

Editorial

¿Hacia dónde va la planificación del desarrollo en Colombia?

JORGE ELIÉCER LEUDO HURTADO
Director del Programa de Economía

Colombia tiene una amplia trayectoria en tratar de implementar procesos de planificación. En las primeras décadas del siglo pasado las misiones Kemmerer (1930), Currie (1950), Cepal (1954), Le Bret (1955) y Cepal (1958) jugaron un papel preponderante en el desarrollo de la política económica colombiana. La misión Kemmerer, la misión Le Bret y posteriormente la misión Currie dieron inicio a la formulación y orientación de los planes de desarrollo económico y social que permitieron la mejor utilización de los recursos de la nación para concretar los propósitos de crecimiento y el desarrollo económico.

El año 1968 representa el momento más importante para la historia de la planeación colombiana, pues en él se realizan la reforma constitucional y la reforma administrativa que sientan las bases legales e institucionales de la planeación tal y como la conocemos hoy. La reforma de la Constitución introduce un concepto claro y definido sobre la planeación y la competencia del Congreso y del Gobierno en la formulación y aprobación de los planes de desarrollo económico y social. Por otra parte, el decreto ley 2996 de 1968 define las funciones y la composición del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), y del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En lo atinente a la reforma constitucional esta implicó una descentralización de los procesos de planeación de lo nacional a lo regional y lo local y los correspondientes mecanismos de coordinación; también significó una modificación de las competencias de las ramas ejecutiva y legislativa en términos de iniciativa, decisión, ejecución y control. En estos aspectos la reforma da efectividad al sistema de planeación, consagra la iniciativa del ejecutivo y establece el principio esencial de que no puede realizarse ningún gasto que no tenga respaldo en la disponibilidad de recursos y en proyectos técnicamente estructurados.

El Conpes es la entidad coordinadora y orientadora de la política económica y social del Gobierno. El DNP tiene funciones concretas de coordinador de las actividades de planeación y cumple la función de secretaría técnica del Conpes.

Sin embargo, pasaron veintitrés años para que los propósitos de las reformas de 1968 pudieran cristalizarse, principalmente a raíz de la Constitución de 1991 que recogió en sus artículos 339, 340, 341, 342, 343 y 344 no solo las intenciones y los propósitos de la reforma del 68 sino que incluyó los instrumentos necesarios para poder hacerlos realidad. En una apretada síntesis podría afirmarse que los principales cambios del 91 fueron a este respecto: 1) La integración de la planeación y la presupuestación; 2) La metodología de planeación de abajo arriba, o lo que dio en llamarse "*de la periferia hacia el centro*"; y 3) El establecimiento de un sistema de evaluación de la planeación (sinergia).

Lo anterior se consagró en la ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que estableció los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los

planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos de que habla nuestra Constitución.

Pero, pese a la normatividad sobre planificación del desarrollo y a los organismos por ella establecidos para su ejecución, el proceso no ha dado los resultados esperados. En toda la geografía colombiana se carece de instrumentos para la planeación del desarrollo social, económico y ambiental, o porque no se conocen las normas o porque no se aplican como es debido. El hecho cierto es que las oficinas de planeación territorial no están haciendo la tarea que les corresponde. Mucho del atraso y del pobre desarrollo social y económico de nuestro país se debe a la falta de claridad sobre lo que es la planeación a largo plazo tanto en los entes territoriales como en el gobierno central.

La Cepal (2010) en el informe *Hora de la igualdad* resalta el papel de la planificación del desarrollo y muestra la heterogeneidad de las regiones en materia de desarrollo económico y social, aspectos relacionados con los disímiles marcos institucionales de planeación del territorio. Con relación a las regiones colombianas, estas no respondieron de manera simétrica al proceso de apertura económica, como lo explica Moreno (2009). Más bien se ha venido presentando un *patrón heterogéneo de desarrollo regional*. En otras palabras, los años noventa marcan una polarización del ingreso entre regiones, algunas de las cuales se transformaron en regiones exitosas desde el punto de vista económico, y así lo expresa Moncayo (2008): "Uno de los rasgos más sobresalientes es la concentración de la actividad productiva en cinco entes territoriales, situados en el llamado Trapecio Andino: Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Cundinamarca". Estas regiones concentraron el 60% del PIB nacional. Bogotá se transformó en la región de

mayor desarrollo económico y social del país, mientras que Chocó se convirtió en la región más pobre de Colombia. Y esta estructura de participación en el PIB departamental y esta polarización de la renta no han cambiado en los últimos treinta años; por el contrario, se acentúan mucho más. Por tanto es preciso una nueva visión de la planificación del desarrollo, un nuevo marco institucional, unos nuevos métodos de evaluación y nuevas estrategias, así como más recursos para lograr verdaderos avances en el desarrollo social y económico del país; es decir, debemos cerrar las brechas interregionales. El resultado del proceso productivo post-apertura que tenemos y debemos enfrentar con la planeación del territorio se resume en los siguientes datos:

La mayoría de los departamentos del país (21) están especializados en los sectores primarios (Moncayo, 2008). Se necesita una milimétrica planificación de su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus habitantes y potenciar sus actividades productivas.

Siete departamentos están especializados en la industria, pero Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico presentan un proceso de desindustrialización (Moncayo, 2008). ¿Es necesario un análisis del desarrollo endógeno de las regiones?

Durante la década de los noventa las disparidades regionales tendieron a crecer en Colombia y se han mantenido actualmente (Barón, 2003; Galvis y Meisel, 2010). Este es el principal reto de la planificación en Colombia. ¿Como disminuir estas brechas sociales y económicas?

Solo Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico, Antioquia, Norte de Santander y Caldas han diversificado sus exportaciones industriales (Moreno, 2007; Cepal, 2009).

Por otra parte, el Consejo Privado de Competitividad (2009) ha venido cuestionando la falta de precisión con respecto a la planeación territorial. Se carece de instrumentos

claros para el buen desarrollo de las regiones, pese a que es incuestionable que cuando se planifica el territorio con objetividad, con respaldo institucional, se dan los frutos de esta titánica tarea. La ciudad de Bogotá y departamentos como Antioquia, Valle, Santander y algunos otros, se destacan en esa labor, pero es necesario fortalecer institucionalmente esta tarea en todas las regiones para que los gobernantes den continuidad a los procesos y no ocurra lo que está sucediendo por cuenta de la politiquería, que se generan grupos de poder e intereses que acaban con lo poco que se hace y la planeación territorial termina beneficiando a unos pocos.

El actual gobierno Santos acaba de aprobar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), Ley 1454 del 28 de junio de 2011, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones". El objetivo de esta norma es dar cumplimiento a la Constitución Política de 1991, que ordenó la organización político-administrativa del Estado en el territorio. Casi después de veinte años y quince intentos por fin se logra un avance. Pero ¿qué propone este nuevo esquema jurídico para los territorios?

1. **Permite la creación de regiones:** Abre la posibilidad para que se conformen regiones administrativas, de planificación o de provincias, al igual que la asociación de varias de estas regiones. La idea es que puedan desarrollar proyectos conjuntamente. El mejor ejemplo es la región pacífica, conformada por los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Valle del Cauca, que ya iniciaron acercamientos y la búsqueda de fórmulas conjuntas para el desarrollo de prioridades regionales. Acaban de formular un plan de inversiones para la región pacífica de 13 billones de pesos a ejecutarse entre 2014-2020,

entre cuyos aspectos estratégicos están "apoyar sectores como seguridad, salud, educación, infraestructura vial, programas productivos, alimentación, transporte automotor, marítimo y férreo; medio ambiente, convenios nacionales e internacionales sobre investigación marina, pequeña minería, turismo, pesca y hortifruticultura".

2. **Bases para las entidades:** Establece las bases para que las regiones se constituyan en entidades territoriales, a partir de la consolidación de las regiones, pero no crea entidades político-administrativas ni circunscripciones electorales.
3. **Financiación de proyectos:** Los proyectos que se diseñen y ejecuten a través de las regiones administrativas podrán ser financiados por los fondos de desarrollo regional y de compensación que se crean por esta ley y en la reforma a las regalías.
4. **Instancia técnica y asesora:** Crea la Comisión de Ordenamiento, una instancia técnica y asesora que vigilará la aplicación de los proyectos, y la figura del "contrato plan", una delegación de competencias de la Nación para que puedan suscribir proyectos conjuntos.

Con esta nueva herramienta las regiones ahora sí pueden planear su desarrollo. Creemos que estamos frente a unos nuevos retos de planeación regional, en los que las ciudades también están llamadas a jugar un papel importante, por lo cual deben poner al día sus planes de ordenamiento territorial y elaborar los planes de largo plazo que requieran. Ya está el marco normativo, están los recursos, solo falta gestión y visión para el desarrollo. Con estas iniciativas comienza una nueva era de planeación territorial en Colombia. Esperemos que esto cambie el panorama por completo.

Resumiendo, este nuevo marco de planificación del desarrollo contenido en la Ley Orgánica pretende: 1) darle un mayor sustento institucional a la planeación en Colombia; 2) el fortalecimiento de la identidad cultural de las regiones; 3) el desarrollo territorial, entendido como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo y ambiental y fiscalmente sostenible. Y su finalidad, en últimas, será promover: 1) mayor fortaleza y profundización del proceso de descentralización; 2) mejor planeación del territorio; 3) que las entidades territoriales realicen mayor gestión y mejor administración de sus propios intereses; 4) instancias de integración territorial (ejemplos, región caribe, región pacífica); 5) el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

Ojalá en esta década, la supuesta década de América Latina, todos estos buenos propósitos puedan cristalizarse para mejora de los pueblos que son los destinatarios finales de los resultados de una adecuada planificación.

Bibliografía

- BARÓN, Juan David (2003). *¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000?. Borradores Banco de la República sobre Economía Regional* No. 38. Cartagena-Colombia.
- Cepal (2009). *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2006*. Colombia: Cepal.
- Cepal (2010), *La Hora de la igualdad: Brechas por Cerrar y Caminos por abrir*. Brasilia: Cepal.
- Consejo Privado de Competitividad (2010), *Informe Nacional de Competitividad 2010-2011*. Bogotá, Colombia. <http://www.compitem.com.co/>

- GALVIS, Armando y MEISEL, Adolfo Roca (2010). *Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: un análisis espacial. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 120*. Enero. Banco de la República.
- Moncayo, Édgar J. (2008). *Dinámicas regionales de la industrialización: análisis comparativo de Cundinamarca y Bogotá D.C.* Universidad Central. Centro de Investigaciones y Estudios, CES.
- MORENO, Ana Isabel (2007). *Dinámica, estructura y calidad de las exportaciones industriales regionales en Colombia: 1975-2003*. En: Jorge Lotero Contreras (Editor), *Industria y Región en Colombia*, Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Económicas, Medellín, Colombia.