

Planeación y Desarrollo

Por: Enrique López Enciso¹

En las agendas económicas de los gobiernos hay un ciclo, con diferentes tiempos. Para la mayoría de gobiernos en la historia reciente de Colombia las primeras acciones en el frente económico buscan resolver las urgencias fiscales y sólo una vez se encaran esas tempestades se puede volver la mirada a los temas de más largo plazo. Llega el momento, como decía un ex director del Departamento Nacional de Planeación, de reunir al gobierno en torno al plan de desarrollo y de mirar hacia el futuro más lejano.

Confieso que tenía grandes expectativas acerca de la aparición del documento de las bases del plan de desarrollo del actual gobierno, *Hacia un Estado Comunitario*. Ante la complejidad y gravedad de la situación económica y social que vive el país, esperaba que la visión y la propuesta de acción estuvieran a la altura. De otro lado, por razones profesionales había revisado los diferentes planes de desarrollo que ha tenido el país y leído textos académicos luminosos y prometedores sobre la situación actual de la teoría del desarrollo y de sus enseñanzas en términos de política económica. Me había hecho secretamente a la idea de un plan que recogiera la experiencia histórica y los avances en la teoría y que eso permitiría llegar a un texto novedoso y realista.

Me sorprendió, para comenzar, la lánguida acogida al documento que divulga las ideas de lo que será el futuro plan de desarrollo del actual gobierno. Al lado de la difusión que se podría llamar de oficio en los medios escritos, donde se recogen las ideas con mejores posibilidades de constituirse en noticia y alcanzar algún impacto en la opinión, son pocas las reacciones frente al texto mismo del documento². Una primera explicación que se puede aventurar de la poca importancia que se le atribuyó a la publicación de las bases del Plan es que la mirada económica del país se dirige todavía hoy hacia otra parte. Las reformas pensional, laboral y tributaria, así como la aprobación del referendo que han precedido al plan, hacen que los ciudadanos reciban una gran cantidad de información que deben procesar tan rápidamente como puedan, para entender como van a ser afectados por las políticas que se insinúan. Esto sin olvidar que la sociedad colombiana se siente insegura frente al futuro, haciendo frente a una profunda crisis.

En el fondo de todo también hay un escepticismo ya casi legendario frente a qué en realidad puede ser alcanzado con un plan de desarrollo. Propongo dos claves de lectura para entender esa actitud. Una de ellas se encuentra en la historia misma de la planeación del desarrollo en Colombia. La otra en la forma como hoy se entiende el desarrollo y como esa concepción permite a su turno descifrar la opinión de los colombianos frente a la planeación del desarrollo.

¹ Agradezco los comentarios de Alvaro Riascos y Andrés Carvajal. Por supuesto lo que acá se afirmé es de mi entera responsabilidad.

² A la fecha de hoy las ideas del plan han suscitado tres reacciones conocidas, todas en bajo tono y con un despliegue más bien moderado. El Contralor de la República se ha pronunciado sobre algunos aspectos del financiamiento del plan y un analista económico acerca del diagnóstico macroeconómico del documento. El Consejo Nacional de Planeación formuló sus dudas sobre la viabilidad del plan al que, aparentemente, las urgencias macroeconómicas han dejado muy poco margen de acción.

Una breve historia

En la planeación del desarrollo en Colombia hay dos grandes etapas. La primera época, que podríamos denominar la era de la planeación, va desde la llegada de la misión del Banco Mundial, BIRF en 1949 y termina a comienzos de la década de los años noventa con la implementación de las llamadas reformas estructurales. La segunda época empieza en ese momento y es en la que nos encontramos actualmente.

Una vez aclimatada en el país la idea de la planeación presente en el informe de la misión del BIRF y con el apoyo de la Alianza para el progreso y de la Cepal, en la década de los años sesenta se comienzan a promulgar los planes oficiales y, en el mismo estilo de documento, también las disidencias vb. gr. la llamada *Operación Colombia* de Lauchlin Currie. El país se acostumbra a la discusión, muchas veces apasionada y virulenta, acerca de su senda de largo plazo.

La importancia del primer plan de desarrollo oficial, el plan Decenal, se encuentra en que hizo explícita la idea según la cual el proceso de sustitución de importaciones se debía profundizar, con una utilización racional de los instrumentos de intervención en poder del Estado. Definió también otros aspectos de fondo del tema del desarrollo económico, sobre los cuales existía un acuerdo entre algunos de los actores de la vida nacional. En un momento en que el país había logrado superar una dictadura militar El primer gobierno del Frente Nacional lo acoge plenamente, en consecuencia³. Como afirmaba el presidente Lleras Camargo: “El programa de desarrollo es un esfuerzo para integrar la sociedad colombiana”. Y agregaba: “El propósito, más que el de producir un cambio total en el estilo de desarrollo prevaleciente, es el de impulsar y racionalizar ese estilo”⁴.

De ahí en adelante, con la excepción del mandato de Guillermo León Valencia (1962-1966), cada gobierno se va a preocupar por diseñar y promulgar un plan de desarrollo con el propósito de alcanzar unas metas económicas determinadas, posteriormente este proceso tendrá la obligatoriedad que le dio la Ley. En ese sentido es conveniente recordar la afirmación de Lauchin Currie, hecha en 1984, de que en todos los planes de gobierno elaborados hasta ese momento los objetivos eran los mismos. Es más ella resulta ser cierta también para los que siguieron. En todos los planes se persigue el logro de altas tasas de crecimiento económico en condiciones de estabilidad de precios y, también, mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades sociales. Las diferencias se dan en un nivel más concreto cuando el asunto era la formulación de políticas y estrategias específicas y el establecimiento de prioridades⁵. Hasta las reformas estructurales de los noventa el asunto del desarrollo va a ser visto como un asunto de intervención estatal, con la excepción fue el plan de la administración López Michelsen (1974-1978), que planteó abiertamente la introducción de elementos de

³ El plan enfrentó la feroz oposición de Currie, pero no por ello dejó de reasentar a un sector muy importante de la sociedad colombiana.

⁴ Citado por Power Alejandro (2002). “La Cepal, Plan Decenal de desarrollo” en *Modos de desarrollo económico* Bogotá Editorial Oveja Negra.

⁵ Currie L.(1984). “Una nota sobre los planes nacionales y modelos” en Revista Desarrollo y Sociedad No.14. Bogotá: Universidad de los Andes.

mercado. A partir de las reformas se piensa que el desarrollo puede alcanzarse como una consecuencia de la acción equilibrada del mercado y del estado.

En todos los casos y sea cual fuese el objetivo, los planes naufragaron en mayor o menor grado acorralados por las realidades políticas y económicas del país. Entre 1970 y 1990 ninguno de los planes de desarrollo se pudo cumplir plenamente si se piensa en los objetivos generales de cada uno de ellos. De hecho, Colombia fue identificado a nivel internacional como un país con un crecimiento modesto, una inflación moderada y una gran desigualdad en la distribución de la riqueza, eso sí con un prudente manejo macroeconómico que evitaba los sobresaltos. Muchas veces el libro en que se divulgaba el pensamiento oficial era un conjunto de intenciones que generalmente se frustraban por limitaciones presupuestales y por presiones políticas que no habían intervenido en el diseño del plan, delegado exclusivamente a técnicos de la administración. En otras ocasiones expresaba propósitos bastante alejados del plan efectivo del gobierno y había ocasiones, como en el gobierno de Belisario Betancur, en las cuales era difícil creer que había un plan general.

Para algunos de los planes el problema se encontraba en la dificultad para poner en marcha las políticas. El plan del gobierno Pastrana Borrero, por ejemplo, considerado un plan práctico, sólo tuvo realmente dos años para funcionar. La creación del sistema de ahorro y vivienda que era el elemento central del plan se dio después de una considerable demora. Currie, el inspirador y mentor del programa, no entendía como sus ideas principales, difundidas desde tiempo atrás no se ejecutaban rápidamente (Currie, 1984). En realidad, la implementación del Plan no dependía del mayor o menor conocimiento que se tuviera de las ideas de Currie, sino de las dificultades por las que atravesaba el gobierno, debilitado desde el comienzo de su mandato por las sospechas sobre su victoria en las urnas, a la vez que debía hacer frente a una aguda crisis social, con un elevado desempleo y agitación campesina, que lo hacía dudar sobre la oportunidad de adoptar las propuestas controvertidas e impopulares de este economista. Todavía se recordaba el escándalo que había producido su libro *Operación Colombia* con las ideas de favorecer la emigración de los agricultores marginales a las ciudades, con el fin de poder aumentar la productividad agrícola y estimular la demanda impulsando programas de construcción en los que encontrarían empleo los excedentes rurales. En un momento en que se hablaba de reforma agraria y en el que dominaban los análisis de CEPAL, estas concepciones eran, por decir lo menos, inesperadas.

Aunque, como se dijo líneas arriba, en la mayoría de los casos los planes abogaban por una fuerte intervención estatal, en algunos, como en el de López Michelsen, se buscaba reducir la presencia del Estado. En su desarrollo posterior las liberaciones comercial y financiera entraron en crisis con el incremento de los precios del café que se dio entre 1975 y 1979 como consecuencia de las heladas en las zonas productoras del Brasil. La presión de la sociedad para que el gobierno contuviera la inflación que se dio como consecuencia de la bonanza cafetera, así como las decisiones que se tomaron para distribuir los frutos de esta última, llevaron a que el cuerpo central del plan de desarrollo pasara al olvido como anteriormente había sucedido con la reforma fiscal⁶.

Durante el gobierno de Turbay Ayala (1978-1982) el plan de desarrollo fue en realidad un ambicioso programa de inversión pública que aprovechó el cambio en las

⁶ El nuevo gobierno proclamó la "emergencia económica", dentro de las medidas de emergencia la más importante fue la promulgación por decreto de una reforma fiscal. Esta se erosionó rápidamente, como reconocieron sus autores.

condiciones financieras internacionales. El PIN, como se le conoció, pudo financiarse con crédito externo y aprovechar las posibilidades que brindaba al país la bonanza cafetera. El drama en este caso fue que se redujo el esfuerzo y la disciplina de ahorro doméstico para la financiación de la inversión pública y la administración recurrió a un sustancial endeudamiento externo⁷.

Para ilustrar el ambiente de la época pueden traerse a colación dos citas de las actas del CONPES. En la primera, del 23 de septiembre de 1980, se revisa un informe de avance del PIN:

“Como introducción al documento Plan de Integración Nacional-Informe de Progreso 1979-1980- el doctor Wiesner señaló que el propósito de ese informe era que los Ministros tuvieran la oportunidad de apreciar el Plan y sus realizaciones en conjunto, de tal manera que se reforzara la indispensable solidaridad en torno al mismo. Además, destacó que la ejecución del plan era satisfactoria a pesar de todas las dificultades encontradas, y que los hechos demostraban que la decisión gubernamental de no resignarse a la alternativa fácil de sacrificar la inversión para lograr un manejo más cómodo en el frente de la estabilización, y realizar, en cambio, un esfuerzo especial para conciliar los objetivos de manejo coyuntural y de desarrollo había sido muy acertada.”

Ya al final del gobierno cuando se empezaban a ver los graves problemas fiscales, el antiguo jefe del DNP, para ese entonces Ministro de Hacienda, afirmaba de acuerdo con el acta de la reunión del CONPES del 25 de mayo de 1982:

“El señor Ministro de Hacienda, doctor Eduardo Wiesner, manifestó que el tema fiscal era un asunto complejo y que comprendía la frustración de la gente que manejaba estas cifras y el efecto del déficit sobre la economía. La verdad era que no existía problema más grave que éste tanto en Colombia como en Estados Unidos y Europa. A su modo de ver, el problema era político puesto que existía un proceso ya por muchos años institucionalizado, que daba lugar a gastos no autorizados y al final era necesario aceptarlos. El proceso de déficit fiscal, a su juicio, era un proceso de gran complejidad, más que una simple cifra. Por ello, él consideraba necesario explicárselo al país, mostrar que su persistencia no había sido por falta de voluntad para resolverlo por parte de la presente administración.”

De acuerdo con Garay (1991), en los cuatro años del gobierno del PIN, el déficit fiscal del país pasó de ser nulo en 1977, a niveles superiores al 5% en 1982; tendencia que se fue agudizando, entre otras razones, ante la presión ejercida por el servicio de la deuda contratada durante el período 1978-1982, al punto que en 1983 el déficit fiscal era el mayor de la historia reciente.

El plan de desarrollo de Belisario Betancur es un ejemplo muy dicente de un gobierno sin plan. La agudización del problema fiscal, como una secuela del crecimiento de gasto público del gobierno anterior, llevó al abandono del eje del plan: la equidad. Para llegar a esa situación se debió pasar antes por la experiencia de una frustrada reforma tributaria declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. Al cerrarse ese camino, el gobierno optó por devaluar el peso, hacer un drástico ajuste fiscal y, por esa

⁷ Garay Luis J. (1991). *Apertura y protección. Evaluación de la política de importaciones*. Bogotá Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional.

razón, recortar sus programas de gasto social, especialmente la educación y la “vivienda sin cuota inicial”.

El plan de Barco también se enfrentó a esas duras realidades. En un principio las cosas parecían distintas pues el gobierno anterior había entregado la casa en orden al hacer un ajuste exitoso que había encontrado por el camino una fortuita bonanza cafetera. En el plan se planteó explícitamente una lucha abierta contra la pobreza como en otros planes anteriores y tal vez la única novedad en su formulación aparecía tras el concepto de economía social, que servía para articular las políticas económicas y sociales. Este, sin embargo, fue inoperante cuando las agencias gubernamentales dedicadas a canalizar el gasto social se quedaron sin presupuesto ante las urgencias del gobierno al derrumbarse el precio del café y por la caída de los ingresos por petróleo como consecuencia de las voladuras del oleoducto por la guerrilla.

Una nueva etapa para la planeación comienza con las llamadas reformas estructurales llevadas a cabo durante la administración Gaviria y que fueron su prioridad en el frente económico. Las acciones conducentes a las reformas se llevaron a cabo, en el marco de una nueva Constitución reformada por la Asamblea Constituyente convocada en medio de la crisis institucional generada por el narcoterrorismo. Este proceso acompañado de iniciativas legislativas, decisiones políticas y actos administrativos buscaba cambiar las reglas del juego del quehacer económico y una ruptura con las tradiciones, convenciones e instituciones económicas del pasado. En el marco de las reformas en la Constitución de 1991 se establece, además, que los planes deben elaborarse dentro de unos plazos bien definidos. Su contenido debe ser evaluado por la sociedad y finalmente aprobado por el Congreso. En el balance económico del cuatrienio Gaviria se afirmaba que la ambición del gobierno era sepultar el modelo de desarrollo intervencionista y cepalino e instaurar, a cambio, un modelo abierto, sujeto a la competencia, con mayor equidad y oportunidades para los ciudadanos⁸.

Durante ese proceso se borraron las fronteras tradicionales entre las agendas del ministro de Hacienda y el director de Planeación Nacional. En un primer momento las políticas sectoriales, cuyo diseño había sido una de las labores tradicionales de la planeación, desaparecieron. Se consideró que no se debía diseñar políticas industriales que apoyaran, con recursos financieros o con normas, algunos grupos específicos de industrias consideradas como estratégicas para el desarrollo productivo. La idea, al contrario, era eliminar la selectividad y diseñar y llevar a cabo estímulos neutrales entre sectores, tamaños y regiones, y orientar la acción del Estado a preservar un entorno macroeconómico estable y a estimular el cambio tecnológico y la competencia.

En esta nueva etapa se percibe una tensión entre las nuevas instituciones caracterizadas por ser más proclives a permitir un mejor funcionamiento del mercado y aquellas que, como la planeación del desarrollo, son herencias del pasado donde el Estado juega un papel central y que han sobrevivido gracias a su inserción remozada en la nueva Constitución de 1991. El plan del gobierno Samper (1994-1998) es el primero promulgado en el marco de la nueva Constitución y en su formulación se hace patente el conflicto. De hecho, se trata en cierto sentido de un plan *à la antigua*, con un alto contenido de políticas sectoriales y de intervención estatal.

⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Fonade (1994) *Una apertura hacia el futuro* Hommes R., A. Montenegro y P. Roda (Coordinadores) Bogotá: Tercer Mundo Editores.

El Salto Social de la administración Samper fue puesto a consideración de la sociedad civil dentro del espíritu modernizador de la Constitución de 1991. Con ese proceso se buscaba avanzar en la democratización política, la participación ciudadana y en la superación del excluyente régimen político heredado del Frente Nacional. Pero el plan desborda cualquiera de los objetivos propuestos por sus predecesores y desde él prácticamente se pretende reconstruir a un país inmerso en el conflicto interno. Mientras que en algunas partes se plantea que el objetivo del plan es la consolidación de las reformas económicas y políticas, en otras partes se concibe como una propuesta para la paz y una invitación a participar en un amplio proceso de reencuentro de todos los colombianos. Paradójicamente, al final del gobierno Samper la sociedad estaba profundamente dividida, el conflicto interno había escalado dramáticamente y se había iniciado la peor recesión económica desde la crisis de los años treinta.

En medio de las dificultades se promulga el plan del gobierno Pastrana del cual se puede afirmar que tenía pocas posibilidades de éxito ante una situación macroeconómica especialmente difícil. En esas circunstancias la estabilización macroeconómica “se convirtió no sólo en la prioridad del manejo de la política económica sino en un prerrequisito para la estrategia del desarrollo”⁹. Adicionalmente, se optó por centrar el plan de desarrollo en torno a la paz, que fuera el hilo conductor del proyecto de gobierno de la administración Pastrana. El plan de desarrollo *Cambio para construir la paz* además de enfrentar sus limitaciones presupuestales pasó por varias penurias más al ser declarado inconstitucional por la Corte Constitucional y al fracasar finalmente el proceso de paz.

El balance final de esta historia tiene el amargo sabor de la frustración. Los primeros planes gravitaron siempre sobre instituciones consolidadas desde la vigencia de la constitución del 86, reformadas con el fortalecimiento de la acción del Estado en 1936 por López Pumarejo y añadidas con el toque corporativista posterior de Laureano Gómez, por medio del cual el Banco de la República pasa a conceder crédito de fomento y la economía a ser más cerrada a los flujos comerciales. La mayoría de los planes no iban en contravía de esos pilares básicos y poco a poco fueron agregándole elementos nuevos a lo esencial (UPAC, DRI por citar algunos casos). Pero por el limitado alcance que al fin de cuentas tuvieron no pudieron imprimir una mayor velocidad al crecimiento económico ni lograron una transformación de fondo de la inequidad presente en la sociedad colombiana. Los planes de la nueva época colapsaron por razones diferentes. No pudieron escapar de la coyuntura social y política en la que estaban inmersos y su promulgación en el nuevo esquema de participación no significó sino un ejercicio inútil.

Las ideas actuales acerca del desarrollo

El rasgo más estimulante del pensamiento contemporáneo sobre el desarrollo es que ya no percibe a la humanidad como beneficiaria pasiva de decepcionantes programas como los que ha tenido Colombia en el pasado. Como lo recuerda Sen¹⁰, un buen punto de partida para el análisis es el reconocimiento básico de que las libertades son tanto el

⁹ Cardenas M. (2002) “La visión del desarrollo de la administración Pastrana Arango” en *Modelos de Desarrollo Económico*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.

¹⁰ Sen A. (1996). *Development as Freedom*, Nueva York: Knopf

objetivo primario del desarrollo como su principal medio. Libertades de diferente tipo contribuyen a la promoción de otro tipo de libertades. La idea del desarrollo centrado en las libertades ofrece una base de evaluación más profunda que otras medidas aproximadas como el crecimiento del PIB, la industrialización o el progreso tecnológico. En un mundo de muchas instituciones (mercado, gobierno, justicia, partidos), se debe determinar cómo pueden complementarse y hacerse fuertes unas a otras en lugar de reducir su efectividad.

El cambio de foco en el pensamiento sobre el desarrollo ha evolucionado junto con el creciente rigor analítico de su aparato conceptual. Una característica de los esfuerzos de la generación de economistas del desarrollo de los años 50 era su incapacidad y después su renuencia para codificar sus poderosas intuiciones en modelos claros e internamente consistentes¹¹. Esta actitud junto con el hecho de que la teoría se había formulado con una relativa escasez de conocimiento estadístico e histórico sobre los países en desarrollo, llevó a que la economía del desarrollo fuera excluida del cuerpo central de la economía. Las críticas a los primeros modelos se fortalecieron por las experiencias provenientes de los efectos adversos de la intervención del gobierno, la cual, de acuerdo con el énfasis de ese enfoque, era el recurso que permitiría una transformación estructural de la economía en desarrollo¹². La consecuencia final fue la llamada crisis de la planeación y el cambio de enfoque hacia la sabiduría estándar del análisis neoclásico, con un persistente llamado para lograr los “precios correctos” de mercado por medio de la reducción de las distorsiones en las tasas salariales, en las tasas de interés y en las tasas de cambio generadas por la nefasta intervención gubernamental.

Hoy en día la visión sobre el desarrollo se apoya en un vasto flujo de información estadística y empírica. Esta no sólo surge de la experiencia de los países en desarrollo sino también de las muchas veces dramáticas experiencias de las llamadas economías en transición. También existen desarrollos teóricos generales que permiten entender el origen de las imperfecciones de mercado y de las fallas de gobierno en los países en desarrollo. En realidad, existe una verdadera explosión de trabajos en el campo de la economía del desarrollo que combinan en mayor o menor grado las nuevas ideas que se están produciendo.

Una mirada a los programas y a los contenidos de las asignaturas que acerca del desarrollo dictan algunos de los investigadores líderes en este terreno, da una idea de la dirección que al respecto viene tomando la academia¹³. Se pueden identificar cuatro ejes básicos en ese camino: las nuevas teorías del crecimiento o teoría del crecimiento endógeno, las teorías de la información asimétrica, la llamada nueva economía política y el nuevo institucionalismo. Estos cuerpos teóricos aunque en plena evolución comparten todos la concepción de que el crecimiento es solo una parte del desarrollo de las sociedades y que existe otras dimensiones de la mayor importancia como son la democracia política, los derechos humanos, la salud, la educación, el medio ambiente y un acceso igualitario a las oportunidades. Las libertades de las que habla Sen.

¹¹ Krugman P. (1993). “Towards a Counter-Counterrevolution in Development Theory”. Proceedings of the World Bank Annual Conference of Development Economy 1992. Washington, D.C.: World Bank.

¹² Meier G. (2002). “La vieja generación de economistas del desarrollo y la nueva” en *Fronteras de la economía del desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial-Alfaomega Colombiana S.A.

¹³ Me refiero al curso doctoral que en MIT dicta Acemoglu y a los programas que siguió recientemente James Robinson en la U. de los Andes y en la U. Nacional, así como al curso de F. Bourguignon en la Escuela de Altos Estudios de París (DELTA).

Como lo afirman Aghion y P. Howitt¹⁴ la teoría moderna del crecimiento ha abierto la puerta a un entendimiento más profundo de cómo las características estructurales de una economía, tales como las firmas, el grado de competencia en el mercado en varios sectores, la infraestructura física y legal, la distribución de la riqueza, el diseño de instituciones políticas, y la dotación y acumulación de capital físico pueden afectar el crecimiento de largo plazo a través de sus efectos sobre los incentivos de los agentes económicos y las oportunidades de involucrarse en actividades productoras de conocimiento.

Por su parte, los trabajos de Stiglitz sobre la selección adversa como una de las fuentes de las imperfecciones del mercado crediticio y racionamiento del crédito han sido la base de una serie muy importante de trabajos sobre el desarrollo. Son desafiantes las concepciones sobre la organización rural que han surgido de esos trabajos y las enseñanzas sobre el microcrédito que de ellos se han extraído¹⁵. Un estudio de los incentivos dentro de la lógica de estos trabajos ha permitido llegar a una visión teórica muy novedosa de la reforma agraria, donde ya no es determinante el problema de la propiedad de la tierra sino del acceso a ella. Con ello se mejoran las posibilidades de que los pequeños propietarios al contar con un colateral tangible tengan acceso al mercado de capitales.

La nueva economía política se consolidó a finales de los años setenta cuando comenzaron a converger los enfoques metodológicos para el estudio de temas tan trascendentales como los ciclos económicos de carácter político, la inconsistencia intertemporal de políticas y la reputación de las autoridades económicas, la interdependencia y coordinación internacional de políticas monetarias y macroeconómicas, la regulación económica, la búsqueda y extracción de rentas, etc. (Tenjo, 2002)¹⁶. La mayoría del esfuerzo subsiguiente se ha inspirado en la teoría de la elección racional. El enfoque de la elección racional afirma que los actores políticos, al igual que el *homo economicus*, actúan para maximizar su utilidad, la cual generalmente se asume refleja su propio interés personal. La aplicación de estas ideas a la problemática del desarrollo ha permitido que hoy se conozca mucho más sobre la economía política de las políticas del desarrollo, particularmente acerca de cuándo y por qué es probable que se puedan dar cambios en esas políticas.

Aunque para algunos autores la teoría de la información asimétrica hace parte de la economía institucional, he preferido asociar esa corriente a los trabajos de North (1981, 1990) que se concentran en el análisis comparativo de los procesos de desarrollo principalmente en Europa Occidental y América del Norte¹⁷. Estos trabajos muestran cómo en las sociedades occidentales, a lo largo del tiempo, se han diseñado estructuras institucionales para inhibir a los participantes, reducir la incertidumbre de la interacción social y, en general, evitar excesivos costos de transacción y así permitir ganancias de productividad a una escala mayor y tecnologías mejoradas. Estas instituciones abarcan los derechos de propiedad definidos en detalle y exigibles efectivamente, los contratos formales y las garantías, las marcas comerciales, la responsabilidad limitada, las leyes

¹⁴ Aghion Ph. y P. Howitt (1998) *Endogenous Growth Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

¹⁵ Hoff K., Braverman y Joseph Stiglitz, eds, (1993). *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*. Nueva York: Oxford University Press.

¹⁶ Tenjo F. (2002) "Superación del Economicismo o Impeialismo de la Economía?" Reseña del libro "Political Economy in Macroeconomics" de Allen Drazen (Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2001)". Mimeo.

¹⁷ North D. (1981) *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton. También del mismo autor: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge U.K.: Cambridge University Press.

sobre quiebras, las grandes organizaciones corporativas con estructuras de gobernabilidad para limitar los problemas de agencia y el oportunismo *ex post*. En el mundo en desarrollo estas estructuras no existen, son débiles o están pobremente diseñadas y ejecutadas. En los países en desarrollo el Estado es o demasiado débil para actuar como garante de los derechos y las instituciones o demasiado depredador en sus propias demandas siendo una amenaza para ambos¹⁸.

Estos avances han llevado a que en la economía del desarrollo exista hoy un nuevo sentido común plenamente aceptado que debería guiar el diseño de política. No es necesario esperar a que se produzca un hipotético desarrollo para salir de la pobreza generalizada, pues esta pobreza es en si misma un obstáculo para aquel. Hoy se cuestiona la antigua idea, asociada a los nombres de Kaldor y Kuznetz, según la cual el aumento de la inequidad es un subproducto necesario de las primeras etapas del crecimiento económico. De hecho, la literatura económica reciente muestra que existen otros canales por medio de los cuales las sociedades más equitativas pueden generar un mayor crecimiento. La redistribución pasa en consecuencia a ser una estrategia central del desarrollo. Esta redistribución puede lograrse con sistemas relativamente simples que se basen en mayor medida en los efectos de gasto público generador de equidad como lo es la educación y salud que sobre la progresividad teórica de los impuestos¹⁹. En la nueva teoría del desarrollo el Estado juega un papel promotor en el mejoramiento de las libertades individuales ofreciendo esos bienes (salud, educación, redes de seguridad social) y buena políticas macroeconómicas para proteger la competencia industrial y la sostenibilidad ecológica.

A manera de conclusión

Uno de los principales retos que tiene un plan de desarrollo hoy en día es el de superar el escepticismo que al respecto tienen los colombianos. La opinión pública no percibe rasgos novedosos en la propuesta actual del gobierno, presa de la frustrante experiencia pasada. Los colombianos no se ven involucrados como agentes del desarrollo y temen que lo que se les propone no tenga un alcance real. En ese sentido el plan no puede incurrir en los errores del pasado e ignorar el peso de las restricciones económicas y considerar que solo basta con la voluntad política, como ha sucedido tantas veces en el pasado.

Basar la idea del desarrollo de Colombia en recobrar la seguridad parece una idea atractiva, dada la agobiante situación que atraviesa el país. No dudo ni por un momento que el gobierno tenga que actuar en ese frente. Sin embargo, se corre el riesgo de caer, como en muchos gobiernos anteriores, en el error de querer reconstruir el país desde el plan de desarrollo y de atarlo, sin remedio, a la suerte de esos propósitos.

El recuento de la teoría nos enseña que el plan tampoco puede caer en la tentación de suponer que lo social es tan solo un subproducto de lo económico. La apreciación de Bourguignon deja en claro que el camino del desarrollo no se pueden saltar etapas. Antes de llegar a la redistribución fiscal clásica es mejor propender por los subsidios directos. Con ello se desatan mecanismos redistributivos que llevan a un mayor

¹⁸ Bardhan P. (2002). "Conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional" en *Fronteras de la economía del desarrollo* Editado por Meir G. y J. Stiglitz. Bogotá: Banco Mundial-Alfaomega Colombiana S.A

¹⁹ Bourguignon F. (2000). *Redistribution et Développement* Rapport du Conseil d'Analyse Economique. Paris.

crecimiento. En eso hay ideas interesantes en el plan pero ¿qué tantos recursos existen para que esa política sea sostenible? No se debe olvidar que las fuerzas que llevan a un aumento de la inequidad están presentes y hay que saberlas vencer,

Tal vez ha llegado al momento de pensar la planeación desde las regiones y desde lo micro-económico y lo micro-social, de hacer nacer los planes de esa forma, de desconcentrar. De fortalecer la capacidad de ejecución de los Ministerios y para ello aprovechar la experiencia y el conocimiento acumulado en el DNP. De realizar una transformación institucional que abandone verdaderamente las viejas ideas de la planeación del desarrollo.