

**LOS PLANES DE DESARROLLO COLOMBIANOS EN LOS AÑOS NOVENTA Y
LAS ESTRATEGIAS DE COMERCIO EXTERIOR**

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN

JUAN OMAR RIVERO ARANGO

DIRECTOR: Dr. ALBERTO ZARUR RAMOS

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA -UNAB-
INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY
BUCARAMANGA, 2003**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. JUSTIFICACIÓN	7
2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	10
3. OBJETIVOS	11
3.1 OBJETIVO GENERAL	11
3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	11
4. MARCO TEORICO	13
4.1 INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN LA ECONOMÍA	13
4.2 GLOBALIZACIÓN	15
4.3 TIPOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN ECONOMICA	20
4.4 EL PROCESO DE LA PLANEACIÓN ECONOMICO	32
NORMATIVA	
4.4.1 EL DIAGNOSTICO	33
4.4.2 EL PRONOSTICO	33
4.4.3 LA IMAGEN	33
4.4.4 LA ESTRATEGIA	34
4.4.5 CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES	34
4.5 LA PLANEACIÓN Y LA FORMULACIÓN DE MODELOS	36
4.6 LA PLANEACIÓN NACIONAL	41
5. LOS MODELOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA	46
6. LA PLANEACIÓN EN EL CONTEXTO DE COLOMBIA	50
6.1 LOS PLANES DE DESARROLLO DESDE 1967	56
6.2 LA PLANEACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA	57
DE 1991	
7. PLANEACIÓN ECONOMICA. LA EXPERIENCIA	61
COLOMBIANA 1950-1989	

7.1	PRIMER PERIODO EN LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA 1950-1960	61
7.2	SEGUNDO PERIODO EN LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA 1961-1970	63
7.3	TERCER PERIODO EN LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA 1971 EN ADELANTE	67
8.	COMERCIO EXTERIOR	69
8.1	APERTURAS ECONOMICAS EN COLOMBIA	74
8.2	FOMENTO Y PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES	75
8.2.1	CERT	76
8.2.2	PLAN VALLEJO	77
8.2.3	ZONAS FRANCAS	77
8.2.4	BANCOLDEX	78
8.2.5	LA DEVALUACIÓN	78
8.2.6	LAS EXPORTACIONES	78
9.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA EXPORTADORA 1990-1994	81
9.1	LAS EXPORTACIONES EN EL CUATRENIO DEL GOBIERNO DE GAVIRIA 1991-1994	84
10.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA EXPORTADORA 1994-1998	87
10.1	LAS EXPORTACIONES EN EL CUATRENIO DEL GOBIERNO DE SAMPER 1994-1998	97
11	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA EXPORTADORA 1998-2002	100
11.1	LAS ESTRATEGIAS DE EXPORTACIÓN: LAS EXPORTACIONES COMO MOTOR DE CRECIMIENTO 1998-2002	108
11.2	LAS METAS MACROECONÓMICAS Y DE COMERCIO	116

EXTERIOR	
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

De acuerdo al currículo del programa de Maestría, se hizo énfasis en el comercio internacional. La temática que motiva al suscrito a investigar, es el tema del comercio internacional, específicamente lo relacionado a las exportaciones, cuestión esta que tiene que ver con directrices e intervención del Estado en la economía. Esto me ha llevado a inquietarme por el origen de estas políticas económicas y de los planes de desarrollo, fundamentalmente lo referente a las estrategias que los gobiernos de turno presentan dentro de un plan de desarrollo, atado a unas condiciones legales como la Constitución Política, externas por ejemplo, globalización, y unas internas, como el crecimiento económico, distribución del progreso etc.

Este plan de gobierno que obedece, en principio, a las propuestas realizadas por los candidatos durante el fragor de las elecciones, se refleja en un Plan de Nacional de Desarrollo, que se hace Ley de la República y que tiene como finalidad, el desarrollo, el bienestar general y la prosperidad de la sociedad.

Por lo tanto, he abocado la investigación a determinar las estrategias que durante los años noventa, establecieron los presidentes de esa década, en materia de comercio exterior, especialmente en las exportaciones de productos no tradicionales, verificando si existió una continuidad en los programas y estrategias

y su ejecución, y determinar si existió un incremento de las exportaciones o caídas de estas.

1. JUSTIFICACIÓN

La investigación, busca establecer, si en la década de los años noventa, las estrategias contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo para incentivar las exportaciones no tradicionales llevaron al repunte o no de estas, con fundamento en el momento llamado “ Apertura Económica “ y en una Nueva Constitución Colombiana.

Las directrices económicas, obedecen a un mercado mundial, pero los instrumentos que se utilizan son jurídicos, porque así lo determina el Estado de Derecho.

La dirección general de la economía, radica en cabeza del Estado y así lo señala el Preámbulo de la Constitución de 1991 al establecer que se compromete a impulsar la integración Latinoamericana, así mismo establece en el Artículo 9º. de la Carta Política que “ la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe y así mismo se interviene en actividades estratégicas como lo es la producción, distribución, utilización y consumo de bienes.

De tal manera, que la injerencia del Estado, se fundamenta en la Política Económica, es decir, en establecer mecanismos de corte jurídico que permitan la reinserción de este, en la comunidad internacional, acogiéndose o siendo miembro de organizaciones que diseñan, implantan, ejecutan, evalúan e imponen políticas mundiales de mercado de bienes y servicios, amén de los financieros. Por lo tanto Colombia no es ajeno a este proceso de inclusión en el mercado internacional, ora porque es miembro de organizaciones mundiales de comercio (OMC), ora porque suscribe Tratados o Acuerdos de intercambio de mercancías o servicios con otros países.

El Administrador de Empresas, en la toma de decisiones que le asiste al gerenciar una empresa, no debe olvidar que las políticas contenidas en los Planes de Desarrollo, son un soporte necesario para determinar directrices de exportación de bienes y servicios, pues los gobiernos que son elegidos por voto popular por un período de cuatro años, establecen las políticas económicas y sociales encaminadas al desarrollo del país. El Director no puede obviar las normas jurídicas, que contienen mandatos a fin de intervenir a través de un modelo económico y exigen resultados de los empresarios que asumen el papel de exportador, es pues de obligatorio análisis los planes de desarrollo a efecto de servir de soporte en la toma de decisiones empresarial.

La década de los años noventa, son el principio de un gran reto, el de la inserción del Estado Colombiano en la comunidad internacional exportadora, no en el

campo de las exportaciones tradicionales sino en las no tradicionales que generan más reconocimiento a nivel internacional y proporcionan mayores ingresos por efecto del valor agregado, los exportadores de bienes y servicios se han quejado, que la apertura económica impuesta en Colombia, no fue gradual sino de choque y que por lo tanto el país no es lo suficiente competitivo ni gestor de negocios, debido a fallas estructurales en las políticas exportadoras.

Se quiere con esta investigación, a todas luces documental, establecer y dar a conocer las políticas exportadoras, las estrategias y la continuidad de estas, realizando análisis empírico, específicamente en las exportaciones no tradicionales, para encontrar los puntos de incrementos o caídas de estas y los factores internos o externos que influyeron en materia exportadora.

2. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1- ¿Las estrategias exportadores de productos no tradicionales, establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo Colombianos, durante la década de los años noventa, fueron determinantes para incentivarlas?

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar las políticas económicas de los Planes Nacionales de Desarrollo expedidos durante los años noventa por los tres gobiernos nacionales, para describir las estrategias económicas en materia de exportación, y determinar si se incrementaron las exportaciones no tradicionales o existió continuidad y aplicación de estas.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar las estrategias económicas de acuerdo al programa exportador de cada gobierno, expuestos en los planes de desarrollo, en los años noventa, mediante el análisis de cada uno de ellos.
- Establecer si existió incremento en las exportaciones no tradicionales durante los años noventa, soportadas en la aplicación de las estrategias económicas, realizando análisis comparativo entre estas y la cantidad valorativa de las exportaciones.

- Analizar si existió continuidad en la aplicación y ejecución de las estrategias de exportación, describiendo cada estrategia de cada plan de desarrollo y analizando su aplicación en cada gobierno.

4. MARCO TÉORICO

4.1 INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN LA ECONOMÍA

El intervencionismo de Estado a nivel mundial se identifica en primer lugar con los regímenes socialistas, los cuales presentan un mayor grado de intervención estatal y en otros países afincados en el sistema de producción capitalista con economías libres de mercado, y cuyas intervenciones pueden ser acentuadas o moderadas, dependiendo del nivel de desarrollo económico alcanzado.

La intervención del Estado es instrumental, mediante acciones de planeación y política económica tiene siempre un propósito general, que es, acelerar los procesos de crecimiento y desarrollo económico, haciendo más equitativa la distribución de la producción y la riqueza nacional.

El Estado debe intervenir con políticas de orden en el proceso económico, cada vez que sean necesarias medidas de política económica, la función de la política de orden en la elaboración de un sistema general de reglas normativas sobre el comportamiento individual para alcanzar los objetivos de la política económica.

Al exponer las reglas de políticas de orden se debe tener en cuenta especialmente un marco de requisitos para lograr los siguientes objetivos:

- La coordinación económica y la planeación.
- Los derechos de propiedad.
- La organización del mercado.
- El diseño y la reglamentación del sistema financiero monetario y social⁵.

Como se deduce de lo anterior, el Estado interviene en esta economía social de Mercado, en asuntos estratégicos, manteniendo un marco legal regulatorio del mercado; identificando las modalidades e instrumentos de acción que representan la libre acción de los individuos, la eficiencia y la equidad y esto ha obligado a redefinir el propósito, la forma y el campo de acción del Estado.

Este marco legal regulatorio no está dirigido a minimizar la competencia, sino crearla e incentivarla, para que se reactive la competitividad, basada en la reconversión industrial, traducida en tecnología de punta, para insertar al Estado en el contexto internacional, pues el fenómeno de la globalización⁶ así lo exige.

Esta intervención se manifiesta a través de controles y disposiciones expedidas con fuerza de ley, decretos, estatutos y resoluciones. La intervención puede adoptarse en forma directa cuando el Estado establece empresas de producción

⁵ (Ordnung s.s. política) Marco global para la política económica. – La clave del milagro económico Alemán . Werner Lachmann - Traducción de Judith H. Barbosa. Revista Desarrollo y Sociedad. No. 28. sept. 91. Pág. 61).

⁶ La globalización la define Salomón Kalmanovitz, como " **el proceso de la totalmente libre circulación de mercancías, capitales y factores de producción entre los países del mundo**" Personalmente creo que este fenómeno no es solamente económico, sino también social, cultural y político.

de bienes y servicios que compiten y complementan la producción generada por la economía privada nacional⁷.

Sin embargo, los detractores del intervencionismo, establecen que cualquier distribución que se haga desde el Estado nunca podrá igualar a la de la que naturalmente produce el mercado. Esta visión culpabiliza al Estado no por la calidad de sus intervenciones sino por su misma presencia en el ámbito de la vida socio-económica. Existe un déficit de crecimiento y bienestar precisamente a causa de la intervención del Estado. La solución para los opositores de la intervención, es que esta no se debe modificar, sino que se tiene que eliminar y que el Estado se desmantele para que se dedique solamente a las funciones de guardián del orden interno y de la seguridad externa.

4.2 GLOBALIZACIÓN

La globalización, no es un concepto nuevo. Cada vez que un imperio expandía su territorio, lo que en la antigüedad se denominaba mundo, eran esas fronteras tras las cuales existía lo desconocido y en la medida en que la expansión avanzaba, el imperio imponía modelos económicos, tributos, cultura, religión y claro esta, gobiernos que fueran acordes con las políticas que se proferían desde un centro de poder, "La globalización tiene raíces históricas profundas, pero su avance

⁷ LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Intervencionismo de Estado y Economía en Colombia. Universidad Externado de Colombia. 2ª. Edición 1995. pag. 12.

durante las últimas décadas ha sido particularmente rápido. Su fuerza reciente es el resultado conjunto de procesos tecnológicos, la revolución de la tecnología de la información y las telecomunicaciones en particular, y de la liberalización económica que se ha venido experimentando a nivel mundial, que ha reducido sustancialmente las barreras que imponían los Estados a la acción de los mercados. Las manifestaciones más notorias de la globalización son el rápido crecimiento de mercados internacionales de capitales y los procesos de concentración económica en el ámbito mundial liderados por empresas transnacionales"⁸

Este fenómeno, ha sido objeto de definiciones, algunos de corte social, la asimilan a un instrumento de dominación macro, que influye decididamente en los países de la periferia, como lo sostiene Luis Jorge Garay citado por Kalmanovitz, en el escrito OPORTUNIDADES Y RIESGOS DE LA GLOBALIZACIÓN PARA COLOMBIA, " la globalización es un proceso dialéctico, contradictorio, desigual, heterogéneo, asincrónico de naturaleza estructural de largo plazo que se desarrolla bajo el papel catalizador del(os) país(es) eje-centro de gravedad del sistema en su conjunto y se reproduce (sic) en las diferentes esferas de acción, expresión, reflexión y comportamiento de las sociedades internacionales: la económica, la política y la cultural"ⁱ.

⁸ KALMANOVITZ, Salomón. Oportunidades Y Riesgos De La Globalización Para Colombia. Cita de OCAMPO Secretario General de la CEPAL.

La anterior definición, expresa las características del fenómeno, así mismo determina los efectos de este. Otros autores no lo definen sino que muestran sus causas, los adelantos en la tecnología de las comunicaciones y la revolución de la informática, el modelo fordista de acumulación que busca afianzarse externamente a través de la inversión extranjera⁹ y del movimiento de capitales en todo del mundo, por medio de portafolios de inversión o la evolución del pensamiento del hombre que busca con afán la definición de su propia existencia social y entonces expresan que " la globalización es un proceso social en el que las restricciones geográficas en los arreglos social y cultural se desvanecen, y mediante el cual la gente va concientizándose de tal desvanecimiento"¹⁰.

Tomada la globalización, como un proceso, este materializa nuevos retos, exige nuevas formas de cooperación; el Estado se halla en condiciones cada vez más precarias para garantizar mercados protegidos a los productores bajo su jurisdicción, y éstos a su vez, en la medida en que deban consolidarse en mercados ampliados, tendrán que fundamentar sus estrategias en la competencia antes que en el mantenimiento de nichos protegidos en el mercado doméstico, es decir, el Estado se transforma en un gestor de negocios externos, sirviendo de apoyo al productor, pues para la institución estatal, el insertarse en el mundo globalizado es prioridad, toda vez que el mercado externo exige competitividad y

⁹ MISAS ARANGO, Gabriel. Globalización y economía. EL NUEVO ORDEN GLOBAL, dimensiones y perspectivas. Universidad Nacional. Santafé de Bogotá . 1996.

¹⁰ La industria de América Latina ante la globalización económica. Luis Jorge Garay y otros. . Departamento Nacional de Planeación Santa fe de Bogotá, Colombia, Julio de 1998.

tecnología de punta para la producción de bienes acordes con las normas internacionales de calidad.

Otra definición difiere de las anteriores, al asemejar la globalización con mundialización, “ No se trata pues, de movimientos o vínculos que “cruzan las fronteras” sino de relaciones de inmediatez, donde lo local es de por sí realización de acontecimientos distantes. El término exacto en castellano sería mundialización”¹¹. El autor de todas maneras acepta, que factores externos inducidos por el flujo de capitales, incide necesariamente en el ámbito local, rompiendo culturas, políticas, formas de hacer y de producir.

Este fenómeno, ha generado el entrecruzamiento de las diferentes naciones, originando autopistas no solo de información sino de negocios, expandiendo sin precedentes la esfera de acción de los mercados, de la amplitud del espacio económico y el volumen de las transacciones. Ese entrecruzamiento ha generado una tendencia hacia la supremacía de la información y del conocimiento en la generación de la riqueza, así la internacionalización de las empresas, la formación de un mercado mundial integrado y la creciente interdependencia de los Estados entre sí tienen detrás una larga historia, que abarca períodos de crecimiento gradual y continuo, pero otros de crisis, ruptura y retroceso.

¹¹ LEÓN MONCAYO, Héctor. Comentarios a la ponencia del profesor Gabriel Misas. EL NUEVO ORDEN GLOBAL, dimensiones y perspectivas. Universidad Nacional. Santa fe de Bogotá . 1996.

De tal manera que la globalización también influye en las políticas económicas, y por ende en el establecimiento de los planes de desarrollo nacionales, pues en estos se consagran las medidas a tomar por parte del gobierno, dirigiendo e incentivando las exportaciones, a través de la capacitación, recursos financieros o suscribiendo acuerdos o tratados sobre intercambio de bienes y servicios con otros países, apuntado a lograr la competitividad y calidad de los bienes y servicios que exige el mundo.

4.3 TIPOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA

La planeación económica y social antes de tener un marco estereotipado, es voluble, modificable, cambiante. En ese sentido debe hablarse de estilos de planeación, por cuanto la gran variedad de combinaciones que se permite, unida a la idiosincrasia de cada nación, así lo establecen. Sin embargo, todos los planes que se pueden crear tienen una tipología general que debe reconocerse y en la que se enmarcan sin excepción, a pesar de las múltiples variantes que traiga cada plan dentro de su peculiar estilo de estrategias. Se tienen siete clasificaciones que permiten desarrollar una tipología de condiciones del plan. Veámoslas a continuación:

1. Considerando el tiempo de duración u horizonte temporal, los planes pueden ser: a) De largo plazo: Ocho a diez años; b) De mediano plazo: Cuatro a siete años; c) De corto plazo: Uno a tres años.

Generalmente los planes económicos son de cinco años (quinquenos) ya que así se consolidó en los sistemas de planeación soviético y chino que fueron las primeras experiencias en materia de planeación, en tanto que en el caso mexicano se extendieron inicialmente a seis. Sin embargo, es frecuente encontrar en la actualidad que los planes se están aplicando según sea la duración del

período presidencial de las democracias occidentales. Este es el caso de Colombia que presenta desde 1972 planes de desarrollo ajustados a la duración de la administración de turno. Los planes de largo y mediano plazos requieren una permanente evaluación y corrección, en la medida que vayan cambiando las condiciones nacionales, o se modifiquen estas por efectos exógenos, como las modificaciones inducidas por la situación internacional reinante. La experiencia ha demostrado que los planes que abarcan más de una administración no se continúan en el relevo del mandato, situación que por política y plataformas económicas de cada mandatario presidencial, resultan más que obvias.

2. Considerando la cobertura espacial los planes pueden ser: a) Planeación Nacional; b) Planeación Regional.

Generalmente la planeación nacional es elaborada como una propuesta global del desarrollo económico, en la que se consideran las tendencias de las grandes variables macroeconómicas y se evalúa el rendimiento general que se espera de los sectores de la economía vistos sin particularidades. La planeación regional se presenta con la planeación nacional diseñada para algunas zonas geográficas, pero supeditada a esta última fijándose metas compatibles con los objetivos globales de la planeación nacional.

En Colombia, los últimos planes se apoyan en los trabajos investigativos y en las propuestas de proyectos de inversión planteadas de algún modo a nivel regional

por las oficinas de planeación de cada departamento y municipio, o en las Corporaciones Regionales (CAR, CVC, etc) que como establecimientos públicos adscritos al Departamento Nacional de Planeación, contribuyen en la formulación de programas y objetivos. La planificación regional sin el marco de referencia que es el plan general nacional, presentaría un concierto desentonado de objetivos, los cuales muchos serían contradictorios por no identificar los intereses nacionales sino las aspiraciones locales exclusivamente. Esto determina que la planeación nacional debe tener especial cuidado en la formulación de objetivos, con el fin de que estos involucren las diferentes aspiraciones económicas y sociales de cada región, de tal suerte que el plan nacional sea un documento oficial que logre interpretar las inquietudes y anhelos de comarcas y regiones. Este propósito será fácil en Colombia ya que con la creación de los Consejos Regionales de Política Económica y Social- CORPES-, por la ley 75 de 1985, la década de 1990 será fructífera en coordinación de planes regionales y el Plan Nacional, por la dependencia de los CORPES con el Departamento Nacional de Planeación. Así mismo el Decreto 2810 de 1989 entroniza el Sistema Nacional de Planificación formado por oficinas de planeación de niveles territoriales y centrales, que de acuerdo con el artículo segundo de la norma, coordina el Departamento Nacional de Planeación. La Constitución Política también ordena la presencia de los entes territoriales en el Consejo Nacional de Planeación.

3. Considerando el grado de agregación puede ser: a) Planeación global; b) Planeación sectorial; c) Planeación a nivel de unidad de producción.

La planificación de tipo global es aquella en que se efectúan diagnósticos y estrategias dentro del conjunto general de la actividad económica. Tal es el caso de la formulación de eventos que permitan, por ejemplo, subir la tasa de crecimiento global de la economía de un país, o que eleven el valor total del ahorro interno, o de las inversiones extranjeras o privadas nacionales. La planificación sectorial, por el contrario, establece diagnósticos y estrategias a nivel de un sector específico de la economía.

Los conocidos planes indicativos de la industria que formula el gobierno Colombiano caen dentro de esta clasificación. Tal es el caso de los planes indicativos para la industria textil, tabacalera, o del vidrio, Los planes sectoriales consideran al conjunto de empresas nacionales o extranjeras, que se dedican a la producción de bienes similares, ya sean agrícolas, industriales o de servicios como el transporte y el turismo. Una planificación completa en todos los sectores de la economía, si está articulada en sus objetivos, puede agruparse formando un exitoso plan de desarrollo nacional. Esto da pie para pensar que la planeación global, por ejemplo, si pretende incrementar el mayor empleo de la mano de obra, condiciona a la planeación sectorial que debe ejecutar una misma orden para que nacionalmente se produzca el efecto económico buscado.

La planeación de unidad de producción no es muy conocida en nuestro medio y, por el contrario, fue el fuerte en países orientales del eje socialista. Para Rusia o China hasta 1990, la planeación se hace global pero apoyada irrestrictamente en

la planeación de cada empresa, de cada unidad productiva, que se fija metas de producción de productividad anuales, con revisión periódica de resultados obtenidos. Como es natural pensar, en el mundo de economías de mercado capitalista, la planeación por unidades de producción no puede desarrollarse ya que el capital privado que funciona con expectativas de inversión no puede atarse a un plan oficial, cuando las condiciones del mercado pueden cambiar intempestivamente, alterando el alcance de los objetivos iniciales. Por el contrario, en países socialistas donde los planes generales se fijan con carácter de plena obligatoriedad, se ve más abonado el camino para entrar a exigir a cada empresa, que es de propiedad estatal, metas de forzosa aceptación y cumplimiento por sus directivos y trabajadores ya que se opera con una planificación integral y de dominio total del sector público. Al igual que la planeación sectorial, este tipo de planeación se complementa con la planeación global ya que a nivel microeconómico se buscan objetivos que son también valederos a nivel macroeconómico, según el contenido de cada plan.

4. Considerando la propiedad de los medios de producción la planeación puede ser: a) Planeación integral o imperativa; b) Planeación concertada; c) Planeación indicativa.

En el caso de la planeación imperativa, los medios de producción están en poder casi total del sector público y los planes tienen plena obligatoriedad de cumplimiento, ya que el autor del plan es el Estado y a él pertenecen los recursos

productivos y el capital disponible. Por tanto se fijan metas cuyos objetivos se convierten en una imagen que forzosamente las empresas deben buscar; al cierre de cada año se evalúan resultados.

La planeación concertada es aquella en la que no interviene solo el Estado como único formulador de la estrategia de desarrollo. En la planeación concertada se consulta con los grupos de interés que representan a los propietarios privados de medios de producción y a los grupos sindicalizados propietarios de su fuerza de trabajo. La planeación concertada es la más llamativa de las planeaciones por cuanto significa la culminación de una madurez política nacional, e igualmente permite en países capitalistas la participación tripartita de sus fuerzas Estado-capital privado- trabajo.

Un buen ejemplo de planeación concertada lo brindan Francia y Japón. En Japón los planes de desarrollo los elaboran un Consejo Económico que es el organismo asesor del Primer Ministro y está integrado por treinta eminentes representantes de la industria privada, la banca, los sindicatos y las organizaciones de consumidores. El Consejo Económico escucha el propósito general que anima al Primer Ministro y procede a organizar comités de estudios para problemas específicos. El éxito de la concertación se logra al nombrar en cada comité a representantes de los diferentes grupos de interés que entrarán posteriormente y en las directivas de las entidades estatales. Este nivel de acercamiento político y técnico entre los grupos de interés será posible de aplicar en nuestro medio a

partir de la Reforma Constitucional de 1991 a través del Consejo Nacional de Planeación.

La planeación indicativa es la más corriente en países con economía mixta. En ella el Estado le señala a la actividad económica privada los derroteros que sería conveniente seguir y que son de interés nacional.

5. Considerando el grado de cambio social que incorpora, la planeación puede ser: a) Planeación adoptiva; b) Planeación reactiva; c) Planeación generadora.

La planeación adoptiva es aquella que incluye el consenso de la opinión pública sobre el cambio social que se desea. Generalmente ese consenso se manifiesta dentro de las democracias a través de la mayoría de votos que obtiene un candidato presidencial, el cual después de elegido, tiene el mandato expreso de formular los planes que propuso durante la campaña que lo elevó a la primera magistratura. Las técnicas y las políticas que intervienen en la formulación de un plan adoptativo colocan en las estrategias los medios que permitan alcanzar los cambios sociales que las mayorías vienen apoyando. Los planes adoptativos incorporan los anhelos de cambio del *statu quo* de la mayoría de la sociedad. El Estado solo es un intermediario para consolidar en el plan estos anhelos.

La planeación se convierte en reactiva cuando expresada en planes de gobierno, estos no incorporan los cambios sociales que reclama la opinión pública en su

mayoría. Este tipo de planeación es entonces defensor del *statu quo*, y como tal busca mantener la distribución del ingreso y la riqueza en el grado de concentración que presenta el país.

Por el contrario, la planeación generadora de cambio social es aquella donde el gobierno, identifica las más apremiantes necesidades de cambio en el *statu quo*, y las incorpora en los planes aun a pesar de que la opinión pública o las mayorías pauperizadas de la comunidad hayan guardado silencio sobre tal innovación. El desafío de los gobiernos occidentales es, hoy por hoy, realizar innovaciones que ejerzan efecto sobre la distribución de la riqueza y el ingreso, permitiendo así aliviar tensiones de pobreza y miseria en los países subdesarrollados especialmente.

6. Considerando el grado de desarrollo de los sectores de la economía, la planeación es: a) Planeación equilibrada; b) Planeación desequilibrada.

La planeación equilibrada se constituye cuando los planes presentan apoyo estratégico y financiero para todos los sectores productivos de la economía. Es equilibrada en el sentido que apoya los sectores proporcional al tamaño de cada uno, considerándoles así igual grado de importancia relativa. Con este tipo de planeación se elimina la asincronía o desequilibrio entre sectores, haciendo el esfuerzo por no tener en la economía actividades rezagadas que funcionan con menores índices de productividad. El subdesarrollo se tipifica precisamente por la

existencia de asincronía manifiesta y estructural en sus sectores económicos. Así, el sector agrario está rezagado en promedio con el industrial, especialmente si el último tiene capital extranjero, lo cual facilita la presencia de enclaves económicos generados por empresas multinacionales. Dentro del sector agrario el subsector de monoexportación puede estar más avanzado que el resto de agricultura. A su vez el sector educativo puede absorber mayores recursos que el sector salud, haciendo ineficiente el gasto inicial pues sin salud la deserción estudiantil se aumenta, especialmente ante la desnutrición. Se dan también desfases notables en el tamaño de la gran empresa, la mediana y la pequeña. Situación similar se da al interior del sector agrario en lo relacionado con la distribución de la tierra, que presenta la economía campesina y la empresa agrícola comercial, factores que introducen en la economía el concepto de “Dualismo económico”.

La planeación es desequilibrada cuando los planes adoptados presentan dentro de su estrategia, el desarrollo acentuado y preferencial de uno o más sectores líderes de la economía. Debe quedar claro que la planeación desequilibrada, busca posteriormente, dada la vinculación de los sectores líderes con los demás, arrastrar hacia el crecimiento a estos últimos, llegando a una fase de crecimiento generalizado en toda la economía. Un sector líder se identifica como aquel en el cual el país tiene ventajas comparativas, que es empleador de los recursos productivos más abundantes en la economía, y especialmente en que su crecimiento puede ser autosostenido por no existir cuello de botella en su producción. Igualmente a un sector líder se le reconoce cuando se comprueba

que su desarrollo ata al desarrollo de otros sectores económicos y se lo define especialmente líder si es uno de los principales generadores de divisas y de empleo interno. La planeación desequilibrada busca entonces, con recursos financieros escasos, apoyar a unos pocos sectores líderes, para posteriormente generalizar en forma indirecta un crecimiento total de la economía. En ese sentido no se puede consentir que la planeación desequilibrada apoye la asincronía de los sectores internos de producción ya que el efecto final de un plan desequilibrado es que sus sectores líderes arrastren los demás a metas de crecimiento paralelas, que impidan la apertura de cuellos de botella en la pirámide de relaciones intersectoriales de la economía nacional. En Colombia el plan de desarrollo “ Las cuatro Estrategias” que presentó la administración del Presidente Pastrana Borrero en 1970, tenía una etiqueta de tipología de planeación desequilibrada, según se desprende del apoyo que brindaba al sector construcción. Así mismo se puede clasificar al Plan de desarrollo PIN (Plan de Integración Nacional) que presentó la administración Turbay Ayala en 1978 con una tipología similar ya que en ese plan se destacó con énfasis al sector público y sus inversiones de largo alcance en obras de infraestructura física, estrategia similar del presidente Gaviria en 1991-94 para acelerar la internacionalización de nuestra economía.

7. Considerando si el destino final de la producción se dirige a mercados nacionales o extranjeros la planeación del crecimiento y desarrollo económico puede ser: a) Planeación “ hacia adentro”; b) Planeación “ hacia fuera”.

Con estos términos simples se identifica si el desarrollo económico propuesto se fundamenta en la producción de bienes y servicios o excedentes de producción que tienen como finalidad la exportación. En ese sentido se hablará de planeación “hacia fuera” por cuanto el destino de la producción está en los mercados internacionales. En caso contrario la planeación será “hacia dentro” ya que se fortalecerán los mercados internos. En términos prácticos y teóricos se reconoce que el estilo de planeación o desarrollo “hacia fuera” es de vital importancia para cualquier país que quiera despegar a estadios de crecimiento mayor. Los casos de éxito recientemente comprobado de este tipo de planeación se encuentran en países asiáticos preferencialmente, como Japón, Corea y Taiwan. De hecho, al iniciarse la década 1990 el gobierno colombiano propuso en forma escalonada y sistemática la apertura de la economía colombiana con el exterior.

El objetivo es múltiple y tiene los siguientes fundamentos:

- a) Exponer a la gran industria nacional a competir con la mejor calidad y precios del exterior para evitar “precios administrados” de monopolistas locales;
- b) facilitar el acceso de bienes nacionales a mercados internacionales;
- c) En algunos casos, reducir presiones de alza en el nivel de precios en mercados específicos de limitada producción nacional;
- d) Impulsar a la industria nacional a modernizarse, capitalizándose con la compra de mejores tecnologías, a través de la repatriación de recursos financieros

eventualmente colocados en el exterior por empresas y sociedades, y se elimina la obsolescencia de las maquinarias y equipos de la producción nacional.

4.4 EL PROCESO DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA NORMATIVA

El proceso de la planeación es un ejercicio netamente técnico, en el cual los profesionales de esta área de la economía presentan a la selección de los políticos encargados del manejo del Estado, alternativas de desarrollo congruentes y viables.

En ese proceso, los técnicos no toman la decisión final, sino que solo la proponen. Las instancias fundamentales de todo proceso de planeación, como ya se vio, se pueden resumir en cuatro pasos que son: El diagnóstico, el pronóstico, la imagen y la estrategia. Veamos cada uno de esos conceptos:

4.4.1 EL DIAGNÓSTICO

Es el punto de partida para el plan de desarrollo en el que se aprecia una perspectiva histórica reciente de la economía nacional. En él, basado en series estadísticas de varios años, se esquematizan los problemas fundamentales de la sociedad con su dinámica y característica. Esta esquematización implica la aparición de dos factores importantes. Uno es la jerarquización de los problemas, que es vital para identificar las prioridades que deben mantenerse en el plan cuando se desarrolle éste. Otro es la interpretación subjetiva y política que tiene o

puede tener el diagnóstico. Este es además político, porque se realiza dentro del marco global del partido en el poder, para el cual trabajan los técnicos. El fundamento primordial de esta fase es prepara un cuadro específico de la problemática que debe atacarse y modificarse con la planeación que se busca implementar.

4.4.2 EL PRONÓSTICO

El pronóstico se elabora con base en las tendencias históricas observadas y este ejercicio se presenta en dos etapas. En la primera se reconoce como sería la situación en los próximos años de seguir las tendencias observadas en variables macroeconómicas (inversión, ahorro, consumo, energía, etc) y sociales (escolaridad, mortalidad, alfabetización, subempleo, etc). En la siguiente etapa se pronostica la modificación o alteración de las tendencias en aras de un mejor bienestar general de la comunidad.

4.4.3 LA IMAGEN

Se denomina imagen, al valor deseado de las variables económicas y sociales después de que entre a operar el plan propuesto. La imagen es entonces el perfil esperado para los agregados económicos e indicadores sociales, para que la comunidad adquiriera unos rasgos en su desarrollo, que la elevan a estadios más altos de progreso.

4.4.4 LA ESTRATEGIA

Esta etapa es la vía que comunica la fase del diagnóstico con la de la imagen. En últimas, se puede decir que la estrategia es una trayectoria de variables cuya finalidad es permitir alcanzar el escenario que se trazó en la imagen la variable objetivo.

4.4.5 CONTROL Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES

Una vez se han cumplido las etapas del proceso de planeación, quedan pendientes dentro de la implantación del plan, las fases de control de ejecución y cumplimiento de estos. Cuando los planes son indicativos se efectúan evaluaciones del desarrollo del plan, si los planes son impositivos como en el caso socialista, se realizan controles de ejecución de las metas propuestas. Todos los planes que se evalúen técnicamente incluyen la posibilidad de establecer rectificaciones de los mismos con un menor traumatismo de las metas o imagen propuesta originalmente. Nunca se debe pensar entonces que un plan es de forzosa ejecución ya que los técnicos reconocen como pueden cambiar intempestivamente las condiciones iniciales en las cuales se proyectó el plan.

En ese sentido, los ajustes al plan deben ser de forzosa aparición. Tal es el caso, por ejemplo, de un plan concebido antes de que se inicie una bonanza cafetera en Colombia, la cual se termina en doce meses, o de un plan que se propone y

aprueba antes del hallazgo de una reserva abundante de recursos no renovables, como el petróleo o el oro. Tal fue el caso del plan de desarrollo que propuso para Colombia la administración Lleras Restrepo a fines de 1969, el cual se revisó para dar cabida a las realidades de desempleo y subempleo que se cuantificaron después de la presentación del mencionado plan.

4.5. LA PLANEACIÓN Y LA FORMULACIÓN DE MODELOS

La planeación como ejercicio racional que busca la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos productivos, emplea profusamente un mecanismo matemático de alto valor teórico dentro de la planeación, como son los modelos. Los modelos son un conjunto de relaciones entre factores variables que pueden por sí mismos explicar acciones económicas y proyectarlas al futuro. Estas variables se definen inicialmente entre conjuntos de variables determinadas (independientes) e indeterminadas (dependientes). En economía y sociología esta clasificación de causa y efecto se dificulta por el mismo carácter social de las variables que se manejan. Para los modelos de planeación económica se clasifican las variables en dos categorías: 1) Variables fines (exógenas), 2) variables instrumento (endógenas). Las variables instrumento se determinan a través del modelo, mientras las variables fines vienen determinadas fuera del modelo.

Dentro del campo de la planeación, los modelos forzosamente deben ser dinámicos ya que la planeación se especifica para varios momentos. Es usual que en aras de la simplicidad la mayoría de modelos, que con expresiones numéricas busquen determinar una situación social, se definen como modelos lineales,

dejando de lado modelos no lineales como los modelos exponenciales y potenciales, cuyo manejo es más complejo en términos matemáticos.

Estos modelos pueden ser presentados en forma agregada a nivel nacional, o sectorial o regionalmente. En todos los casos las variables fines que se buscan a través del modelo, dependerá de los parámetros encontrados. Cuando los parámetros son exactos, sacados del universo de la información real existente, se los denominará modelos determinísticos. Los modelos probabilísticos surgen cuando los parámetros no son los reales sino que se han estimado dentro del proceso de formulación del modelo para planeación.

Los modelos más empleados en planeación son los modelos determinísticos ya que con base en estos se obtienen mejores modelos de decisión, esto es, modelos que permiten plantearse cuál sería el valor que debe tomar una variable exógena o fin (x) para que las endógenas o instrumentales (y) alcancen cierto nivel o valor. En los procesos de planeación centralmente desarrollados, como en Rusia, China y países de Europa Oriental, se empleaban con mucho rigor y profusidad hasta 1989, los modelos de optimización, con los cuales la planeación busca establecer qué valores máximos o mínimos pueden alcanzar dentro de un margen de seguridad y eficiencia, algunas variables críticas limitadas por la disponibilidad de recursos de energía, mano de obra y del tiempo.

Es más presentable y justificada la intervención estatal, toma de decisiones centralmente planificadas, es necesario reducir en cuatro horas el consumo familiar de energía eléctrica para abastecer normalmente al consumo industrial que debe estar activado en los próximos dos años, si a este mismo parroquiano se le dice escuetamente que a partir de mañana no tendrá fluido eléctrico para su hogar. Los modelos entonces son instrumento de conocimiento y de racionalización de las situaciones que pueden presentarse o se están presentando. Los modelos de planeación más avanzados se aplican actualmente en Japón, donde se empleó últimamente un modelo con más de mil ecuaciones.

En Colombia la planeación no ha llegado aún al nivel de empleo sofisticado de herramientas matemáticas de precisión determinística. El ejercicio planificador se ha limitado a presentar en cada plan, estilos de interpretación dentro del diagnóstico, acompañados de estilos de desarrollo dentro de las estrategias propuestas. Si se nota en ese proceso desde 1960 hasta 1991 un marcado énfasis de ir acentuando paulatinamente, en orden cronológico, el contenido o fundamento social que sustenta cada plan de desarrollo, a raíz de la revisión de mejores estadísticas y encuestas oficiales que corroboran las condiciones de pobreza de vastos sectores de nuestra sociedad, que hasta hoy reclaman en forma pasiva su redención social. Desde 1962 hasta 1978 se fue haciendo en cada plan este énfasis hacia lo social, hasta cuando se presentó el “ Plan para cerrar la brecha” de la administración López Michelsen, seguramente uno de los modelos de planes

colombianos con mayor fundamento social que se ha presentado en toda la etapa de empleo de este instrumento de intervención estatal en nuestro país.

En el período 1979- 1989 los planes continuaron con este énfasis social culminando ese período con el “ Plan de Economía Social” del presidente Barco Vargas que propuso en sus postulados de intervención erradicar en Colombia la pobreza absoluta. Ante la faz cambiante de las condiciones internacionales y ante la impredecible actitud de los diferentes gobiernos, nacional o extranjeros, la presencia técnica y racional del proceso de planeación resulta tranquilizante. Si ese proceso de planeación se desenvuelve con base en modelos determinísticos que permiten la mejor toma de decisiones, el sector público intervencionista tiene ganada con este mecanismo, una gran ventaja para administrar lo imprevisto y para conducir lo incierto. En cada caso se requerirá un plan al que puedan introducirse los ajustes que las condiciones nuevas impongan, lo cual resulta mejor que no contar con una base de proyecciones y programas susceptibles de ajuste.

Para el éxito de la planeación económica la experiencia de muchas repúblicas han enseñado que lo único importante, casi más importante que los recursos financieros disponibles para acometer el plan, resulta ser la existencia de PROPOSITOS NACIONALES, que por su naturaleza son fáciles de aceptar en un plan de desarrollo.

En efecto, cuando toda la sociedad tiene propósitos, se levantan y reconstruyen naciones casi de sus ruinas, como sucedió después de la segunda guerra mundial con varios países comprometidos en el conflicto. El presidente Lleras Camargo recordó a Colombia hace mucho tiempo, la necesidad de ir en pos de propósitos nacionales, los cuales son los que, en últimas, determinan que la comunidad tenga consenso en temas importantes y sobre todo que existan líderes capaces de señalar rutas unificadoras. Si una nación no tiene propósitos casi pierde su identidad y derrotero. Colombia está vacía de uno y otro, y por su ausencia la planeación económica no ha podido calar profundamente en nuestro desarrollo, ni convertirse en el factor salvador y restaurador que ha sido para otros conglomerados, como fue el caso de Japón, Alemania, Francia, Italia e Inglaterra después de la segunda guerra mundial.

4.6 LA PLANEACIÓN NACIONAL

Por planeación nacional se entiende el proceso que comprende el estudio y determinación de las directrices macroeconómicas necesarias para el desarrollo del país, así como de los programas de inversión pública que establezcan prioridades y distribuye los recursos del estado en forma equitativa para las diversas regiones. Difiere la planeación de la política económica, sin dejar de lado, que ambos son instrumentos de intervención, en:

- El campo teórico: La planeación y la política económica son excluyentes y no se interceptan pues sus instrumentos y objetivos son diferentes.

- En la posibilidad de actuar en un campo específico económico: La planeación y la política económica se interceptan, ya que los instrumentos pueden actuar en forma complementaria dentro del campo específico, acción que es independiente del factor tiempo, por ejemplo, estrategias de corto y largo plazos sobre exportaciones.

En las economías de mercado el surgimiento de la planeación está asociado sin duda, al momento de la 'acumulación regulada' de la producción capitalista y que se inaugura *grosso modo* después de la gran crisis capitalista de los años 50. Por

consiguiente la planeación en las economías capitalistas o de mercado se asocia al auge del Estado Intervencionista que debe regular la competencia entre capitalistas privado y ser un factor de sostenimiento de la demanda global a través de diversos mecanismos, está asociada sin duda al auge del Estado Keynesiano. La planeación aparece como el instrumento de racionalización del Estado intervencionista. Pero va a ser con las concepciones de la CEPAL y el rol que le asigne al Estado como actor central del desarrollo económico en las economías latinoamericanas que la Planeación va a adquirir un nivel de legitimidad en la región.

Para los sectores que se consideraban así mismos como democráticos la defensa de la Planeación era igualmente una de sus banderas, porque significa una 'lógica alternativa' a la racionalidad capitalista, que buscaba una equitativa asignación de recurso, que tuvieron en cuenta los diversos sectores sociales, que no dejara en la competencia y el interés capitalista la redistribución de los productos del crecimiento. Otros, sin embargo la consideraban como parte de esfuerzos 'reformistas'.

En América Latina en sus inicios se considera la planeación como una metodología para la escogencia de alternativas, lo que conllevaba una cierta pretensión de 'validez universal' e implicaría una creencia en la neutralidad valorativa de la misma.

En ese momento en América Latina se consideraba que para que la Planeación tenga éxito se requiere el cumplimiento de las siguientes condiciones: a) una decisión formal de las autoridades de adoptar el Plan como base del esfuerzo nacional y de sus política, es decir, que el Plan no debe ser solamente algo que compete a los planificadores; b) una excelente capacidad técnica para Seleccionar y formular el Plan adecuado a las necesidades del país, a las expectativas de la sociedad y a las posibilidades reales de la economía e igualmente demanda una capacidad técnica para hacer un seguimiento de las diversas variables y hacerles los ajustes que sean necesarios, en síntesis, una buena capacidad técnica para la toma de decisiones de política en el momento y en la forma correcta. es. el momento del auge de la Planeación de largo plazo.

Sin embargo la planeación no es otra cosa que “la instrumentalización en el plano técnico de un proyecto político” en la medida en que define las bases del futuro deseado de la sociedad o del ‘deber ser’ social, “ en la actualidad se considera que el Estado, como sector líder, organizador y director del desarrollo, debe trabajar forzosamente con la planificación a pesar de la crisis y el desencanto que en varias naciones ha producido su aplicación”¹²

A pesar de que la Planeación es antes que nada un hecho eminentemente político por sus implicaciones, sin embargo se fundamenta en la denominada “racionalidad

¹² LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando. Intervencionismo de Estado y Economía Colombiana. Universidad Externado de Colombia. Segunda Edición. 1995 Bogotá. Pag. 355.

técnica” que supone que es posible de antemano organizar el devenir de la sociedad a partir de una clara definición de objetivos, asignación de medios y procedimiento.. Es la expresión máxima del paradigma racional.

Un Plan Nacional de Desarrollo, expresión clara de esta Planeación tradicional generalmente está compuesto de:

- a) Un Diagnóstico de la situación existente, incluyendo allí la evolución reciente tanto de la economía como de la sociedad;
- b) Fija objetivos de desarrollo y les asigne una valoración de tipo relativo lo cual implica tomar en consideración el que esto objetivo. sean *posibles* dentro de las condiciones reales;
- c) Contempla las diversas alternativas de acción posibles y las analiza en sus perspectivas de tiempo y espacio (el análisis casi siempre se hace a nivel de factibilidad y coherencia y en algunos casos, se contemple el análisis de viabilidad política);
- d) Define los lineamiento, o estrategias a desarrollar priorizando los componentes de las mismas y asignando los medios y recursos requeridos para su implementación y precisa las metas para las distintas etapas; e)se plantea una organización administrativa que posibilite implementar las estrategias definidas y se incluye allí un esquema de dirección y seguimiento que garantice la oportuna toma de decisiones políticas en la implementación del Plan.

Es decir, un Plan de Desarrollo pretende introducir una racionalidad técnica en las acciones del Estado, lo que sin embargo no garantiza, justamente por la imprevisibilidad de la dinámica política, que las cosas se vayan a suceder de la manera más racional y coherente posible, independiente de lo bien formulado que esté el Plan. La planeación tradicional por su gran sesgo normativo se preocupa fundamental por el Diseño del Plan y el mejor Plan es aquel que se pueda considerar como el mejor formulado.

La relación entre planeación del desarrollo y política pública en el contexto del estado interventor se mira como muy estrecha, por lo menos en dos direcciones:

1. La planeación del desarrollo aparece como una método racional para formular (decidir) políticas públicas (definir el qué hacer y el cómo hacerlo).
2. El Plan Nacional de Desarrollo se presenta como la síntesis y el referente para el conjunto de las políticas públicas.

5. LOS MODELOS DE DESARROLLO EN COLOMBIA

Tres modelos de desarrollo a partir del siglo XX se han practicado en Colombia.

- 1- Un modelo de sustitución de importaciones adoptado hasta 1967.
- 2- Un modelo mixto de sustitución –promoción hasta 1990 y
- 3- Un modelo de apertura económica desde principio de los noventa.

En 1967 Colombia adoptó un modelo económico mixto de sustitución-promoción igual que los demás países latinoamericanos. En cuanto a la sustitución de importaciones a comienzos de la década de los sesenta, comenzaba a complementarse con diversos incentivos de apoyo a las exportaciones, como era el caso del Plan Vallejo, creado en 1959, por medio del cual se buscaba incentivar las importaciones de insumos utilizados en bienes destinados a la exportación.

Durante la administración de Lleras Restrepo, en 1966, “significó un cambio radical en las políticas de desarrollo económico colombiano”¹³, las reformas llevadas a cabo durante esa administración fueron entre otras: la expedición del decreto 444 de 1967, por medio del cual se unificó la tasa de cambio y se

¹³ La industria de América Latina en la globalización económica. DNP. Luis Jorge Garay y otros. Santafé de Bogotá, Colombia, julio de 1998.

estableció un sistema de devaluación gota a gota –crawding peg- con el propósito de eliminar la incertidumbre en torno al comportamiento del dólar.

En cuanto a la promoción de las exportaciones, nace institucionalmente en Colombia, la creación de un organismo de promoción de exportaciones llamado PROEXPO y se introducen una serie de incentivos a la actividad exportadora.

PROEXPO se crea en un contexto de economía cerrada, bajo un modelo de sustitución de importaciones y en momentos en que el país era marcadamente monoexportador de café. El objetivo de la entidad, era la diversificación de la oferta de exportación, a través de la promoción de las exportaciones no tradicionales, que para la presente investigación es el inicio de dichas exportaciones.

En cuanto a los incentivos que se constituyeron como instrumentos de apoyo a las exportaciones, encontramos los Certificados de Abono Tributario (CERTs).

Esta reformas no fueron decisivas sobre el abandono definitivo del modelo de sustitución de importaciones, pues factores tales como la fuerte inestabilidad de la tasa de cambio, la escasez de divisas y medidas arancelarias con fuerte tendencia proteccionista, dificultaron la puesta en marcha de los programas.

Durante la década de los setenta la administración de Misael Pastrana Borrero (1970-1974) se mantuvo en su plan de desarrollo denominado “Las cuatro estrategias” el fomento a las exportaciones con el fin de lograr las importaciones necesarias para conseguir romper los obstáculos que impedían el crecimiento económico.

La administración de López Michelsen (1974-1978) inicialmente mostró intenciones de continuar y profundizar la política de promoción de las exportaciones, sin embargo ante el boom cafetero a finales de 1975, por el aumento del precio del producto, dado por las heladas del Brasil, obligó a reorientar la política económica y dejar de lado la promoción de las exportaciones.

A partir de 1978, en la administración Turbay (1978-1982), dio inicio un período de peor desempeño económico, al aplicar un incremento del gasto para el sector eléctrico y minero. El paquete de políticas adoptadas condujo a un progresivo deterioro de la economía colombiana, tendencia esta que se mantuvo hasta 1986.

En el gobierno Betancur (1982-1986) se promovió una mayor devaluación, así como una elevación del arancel y un mayor control a las importaciones. Se realizó un programa de ajuste externo que se centró en el manejo cambiario y comercial, mejorando la situación de las reservas internacionales, al aplicar una devaluación real en 1985 que fue del 14.5%.

De acuerdo a lo anterior, el país recibió a finales de los ochenta “la década pérdida”, un abre bocas de la apertura económica, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas, pasando a ser bandera política del período presidencial de Cesar Gaviria, pero en política de Estado dirigida a la reactivación de la economía para ponerse a tono con el nuevo reto, no se impulso la modernización del aparato productivo, de tal manera que la producción nacional sucumbió a un mercado altamente competitivo y de bajo costo.

6. LA PLANEACIÓN EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

La evolución de la Planeación en Colombia nos presenta un primer momento de gestación (1921.1958) en el cual lo fundamental a destacarse, de una parte los antecedentes de la Planeación y de otra el surgimiento propiamente de la misma como actividad del Estado colombiano. Es un período en el que se crean los basamentos mínimos que posibilitan el posterior desarrollo de la actividad planificadora.

Desde el punto de vista normativo debemos destacar las siguientes disposiciones:

- Acto Legislativo No. 1 de 1921 referido a la intervención del Estado en la economía.
- Leyes 42 y 45 de 1923 que organizan la Contraloría General como institución fiscalizadora del gasto estatal, el Banco de la República como Banco Central del país y la Superintendencia Bancaria. Todas fueron producto de las recomendaciones de la
- Misión Kemmerer.
- Ley 23 de 1931 que crea el Consejo Nacional de Economía, como antecedente remoto del actual CONPES.

- Reforma Constitucional de 1936 que institucionaliza el intervencionismo del Estado, entre otras transformaciones normativas.
- Acto Legislativo No. 1 de 1945 que establece como función del Congreso la de fijar los Planes y Programas para fomento de la economía nacional y de las obras públicas.

En este período es fundamental destacar la Misión del BIRF que vino al país presidida por Lauchin Currie, ya que de sus recomendaciones se desprendieron desarrollo importante. en el campo de la Planeación, como lo siguientes:

- a) Mediante La Ley 19 de 1958, se creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. “Se elabora en ese momento en Colombia el primer Plan de Desarrollo económico y social, el Plan Decenal 1960-1970, dentro de la más clara concepción cepalina del proceso de desarrollo y del rol intervencionista del Estado”¹⁴.
- b) en 1954 se crea la Dirección Nacional de Planeación;
- c) en 1955 se crea el Comité Nacional de Planeación.

¹⁴ VERGAS VELASQUEZ, Alejo. Participación Social, planeación y desarrollo regional. La Planeación Regional y el desarrollo regional hoy. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Santafé de Bogotá. 1994. Pag.

En este período hay que mencionar como documento. de Planeación, o primeros 'Planes' los siguientes:

- Plan General de Fomento Económico, que constaba de Plan de Fomento Agrícola, Plan de Fomento Ganadero y Plan de Fomento Manufacturero durante el Ministerio de Hacienda de Carlos Lleras Restrepo en 1940.
- Plan Quinquenal de Colonización en el Carare en 1946. Informe Currie producido en 1951 como resultado de la Misión del BIRF.
- Informe de la Misión Presidida por el Padre Le Bret en 1958, que si bien no fue una Misión Oficial si produjo un documento de diagnóstico de la sociedad colombiana de ese momento y un especie de 'Plan de Desarrollo y que tuvo por supuesto incidencia en las políticas que se debatieron para la época.

Posteriormente vamos a tener un momento de legitimación de la Planeación (1958-1968) cuando es considerada como un instrumento central de cambio. La planeación adquiere importancia como actividad deliberada del Estado. Pero lo fundamental es la *legitimación* de la misma en la medida en que es adoptada como parte de las recomendaciones de esa estrategia global para América Latina que fue la Alianza para el Progreso. Hay por consiguiente una intensa dedicación a la elaboración de Planes de largo plazo (para ese momento la planeación se piensa fundamentalmente como un ejercicio de largo plazo), pero allí mismo

comienza a surgir un equívoco que va a atravesar la experiencia de planificación tradicional y es el de creer que planificar es igual a preparar Planes.

La lógica predominante en ese momento de regulación del Estado sobre la Sociedad es la sectorial. Se pretende regular la reproducción de una entidad abstracta, el sector, constituida por un conjunto de actividades cortadas de manera vertical: la salud, la industria, el transporte, la educación, y la manera como éste se articule con los objetivos más globales de reproducción de la sociedad en su conjunto. La relación fundamental que se encuentra en el corazón de esta lógica, es la relación 'global-sectorial', se trata de mantener al interior de la sectorialidad un mínimo de coherencia social'.

Desde el punto de vista normativo vale la pena destacar la Ley 19 de 1958 que crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos.

Igualmente vale la pena mencionar en este período la aparición del documento denominado 'Operación Colombia' del canadiense Lauchin Currie y que era una reedición de las recomendaciones de la Misión del Birf producidas una década atrás.

Posteriormente vamos a presenciar el auge de la planeación centralizada (1968-1980) que se va a caracterizar de una parte por la institucionalización de la

planeación, como instrumento central del intervencionismo estatal y con alcances nacional, regional, departamental y municipal; de otra, por la decadencia de los planes globales de largo plazo y el *predominio de la planeación de mediano plazo*: se establece la relación entre nuevo gobierno y nuevo plan de desarrollo.

El principal desarrollo normativo es sin duda la Reforma Constitucional de 1968 que establece la obligatoriedad de los planes y programas de desarrollo, crea la Comisión del Plan en el Congreso (que aunque por razones de mecánica política no haya podido conformarse, tenía la intención de ser un mecanismo de aprobación y seguimiento del plan de desarrollo); le recobra al CONPES su fuerza como el órgano coordinador a nivel general en las tareas de planeación y de orientación de la política económica y social; reestructura el Departamento Administrativo Nacional de Planeación y le asigna la Secretaría Técnica del CONPES y tareas específicas de planeación.

Igualmente habría que mencionar, a pesar de que posteriormente hubiera sido considerada como inexecutable por la Corte Suprema, dentro de los desarrollos normativos, la Reforma Constitucional de 1979 que estableció la obligatoriedad de Un Plan de Desarrollo Económico y Social y creó unos mecanismos viables para la Conformación de la Comisión del Plan en el Congreso.

En este período tenemos un gran auge de Planes de Desarrollo, así:

- Planes y Programas de Desarrollo (1969-1972).
- Plan de Desarrollo Económico y Social (1970-1973).
- Las Cuatro Estrategias (1972-1976).
- Para Cerrar la brecha (1975-1978).
- Plan de Integración Nacional (1979-1982).
- Igualmente hay que mencionar, por la incidencia que tuvo en las políticas de empleo, el informe de la OIT conocido como ‘Hacia el Pleno Empleo’.

Más recientemente vamos a presenciar la aparición y auge de la planeación regional y participativa (1981-1991). El auge que comienza a tomar la planeación en su dimensión regional está asociado a la constatación de los grandes problemas inherentes al desarrollo mismo del capitalismo en la periferia.

6.1 LOS PLANES DE DESARROLLO DESDE 1987

El “Plan de Economía Social” expedido en 1987 bajo la administración del presidente Virgilio Barco, retoma el énfasis social y defiende el desarrollo económico, bajo la premisa de la redistribución de la tierra y erradicación de la pobreza absoluta. Se visualiza un contexto macroeconómico, en que el Estado reafirma la necesidad de intervenir manejando y dirigiendo variables globales como el ahorro, inversión, exportaciones, importaciones, y consumo interno, en pos del equilibrio económico y las metas de crecimiento del aparato productivo en un contexto de estabilidad interna o control de la inflación.

Las propuestas se reagrupaban en tres grandes estrategias:

- 1- Estrategia del desarrollo social.
- 2- Estrategia del crecimiento económico.
- 3- Reorientación de la política macroeconómica a través de medidas tendientes a elevar el nivel del ahorro, garantizar el fortalecimiento de reservas internacionales, proveer crédito al sector productivo y estimular el ahorro privado.

En este período se empieza a hablar de la “Apertura Económica” concebida como una forma de movilizar la economía hacia un estado más eficiente. Se consideraba que el desmonte de la protección induciría a una estructura a favor de las exportaciones con mayor ventaja comparativa. Por otra parte, se daba por hecho que la competencia obligaría a las empresa modernizarse y tornarse más eficientes, sin embargo las empresas no estaban preparadas para el avance de la apertura, en una ponencia de Carlos Alberto Garay Salamanca, ¿Tiene Colombia una política de reconversión industrial? establecía si el país se encontraba preparado en infraestructura vial y de servicios, capacitación de mano de obra y fortalecimiento del aparato productivo con tecnología de punta.

En cuanto a la segunda estrategia Se buscaba un crecimiento alto de las exportaciones, por encima del PIB. El Estado se compromete a reactivar las exportaciones en las que participa con petróleo, oro y carbón.

6.2 LA PLANEACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución Política de Colombia de 1991 (Arts. 339 – 355) legalmente la ley 152 de 1994 aboca de nuevo el problema de la Planeación y establece lo siguiente:

- a) Plantea la adopción de la Ley Orgánica de Planeación con los siguientes contenidos:
- b) Establecer los procedimientos, para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo.
- c) Los mecanismos apropiados para su armonización y para sujeción a los presupuestos oficiales.
- d) La organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales.
- e) Los procedimientos para la participación ciudadana en la discusión de los planes y las modificaciones.

En cuanto a la 'adopción' del Plan Nacional de Desarrollo señala:

- Es iniciativa del gobierno.
- Requiere la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras.

En cuanto a su 'carácter' la ley que expide el Plan Nacional de Desarrollo tiene prelación sobre las demás leyes, pues su naturaleza es la de ley orgánica.

En lo relativo al esquema institucional, está compuesto por:

1- El Gobierno Nacional (a través del DNP u organismo nacional de planeación que determine la ley y que tendrá las siguientes funciones: a) elaboración del Plan Nacional de Desarrollo con participación de autoridades de planeación territoriales y Consejo Superior de la Judicatura (expresión de la importancia que la Constitución le da, por lo menos. en el discurso, a la Justicia, la Ciencia y Cultura, lo Ecológico, lo Social); b) diseño y organización de sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública en materia de políticas y proyectos de inversión; c) evaluación selectiva de cualquier entidad territorial, d) le da un papel preponderante a las Contralorías en evaluación (control posterior y selectivo).

2- Consejo Nacional de Planeación con carácter 'consultivo' (su función es dar conceptos y recomendaciones) y concebido como un foro de discusión del Plan Nacional de Desarrollo, integrado por: a) representantes de entidades territoriales; b) de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Para un período de 8 años y renovado cada 4 años según lo determine la ley. Los miembros son designados por el Presidente de listas que presenten las entidades y organizaciones que deben estar vinculadas a dichas actividades.

3- Consejos territoriales de Planeación, cuya organización y funciones se establecerán en la ley orgánica de Planeación.

4- El Consejo Nacional de Planeación y los Consejos territoriales de planeación conforman el Sistema Nacional de Planeación.

En lo que hace al Plan Nacional de Desarrollo se señala lo siguiente: su estructura está compuesta por:

a) una parte general que define los propósitos y objetivos de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal de mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que será adoptada por el gobierno. Hay allí un Intento de combinar la planeación de corto plazo con la planeación de mediano plazo.

b) El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, elaborado con presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de Inversión pública nacional y con especificación de los recurso. financiero, para su ejecución.

En lo relativo a la naturaleza de cada una de las partes, del Plan Nacional de Desarrollo, se tiene lo siguiente:

- a) En cuanto a la parte general: toda modificación de la parte general supone una ley y el desacuerdo sobre la parte general no impide ejecutar las políticas propuestas que sean de su competencia;
- b) En cuanto al plan de inversiones públicas nacionales éste se expedirá mediante una ley que tiene prelación sobre las demás leyes (en leyes de presupuesto se pueden aumentar o disminuir partidas o recursos aprobados en la ley del plan, sus mandatos son mecanismos idóneos de ejecución, suplen los mecanismo. Existentes.

El trámite de la adopción del Plan Nacional de Desarrollo se puede esquematizar como sigue:

- a) Se elabora el Plan Nacional de Desarrollo por el gobierno nacional con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura;
- b) Se presenta al Consejo Nacional de Planeación;
- c) Se introducen las enmiendas una vez escuchado el Consejo Nacional de Planeación;
- d) Se presenta al Congreso dentro de los 6 meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo;
- e) Las Comisiones Conjuntas de asuntos económicos elaboran su informe.

7. PLANEACION ECONÓMICA LA EXPERIENCIA COLOMBIANA 1950- 1989

La historia de la formulación de los planes y programas de desarrollo económico y social en Colombia puede dividirse en tres períodos, que se inician en el año 1950 con la presencia de expertos extranjeros patrocinados por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento BIRF. Estas tres fases de nuestro proceso planificador se resumen a continuación:

7.1 PRIMER PERÍODO DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA 1950- 1960

En esta década el país recibe influencia extranjera, y son expertos foráneos los que lideran la elaboración de los programas que se implementaron en esa década. El presidente Mariano Ospina Pérez aceptó y coadyuvó para que el país contara con la presencia de una misión de funcionarios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, que en cinco meses, de julio a noviembre de 1949, visitaron el país encabezados por el profesor Lauchlin Currie, y elaboraron el trabajo de campo que se constituyó en el diagnóstico formal del primer plan de desarrollo con que contó el país. Esta misión sería la primera experiencia también del Banco Mundial en términos de analizar la dinámica del desarrollo en un país del Tercer Mundo.

En este primer lapso, se elaboran dos planes que puede llamarse integrales por contar con un diagnóstico, estrategias y objetivos precisos.

Estos dos planes fueron:

- a) Bases de un programa de fomento para Colombia, 1950, y
- b) Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia, 1958.

El primer plan, elaborado por la Misión del Banco Mundial, se entrega en 1950 y presenta en su primera parte el diagnóstico general económico y social con el título de: “ El problema”. En una segunda parte expone el que se denomina “ El Programa”, que contiene la estrategia. La característica del estudio en su crítica a la ausencia de una base de datos nacionales y recomienda al gobierno, por eso, la creación de organismos estatales que registren esta información básica para los diagnósticos económicos. Con especial empeño los expertos recogen en el documento informaciones disponibles en todos los sectores de la economía (industria, agricultura, transporte, minería, construcción, energía, y servicios municipales, principalmente), y proponen un programa de inversiones prioritarias en ellos para el período de 1951 –1955 que en pesos de la época equivaldrían a 5.000.0 millones. Por las condiciones predominantes en ese lapso, se recomendaba la ayuda financiera externa, tanto para financiar gastos locales como para financiar la importación de equipos y maquinaria.

El “ Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia”, segundo documento de este lapso, fue elaborado en 1958 por una misión extranjera patrocinada por el Centro de Economía y Humanismo, y fue dirigido por el sacerdote francés Luis Josep Lebret, a instancias del Comité Nacional de Planeación que se esforzaba por institucionalizar esta novedosa herramienta de intervención estatal y alentar las tareas del organismo nacional de planeación. El énfasis central de estudio se dio en materia de educación y conservación de los recursos naturales. Justamente el Banco Mundial en 1950 en el primer plan, recomendaba reforzar la educación básica pública, indicando que se preparaban cerca de 800 maestros anuales que apenas si alcanzaban a suplir las jubilaciones y muertes de docentes en un período escolar. El documento presenta técnicas de encuesta para estudiar las condiciones de vida de los grupos pobres de la población rural y urbana marginada y desarrolla un análisis regional para el sector agropecuario. Esa técnica de encuestas a cohortes de población pobre se retoma posteriormente por la Universidad de los Andes, que en los años sesenta inicia el análisis de las condiciones de empleo y desempleo en varias zonas urbanas, incluidas las marginadas.

7.2 SEGUNDO PERÍODO DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA 1961- 1970

En este segundo período el proceso de planificación se inicia con dos características fundamentales. La primera, la incorporación institucional de la planeación en las actividades del sector público; la segunda, el surgimiento de

profesionales colombianos, grandes ausentes en el primer período, que se encargan de desarrollar los diagnósticos y estrategias de los planes formulados en esta segunda etapa. En este lapso 1961- 19790 se promulgan los siguientes planes:

- a) Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960- 1970.
- b) Planes y Programas de Desarrollo 1969- 1972.
- c) Plan de Desarrollo Económico y Social 1970- 1973.

Estos tres planes fueron preparados por el Departamento Nacional de Planeación en las administraciones de los presidentes Lleras Camargo y Lleras Restrepo, pero debe destacarse que el profesor Lauchlin Currie en 1961 propuso un plan de desarrollo para el país que lo denominó “ Operación Colombia Un Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social”, en tanto que en 1970 la Organización Internacional del Trabajo –OIT- visitó el país y estudió su problemática de empleo y desempleo, que culminó con el documento “ hacia el pleno empleo” que puede catalogarse como un plan por el diagnóstico elaborado y las propuestas planteadas.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960- 1970, conocido como el “Plan Decenal” por su horizonte temporal que abarcaba diez años, se constituyó en el primer plan elaborado por técnicos Colombianos. Este plan se desarrollo con base en las políticas formuladas por el Programa Alianza para el Progreso que

el Presidente John Kennedy trazó para los países de América Latina a comienzos de 1960. El programa de ayuda externa que ofrecía Estados Unidos se supeditó a que los países beneficiados se comprometieran a implementar planes de desarrollo que organizaran las prioridades sectoriales de cada nación, y reformas agrarias que facilitaran el acceso a la tierra de las clases campesinas desarraigadas.

Dentro del concierto latinoamericano, Colombia fue uno de los primeros países en adoptar un plan de desarrollo, aspecto que mereció el reconocimiento general y se tradujo en una mayor fluidez de recursos del crédito externo en favor de las finanzas públicas de la nación. El apoyo brindado por Estados Unidos era una respuesta política y económica a la revolución cubana de 1959, que buscaba proteger al resto de los países latinoamericanos de cambios hacia el régimen socialista. Este plan con perfil de la escuela cepalina, propone como objetivo central el del empleo de la mano de obra. Señala, además, medidas fiscales y de adopción de tecnología que faciliten una mayor absorción de la fuerza de trabajo disponible. De otro lado, el Plan Decenal manifiesta que el sector externo Colombiano fue el freno mayor que propició menores crecimientos económicos en los años 1950. Por tal razón enfatiza la necesidad de fortalecer la balanza de pagos, y las exportaciones Colombianas. En términos del sector agropecuario, si bien apoya la mecanización, se compromete mejor con un gran esfuerzo en términos de operaciones de reforma agraria integral.

La difícil situación económica y social vivida por el país en 1962- 1963 propició el mayor descalabro de este Plan, de tal forma, que expertos internacionales que evaluaron a menos de un año y medio la ejecución de este, ya hablaban de su fracaso. En efecto, las coyunturas de situación monetaria, cambiaria y fiscal fueron duro factor que impidió el seguimiento de las metas trazadas por el Plan. De esta experiencia, los planificadores aprendieron que los planes de Colombia no debían ser implementados a largo plazo sino circunscribirlos a los cuatro años del mandato presidencial. En el olvido quedó la meta de crecimiento anual del 7% que proponía idílicamente este documento.

El siguiente Plan que se desarrolló por el Departamento Nacional de Planeación fue dado a conocer en las postrimerías de la administración Lleras Restrepo. En 1969 se publicó el documento “ Planes y programas de Desarrollo 1969- 1972, el cual fue presentado a la aprobación del Congreso Nacional, en desarrollo de la reforma constitucional de 1968. Su no aprobación legislativa se constituyó en buena medida, en un desaliento para su ejecución. A esto se unió el efecto político de planificar estrategias para el siguiente gobierno en sus años 1971 y 1972, lo cual no coincidiría naturalmente con la plataforma económica y social del nuevo presidente, perteneciente a otro partido político, porque se estaba en el período del Frente Nacional, donde los partidos se alternaron con el Poder. Como ejercicio técnico de planificación, el Plan de 1969, proponía un conjunto de políticas sectoriales y de inversiones públicas. Este plan esboza la problemática del desempleo por la que atravesaba el país a fines de los años 1960, y a partir

de las inquietudes que formula, el gobierno atiende a la primera misión del programa de la Organización Internacional del Trabajo- OIT.

7.3 TERCER PERÍODO DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA- 1971 EN ADELANTE.

El último período de la Planeación en nuestro país, se inicia en 1971 con la administración Pastrana Borrero. A partir de ese año, se institucionalizó la planeación de mediano plazo (4 años) , circunscritos al período presidencial. La bondad de este período se centraliza en el mayor compromiso de la ejecución de los planes ya que estos se formulan con las políticas económicas y sociales previstas en la plataforma ideológica del Presidente de turno. A partir de 1971 y hasta la fecha, el Departamento nacional de Planeación ha preparado cinco planes de desarrollo así:

- a) Guías para una Nueva estrategia del Desarrollo: Plan de Desarrollo 1971-1973.
- b) Para cerrar la brecha 1974-1978.
- c) Plan de Integración Nacional 1979-1982.
- d) Cambio con Equidad 1983-1986.
- e) Plan de Economía Social- Planes y programas de Desarrollo Económico y Social 1987 –1990.

La estructura general de estos planes con su énfasis en la programación de las acciones que debe emprender el propio Estado, con los recursos del presupuesto público, lo cual convierte este período en el de la planeación hacia el interior de las finanzas públicas. Además, prevalece en este lapso la búsqueda de la justicia social, entronizada en el entonces artículo 32 de la Constitución Política de Colombia. En efecto, la mayoría de estos planes y en especial los de 1974, 1983 y 1987, fortalecieron los objetivos y las estrategias relacionadas con la distribución equitativa del ingreso nacional, la riqueza nacional y la tenencia de la tierra. Este énfasis en el campo social se genera justamente en un período de mayor crecimiento de la subversión, y la delincuencia organizada, proponiendo políticas oficiales encaminadas a reducir la pobreza y a dotar de servicios esenciales a un mayor porcentaje de la población Colombiana. En 1991 se presenta el plan titulado “Revolución pacífica”, que además de justicia social promovió la internacionalización de la economía.

Entonces, los planes de desarrollo, como instrumentos político-administrativos, contienen las directrices y estrategias económicas, con la finalidad de que en el cuatrenio respectivo, se incentiven o no programas económicos, de acuerdo al modelo económico imperante en ese momento, se establezcan y funcionen estrategias a largo, mediano y corto plazo para que el Estado se desarrolle y progrese y por lo tanto se distribuya la riqueza entre los coasociados.

8. COMERCIO EXTERIOR

El comercio exterior es una actividad especial para lograr el desarrollo de la economía nacional. Las naciones han buscado la forma de vender sus excedentes de bienes en un mercado externo, con el objetivo de generar riqueza, atrayendo divisas, buscando ser potencia de producción y estandarizar modos de hacer, y sirve a los países para mantener una balanza de pagos más o menos equilibrada.

Este intercambio de bienes y servicios, se lidera a partir del conocimiento y de nuevas tecnologías, para ser más competitivo en el mercado externo, de ahí que los países desarrollados mantengan un poder de mercado, debidamente estandarizado, imponiendo reglas de juego legales y restricciones al intercambio o bajas en el sistema arancelario.

Los mercados son y seguirán siendo más competitivos, sin embargo se debe tener en cuenta, la reconversión industrial, o la modernización del aparato productivo del Estado, para mejorar la calidad de los productos y adecuarse a los estándares que exige el mercado externo.

A fin de ser más competitivos, los Estados, han tomado la decisión, años atrás, de conformar bloques económicos, cuyo objetivo es intercambiar información y

tecnología, unificar gustos e imponer políticas proteccionistas a las naciones extrañas al bloque.

Si se observa en un mapa, la conformación de los bloques económicos, parten de una situación geográfica de vecindario, esto conlleva a la participación de las culturas de cada Estado en el desarrollo de organismos para-estatales o supranacionales¹⁵, toda vez que también generan decisiones de tipo político y por otro lado debilitan el concepto de soberanía, como sucede con la emisión y puesta en circulación de una moneda única para la Comunidad Europea, pues dicho ente tiene su propio Banco Central, el cual define las políticas macroeconómicas. América Latina no ha sido ajena a la conformación de bloques económicos, entre estos la Comunidad Andina de Naciones, siendo uno de sus miembros fundadores Colombia y Mercosur.

¹⁵ Nota del autor. No solamente las organizaciones supranacionales, inciden en las políticas económicas de un Estado, sino que están dejando sin labor legislativa a las corporaciones de elección popular, como el Congreso de la República, pues “sugieren” leyes tipo o modelo, para que este las acoja y las apruebe como leyes de la república. Buenaventura De Souza Santos, ha elaborado un documento describiendo y explicando la injerencia de estas organizaciones, que rigen el comercio internacional, OMC, WPO, ONU sobre el campo legal. El documento se apoya en la explicación de la Transnacionalización en el Campo Legal . Para Colombia, estas leyes modelo se están abriendo camino, un caso reciente es la Ley 527 de 1999, que trata sobre el comercio electrónico. Esta ley es copia exacta de la Ley Modelo de la CNUDMI. Se necesitaba esta ley obviamente ante el embate de una nueva forma de hacer negocios “entre ausentes”, dado que es motivo de preocupación de las organizaciones que determinan directrices en el mercado internacional, pues se pudo comprobar, que sino se reglamentaba el e.commerce, el país quedaba rezagado y por lo tanto se origina la “División Digital”, según estudio de la OECD, en el documento THE UNDERSTANDING DIGITAL DIVIDE y en documento de la misma organización denominado THE ECONOMIC AND SOCIAL IMPACT OF ELECTRONIC COMMERCE PRELIMINARY FINDINGS AND RESEARCH AGENDA (1999)

Los bloques económicos dictan sus políticas de exportación a los países no miembros, pero profieren políticas en materia arancelaria para sus estados miembros, que por regla general y para casi todos los productos de origen comunitario son del 0%.

Los países en desarrollo como Colombia, han empezado una etapa denominada de “apertura”, sin embargo han sido las críticas que a todas voces se expresa, que dicho momento y su tratamiento posterior ha sido en detrimento de la producción nacional, al establecer que esta quebró las empresas, pues no se había iniciado ni ejecutado, una política de reconversión industrial y capacitación de mano de obra. En un documento elaborado por LEONARDO VILLAR GÓMEZ, co-director de la Junta Directiva del Banco de la Repúblicaⁱⁱ, expresa que “ La interpretación que propongo en esta nota es más bien que la apertura no se dio en Colombia durante la década de los noventa en el sentido de haber conducido a que un mayor porcentaje de la producción nacional quedara expuesto a la competencia externa”.

Es que el desempeño comercial de un país y por consiguiente el crecimiento de las exportaciones, es una ecuación que depende de la suma de variables que afecten su comportamiento y que determinan las tendencias de crecimiento o decrecimiento de sus montos exportados.

Esas variables se componen de múltiples factores:

- 1- Los factores macroeconómicos que son determinantes sobre todo para aquellas exportaciones que no cuentan con el mayor valor agregado, tecnología de punta ni marca diferenciada en el exterior. En estos aspectos están; la tasa de cambio y los factores estructurales internos.
- 2- La base industrial del país y la competitividad de sus empresas, esto es, la capacidad de producción y de adaptación de sus productos así como calidades y precios del mismo producto ofrecidos por terceros países.
- 3- La política de promoción de exportaciones, las entidades de promoción, los incentivos a la exportación, que deben servir de apoyo a las actividades empresariales de penetración de mercados internacionales.

En ese orden de ideas, se puede notar que estas variables comportan la necesidad de la culturización de una sociedad, para que pueda vender sus productos afuera, sin embargo el Estado, debe de apoyar las exportaciones, gestionando a nivel internacional la promoción de las estas. En Colombia, los planes de desarrollo, acoplados al modelo aperturista, establecieron pautas para la exportación o programas dirigidos a crear una cultura, sin embargo que pasó con la modernización del aparato productivo?, le llega a todo el que quiere exportar los programas de promoción de exportables?, la tramitología ante los organismos encargados de la promoción de exportaciones ha dejado de ser dispendiosa?, factores como el orden público y una inestabilidad jurídica en las reglas de juego, han permitido que los programas sean eficientes?.

Estas preguntas se hacen tomando la posición de Colombia, pues la competitividad depende cada vez más de la creación de ventajas competitivas dinámicas sustentadas en el conocimiento, el capital humano y la tecnología, la innovación, la diferenciación y el desarrollo de procesos y productos, y no solamente de la preservación de las ventajas comparativas estáticas basadas en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra no calificada.

Así, entonces los factores determinante de la competitividad dejan de ser exclusivamente los relacionados con los costos de producción y el precio de los bienes como son las tasas de cambio, las tasas reales de interés doméstico y los salarios reales, entre otros, para ir abarcando nuevos elementos con importancia progresiva en instancias diferentes a la pura macroeconomía y más directamente relacionadas con las condiciones objetivas de los procesos de producción, distribución y comercialización.

Las exportaciones tradicionalmente se han denominado mayores y las demás menores (Tradicional y no tradicional), y en el sector exportador Colombia generalmente ha sido monoexportador de productos primarios, sobresaliendo el café y los hidrocarburos.

A partir de 1990, las exportaciones entraron en una nueva etapa que coincidió con la declaración explícita del cambio del modelo de desarrollo del país, a través del

establecimiento del proceso de apertura económica dirigido a integrar definitivamente la economía colombiana con los mercados internacionales.

La estructura exportadora a partir de 1990 se caracterizó por una mayor y creciente participación de las exportaciones no tradicionales y con un ascendente desempeño de los sectores agropecuarios, industrial y minero que conforman el agregado de las exportaciones menores. El sector de mayor éxito fue y sigue siendo, el sector industrial con una tendencia creciente en su valor en millones de dólares FOB a partir de 1984.

8.1 APERTURA ECONÓMICA EN COLOMBIA

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas por parte de los agentes económicos, que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización.

La generalización de la apertura y la puesta en práctica del modelo neoliberal como tal, arrancaron con fuerza durante el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), dicha iniciación se anunció dentro de un gran despliegue, y la primera decisión se profirió en el mes de noviembre de 1990, mediante la eliminación de la licencia

previa para la totalidad de las exportaciones y se anunció un programa sistemático de reducción de aranceles. El 10 de enero de 1991 se puso en marcha una reforma estructural del comercio exterior en el país.

Sin embargo la reconversión industrial y la falta de tecnología acorde al contexto mundial, aunados a un modelo proteccionista y totalmente intervencionista, no permitieron ni han permitido la inserción de Colombia dentro del panorama exportador, cincuenta años de protección industrial y agrícola en el siglo XX, debilitaron la capacidad tecnológica de las industrias que, gracias al alto arancel defensivo, podían utilizar bienes de capital del segunda mano, no tener en cuenta la calidad de sus productos y despreocuparse por exportar.

Este pues era el panorama de la apertura económico para nuestro país, ya que es evidente su comercio internacional pero fue menos profunda de lo que piensan y dicen sus críticos.

8.2 FOMENTO Y PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

El fomento es una acción entendida como el diseño y puesta a disposición de los empresarios de diversos instrumentos que les permitan mejorar su capacidad competitiva.

Hasta 1990, la política comercial en Colombia se caracterizó por una combinación de protección nacional y promoción de las exportaciones no tradicionales, tomadas estas últimas como exportaciones menores.

Dentro de las políticas del fomento de las exportaciones encontramos:

8.2.1 CERT

Desde mediados de la década de los ochenta, se inició un proceso de racionalización de la estructura de protección y de incentivos a las exportaciones (CERTs), acompañado de una aceleración del ritmo de devaluación.

El CERT, es un instrumento negociable a descuento, que sirve a su propietario en el pago de impuesto de renta y complementarios, descontando de ese valor hasta el 40% del monto de tales certificados. El CERT fue creado a finales de 1983, con la Ley marco de Comercio Exterior, en reemplazo del CAT, pues este era considerado por el GATT como un subsidio que creaba competencia desleal.

Este incentivo no aplica al G3, pues el acuerdo señala que el país no dará subsidios a las ventas en el mercado mexicano. Algo similar ocurre con los países de la Comunidad Andina, puesto que el CERT se eliminó a partir de 1992. En el sector de las confecciones por una decisión voluntaria, no existe CERT para las ventas en Estados Unidos.

8.2.2 PLAN VALLEJO

Es el sistema de importación-exportación mediante el cual personas naturales o jurídicas introducen al país, exentos de depósito previo, las materias primas y los demás insumos que hayan de utilizarse en la producción de artículos destinados exclusivamente a su venta en el extranjero.

8.2.3 ZONAS FRANCAS

La zona franca coincide en el campo arancelario, tributario y cambiario un tratamiento especial. Permiten al productor que se establece en ellas, intervenir en la economía mundial sin disminuir su competitividad internacional por sobrecostos inherentes a medidas de política económica del gobierno.

8.2.4 BANCOLDEX

El decreto 2505 de 1991, expedido por el presidente César Gaviria en uso de las facultades extraordinarias otorgadas mediante la ley 7 de 1991, definió el Banco de Comercio Exterior como una sociedad de economía mixta y estableció los elementos básicos para su organización. En el momento mismo de iniciar actividades, el Banco asumió todos los derechos y obligaciones de PROEXPO respecto a toda clase de bienes, de pleno derecho. El objeto de BANCOLDEX es

la financiación de exportaciones e importaciones o para operaciones de preembarque a corto y largo plazo, inversión fija y capitalización.

8.2.5 LA DEVALUACIÓN

“ Esta política en especial los incentivos generados por las medidas cambiarias, además de los CERTs, la devaluación, ha sido tradicionalmente, un gran incentivo a las exportaciones y tiene la ventaja de que es un mecanismo no objetado por el GAT, ni por el FMI, ni por el Banco Mundial” ¹⁶. La política de los incentivos generados por las medidas cambiarias, generaron una fuerte respuesta de las exportaciones no tradicionales del país, que se mantuvo hasta 1991. En el cuadro se puede apreciar el crecimiento, tomando el período 1985-1991.

8.2.6 EXPORTACIONES

VALORES EN DOLARES

	1985	1986	1987
	3,551,886,16	5,107,935,97	5,024,422,56
	2	8	3
TOTALES	2,377,740,73	3,700,152,88	3,358,761,49
Tradicional	0	2	8
No Tradicional	1,174,145,43	1,407,783,09	1,665,661,06
	2	6	5

¹⁶ ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Colección Profesores. Pontificia Universidad Javeriana. Sexta Edición. 1992. Pag.259.

TASAS DE CRECIMIENTO			
TOTALES	1.97%	43.81%	-1.63%
Tradicional	1.42%	55.62%	-9.23%
No Tradicional	3.11%	19.90%	18.32%

Cuadro 1

	1988	1989	1990	1991
TOTALES	5,026,226,592	5,739,442,860	6,765,037,137	7,119,751,278
Tradicional	3,093,985,392	3,563,053,699	4,056,261,618	3,713,352,064
No Tradicional	1,932,241,200	2,176,389,161	2,708,775,519	3,406,399,214
		TASAS DE CRECIMIENTO		
TOTALES	0.04%	14.19%	17.87%	5.24%
Tradicional	-7.88%	15.16%	13.84%	-8.45%
No Tradicional	16.00%	12.64%	24.46%	25.75%
Fuente: DANE	Cálculos DNP-DDE			

Cuadro 2

Como se puede apreciar en los cuadros 1 y 2, dichas exportaciones crecieron entre 1985 y 1991 a un ritmo anual promedio del 20.3%. Si se toma como ejercicio las estrategias concebidas en los Planes de Desarrollo, entre el gobierno de Betancur (1982-1986), y el de Barco (1986-1990), encontramos que: El crecimiento se debió a la devaluación y a la promoción de las exportaciones menores, esto quiere decir que el país, ya había iniciado una política de dinamismo exportador, tratando de salir del modelo proteccionista y monoexportador, para insertarse en el mercado internacional productos no tradicionales.

En 1990 se adoptó un programa mucho más agresivo de apertura, que incluyó la reorganización de las instituciones relacionadas con el sector externo. La eliminación del régimen de licencia previa, una rebaja arancelaria pero gradual, el impulso a los procesos de integración con los países vecinos, la flexibilización del régimen cambiario y la reducción de los subsidios a las exportaciones, manteniendo al mismo tiempo una tasa de cambio real competitiva.

9. PLAN DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA EXPORTADORA 1990-1994.

“El proceso de internacionalización de la economía colombiana debe ser el gran propósito de la década que recién comienza, con todo lo que él implica como crecimiento intensivo basado en la expansión de las exportaciones” (Cesar Gaviria Trujillo. Antología del Pensamiento y Programas del Partido Liberal. Discurso programático de la Convención Liberal Marzo 24 de 1990)

Este fue el nombre que se implantó para el Plan de Desarrollo del gobierno de Cesar Gaviria Trujillo, el cual no fue presentado a consideración del Congreso porque ya habían pasado mas de seis meses desde la iniciación de esa Administración.

No hay que olvidar, que durante esta administración, además de empezar a implantar el modelo aperturista, se dio un viraje concerniente al cambio de la Constitución de 1886. En este orden de ideas, se nombró mediante voto popular una Asamblea Nacional Constituyente y se suprimió el Congreso de la República. Con la nueva Constitución se trató de oxigenar el país, pues se incluyeron figuras como los derechos fundamentales y el mecanismo de la acción de tutela como protectora de estos.

En el Preámbulo de la Carta Política se estableció el principio de un orden social y económico y la integración Latinoamericana. Se incluyeron principios de corte liberal clásico, como la libertad de empresa, la libre competencia y la iniciativa privada /Art. 333 C.P.). y se incluyó el concepto de dirigismo en materia económica y el intervencionismo pero en forma moderada.

Relevante es el caso del establecimiento en la Constitución Política de la Banca Central, la cual se elevó a rango constitucional, otorgándole autonomía, y como misión, el control de la inflación.

El Plan, propugnaba “ por la autonomía de los individuos y el sector privado.....”crea las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado”¹⁷. En documento que contiene discursos del mandatario, este establecía: La apertura es eso: un proceso dinámico de modernización apoyado por el crecimiento de la exportaciones y destinado a garantizarnos un puesto en el mercado mundial. Exportar más, importar más, producir más, hacer más rica nuestra economía, y así generar más empleo. Ese es el camino que recorrieron las naciones devastadas por la guerra y que hoy son potenciales industrias.

¹⁷ idem. Pag. 68.

El fragmento del discurso, muestra intenciones, pero estaba preparado el país para asumir el reto de internacionalizar su economía a través de las exportaciones?. La reconversión industrial era una condición para asumir el reto, sin embargo esto no estaba impulsado por el mismo gobierno, era indudable que en el plan de desarrollo, se establecieran estrategias como era “ el proceso de modernización y de transformación tecnológica para garantizar el éxito “¹⁸, sin embargo el anterior proceso, en análisis de Leonardo Villar Gómez establece que la apertura no surtió sus efectos debido a que “ La inversión privada se concentró en las telecomunicaciones y la construcción, que precisamente son los menos expuestos a la competencia internacional”¹⁹ .

El Plan entonces estaba dirigido a:

- 1- Terminar con el modelo proteccionista y acelerar la apertura y la modernización.
- 2- Recursos para inversión pública para invertir en la infraestructura física del país.
- 3- Invertir cerca de US\$60 millones para promover la participación del sector privado en sociedades portuarias.²⁰

¹⁸ GAVIRIA TRUJILLO, Cesar. Economía .Discursos. Imprenta Nacional de Colombia. 1992, pag.160.

¹⁹ VILLAR GÓMEZ, Leonardo. La economía colombiana se abrió o se cerró en la década de los noventa?. Una nota sobre indicadores de apertura económica.. Documento bajado de www.banrep.gov.co

²⁰ Comentario del autor. Esta estrategia pretendía desarrollarse en el Pacífico, allí el plan era la combinación del recurso humano, infraestructura y ambiente. Se concebía para la época que el litoral Pacífico jugaría un papel importante en materia de apertura económica con el bloque económico Asia-Pacífico, sin embargo la intención no se materializó debido a los

9.1 LAS EXPORTACIONES EN EL CUATRENIO DEL GOBIERNO DE GAVIRIA

En materia de exportaciones durante el cuatrenio del gobierno Gaviria, se reportaron las siguientes cifras:

Millones de Dólares FOB

Años	Total Exportaciones	Variación %	No Tradicionales	Variación %	Tradicionales	Variación %
1991	7.113,8	5,9	3.543,2	33,0	3.570,6	-12,0
1992	6.900,0	-3,0	3.564,6	0,6	3.335,4	-6,6
1993	7.115,9	3,1	3.984,4	11,8	3.131,5	-6,1
1994	8.478,8	19,2	4.469,2	12,2	4.009,6	28,0

Fuente: DANE

PRINCIPALES PRODUCTOS NO TRADICIONALES DE EXPORTACIÓN

(Millones de dólares FOB)

PERIODO SECTOR AGROPECUARIO MINERIA SECTOR INDUSTRIAL

	Banano	Flores	Otros		Textiles y Manuf.	Químicos	Papel y Manuf.	Cuero y Manuf.	Alimentos
1991	405.0	279.6	418.6	26.4	762.0	345.0	175.6	243.3	254.3
1992	407.3	313.1	313.0	16.6	597.2	362.0	157.7	199.5	316.0
1993	425.4	379.5	257.9	28.0	732.4	441.0	198.5	241.8	334.1
1994	490.0	426.3	322.6	64.3	731.2	549.1	215.2	223.9	461.9

Fuente: DANE

problemas con el narcotráfico, sobre todo en la región del Departamento del Valle. Esta intención de desarrollo se le llamó el Pan Pacífico y entre los proyectos se encontraban la optimización del uso de puertos, el mejoramiento y construcción de carreteras, la adecuación del aeropuerto y la rehabilitación del ferrocarril. También hay que anotar, que durante el gobierno

Los cálculos fueron realizados por el autor de la tesis, tomando fuentes estadísticas del DANE

Nota: La información fue obtenida en la página web www.dane.gov.co

La información puede variar de una base de datos a otra.

Hay que establecer que las exportaciones no tradicionales (Sector agropecuario, minero, industrial y diversos.) tuvieron una tendencia creciente, siendo insensibles a las variaciones de la tasa de cambio en ese período.

Como se puede observar en el período 1991-1994, el ritmo de crecimiento de las exportaciones en su conjunto fluctuaron inclusive con una disminución en el año de 1992, originado por :

- La reactivación del Grupo Andino, ya que se estableció una arancel externo común con el objetivo de crear una unión aduanera.
- Existió un verdadero auge de importaciones debido a una fuerte reevaluación real y que se mantuvo hasta mediados del año 1994. Parece ser que el Banco de la República, permitió una mayor participación del mercado en la determinación de la tasa de cambio y facilitó que los nacionales tuvieran divisas y activos en moneda extranjera. De esta forma, se sustituyó el *crawling peg*, por el banda cambiaria, permitiendo fijar techo y piso del tipo de cambio.

de Gaviria, la economía sucumbió a la deficiencia de las plantas de energía, que llevaron a un colapso en la producción, con el famoso racionamiento de energía o apagón.

Luego las exportaciones no fueron el motor de desarrollo, el PIB para el período 91-94 llegó a un estimado del 5,7% (DANE), pero las importaciones de bienes de consumo fueron mucho más que las exportaciones, pues entre 1992 y 1993 fue del 67% y las de capital fueron un 33%.

El destino de las exportaciones fue a países industrializados, América Latina, Grupo Andino, MERCOSUR y resto de América Latina.

Quizás el ajuste de la apertura económica y la contracción de las exportaciones en el año 1992, obedeció al establecimiento de un arancel único para la Comunidad Andina. También la demanda externa cayó para los productos del sector industrial como textiles, cuero y papel para ese año.

10. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA EXPORTADORA 1994-1998

La administración del presidente Ernesto Samper Pizano, heredó dos procesos de transformación de la vida nacional. El primero de ellos es el cambio institucional generado por la Constitución Política de 1991. El segundo es la apertura económica. Al lado de estos procesos el país se encontraba en una revaluación. El eje de la propuesta del plan es un modelo de desarrollo en el cual la política social juega el papel protagónico. En el frente económico el plan se basó en un régimen comercial abierto, consolidando los procesos de transformación iniciados con la apertura económica.

Mediante Ley 188 de 1995, expedida el 2, el Congreso de la República aprobó el Plan de Desarrollo; en su primera parte dedicada a la parte general que señala 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, consagró lo siguiente en la materia que nos compete :

ART. 3º—Son propósitos del pueblo colombiano, por medio del plan nacional de desarrollo el salto social:.....

3. Lograr un aumento del crecimiento económico que permita obtener mayor riqueza y distribuirla en forma más equitativa.
4. Promover la productividad y la competitividad de la economía colombiana para responder con éxito a las exigencias de la economía internacional.

“ El Salto Social” adoptó el esquema teórico del crecimiento endógeno, cuyo elemento esencial es el énfasis sobre los efectos que tienen ciertas formas de inversión sobre la productividad general de una economía, debido a las fuertes externalidades que generan sobre los agentes diferentes a aquellos que realizan las inversiones correspondientes.

Los ejes de referencia del Plan son:

1- El proceso de internacionalización, se trata de una política de una economía abierta. Por ello su concepto esencial es el de la **competitividad**, que debe expresarse, en particular, en la penetración de los mercados externos.

2- Otra de las facetas del plan es el retorno a políticas sectoriales activas, diferente al plan de Gaviria, pues en e el plan “La Revolución Pacífica” estableció que bajo la apertura económica no debían existir políticas sectoriales. Consiste dicha política en no formular estrategias sectoriales desde el gobierno, sino como resultado de un trabajo conjunto con los sectores empresariales y laborales. Se trató esencialmente de que el gobierno, empresarios y trabajadores se

visualizaran como socios en el proceso de la internacionalización del comercio. “Este inmenso reto exige que se adopte un modelo alternativo de desarrollo. Alternativo al viejo intervencionismo pero también a la excesiva confianza en la capacidad de las fuerzas del mercado para resolver todos los problemas económicos y sociales. Este modelo debe asimilar los efectos benéficos de la apertura económica, pero avanzar sustancialmente en cuatro campos: en materia de desarrollo social, para que los beneficios de la apertura lleguen a todos los colombianos; en materia de competitividad, creando nuevos esquemas que articulen al Estado, los empresarios y los trabajadores en un esfuerzo conjunto por construir las bases de una sólida internacionalización de la economía”²¹

La Ley 188 en su ART. 7 consagra los principios que deben orientar la construcción y funcionamiento del modelo alternativo de desarrollo, además de los contemplados en la Ley 152 de 1994, son:

1. La equidad y la solidaridad son valores esenciales de la política económica y social, y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz.
2. La movilización, permanente y participativa, del conjunto de la sociedad civil y del Estado, es necesaria para asegurar el adecuado funcionamiento del modelo alternativo.

²¹ EL SALTO SOCIAL. Resumen ejecutivo de las bases del plan nacional de desarrollo 1994 - 1998

Departamento Nacional de Planeación. DOCUMENTO CONPES. (Noviembre 15) I. Los fundamentos del plan.

3. Las ventajas competitivas son esencialmente creadas, por lo cual el mayor dinamismo económico no es un resultado automático del libre juego de las fuerzas del mercado.

4. El crecimiento económico depende no sólo de la inversión de los distintos agentes individuales, sino también de la acumulación, tanto de capital social como del cívico e institucional.

5. El reconocimiento y respeto de la diversidad étnica, cultural y regional es condición para el desarrollo.

6. La dinámica de concertación debe superar progresivamente a la dinámica del conflicto en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y entre los agentes e instituciones de esta última entre sí.

7. El desarrollo debe ser integral para que abarque las dimensiones materiales, espirituales y trascendentales de la persona y humanicen todas las estructuras que componen el sistema social del país.

Luego se puede decir que este Plan de Desarrollo, utilizó una alternativa que es la de la concertación entre los sectores de la producción. Esta estrategia buscaba que tanto los empresarios como trabajadores mediante una alianza, generaran sinergia cuyo objetivo era manejar los niveles de productividad en relación directa

con los salarios y el Gobierno implantaría políticas de intervencionismo en los costos por ejemplo de los servicios públicos domiciliarios amarrados a la inflación.

Los programas a seguir para el sector externo se establecían en dicha Ley de la siguiente manera:

Industria, turismo y comercio externo e interno.

Bancoldex. Este programa pretende apoyar la participación de la industria nacional de bienes de capital y servicios técnicos en licitaciones internacionales y nacionales en condiciones financieras competitivas con las de los demás países. Se destinarán recursos anuales para compensar los menores ingresos provenientes de créditos otorgados a las empresas colombianas en licitaciones antes mencionadas.

Proexport. El objeto de este programa es fortalecer las actividades relacionadas con la promoción de las exportaciones de bienes y servicios y la ampliación de sus actividades a nivel nacional, haciendo especial énfasis en los pequeños exportadores.

Industria, turismo y comercio externo e interno. La finalidad de este programa es apoyar una serie de proyectos de los ministerios de Desarrollo y Comercio Exterior, como el sistema nacional de calidad y patentes coordinado por la Superintendencia de Industria y Comercio; los proyectos tendientes a apoyar la

competitividad del sector turismo; los proyectos del sector industrial (subcontratación y diseño); los proyectos del sistema de información del Ministerio de Comercio Exterior, los proyectos dirigidos a apoyar el sector de comercio interno; y proyectos de transferencia tecnológica.

Las acciones que se desarrollen en el sector turismo se encaminarán a fortalecer su competitividad, de tal forma que se generen condiciones favorables para su desempeño, con la clara preservación de los valores sociales, culturales y ambientales del país.

Las estrategias que permitan concretar los anteriores objetivos se centrarán en: impulso a la competitividad, apoyo a la descentralización y la promoción de la imagen, la cual incluirá el análisis del mercado y del producto, fortalecimiento de la promoción y la inclusión del turismo receptivo dentro del plan estratégico exportador.

Por último se impulsará una serie de acciones tendientes a brindar apoyo a la actividad. Ellas son: la cooperación técnica y la integración internacional, consolidación de las zonas francas turísticas y el mejoramiento de la infraestructura física.

Consejo Nacional de Competitividad. El objeto de este proyecto es apoyar la estrategia de productividad, competitividad y calidad, fundamentalmente en el

desarrollo de acuerdos tripartitos y el diseño y regionalización de la estrategia nacional de competitividad.

Si observamos, en el gobierno de Gaviria, se implantó el Comité de Coordinación de la Apertura Económica adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, y el de Samper incluye el Consejo Nacional de Competitividad. La primera era asesor en materia de la apertura mientras que el segundo giraba como asesor en el tema de la competitividad.

El Consejo Nacional de Competitividad se hacía cargo de cinco programas especiales: la política nacional de ciencia y tecnología, **el plan estratégico exportador**, la política de modernización agropecuaria y rural, el plan de modernización industrial y la estrategia de infraestructura para la competitividad.

En este plan, ya no se consagra la apertura como modelo a seguir, más bien se aplica el concepto de *La Internacionalización de la Economía* y el eje de la política de internacionalización era el desarrollo exportador.

Las estrategias del plan en materia de comercio internacional eran:

- 1- La estrategia de competitividad para la internacionalización, para optimizar las fortalezas de la estructura productiva colombiana y de su infraestructura física con el objeto de hacer frente a las exigencias de la economía mundial. Esta estrategia

de competitividad para la internacionalización, que sea el producto de un esfuerzo concertado entre los sectores público y privado orientado a diseñar estrategias tecnológicas, productivas, comerciales y de infraestructura, que permitan utilizar eficientemente los recursos productivos y generar ventajas comparativas sostenibles. Esta estrategia deberá dinamizar la generación y calificación de puestos de trabajo, contribuyendo decisivamente al objetivo central del plan de desarrollo de mejorar las condiciones de empleo de la mayoría de la población. Esta estrategia concibe la competitividad en forma amplia, como la capacidad de una sociedad para hacer frente al desafío de la economía global y, al tiempo, incrementar sus niveles de bienestar. Esta concepción reconoce, en primer término, que en el mundo moderno las ventajas competitivas, especialmente aquellas que más contribuyen a dinamizar las exportaciones agroindustriales, manufactureras y de servicios, son en gran medida creadas.

2- En segundo término, señala que el esfuerzo por crear una economía más competitiva debe abocarse en forma integral, incentivando mayores esfuerzos de las empresas a nivel individual, pero alterando también el entorno sectorial y global en medio del cual se desenvuelven.

3- La estrategia de economía solidaria, para introducir la solidaridad en la economía y en los procesos productivos dándole prioridad al trabajo asociado.

4- El plan estratégico exportador que comprende, en primer término, un impulso a las negociaciones internacionales, como medio para garantizar las preferencias a las exportaciones colombianas en los mercados de destino, este esfuerzo se llevará a cabo en coordinación con el sector privado.

5- El Gobierno Nacional creará en el Ministerio de Comercio Exterior una unidad especial contra el neoproteccionismo, con el propósito de generar y difundir información sobre prácticas restrictivas en mercados internacionales y coordinar y cofinanciar la defensa de los intereses de los exportadores colombianos.

6- El gobierno dará especial énfasis a la ampliación de los servicios a los exportadores, especialmente con la ampliación y diversificación de las líneas de crédito de Bancoldex, incluyendo líneas para la adquisición de redes de comercialización, y la ampliación de los servicios de Proexport y la promoción de su esquema de “unidades de exportación”.

7- Igualmente, mantendrá el CERT, ampliará y difundirá los servicios de Segurexpo, incentivará los servicios de certificación de calidad internacional, las zonas francas, las comercializadoras internacionales y mejorará la operatividad del Plan Vallejo. Diseñará, por otra parte, una política de exportación de servicios, a los cuales se extenderán paulatinamente los mecanismos de promoción tradicionalmente aplicados al mercado de bienes y diseñando instrumentos específicos de promoción de la exportación de servicios, con énfasis inmediato en

el sector turístico. Los acuerdos sectoriales de competitividad son el marco institucional para analizar, articular y concertar conjuntamente en cada sector las acciones integrales para el desarrollo exportador.

8- Acuerdos. Los acuerdos comerciales según el gobierno de Samper, determinó aprovecharlos en forma integral para negociar en términos de reciprocidad. También incluyó en su programa de gobierno, los acuerdos de protección a la inversión (BIT's), como instrumento adecuado para promover y fortalecer la inversión extranjera asociada a la ampliación de la oferta expórtable.

Las proyecciones del gobierno Samper en crecimiento del PIB y exportaciones

PIB

1994		1995		1996		1997		1998	
5.7	6.0	5.1	5.4	6.3	5.7				

EXPORTACIONES TOTALES

5.74	8.52	6.63	7.14	8.17	7.61
------	------	------	------	------	------

NO TRADICIONALES

13.54	5.48	6.60	7.44	5.85	6.34
-------	------	------	------	------	------

Nota: Cifras tomadas de la Ley 188/95

10.1 LAS EXPORTACIONES EN EL CUATRENIO DEL GOBIERNO DE SAMPER.

AÑOS	Total Exp.	Variació n%	No Tradic.	Variació n%	Tradiclo nal.	Variació n%
1995	10.200,9	20,3	5.328,3	17,2	4.962,6	23,8
1996	10.653,8	4,4	4.905,2	-6,4	5.690,8	14,7
1997	11.552,8	8,4	5.463,8	11,4	6.089,0	7,0
1998	10.890,2	-5,7	5.596,4	2,4	5.293,8	-13,1

Fuente: (DANE)

El Plan de Desarrollo “El Salto Social”, giró alrededor de proyectar a un ser humano competitivo, capacitándolo e integrando a las fuerza productivas del país, mediante la figura del “Pacto Social”. Uno de los objetivos de esta administración era mantener el ritmo de crecimiento económico, si embargo tuvo elementos de continuidad como de discontinuidad con respecto a la administración Gaviria. El Gobierno Samper, mantuvo la apertura comercial y la continuidad de las políticas tendientes a insertar la economía en las corrientes de la globalización, en forma negativa incidieron en el frente externo la caída del bloque Asia-Pacífico y posteriormente Rusia, los bajos precios del café y del petróleo. Para 1998, el valor de las exportaciones totales y tradicionales cayó en 5.9% y 13.7% respectivamente, debido a la disminución a los factores de pérdida de precios y declives del mercado asiático y ruso.

Además, otro factor que incidió en el crecimiento de las exportaciones fue la fuerte devaluación que se inició desde septiembre de 1997 y se mantuvo a lo largo de 1998, de tal manera que el Banco de La República tuvo que intervenir de manera recurrente para defender la banda cambiaria, esto fue consecuencia de las especulación del mercado por situaciones externas como la incertidumbre política que vivió el país, la caída de las reservas internacionales y las famosas certificaciones de país riesgo que expidió el gobierno de los Estados Unidos y que pusieron en peligro acuerdos de comercio.

PRINCIPALES PRODUCTOS NO TRADICIONALES DE EXPORTACIÓN

(Millones de dólares FOB)

PERIODO AGROPECUARIO MINERIA SECTOR INDUSTRIAL

	Banano	Flores	Otros		Textiles y Manuf.	Químicos	Papel y Manuf.	Cuero y Manuf.	Alimentos
1995	905.4	476.0	321.6	95.7	899.8	831.0	254.9	203.1	590.9
1996	459.4	509.7	263.9	79.0	760.8	894.9	223.0	136.0	568.1
1997	502.8	544.6	259.8	51.4	728.8	1093.3	251.1	129.3	686.9
1998	483.4	536.0	310.2	62.0	675.8	1117.2	273.3	134.9	759.2

Fuente: DANE

Los cálculos fueron realizados por el autor de la tesis, tomando fuentes estadísticas del DANE

Nota: La información fue obtenida en la página web www.dane.gov.co

La información puede variar de una base de datos a otra.

Las exportaciones no tradicionales, se vieron desaceleradas, sobre todo en 1998 como resultado de un desajuste tanto de las variables internas como externas. Desde la perspectiva doméstica, el aumento en las tasas de interés y la iliquidez del mercado, en buena parte como consecuencia del creciente déficit del Gobierno y de las fuertes presiones experimentadas en el mercado cambiario. En el frente externo la crisis Asiática, que golpeo en forma indirecta a través de las restricciones en el mercado internacional de capitales, la desaceleración de la economía mundial, la caída de los precios internacionales de algunos de nuestros p'roductos de exportación y las fuerzas devaluacionistas en la región latinoamericana.

11. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y ESTRATEGIA EXPORTADORA 1998-2002

Durante el segundo semestre de 1998, la crisis internacional, desatada inicialmente en Asia, se extendió a Rusia y Brasil, generando serias turbulencias cambiarias y monetarias sobre toda América Latina. Colombia no fue la excepción. De una parte, se produjo un marcado deterioro de los términos de intercambio con el exterior por esa razón el año de 1999 será recordado como la debacle de la economía colombiana. Después del crecimiento que experimentó en 1997 y durante el primer semestre de 1998, pues en el tercero y cuarto trimestres de 1998, la economía cayó 1,4% y 3,8%, llevando a una recesión económica.

El gobierno de Pastrana al realizar el empalme con la anterior administración, expresó su preocupación a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, pues la tasa de desempleo se encontraba en un 18% y la crisis fiscal empezaba a surtir sus efectos.

El Plan Nacional de Desarrollo fue establecido mediante la Ley 508 de 1999, pero esta fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-557 del 2000, por vicios en el procedimiento en su formación. Sin embargo los objetivos del Plan eran:

Art. 1º—Objetivos del plan. El objetivo fundamental del plan nacional de desarrollo es la búsqueda y conservación de la paz, con el fin de ubicar al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social. Con este objetivo se busca:

- Promover la generación de riqueza, reducir significativamente las tasas de desempleo, disminuir la pobreza y proteger un adecuado aprovechamiento del medio ambiente.
- Ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población, en igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales, particularmente para la población que se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad, por sus características socioeconómicas, culturales, étnicas, territoriales, religiosas o de género.
- Contribuir a la generación de una cultura de paz, que nos haga aptos para el ejercicio cotidiano de la convivencia en solidaridad, tolerancia y respeto de los derechos humanos como base para la reconciliación nacional.
- Mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos, teniendo en cuenta criterios de ingreso y de redistribución regional y de género.

El plan nacional de desarrollo propone movilizar a la sociedad en su conjunto de acuerdo con sus capacidades económicas para lograr que en este cuatrienio ni un

solo niño o niña deje de asistir hasta el noveno grado escolar, que se cumpla con la afiliación obligatoria y se cotice por el valor real de los ingresos, al sistema general de seguridad social en salud; para que los afiliados al régimen subsidiado en salud sean verdaderamente los más desvalidos; que no se tolere la violencia intrafamiliar y se tengan mejores relaciones familiares; que las niñas y niños estén más protegidos y mejor nutridos. Que se ofrezcan mejores condiciones a los discapacitados.

En cuanto al comercio exterior incluyó lo siguiente:

Art. 16. Comercio exterior.

El diseño de la política de comercio exterior favorecerá la adaptación del sector empresarial colombiano a los retos y oportunidades que se derivan de los nuevos esquemas de organización industrial y del mayor grado de competitividad que se debe alcanzar en el contexto internacional.

En desarrollo del artículo 337 de la Constitución Nacional, facúltese al Gobierno Nacional para crear zonas especiales económicas de exportación en cuatro (4) municipios de frontera ubicados cada uno de ellos en una región diferente del país, cuyas actividades económicas tendrán como finalidad única atraer inversiones y fortalecer el proceso de exportación nacional mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia de capital privado. El gobierno tendrá seis meses para reglamentar estas zonas.

Industria y comercio. Para lograr competir con éxito tanto en el mercado internacional como en el mercado local, se buscará el fortalecimiento de la oferta productiva exportable, lo que permitirá consolidar patrones de internacionalización sostenibles a mediano y largo plazo.

Apoyo al desarrollo empresarial.

Fondo nacional de productividad y competitividad. La base de la política industrial será el fortalecimiento del aparato productivo para diversificar y consolidar la oferta exportable colombiana en los mercados internacionales, mediante la implementación de un único ente coordinador, financiero y de gestión, conformado por las entidades que apoyan y apalancan el desarrollo empresarial, a través de la creación del fondo nacional de productividad y competitividad. Se asegura así, la coherencia en la complementariedad entre las acciones del sistema nacional de innovación, el sistema de servicios a las exportaciones, el sistema nacional de crédito a las pequeñas y medianas empresas, Pymes, y las acciones contempladas en la política de desarrollo exportador, industrial y tecnológico.

Bajo este esquema de intervención tendiente a elevar la competitividad empresarial, se pondrá en marcha un nuevo modelo de atención y asistencia técnica a las empresas que aseguren una mayor fluidez interinstitucional y promueva modalidades y ritmos de intervención, integrales y transversales. Para efectos de robustecer la competitividad de productos exportables, el fondo promoverá proyectos que generen cambios fundamentales en la organización de

la producción, mediante la introducción creciente de procesos de innovación, elevación de la calidad del producto y el mejoramiento de las técnicas modernas de gestión de la producción y de la comercialización. Se orientará el apoyo a la producción industrial a través de la promoción de actividades que estimulen la calidad, innovación, renovación y diversificación de los productos, la incorporación de tecnologías de diseño a la industria y, en general, la consolidación de la oferta de servicios de asistencia técnica y financiamiento. Serán de especial interés los proyectos que promuevan y consoliden la actividad exportadora en las zonas fronterizas del país, para lo cual se diseñará una línea de atención, teniendo en cuenta las características de las respectivas zonas.

Así mismo, el fondo incluirá recursos de inversión y riesgo en empresas viables y que hayan demostrado en los últimos cinco (5) años capacidades para generar empleo y para ser productivas y competitivas en los mercados domésticos o de exportación.

En desarrollo de esta estrategia, el Gobierno Nacional podrá asignar a Bancoldex o Fiducoldex, de manera directa y sin previa licitación, la administración de los patrimonios autónomos que se creen en desarrollo del fondo nacional de productividad y competitividad.

Fomento a la innovación. Se apoyará el desarrollo científico y la innovación tecnológica, a través de la consolidación de los programas, proyectos y

actividades de las instituciones y estrategias creadas a partir de la conformación del sistema nacional de ciencia y tecnología.

El propósito será orientar los recursos disponibles a la financiación de actividades científicas en sectores estratégicos. Esto, teniendo siempre en cuenta las necesidades de competitividad de la sociedad, los requerimientos del sector exportador que necesiten apoyo a la innovación y gestión competitiva junto con la capacitación del recurso humano en aspectos técnicos y tecnológicos.

Apoyo a la promoción de la competencia, propiedad industrial y mejoramiento de la calidad. Este programa buscará que la Superintendencia de Industria y Comercio y las demás entidades con responsabilidades en el campo, cuenten con la infraestructura física y humana necesaria para administrar eficientemente el sistema nacional de calidad, con énfasis en el cumplimiento de estándares internacionales como mecanismo para ganar mercados externos y proteger a nuestros consumidores.

Se logrará en esa entidad y otras, esquemas institucionales idóneos y adecuadamente dotados de recursos para asegurar la efectividad de los derechos de los consumidores y el cumplimiento de las normas sobre competencia desleal y prácticas comerciales restrictivas.

El plan propone avanzar en la dotación de recursos para la administración del sistema de propiedad industrial, poniendo fin al atraso histórico y sacando provecho para el país de las oportunidades que se abren con el ingreso de Colombia a tratados multilaterales, tales como el acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio, ADPIC, anexo de la OMC y el tratado de cooperación en materia de patentes, PCT.

Modernización de las actividades del Estado hacia el sector exportador. Conjuntamente con la modernización de las entidades del Estado que deben coordinar, apoyar y controlar los aspectos operativos del comercio exterior, se revisarán los trámites de importación y exportación de bienes, servicios y tecnología, y se compilará la totalidad de las disposiciones vigentes en materia de política comercial colombiana.

Programas para la microempresa. El Ministerio de Desarrollo en coordinación con la corporación para el desarrollo de las microempresas, buscará fortalecer y hacer operantes los organismos existentes de coordinación del plan nacional para la microempresa, en especial el consejo asesor de política para la microempresa, desarrollar los mecanismos pertinentes para la ampliación de la cobertura regional y de usuarios y propender por que se continúen apropiando los recursos para garantizar la continuación y el crecimiento de los programas del plan. Así mismo, se procurará el fortalecimiento institucional y técnico de las entidades ejecutoras del plan, cofinanciando en la misma forma que en el pasado, los programas

ejecutados por ellas y lograr mantener, flexibilizándolos, los mecanismos existentes de crédito a las microempresas, buscando acrecentar los recursos disponibles para satisfacer la demanda, creando en la medida de lo posible, un fondo permanente. Los programas para la microempresa estarán dirigidos

Igualmente a la modernización y estímulo del pequeño comercio y las tiendas de barrio.

Ciencia y tecnología. Para el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo se requiere de una política de ciencia y tecnología que permita avanzar en todas las áreas del conocimiento y en sus aplicaciones, dando prelación a las tecnologías dirigidas a la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos y al logro de la competitividad internacional del aparato productivo colombiano. Por su naturaleza, las actividades científicas y tecnológicas son multisectoriales e involucran los distintos niveles territoriales del país.

Fortalecimiento del sistema nacional de ciencia y tecnología, SNCYT. Considerando que el consejo nacional de ciencia y tecnología es la primera instancia del SNCYT, el plan se compromete con emprender las mejoras institucionales que requiere el sistema nacional de ciencia y tecnología para mejorar la articulación de los diversos componentes y actores institucionales públicos y privados de los diferentes órdenes regionales comprometidos en el desarrollo científico y tecnológico. Los niveles del sistema involucran el diseño de

políticas, de estrategias de financiamiento, de promoción, de sostenibilidad y de ejecución de actividades científicas y tecnológicas

11.1 LAS ESTRATEGIAS DE EXPORTACIÓN . LAS EXPORTACIONES COMO MOTOR DEL CRECIMIENTO

En materia de comercio exterior las estrategias fueron dirigidas a estimular el mercado exportador , pues “El modelo de internacionalización de la economía colombiana (Samper), es un proceso que no ha tenido continuidad y el complemento requeridos en términos de una verdadera política exportadora”.²², critica esta que refleja el magro crecimiento del producto real durante el año de 1998, de tan solo un 0.6%, implicando en términos reales per-capita del ordene de 1.3%, la más grave de la crisis de los años ochenta. (Clavijo)ⁱⁱⁱ .

Entonces el programa exportador proyectaba que con la implementación de las estrategias, impulsaría las exportaciones no tradicionales dado que estas han demostrado la capacidad de crecer a tasas muy aceleradas y que el resto del mundo estaba en capacidad de absorber sin dificultad el crecimiento de estas exportaciones y añadía que la expansión de las exportaciones no tradicionales, particularmente las industriales, genera externalidades positivas en mayor proporción al crecimiento de cualquier otro sector. Llama la atención que el programa y estrategias de exportación estaban dirigidas a las exportaciones no

tradicionales^{iv} , incluye el programa que para impulsar el comercio exterior se apoyarán áreas de mejoramiento de la productividad y competitividad empresarial, tales como la formación del recurso humano, la profundización del sector financiero y la ampliación de la base e infraestructura tecnológica del país. Las estrategias entonces son:

Industria y Comercio

Profundizar el proceso de apertura iniciado a principios de la década, a través del incremento de la oferta productiva doméstica y su expansión y permanencia en el mercado internacional.

Incrementar y diversificar la oferta exportable, con nuevos productos, analizando minuciosamente las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales.

Mayor aprovechamiento del potencial del aparato productivo del país.

Avanzar en acciones concretas dirigidas a incrementar sus niveles de productividad y competitividad y a abastecer tanto el mercado nacional como el mercado internacional.

²² PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Cambio para Construir la Paz. El contexto. Pag. 36.

Apoyo al producto industrial mediante la promoción de actividades de mayor valor agregado como es el caso de las manufacturas así como empresas con dinámica exportadora, para estimular la calidad, innovación y diversificación de los productos, la incorporación de Tecnología de diseño y, en general, consolidar la oferta de asistencia técnica.

Recursos suficientes para que las empresas colombianas accedan a ellos y se induzcan a cambios fundamentales en la organización de la producción mediante la introducción creciente de procesos de innovación, la elevación de la calidad del producto y el mejoramiento de las técnicas modernas de gestión de producción.

Financiación de actividades precompetitivas de acuerdo a los compromisos adquiridos en el OMC, para que los empresarios ofrezcan su producto a precios competitivos y así reduzcan la dependencia de los exportadores hacia la tasa de cambio y los subsidios.

Impulso de prácticas productivas ambientalmente adecuadas como objetivo esencial para el aumento de la competitividad, para lograr nuevos nichos de mercado.

Pequeñas y medianas empresas exportadoras.

Estimulación de operaciones de subcontratación que permitan ampliar la capacidad productiva de las empresas exportadoras.

La modernización y mayor tecnología de procesos para estimular a las Pymes e impulsar su vinculación al mercado internacional.

Inversión extranjera hacia el sector exportador.

Buscar inversión extranjera directa que se vincule al sector manufacturero, especialmente en sectores exportadores y en servicios con alto valor agregado bajo la coordinación de Proexport y Coinvertir, DNP y el Ministerio de Comercio Exterior con la finalidad de incentivar a las empresas extranjeras a que se instalen en Colombia y utilicen nuestro territorio como plataforma exportadora de sus productos hacia América Latina, pues contarán con las preferencias de acceso obtenidas para los productos colombianos en los distintos países de la región.

Recurso Humano

El fortalecimiento del SENA, involucrando el sector productivo y las agencias no gubernamentales de entrenamiento, para crear a largo plazo un sistema nacional de formación profesional.

Enseñanza a los jóvenes orientada a los negocios internacionales, moderna e intensiva enseñanza del inglés, de los recursos informáticos más avanzados, de las matemáticas y las ciencias básicas.

Estrategia exportadora en las regiones. Incorporar a las regiones en el contexto internacional, particularmente las costas colombianas. El aprovechamiento de las ventajas derivadas de la cercanía de los puertos y de las zonas francas establecidas en las regiones.

Introducir políticas tendientes a romper la inercia de las firmas a exportar desde regiones ubicadas en el centro del país.

Modernización del aparato productivo

Relocalización de industrias o crear empresas ubicadas en las costas y en las zonas fronterizas para cercar la producción a los mercados internacionales.

Crear los CARCES, (Comités Regionales de Comercio Exterior) cuya función es elaborar metas en cada región y empresa con el objetivo de duplicar las exportaciones y reorientar la oferta exportable hacia las manufacturas y productos de alto valor agregado.

Concertación entre Estado y sector privado, para realizar planes tendientes a conocer las necesidades de promoción internacional, la creación de nuevos *clusters* de productos y servicios en Colombia así como las nuevas exigencias en materia de infraestructura puntual y capacitación de mano de obra.

Restablecimiento de la política de promoción a la competencia.

La nueva configuración de los mercados requiere de un clima competitivo y, por lo tanto, de un nuevo y completo marco instrumental, jurídico e institucional, que fortalezca la promoción de la competencia.

Estrategia para el incremento y la diversificación de la oferta exportable. Consiste en la articulación de las diferentes instituciones que apoyan el aparato productivo. Estas instituciones que ejecutan los programas y planes de apoyo al sector empresarial, de forma que asegure el impacto en las condiciones competitivas en las que se desarrolla el sector productivo.

Apoyo a la competitividad y productividad empresarial.

Fondo Nacional de Productividad y Competitividad. Este fondo tiene a su cargo la ejecución y el control del conjunto de políticas dirigidas a incentivar la competitividad tanto de las pequeñas y medianas empresas exportadoras, así como de las empresas con potencial exportador.

Creación de un banco de proyectos con el objetivo de incentivar a las empresas no exportadoras. Este banco identificará productos potenciales, condiciones de acceso y estímulos a la exportación.

Financiamiento De las actividades productivas. Se hace a través del IFI, en el desarrollo de su actividad de banca de inversión promocionará y apoyará proyectos de desarrollo sostenibles, con impacto social y en sectores estratégicos. A través del BANCOLDEX se otorgarán líneas de crédito a largo plazo para que los exportadores tengan acceso a la misma tecnología de sus competidores. También se diseñará una línea de crédito para financiar el establecimiento de sucursales o puntos directos de venta en el exterior de empresas exportadoras nacionales.

Diseño de una estrategia de promoción de la oferta exportable. Se traduce en lo que denomina el Plan, “inteligencia de mercados”, de esta manera mejorará el conocimiento directo de los mercados internacionales por parte del empresario colombiano, en lo relacionado con las condiciones de acceso, normas técnicas, legislación y políticas gubernamentales.

Aplicación de los instrumentos de fomento de las exportaciones .Instituciones como el Ministerio de Comercio Exterior, Bancoldex y Porexport, y mecanismos como el Cert, Plan Vallejo, zonas francas y las comercializadoras internacionales, deben seguir promocionando las exportaciones. Se llevará el desmonte progresivo

del Cert, y en materia agrícola se adecuará de conformidad con los compromisos del acuerdo sobre agricultura de la OMC. Se mantendrán vigentes las modalidades del Plan Vallejo

Procesos de integración. Busca la consolidación de la CAN, mediante la evaluación del AEC, la promoción del comercio de servicios, la revisión de los trámites duaneros, la adopción de una política comunitaria para la promoción y protección de la inversión extranjera y la eliminación de las barreras no arancelarias.

También se avanzará como CAN, en el proceso de negociación comercial con los países de Centroamérica y el Caribe. En cuanto MERCOSUR, se continuará con la posición unificada de la CAN, defendiendo los sectores más sensibles y garantizando un mejor acceso a los más competitivos.

En las negociaciones del ALCA y en la nueva ronda de la OMC, se buscará un acceso real en productos con potencial exportador tratando de eliminar todas las barreras al comercio, así como subsidios a la agricultura y a la industria.

Reconversión industrial. El diseño de políticas de reconversión de la estructura sectorial industrial, las formulaciones en materia de ampliación de la cobertura del crédito empresarial y las conformación de instituciones prestadoras de servicios o líderes en la promoción de proyectos de desarrollo tecnológico

11.2 LAS METAS MACROECONÓMICAS Y DE COMERCIO EXTERIOR

En materia de PIB

PIB

	1999	2000	2001	2002
PIB-Real	-3.5%	3.0%	4.0%	4.8%

EXPORTACIONES PROYECTADAS US MILLONES

AÑOS	Total Exp.	No Tradic.	Tradicional.
1999	12.377	5.399	6.980
2000	13.519	6.187	7.334
2001	13.662	7.103	6559
2002	14.376	8.313	6.064

Fuente: DANE. Banco de la República y FMI

LAS EXPORTACIONES 1999-2002 MILLONES US (FOB)

TOTALES	1999	2000	2001	2002
Tradicional	11,568	13,114	12,300	14.376 "p"
No Tradicional	6,191	6,807	5,247	6.064 "p"
Tradicional	5,377	6,307	7,053	8.313 "p"
Fuente:	Cálculos			
DANE	DNP-DDE			

p: Datos estimados o proyectados

Durante 1999, las exportaciones colombianas totalizaron US \$11.568 millones, con un incremento de US \$685 millones (6.3%), con respecto a lo registrado en 1998. Esta dinámica se originó principalmente en las ventas externas de productos tradicionales que crecieron en US \$789 millones, por ejemplo: el petróleo se convirtió en la primera fuente de divisas para el país, con ventas en 1999 de US \$3.756,97 millones y US \$4.569,29 millones en el 2000, creciendo a una tasa del 21.6%. Este repunte se debió al alza del precio internacional y por los mayores volúmenes despachados. En cuanto al café estas presentaron un pobre desempeño en lo transcurrido de la década d los noventa. Las exportaciones menores cayeron US \$104 millones

En cuanto a las exportaciones menores totalizaron US \$5.492 millones, destacándose el descenso, cayendo en 1.9%. El destino de las exportaciones se concentró en los mercados de EE.UU (48.5%), la UE (15,6%) y la CAN (14,2%).

Las exportaciones no tradicionales totales para el 2001 se concentró en seis sectores. De este grupo automotor registró el crecimiento más alto 71% , además otros sectores aumentaron sus exportaciones como los alimenticios 17%, química liviana 7%, textiles 6% y flores 5%. Las exportaciones de química industrial disminuyeron 7%.

En los sectores considerados de mediano tamaño, como papel, manufacturas de plástico y derivados del carbón con incrementos superiores al 12%.

PRINCIPALES PRODUCTOS NO TRADICIONALES DE EXPORTACIÓN

(Millones de dólares FOB)

PERIODO SECTOR AGROPECUARIO MINERIA

SECTOR INDUSTRIAL

	Banano	Flores	Otros		Textiles y Manuf.	Químicos	Papel y Manuf.	Cuero y Manuf.	Alimentos
1999	559.8	550.6	269.1	130.1	642.1	1196.1	259.4	124.7	618.2
2000	480.6	581.3	288.4	241.3	769.5	1300.0	316.8	173.2	674.8
2001	407.8	610.3	347.6	49.8	824.5	1398.6	397.3	181.3	725.9
2002	440.6	672.7	269.6	75.1	746.1	1221.8	369.7	152.6	730.0

Fuente: DANE

Los cálculos fueron realizados por el autor de la tesis, tomando fuentes estadísticas del DANE

Nota: La información fue obtenida en la página web www.dane.gov.co

La información puede variar de una base de datos a otra.

CONCLUSIONES

América Latina experimentó un marcado deterioro en su ritmo de crecimiento durante la segunda mitad de los años noventa, debido al efecto del choque externo real y financiero negativo que afectó de forma especialmente severa a las economías débiles.

A nivel externo se presentó la crisis inicialmente en el sudeste asiático y Rusia, y posteriormente en Brasil. En el caso de América Latina los principales efectos se dieron por la vía del comercio y a través del mercado de capitales. Cayeron los precios de las exportaciones, se redujeron los volúmenes exportados, disminuyeron los flujos de capital hacia la región y se elevó el costo del capital internacional. Con la caída del bath tailandés en 1996 y con la moratoria Rusa en 1997, y la tensa situación internacional de Brasil, desencadenaron una ola de turbulencia en las corrientes comerciales y financieras del mundo. Uno de los principales efectos de las crisis fue la caída de los precios de los principales productos de exportación, el petróleo cayó en su valor afectando a Colombia, Venezuela y México.

La apertura económica en los años noventa fue evidente en su comercio internacional pero poco profunda. El comercio de bienes y servicios de la

economía en el PIB subió de 30% del PIB en 1970 a 73% en 1998 y entre 1990 y 1998 aumento 2% del PIB.

Se debe de tener en cuenta que las políticas de Estado, en este caso económicas, no escapan al modelo o modelos económicos imperantes en el mundo. A partir de la Constitución de 1991, la discusión a girado sobre la conveniencia de los modelos económicos insertos normativamente, dada su incidencia en el aparato productivo del país y en la inversión extranjera. Sin embargo, los gobiernos de la década de los noventa, empezando por la Apertura económica, establecieron estrategias para que Colombia se insertara en el contexto internacional. El neoliberalismo como nueva corriente del pensamiento económico ha exigido que las barreras arancelarias, los bloques económicos y los cambios en la infraestructura industrial, amén de la capacitación de la mano de obra, se apliquen en los países en vías de desarrollo como el nuestro.

Al realizar los Planes de Desarrollo, se incluyen las estrategias para dirigir, intervenir y ejecutar políticas de comercio exterior, buscando en el contexto nacional la reactivación del aparato productivo a fin de que los productos se coloquen a nivel internacional. Sin embargo si observamos los tres planes de desarrollo materia de estudio se puede establecer que han tratado de darle continuidad al proceso de apertura económica pero en que ¿no hay continuidad?. En la reconversión industrial y en la capacitación de mano de obra calificada, por

ejemplo, en el último de los gobiernos se trabaja arduamente en la creación de una cultura exportadora, pero a quien va dirigido el programa?.

Considero que la intervención del Estado tal y como lo consagran los artículos 333 y 334 de la Constitución Política es muy acentuado, lo que conlleva a una reducción de la libertad económica y a una pérdida de oportunidades para el país.

Si se observa, los Planes de Desarrollo establecidos en los noventa, rompieron cierta parte del proteccionismo, sin embargo al abrir las puertas al mercado mundial, los gobiernos al implantar sus políticas exportadoras, no tuvieron en cuenta la tecnología obsoleta y por lo tanto adolecieron de recursos financieros para estimular el cambio del aparato productivo. El concepto de calidad, consagrado en el artículo 78 de la Constitución, afloró como puede observarse, en el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz, como fundamento de la competitividad, lo que no ocurrió con los dos planes de desarrollo anteriores. Si se mira desde la óptica de la continuidad en mantener una política, es la de la apertura, claro está que cada gobierno impuso sus estrategias para mantenerla e impulsar la inserción de las exportaciones no tradicionales en el contexto mundial, con el fin de diversificar el modelo monoexportador, si embargo la cultura exportadora solamente empieza a diseñarse e implementarse con el gobierno Pastrana, pues a través del Ministerio de Comercio Exterior se implementaron programas como el de Jóvenes Emprendedores Exportadores, Colombia Compite y Expopyme.

Las exportaciones entre 1990 y 1998 del 20% al 14.2%, (Gráfico 5) se explica en buena parte por una revaluación que propició la entrada de capital, a la cual se le añadieron los ingresos por petróleo y por las exportaciones de la droga y a un aumento de todos los salarios reales de la economía durante la década, en la medida que caía paulatinamente la inflación, por aplicación del control por parte del Banco de la República.

A partir de 1990 la estructura exportadora del país se caracterizó por una mayor y creciente participación de las exportaciones no tradicionales en el total, y con un ascendente desempeño de los sectores agropecuario, industrial y minero que conforman el agregado de las exportaciones menores.

Las exportaciones no tradicionales en términos de participación el promedio fue (47.15%) aumentó situándose muy cerca de la participación de las exportaciones tradicionales (52.9%). “Este tipo de exportaciones son sensibles positivamente a las variaciones de los precios relativos medidos a través de la tasa de cambio real y al comportamiento del ingreso del resto del mundo”²³. Sin embargo en un estudio de Miguel Urrutia establece que “la demanda externa juega un papel importante en la determinación de las exportaciones menores en Colombia. Igualmente, y como lo sugiere la teoría, los precios relativos también afectan en forma significativa la

²³ Lecturas de Economía- Indicadores, entorno y evolución de las exportaciones colombianas. No. 55. Medellín. Julio-Diciembre 2001. Pag. 173.

demanda de exportaciones. Por el contrario, la volatilidad de a tasa de cambio no aparece relevante en dicha determinación”²⁴

Por lo tanto se concluye:

- 1- Los Planes de Desarrollo, muestran directrices y políticas para incentivar las exportaciones, dependiendo del modelo económico.
- 2- Las estrategias para estimular las exportaciones, no iniciaron con una modernización del aparato productivo.
- 3- Los Planes de Desarrollo expedidos en la década de los noventa, en cuanto a sus estrategias tienen buenas intenciones, sin embargo hace falta competitividad y liderazgo para que sean efectivas.
- 4- Los tres gobiernos, trataron de salir del modelo monoexportador, sin embargo las exportaciones tradicionales siguen siendo la base de la economía externa.
- 5- El cambio de la política cambiaria, no incide las exportaciones menores.

²⁴ URRUTIA MONTOYA, Miguel. Exportaciones no tradicionales en Colombia. Revista del Banco de la República. Nota Editorial. Noviembre de 2000..

6- No hay continuidad en las estrategias propuestas, dada la ideología imperante en cada gobernante; por ejemplo, el gobierno de Gaviria impulso la apertura iniciada por Barco, pero sus estrategias son totalmente diferentes, al igual que el gobierno de Samper, donde la estrategia era la Internacionalización de la Economía pero fundamentada en la competitividad, primero capacitando al hombre.

7- ¿Es más abierta la economía colombiana hoy que a comienzos de la década de los noventa?. Es afirmativa la respuesta, pero parcialmente, debido al descenso de los niveles arancelarios del 33% en los ochenta al 11.7% en 1997, efecto generado por la firma del Arancel Externo Común en 1993.

8- La economía colombiana continua siendo cerrada, entre los factores que incidieron esta la revaluación cambiaria que generó la apertura vía importación.

9- Las reformas adelantadas en Colombia en 1990-1994 (Gaviria), resultaron tímidas y no fueron profundizadas por la administración Samper, que contrapuso según el Plan de Desarrollo, su modelo social a las reformas neo-liberales.

10- Hay ausencia de incentivos para que el sector privado pueda operar y liderar el crecimiento y los duros golpes de la política económica durante los noventa.

11- En la administración Pastrana hay cierto continuismo de la apertura, pero su programa de gobierno ha girado alrededor del proceso de paz y se ha tratado de impulsar o motivar las exportaciones, a partir de la creación de una cultura exportadora.

12- A través de los tres planes de desarrollo se siguieron aplicando los instrumento para el fomento de las exportaciones, como el Bancoldex, Proexpor, el CERT (limitado), los acuerdos de comercio y la devaluación.

ⁱⁱⁱ BASES DEL PROGRAMA MACROECONOMICO 1999-2002. Sergio Clavijo. Diciembre de 1999.

^{iv} Existe un documento preparado por Miguel Urrutia Montoya (Gerente General del Banco de la República”, que hace referencia a las exportaciones no tradicionales en Colombia. (Nov. 2000), basado en un estudio de Martha Misas y María Teresa Ramírez. Este análisis correlaciona a largo plazo entre las exportaciones menores, la demanda externa y los precios relativos y adicionalmente incluye la volatilidad de la tasa de cambio para determinar si esta hace parte o no de dicha relación. Concluye el analista que **la demanda externa juega un papel importante en la determinación de las exportaciones menores en Colombia, que igualmente los precios relativos también afectan en forma significativa la demanda de exportaciones. Por el contrario, la volatilidad de la tasa de cambio no aparece relevante en dicha determinación.** Se constata empíricamente la existencia de una relación de largo plazo entre las exportaciones no tradicionales, los precios relativos y la demanda externa. Este estudio se basó en la derivación de las elasticidades de largo plazo de las exportaciones menores a la demanda mundial y a los precios relativos. La conclusión general es que **las exportaciones menores de Colombia se ven considerablemente afectadas por cambios en el ingreso externo.**

BIBLIOGRAFIA

ACTAS DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE.

AHUMADA, Consuelo. El modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana. El Ancora Editores. Bogotá. 1996.

ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Colección Profesores. Pontificia Universidad Javeriana. Sexta Edición. 1992.

AVELLA, BERNAL, CÁRDENAS LORA, OCAMPO. Introducción a la Macroeconomía Colombiana. Tercer Mundo Editores. 3ª. Edición. 1991

BERNARDO FLOREZ, Luis. El Pacto Social. Revista Debates de Coyuntura Económica. . FESCOL. No. 34. Diciembre de 1994. Pag. 7.

BUSTAMANTE ROLDAN, Jorge, Condiciones Económicas y políticas para la inscción de Colombia en la economía internacional. Revista Debates de Coyuntura Económica. . FESCOL. No. 16. Marzo de 1990. Pag. 7.

CEDE. Desarrollo y Sociedad. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía Universidad de Los Andes. Bogotá. Nos. 25, 28, 30, 32.

CLAVIJO, Sergio. La Apertura y la Creatividad.. Revista Debates de Coyuntura Económica. . FESCOL. No. 4. Diciembre de 1995. Pag. 85.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Ley 188/ 95. Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones, sancionado para el período 1995-1998 El Salto Social. Junio 2 de 1995.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991.

DEAS MALCOM, OSSA, Carlos. El gobierno Barco: Política, economía y desarrollo social en Colombia 1986-1990- Santafé de Bogotá: Fedesarrollo, 1994. 527p.

El grupo de los tres en el gran caribe, (seminario Internacional). Coyuntura.

Fondo Editorial Biblioteca de San Carlos, la. Edit. 1996.

GARAY, Carlos Alberto. Luis. ¿ Tiene Colombia una política de reconversión industrial. Revista Debates de Coyuntura Económica. . FESCOL. No. 22. Octubre de 1991. Pag. 5

INFORMES AL CONGRESO DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA.

JUNGUITO, Roberto. La Economía en "El Salto Social" implicaciones macroeconómicas del plan.. Revista Debates de Coyuntura Económica.

FESCOL. No. 35. Mayo de 1995. Pag. 25.

KAPLAN, Marcos. Los estados antiguos y la globalización. Boletín Mexicano de derecho Comparado. No. 82. P. 637.

LÓPEZ GARA VITO, Luis Fernando. Intervencionismo de Estado y economía en Colombia. Universidad extemado de Colombia. 2a. Edición 1995.

LORA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Cristina. Macroeconomía dell Pacto Social. Revista Debates de Coyuntura Económica. . FESCOL. No. 34. Diciembre de 1994. Pag. 31.

MANRIQUE REYES, Alfredo. La Constitución de la Nueva Colombia. P.N.U.D. Gobernación del Valle del Cauca. Santiago de Cali. Agosto de 1991.

MAZUERA GÓMEZ, Daniel. Hacia el siglo XXI. Estrategias, acciones y resultados.

Ministerio de Comercio Exterior. República de Colombia. Memorial al Congreso de la República. Agosto 1994- Agosto 1995.

MONTENEGRO T., Armando. La Revolución Pacífica: Presentación general. Revista Debates de Coyuntura Económica. FESCOL. No. 23. Marzo de a992. Pag. 7.

OCAMPO, José Antonio, La Estrategia Económica de "El Salto Social". Revista Debates de Coyuntura Económica. . FESCOL. No. 35. Diciembre de 1995. Pag. 7.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Santafé de Bogotá 1991.

REPÚBLICA DE COLOMBIA MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

REVISTAS DAÑE REVISTAS BANCO DE LA REPÚBLICA

ROMERO, Alberto. Tres ensayos de economía. Universidad de Nariño-Cinde. Noviembre de 1995.

SAMUELSON/NORDHAUS. Economía. Décimo Sexta edición. McGrawHill. 1999.

SARMIENTO PALACIO, Eduardo. Evaluación y perspectivas de la apertura. Revista Desarrollo y Sociedad. CEDE. Marzo de 1992. No. 29. Pag. 11 .

URDINOLA, Antonio. La política de Apertura del Comercio exterior. Revista Debates de Coyuntura Económica. . FESCOL. No. 16. Marzo de 1990 de 1990. Pag. 17.

VARGAS VELASQÜEZ, Alejo. Participación Social, Planeación y Desarrollo

Regional. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Santafé de Bogotá, 1ª . Edición. 1994.

www.andi.com

www.banrepublica.gov.co

www.dnp.gov.co