden una "racionalización" de la gestión estatal y, en consecuencia, del gasto público.

El decreto 2167, "por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación" reformula y amplía las funciones del Departamento, para convertirlo en un "superministerio", que conjuntamente con el Ministerio de Hacienda definirá las "líneas gruesas" del desarrollo capitalista en la década de los noventa. En contraposición a la presunta no intervención estatal, promovida de palabra por los defensores radicales del neoliberalismo económico, se asiste en verdad a un fortalecimiento de la regulación del Estado capitalista; sólo que a través de nuevas y más sofisticadas modalidades, aparentemente "técnicas" en naturaleza.

El reordenamiento de las unidades que conforman el Departamento muestra, en primer lugar, la intención de concentrar las labores de la Planeación en la regulación del Desarrollo Social y el Desarrollo Empresarial, con lo cual se daría respuesta a las exigencias que esos campos propone la llamada internacionalización de la economía. La orientación, promoción y coordinación de la empresa privada, pilar de las estrategias neoliberales, se complementaría con propósitos sociales focalizados para contener los eventuales impac-

tos negativos que en ese terreno produce el neoliberalismo.

Llama especialmente la atención, en segundo lugar, la creación de la Unidad de Justicia y Seguridad, a la que se encuentran adscritas las Divisiones de Justicia, de Fuerzas Militares y de Policía, y de Estudios de Gobierno y de Asuntos Internos(37). Con esa Unidad se amplía significativamente el campo de la planeación, superando el nivel principalmente económico y social que la había caracterizado hasta principios de la década del noventa, para cubrir campos como la defensa, la seguridad, el orden público. De esa forma, el Departamento se ocupará de asuntos políticos estratégicos para la construcción y preservación del nuevo orden impuesto por la reestructuración capitalista en su fase neoliberal(38).

De otra parte, el decreto 2132 creó el Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC) conformado por el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social - FIS adscrito al DNP (a partir de la fusión del Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural - DRI (antes Fondo de Desarrollo Rural Integrado), y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana. El SNC responde a las reformulaciones de política de asignación de recursos de la nación en el marco de la versión neoliberal de procesos de descentralización(39). La transferencia de obligaciones del gobierno central a los entes territoriales ha sido compensada con una política de asignación de recursos, los cuáles se entienden como complementarios a los proyectos regionales y municipales emprendidos en esos niveles. La figura de la cofinanciación, si bien puede compensar dificultades de los entes territoriales en la adquisición de recursos, fortalece el carácter subordinado de la descentralización a las "reglas de juego" que sean impuestas por el Gobierno Central y Planeación Nacional y limita las posibilidades de la autonomía regional y local.

Finalmente, si se consideran los diferentes puntos de vista aquí expuestos, es evidente que la planeación jugará un papel cada vez más importante no sólo en lo que resta de la década de los noventa. Los procesos de planeación, los planes de desarrollo y las instituciones de la planeación tendrán la difícil tarea de definir las condiciones globales (espaciales, sectoriales, ramales, territoriales) de la relación capital-trabajo. De ellos dependerá la

forma como se articulen los procesos internos de acumulación con los cambios que se adelantan internacionalmente en el marco del proceso de reestructuración capitalista y de reforma del Estado. La planeación incidirá sobre el espacio que pueda ocupar la economía colombiana en el ámbito latinoamericano y la economía mundial en su conjunto: bien sea como un componente más de la globalización impuesta por el capitalismo central, o ensayando opciones de desarrollo económico y social que prioricen los intereses de la nación.

El curso que tomen los procesos de planeación estará influido por las fuerzas políticas y sociales que actúen como portadoras de los proyectos de acumulación. A pesar de los "tecnicismos" que acompañan la planeación, debe tenerse en cuenta que en su trasescena se producen principalmente decisiones políticas. Por lo pronto, pareciera que se impone la tendencia sustentada en los principios del neoliberalismo económico. Aunque ante su evidente desgaste han empezado a ganar terreno las formulaciones del neoestructuralismo. (40)

REFERENCIAS

1. Alvaer, Elmar, West-oestliche Grosse Krisen. En: INITIAL No. 4, 1990, p. 357).
2. ILPES. Discusiones sobre planificación. Siglo XXI 1985 / MENDEZ MUNEVAR, JORGE. La planeación en América Latina. En: Nueva Frontera, nov./dic.1988.
3. ILPES, ob. cit., p. 8.
4. ROJAS FERNANDO. Las columnas fundamentales del plan vistas a la luz de una perspectiva histórica. p. 9.
5. Ver SANCHEZ, RICARDO. Estado y planeación en Colombia. Ed. La Rosa Roja, 1984, p. 61.
6. Ibid., p. 62.
7. ROJAS, FERNANDO. Las columnas fundamentales del plan...Ob. cit. p. 13.
8. En este trabajo hacemos abstracción del debate en torno al papel jugado por los gobiernos liberales para impulsar la industrialización a partir de la década de los treinta. En contraposición a la tesis que constatan un estímulo al desarrollo industrial en ese periodo. Sáenz Rovner afirma que los intereses de la burguesía cafetera predominaron sobre aquellos de la burguesía industrial, cuestión que llevó al virtual desmonte de políticas arancelarias en favor del comercio de café y de banano con los Estados Unidos. Ver: SAENZ ROVNER, Eduardo. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia. Tercer Mundo, Uniandes, 1992.
9. Citado en SANCHEZ, RICARDO. Ob. cit. p. 63.
10. Ibid., p. 69.
11. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Planes y programas de desarrollo. Mimeo, año (?), p. 5-7.
12. OCAMPO, JOSE ANTONIO. Historia Económica de Colombia. Fedesarrollo, Siglo XXI 1988, p. 300.
13. SANCHEZ, RICARDO. Ob. cit. p. 74.
14. GUTIERREZ CASTRO, EDGAR. La planeación en Colombia. Memorias del XI Congreso Nacional de Economistas, nov.1988. La inflación y la planeación del desarrollo en Colombia. En: Economía Colombiana. Serie Documentos. Separata No.13, 1989, p. 74.
15. OCAMPO, JOSE ANTONIO. Ob. cit., p. 301.
16. SANCHEZ, RICARDO. Ob. cit. p. 106.
17. Una caracterización del proceso de transición a una nueva fase de acumulación se encuentra en ORTÍZ, Iván David: Notas preelminares para la lectura de una nueva fase de acumulación, Revista TALLER, No. 6, 1992.
18. Pra una lectura del proceso de reestructuración capitalista, ver RESTREPO, Darío, Neoliberalismo y reestructuración capitalista, en ESTRADA, Jairo / GUALDRON (compiladores), Jesús, Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo. CEIS, 1992. En 1987, en publicación de la Universidad de los Andes y Fedesarrollo, se propuso un debate a las estrategias neoliberales de la reestructuración, ver: OCAMPO, José Antonio /SARMIENTO PALACIO, Eduardo, Hacia un nuevo modelo de desarrollo? Un debate, Tercer Mundo, Fedesarrollo, Uniandes, 1987.
19. Aunque no es propósito de este trabajo analizar los planes y programas de desarrollo, es evidente que desde el Plan de las Cuatro Estrategias de la administración Pastrana se encuentran lugares comunes en reformulación de la concepción de procesos de acumulación, pese a las particularidades (histórico-concretas) inherentes al respectivo plan de desarrollo: Primero, se consideró la industria de la construcción (de vivienda u obras públicas) como sector estimulador y multiplicador de la demanda interna. Segundo, se empezó a otorgar un papel primordial a la realización de la producción en los mercados internacionales, mediante el impulso a las llamadas exportaciones no tradicionales ("desarrollo hacia afuera"); inicialmente con la idea de convertir a Colombia en la Japón de Suramérica (López), y luego invocando la experiencia de los "tigres del sudeste asiático", especialmente Corea del Sur (Barco). Tercero, se propuso la redefinición de la función y el papel del Estado de sus fundamentos estructuralistas (cepalinos) y keynesianos hacia las tesis de la reforma neoliberal. Cuarto, se inició el replanteamiento de la política social, que sin dejar de ser secundaria y residual, fue abandonando la perspectiva universalista propia de la recepción de las tesis del "Estado Benefactor" hacia su focalización en los segmentos más pobres de la población. De privilegiar, como propósito, la redistribución del ingreso y buscar la justicia social, se transitó a la reducción de los niveles de pobreza extrema. El plan de Economía Social de Barco es un punto de llegada en esa perspectiva. Para una caracterización de los planes de desarrollo ver: VARIOS AUTORES, Modelos de desarrollo económico Colombia, 1960-1982, Oveja Negra, 1982/ ESTRADA ALVAREZ, Jairo, Crisis capitalista y Cambio con Equidad, Revista Estudios Marxistas, No. 26, 1984/ VARIOS AUTORES, Comentarios sobre el Plan de Economía Social, Fescol, 1988.
20. Los antecedentes de la planeación regional se remontan, sin embargo, al anterior periodo. Durante la década de los años cincuenta se formularon los primeros planes y programas de desarrollo a nivel departamental en Atlántico, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Caldas y Valle del Cauca. Estos programas, que se orientaron a la explotación y el manejo de los recursos naturales, tuvieron en principio los mismos rasgos señalados para los planes na-

- cionales. Ellos expresaron de todas maneras el tránsito a la reflexión sobre los problemas regionales, lo cual condujo en la década de los sesenta al surgimiento de las primeras instituciones de la planeación regional: La Corporación del Valle del Cauca y la Corporación Autónoma Regional. Estas instituciones se generalizaron a finales de la década del sesenta consolidándose como organismos de ejecución de programas y proyectos en las regiones donde se crearon. En el marco de los desarrollos de la Reforma Constitucional de 1968, el DNP diseñó "planes de desarrollo para algunas de las regiones más atrasadas del país, como los Territorios Nacionales, la Guajira, el Chocó y Urabá. También un Plan Piloto para el antiguo Caldas y, de iniciativa departamental, los planes de Cundinamarca y Valle del Cauca. Estos se orientaron fundamentalmente hacia la estructuración de paquetes de inversión de origen central, institutos descentralizados y de fuente departamental. Paralelamente, es en este periodo cuando se crean oficinas, secretarías y departamentos administrativos en la mayoría de secciones del país". Ver: VASCO, Mauricio, Planes de desarrollo regional en Colombia, Economía Colombiana, No. 182, 1986.
21. Ver PARDO, Rafael, Planeación y Planes Regionales, Economía Colombiana, No. 151, 1983.
 22. Ver RESTREPO, Darío, Descentralización, democracia y Estado Autoritario. Cuadernos de Economía, No. 11, 1986.
 23. Según Prieto Ladino, esas cinco regiones de planificación responden a los siguientes objetivos: 1.- Servir de instrumentos de aproximación a la toma de decisiones a nivel regional con el fin de obtener un desarrollo territorial más equilibrado. 2.- Concretar la posibilidad de planificar un desarrollo de manera conjunta entre el nivel central y las regiones o subregiones que comparten los mismos objetivos e intereses. 3.- Dotar a las regiones de instrumentos idóneos con el propósito de generar una mayor capacidad y autonomía en su desarrollo. 4.- Concretar las aspiraciones y las necesidades territoriales de servir como base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y, por tanto, de ser consideradas en la programación presupuestal anual de la nación. La realización de estos objetivos cuenta con algunos límites que resultan de los diferentes criterios en los niveles nacional, regional, departamental y municipal con respecto a los alcances y la acción misma de los CORPES. No existe suficiente claridad sobre la forma de articular espacial, territorial y sectorialmente procesos de planeación. A ello se adiciona la persistencia de intereses locales o regionales, propios del régimen político colombiano, que como el manzanillismo, el cacicazgo o el caudillismo aparecen como un obstáculo para el desarrollo de la planificación regional. El futuro de las regiones de planificación y de los CORPES -como instrumento de planificación y coordinación del proceso de descentralización- depende del espacio técnico-político que puedan generar, y de la importancia y apoyo que se les de a nivel nacional y territorial. Ver: PRIETO LADINO, Roberto, Las regiones de planificación (Corpes), Economía Colombiana, No. 210, 1988.
 24. El Estatuto Orgánico del Presupuesto recogió algunas recomendaciones del Informe Wiesner-Bird (administración Turbay) y del Informe de la Comisión del Gasto (administración Betancur). Al respecto ver: ROJAS, Fernando, Gasto Público en Colombia: De la Misión BIRD-Wiesner al Informe de la Comisión del Gasto, Economía Colombiana, No. 190-191, 1987.
 25. SILVA, Ricardo/ CASAS, José V./ MEDELLIN, Pedro, El nuevo estatuto orgánico de presupuesto. Descentralización de responsabilidades y centralización del poder, Economía Colombiana, No. 219-220, 1989, p. 76. Esta posición difiere de la interpretación de Bernardo Flórez sobre el espíritu del Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando señala que éste consistiría en "recuperar el papel del presupuesto como instrumento por excelencia del sistema de planificación, a fin de garantizar el cumplimiento de la función económica del Estado, y de asegurar la coordinación - organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos. En ese contexto, el presupuesto se considera más que una herramienta jurídico-contable, un componente básico de la política económica". FLOREZ, Luis Bernardo, Un nuevo manejo de la política fiscal, Economía Colombiana, No. 219-220, 1989, p. 22.
 26. Según Luis Bernardo Flórez, "para el caso del nivel regional se resalta la vinculación de las entidades territoriales en el proceso de preparación del presupuesto, de forma tal que los planes y programas que reflejen las acciones y efectos del Estado en cada región garanticen continuidad en la realización de las obras que con mayor urgencia reclaman los ciudadanos". Ob. cit., p. 25.
 27. SILVA, CASAS, MEDELLIN, Ob. cit., p. 78.
 28. Con razón afirma Fernando López, que dicho banco se comportaría como "garantía de factibilidad, conveniencia y prioridad para la inclusión de los proyectos en el plan operativo anual de inversión. Estos requisitos técnicos y financieros deben dar origen a un trabajo permanente de coordinación interinstitucional entre Planeación Nacional y los diferentes Ministerios que tienen bajo su responsabilidad el manejo sectorial del gasto público. De este trabajo integrado debe surgir un plan operativo de inversiones donde se distribuyan los proyectos, por programas, sectores y entidades responsables". LOPEZ, Luis Fernando, El nuevo estatuto presupuestal y la programación macroeconómica, Economía Colombiana, No. 219-220, 1989, p. 57.
 29. Según el decreto 2410 de 1989, el Sistema Nacional de Planeación - SNP- está integrado por: El Departamento Nacional de Planeación, que constituye el organismo central y es el coordinador del SNP; a nivel nacional, las oficinas de planeación de los ministerios, de los departamentos administrativos, de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado; a nivel regional, los consejos regionales de planificación; a nivel departamental, las respectivas oficinas o departamentos administrativos de planeación y los consejos de planeación; a nivel distrital, metropolitano y municipal, las respectivas oficinas o departamentos administrativos de planeación; y las entidades adscritas al DNP.
 30. Un intento de interrelacionar el proceso de reestructuración capitalista y su forma de la apertura económica con los cambios producidos por el proceso constituyente, en particular, respecto de la concepción de desarrollo, se encuentra en ESTRADA ALVAREZ, Jairo, Reestructuración capitalista, modelo de desarrollo y Constitución Política, Revista Horizontes, Nos. VII-VIII, 1993/1994.
 31. Aún es prematuro pretender algún balance de procesos de planeación durante la administración Gaviria, entre otras cosas, por cuanto no se tramitó en el Congreso el plan de desarrollo, argumentándose un vacío en la norma (el art. 341 de la Constitución Política señala que el proyecto de plan se presentará "dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo", y la nueva Carta se aprobó cerca de un año después de comenzado el gobierno de Gaviria). Por esa razón, el Plan de la Revolución pacífica no tiene fundamento legal. No

obstante, con la nueva Constitución se sentaron las bases jurídico-institucionales para la planeación en la segunda mitad de los noventa. De la misma manera, el artículo 20 transitorio de la Carta otorgó al gobierno nacional facultades extraordinarias para reformar el Estado y, en consecuencia, las instituciones de planeación, como se verá más adelante.

32. A ese mandato constitucional se dio respuesta con la expedición del decreto 2167 de 1992, que en su artículo 22 creó la División Especial de Evaluación y Control de Gestión del Departamento nacional de Planeación.
33. Al respecto ver VARGAS VELASQUEZ, Alejo, La planeación en la nueva Constitución Política de Colombia: ¿Hacia la centralización o la descentralización?, Revista TALLER, No. 6, 1992.
34. Ver ESTRADA ALVAREZ, Jairo, Dimensiones básicas del neoliberalismo económico, en Rompiendo la corriente, ob. cit.
35. Un ejemplo claro de cómo se objetiviza ese propósito, se puede deducir del decreto 2167 de 1992 que reformó al Departamento Nacional de Planeación, el cual se analizará más adelante.
36. Ver VARGAS VELASQUEZ, Alejo, ob. cit.
37. La División de Justicia se encontraba adscrita a la Unidad de Desarrollo Social, según lo estipulado en el decreto 2410 de 1989. Su supresión de tal unidad y el traslado a la División de Justicia y Seguridad indican que los temas de justicia se comprenden relacionados principalmente con los asuntos de seguridad.
38. Teniendo en cuenta, como hecho, entre otros, el que las

políticas de seguridad sean coordinadas con el Consejo Superior de Defensa y Seguridad Nacional, que se entre a coordinar y programar el presupuesto de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que se responsabilice a Planeación del diseño de políticas y programas de desarrollo sectorial "en los campos de Defensa Nacional, Policía, y Seguridad Ciudadana", y el que se realicen "estudios y diagnósticos sobre temas relacionados con el orden público", es un indicador para comprender esas nuevas funciones de la planeación como componentes del fortalecimiento de los fundamentos autoritarios del Estado Colombiano. Las interpretaciones de tales cambios en cuanto a que se asistiría a una consolidación de la "sociedad civil" resultan ingenuas, pues presuponen una separación de la política y una disociación estratégica -no existente- entre las instituciones civiles y militares del Estado.

39. En esa misma dirección se pueden comprender los alcances del decreto 2168 de 1992, que reestructuró el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo - FONADE - de un establecimiento público a una empresa industrial y comercial del Estado.
40. Una exposición global de la teoría neoestructuralista se encuentra en SUNKEL, Osvaldo, El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina, FCE, 1991. Para una perspectiva neoestructuralista desde autores colombianos, ver GONZALEZ POSSO, Camilo (Editor), El Fin del Neoliberalismo: El neoestructuralismo y modelos alternativos para el desarrollo económico y social, Indepaz, 1993.