

[Analiza](#)

# ¿Es hora de simplificar el Plan Nacional de Desarrollo?

or [Contexto](#) | Dic 21, 2020

Por Sandra Oviedo



*Colombia tiene uno de los instrumentos de planeación más complejos y extensos de América Latina. ¿Es posible hacer más efectiva la hoja de ruta del Gobierno nacional?*

En momentos en que Colombia enfrenta la peor crisis del siglo, con grandes tensiones sociales y económicas generadas por la pandemia, se evidencia la urgencia de alinear la política macroeconómica con la política social. La necesidad de políticas públicas de largo alcance, pertinentes y oportunas, ha dejado clara la importancia del rol del Estado en el desempeño de la economía, y en consecuencia la relevancia de entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los instrumentos de planeación.

Para nadie es un secreto que el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el recurso de planeación por excelencia, se ha vuelto un instrumento complejo en su elaboración y farragoso en su concreción, que merecería algunos ajustes. En Fedesarrollo recientemente realizamos el estudio *Planes nacionales de desarrollo en Colombia: análisis estructural y recomendaciones de política*, en coautoría con Luis Fernando Mejía, Mauricio Reina y Alejandra Rivera, en el que evaluamos la estructura, evolución y funcionalidad actual del PND.

Es indudable que **el PND ha permitido dar continuidad a políticas públicas claves para el desarrollo, y precisar los objetivos económicos y sociales de cada gobierno. No obstante, la preponderancia que el país le ha dado al PND ha ido de la mano de un aumento desmesurado de su extensión. A modo de ejemplo, la ley que expidió el PND vigente, Pacto por Colombia, pacto por la equidad. 2018-2022, se aprobó con 336 artículos, y el documento técnico, comúnmente denominado Bases del PND, rodeó las 1.500 páginas y las 700 metas.** Esta distorsión da lugar a que las prioridades de cada Administración sean cada vez menos claras, y que el seguimiento y evaluación de temas claves se diluya en su extensión, alejándolo de su concepción original como hoja de ruta del Gobierno nacional.



En el mes de mayo de 2019, en Valledupar, se sancionó el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'. Foto: Presidencia de la República.

*Si bien el trámite de aprobación en el Congreso del proyecto de ley del PND es más expedito que el de otras leyes, en este proceso suelen incluirse iniciativas que no siempre tienen que ver directamente con los objetivos del Plan y que sería difícil aprobar independientemente.*

**El estudio encuentra que Colombia tiene no sólo el plan más extenso de América Latina, cinco veces más largo que el de Perú, sino también el que tiene un proceso de gestación más complejo en la región.** El PND de Colombia es amparado constitucionalmente, aprobado por la rama legislativa, surte consulta previa con grupos étnicos, incluye un plan de inversiones para el cuatrienio, así como estrategias y metas en temáticas sectoriales y territoriales, características que en su conjunto no tiene ningún otro plan en la región.

De otra parte, si bien el trámite de aprobación en el Congreso del proyecto de ley del PND es más expedito que el de otras leyes, en este proceso suelen incluirse iniciativas que no siempre tienen que ver directamente con los objetivos del Plan y que sería difícil aprobar independientemente. A esto se suma el que a veces los congresistas incluyen iniciativas de su propia cosecha, haciendo del proceso de aprobación del Plan en una instancia de negociación entre el ejecutivo y el legislativo. Esto ha repercutido en un aumento significativo de la extensión del proyecto de ley tras su paso por el Congreso (por ejemplo, el PND vigente pasó de 183 artículos propuestos por el ejecutivo a 336 tras su aprobación).

Otro elemento que hay que abordar es el Plan Plurianual de Inversiones, que hace parte del PND, en el cual se sustentan los principales proyectos de inversión de acuerdo con los objetivos y metas del Plan. El estudio encontró que éste ha crecido artificialmente en los últimos gobiernos al incluir, además de los proyectos de inversión pública como debería ser, gastos de funcionamiento y estimaciones de inversiones del sector privado, entre otros. Esto dificulta el seguimiento del Plan y desvirtúa su objetivo principal: ser una estimación de las inversiones públicas del Gobierno nacional para materializar el PND.

Sumado a lo anterior, **el ordenamiento jurídico ha impuesto al PND obligaciones adicionales a las estipuladas constitucionalmente, las cuales han complejizado no sólo el contenido del PND, sino también su proceso de elaboración y aprobación.** Entre una larga lista, se encuentran leyes que estipulan la inclusión en el PND de planes o temáticas sectoriales, como lo son el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial, o políticas y programas de promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas, temas que pueden abordarse y fortalecerse en políticas públicas y ejercicios de planeación sectoriales sin que necesariamente sean parte explícita del PND.

A la luz de este análisis, conviene abrir la discusión para corregir los problemas que han venido creciendo alrededor del PND. Así mismo, deberían evaluarse mecanismos alternativos y más versátiles, complementarios a un PND más puntual y preciso, que permitan dar continuidad a políticas sectoriales claves para el desarrollo económico y social del país, atendiendo el mandato constitucional de descentralización territorial.



*Sandra Oviedo*

Economista y Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Es Investigadora de Fedesarrollo, donde trabaja temas asociados con políticas públicas en las áreas de desarrollo productivo, estudios sectoriales, comercio y economía internacional, entre otros. Ha publicado, en coautoría, diferentes artículos y capítulos de libros en temas como la política comercial agrícola, el aprovechamiento de Tratados de Libre Comercio, las relaciones comerciales de Colombia con Asia y la diversificación de las exportaciones.