

# Los nuevos planes de desarrollo

---

*Armando Montenegro T.<sup>1</sup>*

## I. INTRODUCCIÓN

Quiero agradecer a Fedesarrollo y a la Fundación Konrad Adenauer su invitación a participar en este foro sobre los planes de desarrollo. Me voy a referir a temas generales y de largo plazo, y en menor medida, a aspectos específicos, de coyuntura, del Plan Nacional de Desarrollo actual que se discute en el Congreso.

La inversión pública en Colombia deja mucho que desear, tanto en calidad, como en cantidad y pertinencia. Éste es un indicio de que hay graves problemas en materia de planeación. Si el Plan Nacional de Desarrollo es precisamente la herramienta en donde se escogen los proyectos de inversión de largo plazo, este Plan (sus mecanismos y procedimientos) probablemente no está bien concebido.

## II. EL PROBLEMA

El problema es la mala calidad y la escasez de la inversión pública en Colombia. El país no está haciendo grandes obras de carácter nacional que son prio-

ritarias para su desarrollo. Lo más grave es el atraso en materia de infraestructura. Esto lo dice cualquier diagnóstico que, año tras año, concluye que el país simplemente tiene un obstáculo fundamental para su crecimiento: su precaria infraestructura vial.

Detrás de esta deficiencia está el diseño de los presupuestos, la planeación, selección y evaluación de los proyectos. Se ha venido dando una atomización generalizada de proyectos; en lugar de financiar las grandes obras, los escasos recursos públicos se dispersan en muchas obras pequeñas, insignificantes. Se están dejando de hacer las grandes cosas que el país necesita.

El origen del problema está en la selección de proyectos y en la discusión del Plan de Desarrollo en el Congreso de la República. El país se ha acostumbrado a que en el Plan debe aparecer una "lista de mercado" de cada uno de los parlamentarios, que consiste en una serie de proyectos pequeños, de interés de las clientelas locales. Y el Plan Nacional de Desarrollo se ha convertido, no en la selección de los mejores proyectos que el país necesita, sino en la sumatoria de las listas de mercado de todos y cada uno de los congresistas.

---

<sup>1</sup> Ex-Director del Departamento Nacional de Planeación.

Antes de la Constitución de 1991, el Congreso no aprobaba el Plan de Desarrollo. Antes los planes dependían del Ejecutivo. Se elaboraban en el Departamento Nacional de Planeación. Eran documentos que reflejaban las prioridades del Gobierno sobre lo que quería hacer en sus cuatro años. Generalmente se trataba de documentos articulados y coherentes.

En 1991, de acuerdo con una vieja aspiración del país político, se decidió que el Plan de Desarrollo se aprobara por medio de una ley del Congreso. En la práctica, una de las consecuencias de este cambio ha sido el abandono de prioridades y de lineamientos coherentes en los planes de desarrollo (a raíz de las listas de mercado de los parlamentarios).

### III. UN POCO DE HISTORIA

En 1991 se reunió la Asamblea Constituyente y se cambió la Constitución Nacional. Varios de los miembros de la Asamblea tenían en mente que Colombia debía tener un sistema fuerte de planeación. Y que el Congreso debería aprobar una Ley del Plan.

Esto era extraño en el contexto internacional. Iba en contravía de lo que estaba pasando en el mundo. Hacía unos meses, en 1989, había caído el Muro de Berlín; la planeación centralizada se estaba eliminando en todas partes; la Unión Soviética se desintegraba y China había decidido iniciar con vigor la apertura económica.

Pero Colombia no miraba al mundo sino a su propia historia, a su propio pasado. En la Constituyente había personas de todos los partidos que querían una Ley del Plan muy fuerte. En particular, el sector de Álvaro Gómez Hurtado lideraba la idea de que se necesitaba un plan vinculante, que abarcara a toda la sociedad. Además, planteaba que el Plan debía ser de todo el "país", no del gobierno de turno. Se tenía la idea de que hubiera una especie de "Corte

Suprema de Planeación", con unos magistrados que no fueran miembros del Gobierno sino de la sociedad civil. De acuerdo con su idea, estas personas podían garantizar que el país tuviera unos objetivos de planeación en el largo plazo, que impulsaran proyectos estables, que nada tuvieran que ver con los vaivenes de la política.

De ahí surgió la idea de que el país tuviera un Consejo Nacional de Planeación. Éste debía ser precisamente ese tribunal fuerte que determinaría cuáles serían los grandes proyectos. Este órgano no tendría un origen político, sería escogido dentro del seno de la sociedad civil. Quizás fue un rezago de las ideas corporativistas que tuvieron tanto arraigo en el país en el siglo pasado.

El Gobierno de entonces tenía otras ideas. A diferencia de lo que pensaba el grupo de Álvaro Gómez, el plan debería plasmar las ideas de los candidatos ganadores (para eso ganaban las elecciones). El plan debería reflejar lo que estuviera pasando en las discusiones democráticas. El Gobierno quería que las normas sobre planeación garantizaran que se hicieran buenas inversiones, pero que siguieran las directrices de los planes y programas que los candidatos ganadores hubieran propuesto a sus electores.

Tanto el gobierno como el grupo de Álvaro Gómez tenían una visión restringida sobre el alcance de la planeación. Ambos buscaban que ésta se circunscribiera a los programas de inversión pública y a algunas políticas del Estado. Ninguno quería trazar directrices sobre lo que debería producir el sector privado o sobre lo que deberían consumir las familias. Ambos, dicho de otra forma, suponían que el país se movía dentro de una economía de mercado.

Al final lo que quedó fue un plan de inversiones de 4 años que no es de obligatorio cumplimiento. El Consejo de planeación es un saludo a la bandera.

Y el Plan es como el un menú de restaurante. De ese menú, año tras año, se escogen algunos platos para el presupuesto anual. No es obligatorio consumir todo el menú. En la práctica, el plan permite darle contentillo político a los congresistas, sin el compromiso de que las listas de mercados se lleven a la práctica.

La pregunta es si esto, que en principio parecía inocuo, ha sido bueno para la eficiencia de la inversión pública en Colombia. La respuesta es no. Todos los indicios muestran que la nueva metodología de confeccionar el plan de desarrollo ha sido nociva para la inversión y el crecimiento del país.

#### **IV. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA**

A partir de 1991 los planes han sido más políticos y menos tecnocráticos. Ahora se vincula al Congreso y a los cuerpos políticos del país, a las decisiones que antes tenían un mayor componente técnico. Con ello se dejó atrás el esquema mediante el cual los planes de desarrollo eran confeccionados por un grupo de tecnócratas, personas muy educadas en estos temas, pero que estaban lejos de la discusión política. A pesar de que no suene correcto (políticamente correcto), no puede negarse que bajo el esquema anterior se planeaban cosas más adecuadas, más precisas, desde el punto de vista académico y técnico.

El hecho de que ahora hay más política no debería sorprendernos. De eso se trató la reforma. El problema radica en que se han desmontado criterios técnicos mínimos que podían hacerle contrapeso a la mayor influencia política.

El primer problema es que se ha reforzado la inclusión de proyectos municipales en el plan nacional. Se ha olvidado que la tarea que se le puso al Congreso fue la de aprobar un plan nacional de desarrollo.

Hay que distinguir entre los proyectos nacionales y los proyectos regionales, municipales o locales. Hay que distinguir, así mismo, entre un plan de desarrollo de un municipio, de un departamento o de un país. De lo que se trata (de lo que debería tratarse) es de la elaboración de un Plan de Desarrollo nacional, constituido por proyectos de talla nacional. Los proyectos municipales y departamentales deberían integrarse en los planes de desarrollo, municipales o departamentales. Un plan nacional no debería ser la suma de todos los proyectos locales.

Esto es lo que han confundido el Congreso y los gobiernos al discutir los planes de desarrollo desde 1991. Si el gobierno y el Congreso se enfocaran a estudiar los proyectos de carácter nacional, no se habría presentado la notable degradación de la inversión pública que se ha observado en los últimos años.

El segundo problema es que los proyectos que se seleccionan deben pasar el examen de la rentabilidad económica y social. Los proyectos no deberían escogerse a dedo, sin ninguna consideración sobre los costos y los beneficios.

La selección de los proyectos depende, cada vez más, de ejercicios comunitarios, y no de exámenes técnicos. Esto comenzó con el PNR, en donde las asambleas locales escogían los proyectos que debían hacerse. Este procedimiento lo utilizó también Antonio Navarro durante la alcaldía de Pasto. Así mismo, el presidente Uribe utiliza este tipo de participaciones para escoger obras locales. Esto mismo hicieron Fujimori y Salinas. Y el coronel Chávez no se queda atrás.

La intervención comunitaria puede tener sentido para seleccionar pequeños proyectos de inversión de un vecindario o de un municipio (ampliar un andén, cambiarle el techo a una escuela, pavimentar una calle). Pero a medida que se examinan proyectos

más grandes, que se refieren a asuntos más diversos y complejos, la intervención comunitaria, sin criterios técnicos, puede precipitar graves errores. Los proyectos de mayor tamaño son complejos, no son fáciles de evaluar. Los aspectos técnicos y financieros complicados no se pueden ventilar al calor de los gritos, los micrófonos y la retórica de una reunión pública. Para eso están los modelos técnicos de la evaluación de proyectos.

El país ha venido dejando atrás las disciplinas de la evaluación de proyectos. Utiliza cada vez más los foros políticos y comunitarios para decidir cómo se asignan los presupuestos de inversión. Y algunos de los costos de estas tendencias es que ha bajado la calidad y la pertinencia de la inversión pública, sobre todo de la del nivel nacional.

Pero no todo ha sido malo después de 1991. El esquema de planeación que tenemos desde 1991 ha sido útil en los municipios y departamentos. En estos ámbitos probablemente ha mejorado la calidad de la inversión, algo que se aprecia en ciudades como Bogotá y Medellín.

## **V. MÁS SOBRE LA INVERSIÓN NACIONAL**

Quiero insistir en el tema de la inversión nacional en asuntos como las redes de autopistas, la defensa y la seguridad, la justicia, los proyectos de comunicaciones del país con el resto del mundo. Los proyectos nacionales son distintos a los locales. Y el plan nacional de desarrollo, por definición, debe concentrarse en estos grandes proyectos que el país necesita.

Lo que está detrás de la Constitución de 1991 es que los tres tipos de gobierno, el municipal, el departamental o el nacional, tienen responsabilidades y recursos diferentes. El alcalde, de acuerdo con su plan y consideraciones políticas, tiene que hacer

unas cosas en su municipio, unas cosas que no son del gobernador, ni tampoco de la Nación. Lo mismo le pasa al gobernador.

Y el gobierno nacional, entre otras cosas, debe velar por el desarrollo nacional. Debe buscar el impulso de la inversión nacional. Por apoyar a municipios y departamentos, no puede olvidarse de las inversiones que el país, como un todo, necesita.

El Plan Nacional de Desarrollo debe tener, ante todo, proyectos nacionales. Infortunadamente lo que muestra la experiencia política es que el Plan se ha limitado a ser la suma de planes pequeños de cada región del país. Los congresistas, como es natural, impulsan las cosas pequeñas y el gobierno no ha cumplido su obligación de concentrarse en las cosas de carácter nacional.

## **VI. UN EJEMPLO: LA INFRAESTRUCTURA**

El gobierno se ufana de que todo el Plan Nacional está regionalizado. Debería hacer todo lo contrario: debería defender una serie de obras y de proyectos de carácter nacional, que no pueden dividirse en pequeños proyectos regionales.

Se echa de menos en el llamado Plan Nacional los grandes proyectos de responsabilidad de la Nación, que son primordiales y que no pueden regionalizarse o partirse en pedacitos. En materia de vías hay un sesgo hacia lo fraccionable, lo regionalizable, lo pequeño. Así la plata se dispersa y el país se va quedando sin las grandes obras que hace rato ha debido hacer.

Un ejemplo de esto, probablemente el más claro, es el de las carreteras. Históricamente su atomización ha sido un instrumento con el cual los gobernantes consiguen apoyo político. Con la plata para las pequeñas vías se logran las coaliciones, unanimidades

y votaciones mayoritarias. El profesor Currie vino en el año 50 a Colombia. Encontró que Colombia era un país quebrado, que no tenía carreteras, fragmentado. Siempre decía que era inexplicable que no se hicieran las grandes vías; la poca plata que había se regaba por todo el país en caminos secundarios, precisamente para satisfacer las aspiraciones de todos. Esto no ha cambiado desde entonces. Tal vez se ha acentuado.

En Colombia están desapareciendo los criterios técnicos para la aprobación de proyectos de transporte. Existe el Banco de Proyectos, pero su visto bueno se ha constituido en un trámite más. No existe el compromiso del gobierno de mantener diseños, estudios de factibilidad y análisis de costos. Ese tipo de cosas, con el afán de la aprobación, de complacer a las bancadas, de satisfacer clientelas, son cada vez menos importantes.

El país dejó a un lado la idea de tener grandes obras y privilegió la atomización en obras sin selección rigurosa. Por eso el país sigue manteniendo un gran atraso vial, un lastre para su desarrollo.

Hay que reconocer que en este Plan de Desarrollo de 2007 sí aparecen algunas grandes obras. Hay mapas de autopistas y se nombran ciertas vías principales. La duda que surge es si estarán listas al finalizar el cuatrenio. Si se van a hacer. Se piensa si su inclusión en el Plan es sólo un saludo a la bandera. ¿Hay proyectos y diseños de tantas obras?, ¿Será posible que en escasos 3 años se culminen las obras que se pintan en los diagramas? Hay muchas dudas al respecto.

## **VII. ALGUNAS SUGERENCIAS**

La principal obligación del Plan Nacional de desarrollo es ser un Plan Nacional. El Plan debe tener el componente nacional claramente definido, con

los proyectos, prioridades, y recursos nacionales, que no se van a regionalizar. El Plan debe ser claro frente a las regiones. Debe apoyarlas pero no, por esta causa, dejar de ser un Plan Nacional.

La intervención política que ordenó la Constitución de 1991 podría balancearse por medio de dos acciones concretas: i) exigir que el Plan Nacional de desarrollo busque el desarrollo nacional, a través de proyectos nacionales; ii) que los proyectos que se incluyan en el Plan cumplan criterios de rentabilidad política y social (de acuerdo con la evaluación de proyectos).

El país necesita, además, que la parte nacional del Plan nacional se haga bien. Para el caso de las obras viales se debería tratar de hacer unas pocas obras bien definidas, estudiadas y evaluadas. No se debería plantear un programa demasiado ambicioso que no se puede hacer (por ejemplo, que se van a hacer 20 concesiones de doble calzada, en realidad, un programa para 10 a 15 años, con el alto riesgo de que después no se haga nada o que se haga muy poco). Deberían plantearse cosas concretas, realistas, que sí se puedan hacer, en las cuales deben concentrarse los recursos.

Las prioridades nacionales deberían tener preponderancia en la planeación nacional. En los temas de seguridad y justicia, asuntos nacionales por excelencia, debería haber una discusión mucho más fuerte que la que hoy se da. Y sobre estos temas nacionales fundamentales, el Gobierno debería asegurarse de que el país sepa exactamente cuáles son sus objetivos, sus desafíos, las inversiones y los resultados que se esperan. Todo esto queda relegado por la presión para regionalizar y municipalizar el llamado Plan Nacional.

El país debe invertir mucho dinero no sólo en ejecutar buenos proyectos, sino también en prepararlos.

Son absolutamente indispensables los estudios de factibilidad, de ingeniería y de diseño, entre otros. Falta planeación sobre la preparación de proyectos de carácter nacional (en su momento, para eso se creó Fonade). Faltan recursos y gerencia sobre la preparación de los proyectos. Ésta debe ser una prioridad de planeación nacional.

Es importante que haya una unificación en la planeación, en la confección y en el manejo de los presupuestos. Se requiere de una planeación en la que el Ministerio de Hacienda dirija los grandes temas del recaudo y del manejo macroeconómico, y en la que el DNP se dedique a la programación y la evolución del gasto público.