

Plan de Desarrollo sí, pero no así

En el trámite del PND actual, el Gobierno aún puede asegurar que rija el principio de coherencia para evitar demandas de inconstitucionalidad que le resten oportunidad y efectividad a sus políticas públicas, y ordenar mejor las prioridades gubernamentales.

Astrid Martínez *



La necesidad de tener un plan nacional de desarrollo y de una institucionalidad para la planeación se remonta a la segunda posguerra. Las entidades multilaterales promovieron estos instrumentos en América Latina para contar con un respaldo técnico de los créditos de largo plazo que financiaron las reformas estructurales necesarias para superar la condición del subdesarrollo. En 1952, la misión del Banco Mundial liderada por Lauchlin Currie publicó un informe para la reorganización de la Rama Ejecutiva, que recomendó el fortalecimiento de la Presidencia de la República con la creación de un consejo de asesores económicos de tiempo completo que, entre otras funciones, tendría la de la planeación económica.

El primer gobierno del Frente Nacional recoge las recomendaciones en la Ley 19 de 1958 y crea el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, cuyos consejeros tendrían el apoyo de un departamento administrativo de planeación y servicios técnicos, cabeza del sistema nacional de planeación. El Consejo debía intervenir como “superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo, los de inversión y consumo público” y organizar la ayuda técnica provista por “los países amigos y entidades internacionales”. Sin embargo, este fue eliminado en 1963 y surgió el Departamento Nacional de Planeación (DNP) como rector de la planeación en Colombia. La reforma administrativa de 1968 fortaleció la estructura institucional y la función pública, y mantuvo la orientación de organizar la acción pública conforme a planes de desarrollo.

La Constitución Política de 1991 define a Colombia como un Estado Social de



Las entidades multilaterales promovieron los planes de desarrollo en A. Latina para contar con un respaldo técnico de los créditos de largo plazo que financiaron las reformas estructurales necesarias para superar la condición del subdesarrollo. Foto: CEET.

Los planes de desarrollo se estructuran ahora en medio de un proceso democrático, en el cual importan los temas técnicos y financieros de mediano plazo, pero también la protección de los derechos económicos sociales, culturales y ambientales”.

Derecho, y los fines esenciales del Estado incluyen la promoción de la prosperidad, pero también garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados, así como faci-

litar la participación de todos en las decisiones que los afectan, además de lo relacionado con la soberanía y la integridad territorial. Los planes de desarrollo se estructuran ahora en medio de un proceso democrático, en el cual importan los temas técnicos y financieros de mediano plazo, y la protección de los derechos económicos sociales, culturales y ambientales.

El proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND) nace en el Ejecutivo. Contempla, según el mandato constitucional, una parte general (las Bases) y un plan de inversiones. La ley orgánica que reglamentó el mandato constitucional (Ley 152 de 1994), estableció que: 1) la parte general contendrá los objetivos de la acción estatal de largo plazo, las metas nacionales y sectoriales, las políticas públicas y la coordinación entre instancias de planeación; 2) el plan de inversiones debe tener la proyección de ingresos financieros, la descripción de programas, los objetivos, los

presupuestos plurianuales de inversión y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución, y 3) entre las dos partes debe haber un principio de coherencia.

El DNP recibe las instrucciones del Presidente acerca de cuál es su proyecto y visión del país, plasmados en el Plan del Gobierno con el cual ganó las elecciones. Son estas visiones las que cambian entre gobiernos: cuánto mercado, cuántas políticas transversales o sectoriales, cuáles instrumentos de política social. El DNP elabora la narrativa del Plan, orienta y coordina la elaboración de las Bases del Plan, con el concurso de los ministerios. Esas bases incluyen diagnósticos, objetivos, metas y proyectos de inversión. Con estos se construye el plan de inversiones, momento en el cual el Ministerio de Hacienda establece su viabilidad financiera.

Después de la Constitución de 1991, los planes de desarrollo han incorporado los mecanismos de parti-

El plan de inversiones debe tener la proyección de ingresos financieros, la descripción de programas, los objetivos, los presupuestos plurianuales de inversión y la especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución”.

cipación previstos en la Carta, que comienzan con el proceso de consulta con el Consejo Nacional de Planeación y la realización de foros. El gobierno incluye las recomendaciones que con-

sidere acordes con las orientaciones del Plan de Gobierno y radica el proyecto de ley ante el Congreso, el cual puede modificar el Plan de inversiones, pero no la parte general.

Visto así, el PND es un instrumento deseable de la gestión gubernamental. No obstante, el proceso de elaboración tiene dos grandes fallas protuberantes que han dado origen a desorientación sobre del rumbo que tomará el país y a múltiples demandas ante la Corte Constitucional, cuyo argumento central ha sido el de la falta de conexidad directa, no eventual o mediata, de las disposiciones instrumentales con lo contenido en las Bases o con los recursos disponibles. La primera es una falla de coordinación al interior del gobierno, entre el DNP y Ministerio de Hacienda, para hacer un frente común que discipline a los ministerios alrededor de los objetivos centrales del Plan. Todos aprovechan para introducir artículos que deberían ser objeto de un trámite legal específico, con análisis más detenido para un mejor diseño de la política pública y cuya vigencia no sea de apenas cuatro años. Y la segunda es una falla de la política mediante la cual se pretende corregir la debilidad de la democracia, incluyendo todas las expectativas y demandas sociales, sin coherencia con la propuesta del ejecutivo elegido. El resultado es una proliferación de artículos con nombre propio de organizaciones sociales, entidades territoriales y gremios económicos.

En el trámite del Plan de Desarrollo actual, el Gobierno aún puede asegurar que rija el principio de coherencia para evitar demandas de inconstitucionalidad, que le resten oportunidad y efectividad a sus políticas públicas, y ordenar mejor las prioridades gubernamentales. A mediano plazo, cabría pensar en cómo asegurar la unidad de materia desde el principio, de manera que el Plan cumpla su objetivo constitucional.

*Investigadora Senior Fedesarrollo