

**VOL 2 N° 1**  
**Julio – Diciembre 2025**  
Moreno, Provincia de Buenos Aires, Argentina  
2025

**REVISTA DE**

# **ECONOMÍA POLÍTICA Y DESARROLLO**

**PUBLICACIÓN SEMESTRAL DEL DEPARTAMENTO DE  
CIENCIAS ECONÓMICAS Y JURÍDICAS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO**

ISSN 2618-5253 (impresa)  
ISSN 2618-5539 (en línea)



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE MORENO**

## Los Aspectos Políticos de la Planeación Económica en Colombia<sup>1 2</sup>

Iván Andrés LOZADA PEREZ<sup>3</sup>

Oscar Esteban MORILLO MARTÍNEZ<sup>4</sup>

### Resumen

Fecha de Recepción: 06/10/2024

Fecha de Aceptación: 15/04/2025

#### Palabras clave:

- *Planeación Económica*
- *Reforma del Estado*
- *Desarrollo Endógeno*
- *Autonomía Territorial*

#### Clasificación JEL:

E02, H7, O21, O23

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo. En vastas regiones del territorio nacional las comunidades enfrentan constantes violaciones a sus derechos fundamentales, particularmente en lo relacionado con el acceso a agua potable, salud, educación y vivienda digna. Este modelo de desarrollo se sostiene en un proceso de planeación fundamentado en premisas que se analizan a lo largo del presente artículo, así como en las finanzas públicas sanas como fin en sí mismo. Se propone una reflexión crítica sobre la planeación económica en Colombia, la institucionalidad fiscal vigente y las reformas necesarias para avanzar hacia un modelo de planeación que responda a las demandas sociales y esté al servicio de las comunidades, buscando consolidar el Estado Social de Derecho. Finalmente, se plantean como reformas prioritarias la revisión del sistema de transferencias territoriales, la reorganización del ordenamiento territorial y el fortalecimiento de los mecanismos de asistencia técnica.

---

1 Lozada Perez, I. y Morillo Martinez, O (2025).

Los Aspectos Politicos de la Planeacion Economica en Colombia. *Revista de Economía, Política y Desarrollo* Vol. 2 - Nro. 1. pp. 39-52..

2 Los autores agradecen los comentarios de los evaluadores anónimos y las reflexiones impulsadas en el marco de las discusiones del Grupo de Socioeconomía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

3 Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSID), Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Mail: [ialozadap@unal.edu.co](mailto:ialozadap@unal.edu.co).

4 Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSID), Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Mail: [omorillo@unal.edu.co](mailto:omorillo@unal.edu.co).

## Abstract

Colombia is one of the most unequal countries in the world. In vast regions of the national territory, communities face constant violations of their fundamental rights, particularly regarding access to drinking water, healthcare, education, and adequate housing. This development model is sustained by a planning process based on premises that are analyzed throughout this article, as well as by the pursuit of sound public finances for its own sake. A critical reflection is proposed on economic planning in Colombia, the current fiscal institutional framework, and the reforms needed to move towards a planning model that responds to social demands and serves communities, aiming to consolidate the Social State of Law. Finally, the article identifies as priority reforms: the revision of the territorial transfer system, the reorganization of territorial planning, and the strengthening of technical assistance mechanisms.

### **Keywords:**

- *Economic Planning,*
- *State Reform*
- *Endogenous Development*
- *Territorial Autonomy.*

## I. INTRODUCCIÓN

En diversas entrevistas y columnas, el doctor Jorge Iván González, exdirector del Departamento Nacional de Planeación durante los primeros 2 años del gobierno de Gustavo Petro, manifestó que en Colombia la planeación ha fracasado. Para este la manifestación de este fracaso se evidencia en las situaciones que viven los pobladores de regiones como el Pacífico y el Caribe que, a pesar de los múltiples instrumentos de planeación orientados a estas zonas y de las intervenciones que gobierno tras gobierno se realizan, no se generan las transformaciones en las condiciones de vida y en las posibilidades de desarrollo.

Para el exdirector, el fracaso de la planeación se debe a cinco factores: el primer factor está asociado a la perspectiva teórica sobre la que se desarrolló la institucionalidad vinculada a los procesos de planeación, para González la visión teórica que predominó fue el enfoque de Milton Friedman que hace énfasis en la definición de reglas para controlar la intervención gubernamental en la economía, en contraposición de la visión keynesiana de la discrecionalidad de los gobiernos para determinar la política social y económica. El segundo factor es la definición de porcentajes fijos amarrados a normas constitucionales (como es el caso de las regalías y del Sistema General de Participaciones que son esquemas de transferencias del nivel nacional al territorial) definidos de forma arbitraria y que restan capacidad a los gobiernos para planear en el mediano y largo plazo. El tercer factor está relacionado con la programación sectorial del presupuesto general de la nación que limita la formulación de programas y proyectos intersectoriales de alto impacto. El cuarto factor es la fragmentación del gasto y la departamentalización que no genera inversiones de alto impacto que transformen las condiciones. Finalmente, para el exdirector la desconfianza en categorías universales y la desagregación en políticas poblacionales condiciona la posibilidad de pensar en otros tipos de intervenciones.

Estos factores han incidido en los procesos de planeación, lo que se refleja en la proliferación de instrumentos de planificación sectoriales, de niveles de gobierno y de diferente escala, en la fragmentación de recursos y el despilfarro de inversiones como las de regalías sin impacto en la capacidad y desarrollo de los territorios. Se encuentra en el análisis y en el diagnóstico la ausencia de una reflexión sobre las relaciones de poder y la manera en que los procesos de planeación pueden resultar funcionales a la reproducción de las desigualdades y la exclusión. Este trabajo presenta una visión alternativa de la planeación que supere las miradas instrumentales y propone una estrategia que avance en una visión de la planeación como espacio de mediación de las relaciones de poder y que procure fortalecer las comunidades y sus organizaciones para la toma de decisiones que afectan su vida. Para avanzar en este propósito, este documento se organiza en cuatro partes incluida esta introducción. En la segunda parte se discute el marco teórico de las visiones tradicionales sobre la planeación de la política pública. En la tercera parte se aborda el debate de las finanzas sanas y las capacidades o incapacidades de la contratación pública en Colombia. En la cuarta parte se debaten las perspectivas para la transformación del Estado y de sus finanzas, así como las nuevas capacidades que deben ser desarrolladas por la planeación del desarrollo y los objetivos esenciales del gasto público en este sentido. Finalmente, las conclusiones hacen referencia a la disputa por el excedente que se encuentra presente en todos y cada uno de los pasos de la planeación y el gasto y cuál debe ser entonces el objetivo de una política pública y económica transformadora.

## II. LAS VISIONES INSTRUMENTALES DE LA PLANEACIÓN

En Colombia, existe una multiplicidad de normas, de guías metodológicas para construir planes y de instrumentos de planeación. Sin embargo, una revisión preliminar de algunas de estas guías revela la ausencia de una reflexión teórica sobre el quehacer de la planeación, poco se aborda o profundiza en

cuestiones como ¿Qué es planear? ¿Qué es un plan? ¿Para qué planear? Buscando abordar estas interrogantes, el trabajo de Forester (2010) identifica al menos cuatro perspectivas sobre la planeación: el enfoque de medios y fines, las perspectivas de solución de problemas, las perspectivas cibernéticas y las perspectivas satisfactorias.

El enfoque de medios y fines parte de que los objetivos están determinados y los procesos de planeación consisten en encontrar los medios adecuados para lograrlos. De manera que los planes son instrumentos que establecen los medios y los mecanismos de seguimiento que orientan las acciones para avanzar en los objetivos definidos previamente. Esto implica una mirada neutral y técnica en la definición de medios, es “como si pudiéramos esconder la cabeza, ser neutrales y aplicar “medios” y dejar que otros se preocupen por los “fines” (Forester, 2010). El problema se presenta cuando los fines son contradictorios, hay conflictos entre ellos o benefician a algunos grupos. Además, esta visión conduce a planes que no permiten afrontar la incertidumbre, la inestabilidad en las dinámicas sociales y en ocasiones terminan en instrumentos vacuos.

La perspectiva de solución de problemas comprende la planeación como el proceso de establecer un problema, descomponerlo en sus partes o causas y definir las posibles soluciones o acciones. Un ejemplo son las metodologías de árbol de problemas que buscan derivar los problemas, sus causas, para posteriormente desarrollar el árbol de objetivos y soluciones. Estas visiones coinciden con el enfoque de medios y fines en la centralidad de “técnica” para construir los planes. Se asume como si los problemas fueran estables y las relaciones sociales no sufrieran cambios. Pensar en la solución de problemas requiere definir los métodos más adecuados para comprender el problema, la elección de la evidencia en este caso se soporta en un marco de supuesta neutralidad, desconociendo que “la elección del “método” es una elección ética que tiene consecuencias: costos considerados y descuidados, estrategias consideradas factibles y sensatas o “inapropiadas”, no correctas en el caso que nos ocupa.” (Ibid., p. 21).

La cibernética busca estudiar las relaciones entre los sistemas de los seres vivos con los de las máquinas. En esta perspectiva, se procura construir modelos de los sistemas sociales para entender la retroalimentación y la identificación del error que afecta el funcionamiento adecuado del sistema. El equipo planeador tiene la tarea de establecer y realizar el modelamiento, en ese sentido identificar las relaciones que permiten la dinámica del modelo. No obstante, estos enfoques se enfrentan a varias dificultades, una de ellas es la limitación para identificar acciones efectivas, así como a la arbitrariedad de elegir algunas relaciones u otras. Además, la perspectiva cibernética tiene que garantizar la estabilidad y control de los modelos del sistema, para lo cual se requiere establecer supuestos que en muchos casos distan de la realidad.

Finalmente, la perspectiva “satisfactoria” soportada en las teorías de racionalidad acotada de Herbert Simón, Rubenstein y Selten, reconoce que no hay suficiente información o existen restricciones en el análisis de la información de forma que “los medios por los que optemos y los resultados de dichos medios se tornan difusos e inexactos. Este hecho motiva que no siempre estemos en disposición de saber cuál o cuáles son los mejores medios para conseguir nuestros objetivos” (Ibid., p. 24). Esto implica que se tomen las decisiones a partir de soluciones “satisfactorias” con el conjunto de información y evidencia que se cuenta. Esta visión pone a los planeadores a arreglárselas a partir de las explicaciones satisfactorias. Es posible identificar en este enfoque la dominante y popular “política basada en evidencia” que promueve que los gobiernos y los planificadores consulten la diversidad de información, estudios, investigaciones y evaluaciones disponibles antes de tomar la decisión de los planes a implementar.<sup>5</sup> Como lo indica la OCDE:

---

5 En este caso, es claro que la construcción de esta información está atravesada por una teoría que no considera las relaciones históricas o de poder que permean cada aspecto de la planeación.

Si bien es factible que las políticas se basen en la evidencia, a menudo aún es difícil lograr una conexión eficaz entre la oferta y la demanda de dicha evidencia en el proceso de formulación de políticas públicas. Muchos gobiernos carecen de la infraestructura requerida para desarrollar conexiones que resulten tan eficaces. En la práctica, los formuladores de políticas públicas también tienden a tener competencias y capacidades limitadas (tiempo, acceso, incentivos) para generar y/o utilizar investigación científica y datos estadísticos (2021, p. 145).

Las cuatro perspectivas coinciden en la centralidad de la técnica en los procesos de planeación, aunque de forma diferenciada se configuran en enfoques instrumentales de la planeación, en el sentido que comprenden la acción de planear como un proceso técnico de encontrar sea bien los mejores medios, modelos, soluciones o apuestas satisfactoria. La tarea se resume en resolver un problema técnico, desconociendo la historia, las dinámicas de las relaciones socioeconómicas y de poder que son finalmente las que inciden o definen los objetivos, los fines, las relaciones relevantes a modelar o la evidencia satisfactoria. Estas perspectivas, aunque generan deslumbrantes construcciones técnicas, mapas con una estética de líneas y colores brillantes o modelos que abarcan complejidad de relaciones terminan derivando en la construcción de narrativas sobre el mundo, ficciones que crean un velo sobre los fines, los intereses y los grupos que se favorecen de los planes y las políticas que se impulsan. Un ejemplo de estas obras “técnicas” son los documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) que se han construido para La Guajira y la región Pacífico que elaborados con rigurosidad y precisión son quimeras frente a la situación social, económica y política que se vive en estas regiones.

La tecnocracia tiene un rol fundamental en estos procesos, este grupo de individuos dotados de las herramientas de la ciencia, la estadística y la programación están al servicio de la planeación y de las políticas públicas para impulsar una racionalidad social madura, una técnica pura y neutral libre de las ideologías políticas y de la intervención de los políticos. La contradicción que enfrenta la tecnocracia es que,

Los pretendidos tecnócratas organizan según normas que les fijan desde afuera y por razones que nada tienen que ver con la técnica, las ciudades, los territorios, la circulación, las comunicaciones, el consumo. Por encima de una inmensa coherencia, planea una ideología de la coherencia (del sistema) que no tiene más base que una semiplanificación económica insegura de sus objetivos y recursos. La ideología de la racionalidad técnica oculta la falta de aplicación técnica a la vida práctica. (Lefebvre, 1980, p. 22).

Así, una de las principales debilidades de los enfoques instrumentalistas es la ausencia de una reflexión sobre el poder y el rol de la planeación en la reproducción de las relaciones de poder. Desde la visión de Forester, y la tradición realista crítica, es posible formular una perspectiva alternativa, concebir el planear como una acción social inserta en un sistema de posicionamientos sociales, donde unas personas o grupos de personas tienen los roles que permiten participar e incidir en la definición de los planes y las políticas públicas como decisiones públicas que producen y reproducen los posicionamientos sociales, la distribución de la información, de los recursos y de la riqueza.

En ese sentido, se puede entender la planeación como un espacio de mediación en el cual las relaciones de poder son continuamente negociadas y reproducidas. Esta perspectiva parte de la idea de que “las instituciones, en especial las de naturaleza estatal, son la representación de campos, procesos, estructuras sobre, en, y a través de las cuales el balance de poder en la sociedad es constantemente disputado y reproducido” (Forester, 1984, p. 127). En consecuencia, las relaciones de poder, su ampliación y reproducción son una cuestión central para este enfoque.

La mediación de estas relaciones de poder en el proceso de planeación se produce a través de tres aspectos: a) la definición de los fines o cuestiones problemáticas, b) la distribución de los recursos y la información y c) la creación o transformación de posicionamientos sociales. En lo relativo a la definición de los fines, en los procesos de planeación se establecen cuáles son los problemas o cuestiones urgentes, que un problema específico sea más relevante que otro se encuentra fundamentado en una visión político-ideológica más que en una cuestión técnica. Esto implica que los procesos de diagnósticos no son neutrales, sino que reflejan las prioridades desde visiones políticas y de clase. Sobre la distribución de recursos e información, los procesos de planeación definen las acciones y los medios para implementarlas, estos recursos se distribuyen de acuerdo con las problemáticas definidas y el orden de la escala de intervención, los recursos pueden favorecer más ciertos grupos o posicionamientos sociales que otros; esto muestra la relevancia de los diagnósticos y de la comprensión de las problemáticas y sus causas. Finalmente, los procesos de planeación crean o transforman los posicionamientos sociales por medio del desarrollo de normas, instancias (consejos, comités, entre otros) o arreglos institucionales, al transformar los posicionamientos de las relaciones de poder se reproducen o disputan.

Un ejemplo de estos tres aspectos se presenta en la consulta previa para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 del gobierno del presidente Gustavo Petro. En este espacio producto de la lucha por los derechos de los grupos étnicos, se disputan las cuestiones urgentes y centrales por medio de acuerdos y compromisos. Según la correlación de fuerzas, los grupos étnicos pueden lograr incidir sobre una mayor cantidad de cuestiones urgentes. Una vez definidos los acuerdos se avanza en la distribución de los recursos y de la información para la implementación de las acciones. Por último, estos acuerdos pueden derivar en cambios en los posicionamientos sociales de los grupos étnicos, como ser autoridad ambiental en su territorio, reglamentar las entidades territoriales indígenas o de comunidades negras, entre otras.

De manera que, aún en las perspectivas instrumentales, la planeación se constituye en una mediación, con frecuencia favorable a la reproducción de las relaciones de poder existentes, al construir planes como ficciones coherentes y sistemáticas que son funcionales y justifican las inversiones que favorecen los intereses de los grupos mejor posicionados o con mayor poder de la sociedad. Cuando se habla de poder, se hace mención tanto del poder político relacionado con la capacidad para legislar y decidir sobre cuestiones colectivas soportado en un sistema de coerción legítimo como al poder ideológico y económico. El poder ideológico es la capacidad para poner las ideas y los lenguajes del debate, reproducir lo que se considera válido o relevante, en este tiene una posición relevante la tecnocracia porque emerge como productora de ficciones sobre las cuales se abordan las cuestiones urgentes, los recursos y los posicionamientos sociales. Finalmente, el poder económico está ligado a la riqueza y a la capacidad para ampliar los procesos de valorización, la capacidad para organizar la sociedad y la producción para la creación de más valor.

### **III. EL DOGMA DE LAS FINANZAS SANAS Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Aunado a todo esto, otro de los grandes escollos al desarrollo territorial, económico, social y político para la nación colombiana es la estructuración de diferentes normas de gasto, como son la regla fiscal y el estatuto orgánico del presupuesto que han minado la capacidad estatal en conjura de un Estado eficiente. De manera que en la estructura de planeación y financiación del desarrollo se conjuga un proceso de formulación de ficciones y una arquitectura institucional para la distribución de recursos que soportan la reproducción de las estructuras de poder económico y político en el nivel regional y nacional.

Desde la Constitución Política de Colombia de 1991, ha quedado implantada en la estructura institucional del país, una visión de economía política en la cual las finanzas sanas deben ser el fin en sí mismo del

gasto público. Esta visión eminentemente ideológica ha minado el sentido del Estado Social de Derecho y se ha asentado en el Ministerio de Hacienda, en el Departamento Nacional de Planeación y, peor aún, en el sentido común de la sociedad colombiana.

De manera que la construcción del Estado Social de Derecho ha quedado truncada por una atadura institucional que guía el gasto público hacia la construcción de un presupuesto “balanceado y “responsable”, que cumpla con algunas leves demandas sociales pero que garantice la consecución de ganancias para los capitalistas y atraiga inversiones internacionales.

Este objeto mitológico y digno de una novela del tardío romanticismo, levanta las pasiones de los economistas y de las economistas colombianas, a tal punto que son capaces de derruir las intenciones de cualquier gobierno transformador con tal de continuar en la eterna persecución de dicha pesadilla kafkiana. La regla fiscal y la ideología de las finanzas sanas – la “consolidación fiscal” – que son grandes sueños neoliberales que se han perseguido por más de 50 años promovidas por las élites y que, en medio del barullo, deterioran la autonomía territorial.

La Regla Fiscal en Colombia ata el déficit del Balance Neto Primario Estructural (BNPE) (que se refiere a la resta de los ingresos y gastos del Gobierno sin incluir el pago de intereses ni los efectos de los ciclos económicos y del petróleo) al nivel de deuda pública como porcentaje del PIB. De tal manera que se le impone un límite a la deuda neta del GNC del 71% del PIB con un ancla de deuda de 55% del PIB, para otorgar un margen al Gobierno y que, en caso de choques, la deuda no supere el límite propuesto. Si la deuda neta de la vigencia fiscal anterior supera el límite de deuda (71% del PIB), el balance primario neto del Gobierno nacional Central será equivalente a por lo menos 1,8% del PIB. Siguiendo la fórmula indicada en el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021 se infiere que a mayor nivel de deuda pública se debe reducir el espacio fiscal del Gobierno, por lo que el Gobierno debe procurar desendeudarse para poder gastar más. Aunque el incumplimiento de la Regla Fiscal, como está consignado desde la Ley 1473 de 2011, y que se mantiene vigente, debe ser subsanado a través de la presentación de un informe en el que se explique la razón de esta falta y las medidas tomadas para asegurar su cumplimiento.

La idea de las finanzas sanas nace de una concepción del Estado como un hogar, que debe equilibrar sus gastos con sus ingresos y que, en caso contrario, deberá endeudarse en el mercado financiero para cubrir sus excesos. Así, el Estado debe endeudarse cada vez que incurre en un mayor gasto público que supere sus niveles de recaudación. En el caso del hogar existe un claro riesgo de insolvencia; en el caso del Estado, es evidente que no, por el simple y sencillo hecho de que el Estado es soberano en su propia moneda (Vernengo y Perez-Caldentey, 2020).

El proceso de transformación institucional da inicio con las reformas constitucionales de 1936 y 1945 que daban los primeros indicios de la capacidad y necesidad de intervención del Estado en la economía a través de la planeación económica y la política económica. Así mismo, hubo una amplia injerencia internacional sobre la definición de estas políticas de intervención, empezando con la misión del Banco Mundial de 1949 y la inclusión del jefe de la misión, Lauchlin Currie, en el Consejo Nacional de Planificación; donde en 1952 Albert Hirschman entraría a ser parte de este comité y, en medio de profundas discusiones con Currie, formularían algunas de las primeras ideas del desarrollo para Colombia (Sandilands, 2015). Finalmente, con el apoyo de la CEPAL, se elaboró el Plan General Decenal de Desarrollo (1960-1970) a principios de la década de 1960. Después de esta década, y tras varias otras misiones internacionales, la capacidad técnica nacional estaba mejor estructurada y los planes de desarrollo empezaron a ser diseñados por técnicos nacionales (Ocampo *et al.*, 2015).

Durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966–1970) en 1968 se elevó la planeación a un rango constitucional (Constitución de 1886) otorgándosele la potestad al Congreso de la República de Colombia de establecer el Plan de Desarrollo Económico y Social. En esta misma reforma constitucional se agregó un principio que probaría ser fundamental para la Hacienda Pública (Pérez, 2022) que dicta que “no puede decretarse ningún gasto que no tenga respaldo en un recurso para satisfacerlo” (Cano, 1978). Esto dio pie a una transformación de la estructura tributaria colombiana y consolidó un modelo de planeación estratégica donde las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) – con el apoyo del DNP – se convertían en lineamientos de política pública para las diferentes entidades territoriales y gubernamentales.

La Constitución Política de 1991 recogió los avances de la planeación estratégica y abrió la puerta a la edificación de un Estado Social de Derecho en Colombia, de manera que la planeación cumpliría un papel estratégico en materia de política económica para la consecución de dicho objetivo social, político y económico. No obstante, en la misma Constitución Política de Colombia de 1991 a la vez que se creaban mecanismos democráticos y transparentes para la planeación económica, se creaban también regulaciones que implicaban en sí mismas rigideces sobre la política económica, en tanto era necesario empezar a cumplir con mandatos de sostenibilidad fiscal y se formalizó la técnica presupuestal del Gobierno Nacional para ser coherente en el corto, mediano y largo plazo.

Con esto claro, queremos poner en cuestión la visión tecnocrática existente en la planeación del país y en la estructuración de sus finanzas y gastos; y que ha sido defendida a capa y espada por los diferentes funcionarios de dicha entidad; funcionarios nuevos y funcionarios de gobiernos pasados que, sin importar sus diplomas o credenciales, son todos presa de los mismos economistas difuntos que algún día decidieron desconocer la existencia y complejidad de los Estados modernos para reemplazarlos por la caricaturesca imagen de un hogar.

Con la Ley 179 de 1994, que determina el Estatuto Presupuesto General de la Nación a través del Decreto 111 de 1996 y que compila a las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995; se consolidó la aplicación de dichas ideas para el total del gasto público; de manera que se organizó la adjudicación y ejecución de dicho gasto con base en una serie de normas que pregonaban principios presupuestales que, aunque otorgaban coherencia al gasto público y a su proyección, terminaron por reducir parte de la autonomía territorial y del sector público en su conjunto. Tal es el caso de lo indicado en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 donde indica en su primer inciso:

Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.<sup>6</sup>

Esto implica que aquellas apropiaciones que no se comprometan durante la vigencia fiscal para la que fueron destinadas deben devolverse, prontamente en la siguiente vigencia fiscal, al Ministerio de Hacienda para su reasignación. Esto es algo que se manifiesta con regularidad en todas las leyes de presupuesto anuales, por ejemplo, la Ley 2342 de 2023 (Ley de presupuesto de 2024) en el artículo 26 en su primer inciso indica:

Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación deben reintegrar dentro del primer trimestre de 2024 a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Minis-

---

6 [https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0111\\_1996.html](https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html)

terio de Hacienda y Crédito Público los recursos de la Nación, y a sus tesorerías cuando correspondan a recursos propios, que no estén amparando compromisos u obligaciones, y que correspondan a apropiaciones presupuestales de vigencias fiscales anteriores, incluidos sus rendimientos financieros, diferencial cambiario, y demás réditos originados en aquellos, con el soporte correspondiente.

De manera que, no siendo suficiente con perseguir la idea de las finanzas sanas y la regla fiscal, se ha impuesto una visión eficientista sobre el Estado y sobre la constitución de su gasto público. Con esto queremos decir que existe una noción punitivista sobre aquellas entidades públicas u organismos descentralizados ya que, dado el caso de que no “aprovechen” el dinero que les están dando, se les castigará quitándoles dichos recursos buscando promover una mejor asignación en siguientes vigencias fiscales, probablemente a entidades que ejecuten más y mejor. Todo esto constituye, cuando menos, una retorcida visión del gasto público y del gasto social. Por esto el debate va más allá de ejecutar o no ejecutar.

Esta serie de normas están acompañadas de diferentes reglas de contratación que, en nombre de la técnica, han hecho que los grandes contratos y las grandes obras queden en manos del gran capital, que concentran empresas de construcción, de infraestructura, de provisión de insumos, de provisión de bienes y servicios, entre muchas otras cosas y que se fortalecieron enormemente del proceso de privatización del Estado colombiano. Es imposible, siguiendo esto, que se consoliden procesos de contratación con las comunidades; recientemente, el poder judicial colombiano ha derogado varias de las estrategias impulsadas por gobierno nacional para la realización de acuerdos o convenios de contratación de obras de pequeña escala; minando la posibilidad del gobierno de canalizar obras locales y acción social a través de las organizaciones sociales y comunitarias. Un régimen que impide que se consoliden obras públicas en territorios donde no existe una alta rentabilidad garantizada para los grandes constructores; para ilustración, observar el estado de las vías en departamentos periféricos del país o, sin ir más lejos, la prácticamente nula presencia de entidades de salud en los mismos territorios.

Es evidente entonces que, al cambiar el enfoque de la contratación pública, pasando del gran capital a las comunidades de la ruralidad y de los sectores populares urbanos, se genera una fuerte reacción del capital que termina por pulverizar el intento de transformación institucional. Es decir, que nos enfrentamos a un sistema económico, político y social que blindo de forma casi impenetrable al sistema capitalista de extracción de rentas del Estado; promoviendo el círculo vicioso de corrupción y clientelismo que coopta y coacciona a nuestra nación.

En síntesis, existe una estructura institucional que impide la concreción de diferentes compromisos de transformación social a través de la política pública. Por este motivo existe un problema de ejecución en el gobierno nacional y en entidades que encuentran a su cargo grandes responsabilidades políticas y económicas; tal es el caso de entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC que es la autoridad en materia catastral, la Agencia Nacional de Tierras – ANT, entre otra.<sup>7</sup> No obstante, la dificultad en la implementación de dichos compromisos políticos no quiere decir que no constituyan necesidades inherentes al proceso de transformación de la sociedad colombiana, ni mucho menos implica que deba soslayarse cualquier atisbo de incoherencia política bajo el amparo de una urgencia de ejecución presupuestal que, más que contribuir al cambio, contribuye a la perpetuación de las estructuras políticas y económicas que han generado una crisis social y política a la cual el gobierno del cambio ha sido llamado a responder.

---

<sup>7</sup> En Colombia, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) debe realizar la actualización del valor catastral de los predios del país, una tarea titánica que requiere no solo una fuerte planeación territorial sino una alta capacidad presupuestal. Por otro lado, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) tiene la tarea de promover la reforma agraria en el país, redistribuyendo la propiedad rural hacia las comunidades y hacia las víctimas del conflicto armado en Colombia.

El desafío, hacia el futuro, es ser capaces de cuestionar dichas estructuras institucionales y proponer cambios profundos sobre ellas o, incluso, proponer políticas económicas radicales que permitan superar el escollo del subdesarrollo. Por ejemplo, la reformulación de la regla fiscal, o su directa eliminación; la descentralización territorial; el control de capitales; el control de cambios, entre otros. Ninguno de estos debates ha sido siquiera propuesto.

Finalmente, debemos posicionar la discusión alrededor de las finanzas funcionales. Estas hacen referencia a una postura crítica sobre las finanzas públicas defendida en Lerner (1943, 1951), donde se plantea que el fin de las finanzas públicas no debe ser el equilibrio financiero y la consecución de metas relacionadas con equilibrios presupuestales o normas de gasto específicas. Todo lo contrario, el objetivo último de las finanzas debe ser la consecución de metas de indicadores socioeconómicos; como la reducción del desempleo, el impulso del desarrollo, la reducción de la desigualdad, entre otros. En concreto, para una economía como la colombiana, con un problema estructural de desempleo, informalidad y desigualdad territorial es necesario poner en marcha un aparato estatal capaz de transformar los fines de las finanzas públicas para canalizar dichos recursos hacia el desarrollo territorial y nacional.

## **IV. PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO**

La concentración del poder económico, político e ideológico es una de las causas fundantes de la actual crisis de la democracia (Rossi, 2003). El debilitamiento de las organizaciones sindicales y sociales, la concentración de la riqueza y del poder político de los parlamentos, la captura corporativa de los medios de comunicación han derivado en una sociedad extremadamente desigual y autoritaria. Este proceso de concentración es el resultado de la implementación del proyecto político y económico neoliberal, un proyecto soportado en la posibilidad de que todas las relaciones sociales puedan someterse a la lógica de mercado, esto lleva a las relaciones políticas, culturales y sociales deriven en mercancías que puedan transarse (Castells, 2017).

Esto acontece en el marco de la radicalización de un conflicto de clases que elimina poco a poco la capacidad de transformación de la clase trabajadora y fortalece la posición de la clase capitalista (Kelsen, 1931), de manera que la construcción del Estado se ve permeada por estos intereses predominantes del capital que, como un círculo vicioso, minan poco a poco las capacidades mismas del Estado y la capacidad de la economía de redistribuir el ingreso y el poder.

El proyecto neoliberal promovió el debilitamiento de los Estados en pro de la estabilidad macroeconómica, esto condujo a recortes en los gastos sociales, y en consecuencia, en la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales que moral y políticamente se consideraban inalienables. Adicionalmente, la flexibilización de los mercados laborales, de los presupuestos y el estado como regulador y promotor de mercados en la educación y la salud amplió las desigualdades, aumento la concentración de la riqueza y la precariedad en las condiciones de vida de los hogares y comunidades más vulnerables (Palermo, 2008). En paralelo, este proceso debilitó los medios de comunicación y los sistemas educativos públicos y comunitarios para abrir espacio al mercado de la comunicación, de la educación, de la investigación. La privatización y el control de los medios por grandes corporaciones conllevó a un mayor poder ideológico de las elites políticas y económicas.

Esto derivó en un debilitamiento de la capacidad de planificación de los Estados, en contra del keynesianismo y procurando el desmantelamiento del Estado de Bienestar, se amplió la tercerización de la intervención estatal por medio de operadores, la entrega de la construcción de las políticas públicas y de

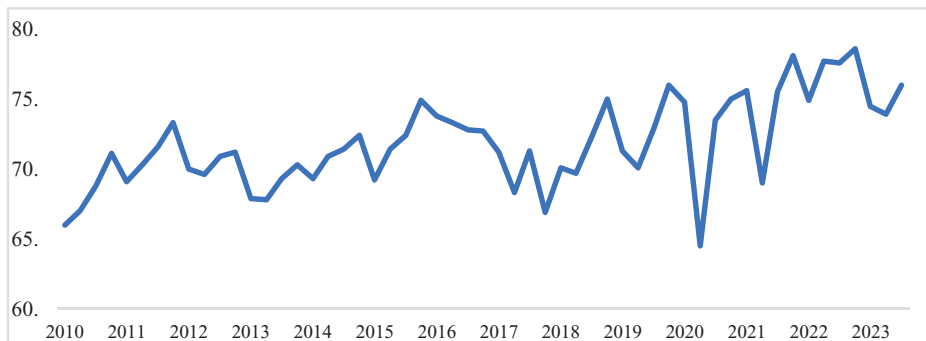
los planes a los centros de pensamiento ligados a las elites económicas y políticas y la transformación de la arquitectura institucional para proteger la riqueza y la propiedad (ejemplo la situación que se evidencia en la reforma agraria). A nivel regional, se debilitaron los gobiernos locales, sus equipos y capacidades se centralizaron en equipos tecnocráticos lo que conllevó a una menor capacidad para abordar las problemáticas locales, abriendo espacio para el clientelismo y la corrupción.

El agotamiento del neoliberalismo se hace palpable con la triple crisis que enfrentan hoy las sociedades, la crisis política (crisis de la democracia), la crisis social y la crisis ambiental. Los sistemas de representación democrático se vieron afectados ante el debilitamiento del Estado y de la relación con la ciudadanía, lo que abrió espacio a visiones políticas centradas en la exclusión y en la eliminación del otro. Esto a la vez que los Estados invierten mayor cantidad de recursos en sus fuerzas policiales y militares. La crisis social se manifiesta en el crecimiento de la pobreza y de las desigualdades, la proporción de hogares que no pueden acceder a los alimentos se empeoró con la pandemia. Finalmente, la crisis ambiental se expresa en los reiterados, impredecibles y graves efectos que han generado los desastres naturales relacionados con el cambio climático, en múltiples escenarios internacionales se pone de manifiesto la necesidad de acciones inmediatas, sin embargo, los Estados no muestran la voluntad, ni tienen la capacidad para actuar.

Retomar la capacidad de planeación de los Estados, de mediar y transformar las relaciones de poder y económicas y de otra arquitectura institucional de las finanzas públicas requiere un cambio en las perspectivas y el enfoque de la planeación, superar las visiones instrumentales y tecnocráticas para fortalecer las comunidades y sus organizaciones para que participen en las decisiones que afectan su vida. Pasar de una planeación tecnocrática a una planeación popular y comunitaria y de unas finanzas públicas para la transformación territorial.

Para la consolidación de este objetivo toma gran relevancia la teoría de las finanzas funcionales introducida previamente. En tanto los déficits se utilizan como instrumentos de política pública para perseguir objetivos de política pública de cada gobierno. En este sentido, la recaudación tributaria es, muchas veces, resultado de la misma actividad económica, la cual depende de la demanda efectiva y, particularmente, que puede ser jalonada por los niveles de gasto del gobierno; por lo que la paradoja indica que perseguir superávits a través de la reducción del gasto público puede resultar contraproducente en tanto la menor actividad económica puede ocasionar una menor recaudación fiscal, esto es, que el resultado fiscal es endógeno. Por lo que, con esto en mente, un primer objetivo de política debe centrarse en la consecución del crecimiento económico a través de la estimulación de la demanda efectiva, con lo que se generarán mayores niveles de empleo y mayores niveles de ingresos laborales. Esto tiene relevancia en tanto la teoría de la demanda efectiva muestra que lo normal en las economías capitalistas es el exceso de capacidad instalada que puede ser estimulado a través de la demanda, concretamente, a través del gasto público.

**Gráfico 1. Utilización de la capacidad instalada de Colombia en la industria.  
Mensual (Febrero y Agosto) de 2010 a 2023**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Opinión Empresarial, Fedesarrollo.

Para el caso de Colombia se mantiene una tendencia relativamente constante para la utilización de la capacidad instalada a lo largo de los últimos años. Esto muestra, por lo tanto, que existe un espacio para el crecimiento económico que puede y debe ser aprovechado por el Estado y la política pública para promover mejoras en el empleo. Estos choques, además, son de carácter transitorio, en tanto la utilización de la capacidad se ajusta nuevamente hacia sus niveles normales en el largo plazo (Gahn, 2021).

No obstante, el principal escollo del desarrollo para las economías periféricas se encuentra en la restricción externa, lo que significa que, ante un incremento de los niveles de demanda se deberá generar una mayor importación de bienes de capital o incluso de insumos para la producción de buena parte de los bienes que son producidos y consumidos internamente, por lo que existirá una transmisión de la tasa de cambio hacia los precios y, concretamente, se verá limitado el ajuste a la demanda por la cantidad de divisas que sea posible utilizar para mantener ajustada la tasa de cambio hacia esos objetivos específicos (Fiorito, 2012).

Por esta razón, es necesario pensar en un esquema de finanzas funcionales cuyo objetivo esencial de política económica sea la superación de la restricción externa a través del mejoramiento de la industria nacional, de la tecnología y de los principales determinantes de la dependencia internacional, de manera que se pueda promover una política de crecimiento y desarrollo construida sobre la autonomía nacional de la industria y, según lo discutido en este documento construida también sobre la base de la autonomía territorial.

Frente a este contexto se hace necesario pensar en alternativas, entre ellas fortalecer los procesos de planeación para que participen de forma incidente los grupos y comunidades históricamente excluidos, para que abran grietas en las estructuras que mantienen el atraso en amplias zonas del país y para construir de la mano con las comunidades y sus organizaciones las acciones donde se dispondrán los recursos y se transformarán los posicionamientos sociales que reproducen las desigualdades.

En el marco de esta visión del desarrollo endógeno territorial y de una perspectiva de planeación popular y comunitaria para la transformación, se requieren de una serie de ajustes normativos e institucionales en la planeación y en la estructura de finanzas públicas, en este apartado se esbozan una serie de reformas priorizadas del Estado:

- Reforma al Sistema General de Participaciones: En 2001 y 2007 en el marco del proceso de ajuste promovido por los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) en consistencia con el acuerdo con el Fondo Monetario internacional se cambiaron las reglas constitucionales para definir los montos de las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos territoriales para la financiación de los derechos a la educación preescolar, primaria, secundaria y media, salud y agua potable y saneamiento básico. Estas reformas generaron un grave ajuste, se estima que en el período entre 2002-2023 se dejaron de transferir a estos derechos fundamentales cerca de US133.000 millones de dólares (\$572 billones de pesos de 2023) los cuales se destinaron a una política social asistencial y clientelar, el aumento del gasto militar en el marco de una estrategia contrainsurgente y el servicio de la deuda. Se requiere una reforma que permita la financiación de los derechos sociales a educación, salud y agua, fortalezca la institucionalidad territorial, defina una senda estable de recursos y defina reglas que permita superar las desigualdades regionales.
- Reforma a la organización y ordenamiento del territorio que permita posicionar los pueblos indígenas, las comunidades negras, campesinas y sectores populares urbanos para que participen en la toma de decisiones sobre la planeación del desarrollo y del ordenamiento de territorio. Esta reforma debe avanzar en una deuda pendiente desde la constitución que reglamente una estructura regional para promover el desarrollo endógeno regional y los territorios de los pueblos indígenas y de comunidades negras y más recientemente el reconocimiento del campesinado.
- Estrategia de cooperación técnica territorial en lugar de la asistencia técnica centrada en el conocimiento territorial. La cooperación técnica territorial reconoce los conocimientos de las comunidades para desarrollar un proceso de comprensión y de construcción de conocimientos y capacidades conjuntas entre niveles de gobierno territorial, grupos étnicos, comunidades y ciudadanía a los problemas territoriales relacionadas con la administración, el ordenamiento y el desarrollo del territorio. Este proceso deberá procurar por profundizar y entender la complejidad de las problemáticas, establecer las cuestiones urgentes y prioritarias, los cambios en el ordenamiento del territorio y las inversiones que promueven el desarrollo endógeno regional.

## V. CONCLUSIONES.LA DISPUTA POR EL EXCEDENTE

En Colombia, la disputa por el excedente ha estado marcada por una historia de violencia y opresión. De forma que la lucha de clases ha sido contenida por las clases capitalistas y rentistas a través del empleo de la violencia y su directa aplicación sobre los obreros, las comunidades y sus representantes. En consecuencia, en amplios territorios prevalece la exclusión y la vulneración de los derechos sociales, las medidas de ajustes han afectado en mayor medida estos territorios.

Al final, el objetivo de una política pública transformadora, con base en una planeación territorializada y bajo el marco de las finanzas funcionales, deberá perseguir el empoderamiento de las comunidades y de los actores sociales; de manera que sean capaces de realizar sus reclamos sociales y civiles y que, además, puedan resistir ante el embate de los tiempos neoliberales. Por esta razón, la construcción de una nueva institucionalidad que fortalezca la disputa por el excedente económico de estos actores se presenta como el mayor desafío para el desarrollo económico de corto y largo plazo de países como Colombia. En este sentido, se esbozan algunas reformas prioritarias a las transferencias territoriales, a la organización y ordenamiento del territorio y a la asistencia técnica hacia un enfoque de cooperación técnica territorial.

## REFERENCIAS

- Borda, O. (2007). Endogenous development and bio-cultural Diversity: the interplay between worldviews, globalization and locality. COMPAS/CDE. <https://www.youtube.com/watch?v=vuHW9UNxRvU>
- Boianovsky, M. (2023). *The history of development economics and its policy implications: a bird's eye view*. Documento de trabajo ESHET.
- Cano, A. (1978). Antecedentes constitucionales y legales de la planeación en Colombia. Gómez Otálora, H y Wiesner Durán, E. (eds.). *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*. Bogotá: Fedesarrollo. 221–271.
- Castells, M. (2017). *Ruptura: La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial.
- Fiorito, A. (2012). Finanzas Funcionales en Economías Abiertas. *Revista Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, 30, julio-diciembre.
- Forester, J. (1984). Lest Planning Be Seen as a Tool... *Built Environment* (1978–), 10(2), 124–131.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. California: University of California Press.
- Forester, J. (2010). *Critical theory, public policy, and planning practice*. State University of New York Press.
- Gahn, S. (2021). On the adjustment of capacity utilisation to aggregate demand: Revisiting an old Sraffian critique to the Neo-Kaleckian model. *Structural Change and Economic Dynamics*. 58, 325–360.
- Hurtado, J. (2014). Albert O. Hirschman y la economía del desarrollo: lecciones para el presente. *Cuadernos de Economía*, 33(62), 7–31.
- Kelsen, H. (1931). *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lefebvre, H. (1980). *Hacia el ciberantropo. Una crítica de la tecnocracia*, España: Gedisa.
- Lerner, A. (1943). Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, 10(1), 38–51.
- Lerner, A. (1951). *Economics of Employment*. New York: McGraw-Hill
- Ocampo, J., Bernal, J., Avella, M. y Errázuriz, M. (2015). Industrialización e intervencionismo estatal (1945–1980). En Ocampo, J. (Comp.) *Historia Económica de Colombia*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica y Desarrollo. 231–292.
- OCDE (2021). Monitoreo y Evaluación del Plan Estratégico de Nuevo León 2015–2030, Uso de la Evidencia para Lograr el Desarrollo Sostenible. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/monitoreo-y-evaluacion-del-plan-estrategico-de-nuevo-leon-2015-2030\\_d39bae0d-es](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/monitoreo-y-evaluacion-del-plan-estrategico-de-nuevo-leon-2015-2030_d39bae0d-es)
- Palermo, G. (2008). *El mito del mercado global. Crítica de las teorías neoliberales* (Prefacio de Toni Negri). Madrid: El Viejo Topo.
- Pérez, M. (2022). Los antecedentes de la planeación económica en Colombia y su novedosa implementación con la Constitución Política de 1991. *Revista Jurídica* Vol. 2. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Restrepo Botero, D. I., & Peña Galeano, C. A. (2019). Institutional dilemmas and challenges in the territorial construction of peace. *Cuadernos de Economía*, 38(78), 785–811.
- Rossi, G. (2003). *Il conflitto endemico*. Milan: Adelphi.
- Sandilands, R. (2015). La misión del Banco Mundial a Colombia de 1949, y las visiones opuestas de Lauchlin Currie y Albert Hirschman. *Revista de Economía Institucional*. 17 (32), 213–232.
- Vernengo, M. & Pérez-Caldentey, E. (2020). Teoría moderna del dinero (MMT) en los trópicos: Finanzas funcionales en países en desarrollo. *Circus Revista Argentina de Economía*, N°7. 90–114.