

CAPÍTULO OCTAVO

LA PLANEACIÓN ECONÓMICA

SUMARIO

1. Evolución de la Planeación en Colombia
2. Concepto
3. Plan de Desarrollo Social y de Obras
4. Órganos de Planeación Nacional y Regional
5. Aspectos Constitucionales de la Planeación
6. Consideraciones Finales

1. EVOLUCIÓN DE LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA

Desde 1945, se vio la imperiosa necesidad de planear la acción o función estatal³³⁷ que sirviera como herramienta fundamental de las políticas públicas para así dar marcha a lo que el gobierno pensara desarrollar en su respectivo período. En el año de 1948 se dieron las facultades al Gobierno Nacional para solicitar un crédito ante el Banco Mundial, hecho que dio origen al envío de una comisión planificadora, por parte de dicha organización internacional, quién preparó un programa de desarrollo que tenía todas las

³³⁷ La planeación fue concebida desde ese entonces como un medio o instrumento que sirve de guía para la acción de los diferentes organismos públicos. Para esta época su inicio fue dado en materia de obras públicas

características de un plan, aunque no se le diera ese nombre. Con esto se vio la necesidad de establecer una estructura estatal para cualificar la actividad económica y poder planificar los programas. Desde entonces se fueron creando diversos entes de planeación, hasta que en 1951 se creó un organismo que luego se convirtió en el Departamento Nacional de Planeación. Posteriormente, con la reforma administrativa de 1968³³⁸, se reforzó la planeación nacional y la sectorial, creándose oficinas de planeación en todos los organismos públicos. Además, se diseñó un sistema constitucional montado sobre una ley organizacional de planeación.

Así las cosas, en el Estado que propone la Constitución se incluye como piedra angular de la función pública el concepto de planificación económica y social, concebida como el instrumento más importante para el manejo económico público, por lo que, la administración pública está llamada a lograr la orientación de la política administrativa hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con miras a lograr la efectividad de los derechos³³⁹.

Previamente al modelo de Estado social de Derecho consagrado en el art. 1 superior, en el siglo XX aparece en el modelo político colombiano la noción de “Estado Bienestar” (*la revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo*), en donde el poder público debe garantizar la satisfacción de las demandas sociales respecto de una amplia gama de necesidades básicas colectivas como la salud, el trabajo, la educación, la alimentación, la seguridad, el adecuado suministro de los servicios públicos, entre otros³⁴⁰.

Conforme a ello, el modelo de Estado gendarme concebido por el liberalismo clásico y pregonado en Colombia por los liberales

338 Esto indica que la planeación del desarrollo en nuestro país no es nueva, esta reforma dio un alcance importante a este tipo de actividad estatal, creándose para este efecto las áreas y las asociaciones de municipios con el fin de planear las actividades propias de estos entes subnacionales.

339 Corte Constitucional, Sentencia C-557-00.

340 Corte Constitucional, Sentencia C-557-00.

radicales (1863-1886) considero una reducción en los deberes y en funciones del Estado, aunque posteriormente daría paso al advenimiento del Estado social en el cual: *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”*³⁴¹. Conforme a la jurisprudencia constitucional el modelo vigente que adopta la Carta de 1991, “hace énfasis en la autonomía de las regiones en la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación, que refuerza la vigencia del principio democrático, y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica”³⁴².

2. CONCEPTO

Es un instrumento moderador³⁴³ de intervención del Estado en la economía, con el fin de racionalizar y forjar el bien de los asociados, mediante unos instrumentos orientadores de la acción estatal en el plano económico, social, de obras etc.

2.1. Clases de Planeación

2.1.1. Indicativa e Imperativa

Es imperativa cuando las leyes planes son de estricto cumplimiento, y deben cumplirse conforme a las normas o fórmulas jurídicas en abstracto.

³⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-557-00.

³⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-557-00.

³⁴³ Al tema se puede que la intervención de la economía puede darse de dos formas más: la totalitaria –planeación dirigida o absolutista, propio de los países comunistas, donde los recursos productivos y la inversión son del Estado; el segundo es el intervencionismo limitado, donde el Estado se limita a fijar subsidios, predomina la libertad de precios y busca reducir los impuestos al comercio exterior, por último, el moderado propio de los países en vía de desarrollo donde se presentan altas cargas tributarias, como es el caso colombiano.

La planeación, en cambio, es indicativa cuando se trata de leyes políticas globales o directrices, en orden a obtener ciertos objetivos de progreso económico y social, pero de manera menos rigurosa, para tal efecto se tienen en cuenta bases de: estudios, cálculos, proyectos de canalización económica en un determinado sentido.

2.1.2. Concertada

Es la planeación aplicada en Colombia por mandato constitucional – art. 340 –, y se formula en forma coordinada entre el Estado y las distintas entidades territoriales, y con la participación de los diversos sectores: económicos, sociales, ecológicos y culturales. El Plan de Desarrollo es debatido en el Consejo Nacional de Planeación.

2.1.3. Central

Forma utilizada por los sistemas socialistas, en donde la planificación proviene totalmente del Estado, como sucede con la planeación total y estadista del socialismo. (No es aplicable en el caso colombiano).

2.1.4. Participativa

Este tipo de planeación permite la participación abierta en la discusión de los planes de desarrollo económico y social y en sus modificaciones. Este tipo de planeación al igual que la concertada es la aplicada en Colombia. La norma constitucional 342, inciso segundo de la Carta Política establece la participación como elemento fundamental en los planes de desarrollo.

3. PLAN DE DESARROLLO SOCIAL Y DE OBRAS

3.1. Concepto

El Plan de Desarrollo Económico y Social, es el derrotero que, durante un tiempo determinado, debe orientar, guiar y enmarcar la acción gubernamental para satisfacer las necesidades de la población y mejorar su calidad de vida.

El plan nacional tiene dos partes así:

- a. *Parte general*: en el cual se señalan los objetivos nacionales a largo plazo, prioridades a mediano plazo, estrategias y orientaciones generales de política económica, social y ambiental que adoptara el Gobierno.
- b. *Plan Nacional de Inversiones Públicas*: Contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas de inversión nacional y la especificación de sus recursos.

Contenido

- Perspectiva clara y actual del ente territorial (limitaciones económicas, culturales, de desarrollo, índice de crecimiento, necesidades, etc.).
- Un marco legal y jurídico.
- Objetivos propuestos y las estrategias para lograrlos.
- Políticas y criterios directivos que orientan y enmarcan las estrategias.
- Las metas en el corto y mediano plazo, sus responsables y los presupuestos previstos para su ejecución.
- Los mecanismos de ejecución y seguimiento.
- Los sistemas de análisis, evaluación y desempeño para establecer los niveles de cumplimiento de metas y objetivos, efectuar los ajustes necesarios y permitir la flexibilidad de acuerdo con la realidad social.

En el campo financiero, se debe evitar la dispersión de la responsabilidad gerencial, la deficiente gestión administrativa y el incumplimiento de las metas de desempeño trazadas en anteriores planes de desarrollo o en presupuestos y planes anuales de inversión que solo se cumplen parcialmente.

3.2. Objetivos

1. Satisfacer las necesidades de los habitantes en general.
2. Mejorar la calidad de vida las personas.
3. Buscar un desarrollo armónico e integral.
4. Establecer las prioridades del gasto público en concordancia con las necesidades.
5. Garantizar la continuidad de los programas, planes y proyectos.
6. Implantar los mecanismos de control, ajuste y adecuación de acuerdo al entorno.

3.3. Participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo

Etapas de planeación: Información de la comunidad en cuanto a sus necesidades y alternativas de solución –cabildos abiertos, foros, etc. –. Esta información constituye el elemento esencial para la formulación de objetivos y el diseño de estrategias de solución.

Metas: Al definir las metas a corto y mediano plazo, la comunidad a través de los mecanismos implantados en sus regiones, con el conocimiento global de los problemas y los recursos disponibles, participa en la definición de prioridades dentro del Plan de Desarrollo.

Etapa de ejecución del plan: La comunidad complementa el seguimiento, evaluación y desempeño en la ejecución del Plan, en coordinación con los mecanismos formales de control establecidos por mandato legal.

A través de las veedurías ciudadanas la comunidad vigila y controla los planes, e informa a las autoridades competentes las irregularidades presentadas durante la ejecución del Plan de Desarrollo.

El Congreso de la República – nivel nacional – las Asambleas departamentales y los Concejos municipales y distritales, vigilan y controlan la gestión que cumplen las autoridades frente a su obligación de ejecutar cabalmente el Plan de Desarrollo Económico y Social. A su vez, las contralorías, personerías y veedurías ciudadanas, ejercen el seguimiento, vigilancia y control de los aspectos relacionados con el cumplimiento del Plan de Desarrollo Económico y Social para evaluar las metas de desempeño y los niveles de gestión previamente establecidos.

3.4. Fundamentación de un Plan de Desarrollo Económico y Social

- a. El artículo 339 de la Constitución Nacional indica:

*“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. **El plan de inversiones***

públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.” (negrilla no original)

- b. Porque es una herramienta de planeación estratégica que garantiza la continuidad de los proyectos durante el tiempo que se establezcan.
- c. Se establecen reglas claras para el desarrollo de las actividades comerciales.
- d. Optimiza y racionaliza el uso de los recursos públicos.
- e. Hace eficientes y ágiles los procedimientos presupuestales.
- f. Permite establecer las políticas de protección del medio ambiente, de los recursos fiscales y el endeudamiento público.

4. ÓRGANOS DE LA PLANEACIÓN NACIONAL Y REGIONAL

La Constitución de 1991 instituyó el sistema nacional de planeación, integrado por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación.

Consejo Nacional de Planeación

Es de carácter ejecutivo, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los diferentes sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, designados por el Presidente de la República, por un período de 8 años.

5. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA PLANEACIÓN³⁴⁴

En la C.N. en el capítulo 2 del título XII sobre el régimen económico y de la hacienda pública, se establecen seis artículos que fundamentan lo relacionado al tema de la planeación y que dan origen a la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), entre los puntos más relevantes a escala constitucional se tienen:

1. *Presupuestos plurianuales.* De los más importantes programas y proyectos de inversión pública de carácter nacional cuando estos requieren para su efectiva ejecución un tiempo superior a una vigencia fiscal y la determinación pormenorizada de los recursos financieros requeridos para su efectiva ejecución.
2. *Planeación estratégica.* Los planes de desarrollo estarán conformados por una parte general, donde se indicará los fines y propósitos de índole nacional superiores a ocho años, al igual que las metas y prioridades del actuar estatal a cuatro años y finalmente las directrices y tácticas generales de la política social, ambiental y económica que tenga el gobierno nacional para su ejecución.

³⁴⁴ “[E]l concepto de planeación que acoge la Constitución Política de 1991, y que encuentra su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1968, es compatible con un modelo económico de libertad de empresa que armoniza con la facultad estatal de intervención económica, a través de la cual se busca hacer posible el cumplimiento de las mayores responsabilidades asignadas al Estado, como son las de garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Dicho concepto de planeación, a su vez, pretende ser global, en el sentido de buscar comprender todos los ámbitos del actuar institucional del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.” Corte Constitucional, Sentencia C-652-15.

3. *Participación ciudadana*. Elemento sine qua non del Estado democrático colombiano a la luz de las nuevas perspectivas constitucionales, buscándose así una mayor participación de los diferentes organismos en la elaboración de los planes de desarrollo (nacional y territorial) participan en la elaboración sectores sociales, económicos, culturales, ecológicos, comunitarios, negritudes, organizaciones no gubernamentales, entes subnacionales, entre otros.
4. *Control político*. Ejercido por el Congreso, las Asambleas y los Concejos distritales o municipales, en virtud de que dichos planes (general y de inversiones) son estudiados, debatidos, modificados y aprobados por dichos organismos en su respectivo nivel.

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la función de la planeación en el ordenamiento jurídico interno tiene por características ser un “proceso de racionalización política, técnica y participativa para el manejo económico público y el logro de los objetivos colectivos básicos del sistema constitucional”³⁴⁵, el cual a su vez, permite a los ciudadanos conocer los objetivos sociales del Estado y el camino que lleva la economía, del mismo modo, que le permite a los servidores públicos encargados de ejecutar las políticas gubernamentales, contar con directrices claras que orienten el cumplimiento de sus funciones en la dirección de satisfacer los fines del Estado Social de Derecho³⁴⁶.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Con el tema descentralización consagrado en el artículo 1° C.N, han surgido preocupaciones por entender directamente en los entes

³⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-652-15.

³⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-652-15.

territoriales y a través de las Asambleas, Concejos Municipales o Distritales y las Juntas Administradores Locales, por los Diputados, Concejales y Ediles, las necesidades básicas insatisfechas relacionada con la solución de los problemas originados en la pobreza masiva, la cual aumenta a pesar de las inversiones que realizan los entes subnacionales en sus respectivos territorios.

La solución de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), debe tener una opción preponderante en la elaboración de los planes de desarrollo local y por ende un sitio en el Plan General. La pobreza crece y frente a esta dramática situación debe surgir un plan estratégico de crecimiento económico que otorgue prelación a la redistribución de los recursos, al pleno empleo y a la formulación de políticas de desarrollo local con asistencia a los sectores más deprimidos y marginados de la sociedad.

No hay en este campo propuesta alguna que pueda hacerse desconociendo las NBI, entendiendo que las necesidades básicas lo son también no materiales como: la participación comunitaria, la libertad, la dignidad, el derecho a la información y la tutela de los derechos fundamentales, hoy conculcados y menospreciados por la denominada modernización del Estado que va en contravía de los más preciados intereses sociales. En los entes territoriales no hay vivienda suficiente, ni adecuada alimentación para la población o el necesario equipamiento, el vestuario y los servicios públicos como agua potable, alcantarillado, teléfono, transporte, energía, salud y educación.

Si bien es cierto que el concepto de NBI es universal, conviene estudiar en detalle y no improvisar en la determinación de los componentes específicos y particulares de cada ente. Llama la atención especialmente este aspecto, por cuanto esos componentes varían con el nivel de desarrollo y las condiciones físicas, culturales y sociales e incluso poblaciones de cada territorio. El Plan de Desarrollo debe

tener en cuenta el crecimiento y mayor cobertura indispensable de necesidades básicas, de manera que se pueda enfrentar el dinámico desarrollo de la población.

En este orden de ideas, deben contemplarse los siguientes puntos en el diseño de una estrategia de acción, en la lucha por resolver las Necesidades Básicas Insatisfechas.

- Crecimiento económico.
- Distribución de recursos y tecnología.
- Comercio formal e informal.
- Ingreso mínimo por habitante.
- Satisfacción de necesidades básicas en servicios públicos y asistenciales.
- Participación comunitaria.
- Acción coordinada y coherente que concatenen las diferentes estrategias contra la marginalidad y la pobreza.

