

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Facultad de Derecho

“La Planeación Económica en Colombia: Análisis Comparado y Jurisprudencial”

Monografía realizada por:
Julia Elena Uribe Eastman
Código 199622698

Investigación Dirigida por:
Dr. Gustavo Morales Cobo

Bogotá, Julio 30 de 2003

INDICE

I.	<i>Introducción</i>	4
II.	<i>La planeación en los regímenes jurídicos modernos</i>	10
	1. <i>Introducción</i>	<i>10</i>
	2. <i>De los diferentes tipos de planeación y de planes</i>	<i>11</i>
	3. <i>Del surgimiento y evolución de la planificación para el desarrollo</i>	<i>13</i>
	4. <i>De la Planeación Europea</i>	<i>19</i>
	4.1 <i>Francia</i>	<i>19</i>
	4.2 <i>Reino Unido</i>	<i>37</i>
	4.3 <i>Alemania</i>	<i>44</i>
	5. <i>De la Planeación en Norteamérica</i>	<i>52</i>
	5.1 <i>Estados Unidos</i>	<i>52</i>
	5.2 <i>México</i>	<i>72</i>
III.	<i>Plan Nacional de Desarrollo: Su evolución jurisprudencial en Colombia</i>	98
	1. <i>Introducción</i>	<i>98</i>
	2. <i>Acerca de la Jurisprudencia en esta materia</i>	<i>99</i>
	3. <i>Debate alrededor del Plan Nacional de Desarrollo</i>	<i>101</i>
	4. <i>Plan Nacional de Desarrollo: Su evolución dentro de la Jurisprudencia Constitucional</i>	<i>104</i>
IV.	<i>Plan Nacional 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, Gobierno Álvaro Uribe Vélez</i>	171
V.	<i>Anexos:</i>	180
	▪ <i>Anexo 1: Cuadro Comparativo Constitución 1886 – Constitución 1991</i>	<i>180</i>

VI.	<i>Conclusiones</i>	185
VII.	<i>Bibliografía</i>	191

I. INTRODUCCIÓN

La *planeación* o *planificación* ha tomado a través de los años muchos significados diferentes. No obstante, existe un punto de convergencia entre estos diversos planteamientos, el cual acepta que ésta sea entendida como un método organizado, integral y continuo para llegar a la consecución de ciertos objetivos. Este principio planificador ha sido utilizado por las naciones para lograr diferentes fines; De igual manera, ha sido enmarcado bajo distintos enfoques y en esta medida se ha logrado desarrollar tanto dentro de sistemas capitalistas, socialistas, democráticos, como en los demás esquemas político-económicos existentes.

La planeación ha sido a su vez un instrumento utilizado para responder a situaciones diversas tales como una crisis económica, tiempos de guerra, la búsqueda de mejorías sociales, la paz, inestabilidad política, etc. Así, este concepto ha sido concebido como parte esencial dentro de la evolución histórica de las naciones y se conforma aun hoy en día en la base para la toma de muchas decisiones en todos los campos interestatales.

La importancia de la planificación, importancia que se quiere presentar en esta monografía como un fenómeno latente en la gran mayoría de países, se observa como una herramienta clave para el desarrollo de éstos o en el caso de los países industrializados, como la clave del mejor manejo de su riqueza y el crecimiento de

sus economías y condiciones sociales. En otras palabras, como propósito de este escrito se tiene el recalcar la relevancia de esta materia, mostrándolo como un proceso de racionalización mediante el cual las naciones llevan a cabo un análisis de la situación que se vive en su sistema y a partir de éste orientan sus esfuerzos para la consecución de estos objetivos consignados en un plan, y que en últimas se convierte en la base para conducir sus países hacia políticas y proyectos coordinadas y coherentes con sus necesidades.

Los diferentes matices o direcciones otorgadas a la planificación son muchos. Entre ellos se tienen la planificación social, la política, la económica, la de estabilización y la planificación para el desarrollo, materia principal de esta monografía.

Puede decirse que la planeación para el desarrollo ha tenido como objetivo principal la aceleración en el ritmo de crecimiento económico y social. Ésta, aunque vino a hacer su aparición no hace muchos años en el panorama mundial, actualmente cuenta con una importancia generalizada. Así las cosas, hoy en día se observa como se ha extendido tanto a las naciones mas avanzadas -Francia, Alemania y el Reino Unido-, como a aquellas en vía de desarrollo como México, Colombia, Argentina, etc.

Cada país sin embargo, cuenta con características especiales como se mencionaba anteriormente. Estas diferencias no se representan simplemente en la formulación

de un plan, sino además en la posible aplicación que a éste se le dé, y responden a las circunstancias únicas que se viven en cada nación, a los factores relacionados con sus valores e instituciones políticas, económicas y sociales, así como a la etapa de desarrollo en la que se encuentren. A su vez, los resultados obtenidos en un país usualmente son diferentes de los logrados en otro, esto a pesar que las dos hayan aplicado el mismo procedimiento en su elaboración y ejecución.

Por esta razón, esta monografía busca mostrar como la planeación se trata de una manifestación clara y presente en la evolución histórica mundial, y como, a partir de sus objetivos y direccionamientos, se establece como un instrumento de vital importancia dentro de los sistemas nacionales. Siendo la planificación un proceso utilizado por las diferentes administraciones para lograr la consecución de sus necesidades, no puede ser un hecho ignorado, ni pasado por alto en el desarrollo económico y político. Siendo el estudio de la planificación como fenómeno mundial de gran relevancia, es preciso observar varios países con sus distintos métodos e instituciones, analizar sus procesos de elaboración, y por supuesto, dentro de estos mirar lo que ocurre en nuestro país, Colombia, país que no es ajeno a este movimiento planificador.

La metodología a seguir será entonces: En el primer capítulo, se tratará el desarrollo comparado de la planificación económica, buscando observar por un lado los cambios ocurridos dentro de los diferentes países estudiados en el marco de su evolución histórica, y en segunda instancia los diversos efectos que este

concepto llega a tener dentro del sistema interno y externo de dicho país. Por medio de este acercamiento, se intentará observar las experiencias vividas en cada país y mostrar que a pesar de existir diferencias, se logra percibir que ciertos principios que han surgido en los diversos tipos de planificación (en sociedad de economía mixta, industrializadas o en proceso de desarrollo), han incidido válidamente en otras naciones.

No se trata sin embargo de escoger y establecer un sistema planificador como el ideal o como la clave para la consecución del desarrollo nacional, porque ello sería erróneo, sino más bien de buscar recalcar ciertas características comunes o por el contrario totalmente opuestas, para de ellas extraer las implicaciones obtenidas en cada caso y para encontrar un proceso que lleve a los países a procurar un mejoramiento dentro del ambiente planificador en el cual trabajan.

Esta situación no se da de manera diferente en Colombia. Nuestro país ha tenido una evolución clara en el sistema planificador y ésta ha respondido también a los diferentes factores que han nutrido la historia nacional. El concepto de planeación ha venido adquiriendo direccionamientos diferentes desde la Constitución de 1886, dando su último giro con su consagración en la Carta de 1991. Nuestro caso, como nación no desarrollada, ha contado con características similares a aquellas vividas por los países en nuestras mismas condiciones, pero también cuenta con particularidades extraíbles de economías más avanzadas.

Si bien la evolución histórica no es el enfoque que le hemos querido dar a este escrito para el caso concreto de Colombia, no por ello deja de ser importante intentar situar nuestro sistema planificador como se hace con los demás países y además entrar a analizar sus características más destacables en la actualidad. Es mas, por el contrario, es preciso estudiar la disciplina de la planeación como cuerpo jurídico que se ha venido creando de la conjunción de muchas normas y que ha llegado a hacer parte de la normatividad constitucional nacional (Constitución de 1991).

Así, para el caso colombiano, en el segundo capítulo de esta monografía, se procede a analizar los problemas jurídicos que se derivan de su desarrollo legal. Este estudio se lleva a cabo apoyándonos en la evolución que ha tenido esta figura en esta última década específicamente, teniendo como base la interpretación que la Corte Constitucional ha dado como máximo intérprete de nuestra Constitución en su jurisprudencia.

El análisis detallado de la evolución histórica colombiana no será desarrollado en esta ocasión, sino más bien a partir de lo que tenemos como resultado consagrado en la actual Carta Política, se ha decidido aprovechar el contar como herramienta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para así intentar especificar y recalcar los aspectos más importantes del sistema planificador colombiano, actualmente plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por último, se realizará un estudio de caso, el cual se dirige al estudio del más reciente Plan Nacional de Desarrollo en Colombia “Hacia un Estado Comunitario”, el cual en días pasados fue sancionado como ley de la República después de su procedimiento normal regulado por la Ley Orgánica del Plan, ley que será estudiada con detenimiento dentro del contenido de este escrito. Teniendo la oportunidad de observar este Plan, se analizará brevemente su elaboración, sanción y posibles repercusiones.

De esta manera, a través de los tres capítulos que conforman este escrito, se intentará recoger tanto el movimiento como el debate que gira entorno al tema de planeación. Se mostrará entonces como, desde los primeros intentos planificadores de la posguerra, el tema viene mostrando que pasa de ser una materia meramente teórica para casi convertirse en una ciencia aplicada, y que aun a pesar de los diferentes planteamientos capitalistas y socialistas, demuestra cada día más un terreno común y una importancia grande dentro de los diferentes sistemas político-económicos mundiales.

II. LA PLANEACIÓN EN LOS REGÍMENES JURÍDICOS MODERNOS

Pueden apreciar el consejo de un planificador:
“examina las cosas como son, observa lo que necesita hacerse, estudia los
medios con que cuentas para hacerlo y entonces elabora medidas prácticas para proceder”
-Michael G. Ionides

1. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo principal dar a conocer el desarrollo que la planeación ha tenido en diferentes países del mundo, identificando tanto su contexto teórico como su aplicación práctica en éstos. Partiendo de un recuento histórico en cada sistema político y económico, se busca esclarecer mediante este documento el sistema que hoy en día rige en ellos, presentando sus características más relevantes.

A partir de esta identificación y conceptualización de lo que se ha entendido y se sigue entendiendo como *planeación* en estos países, se busca nutrir aun más el debate alrededor de este importante factor dentro del contexto social y económico de las naciones. La planeación, llevada a la práctica mediante la figura del Plan Nacional de Desarrollo en nuestro país, puede además tomar dichos casos extranjeros como guías para entender el concepto actual, así como para sacar el mayor provecho de las herramientas que se tienen en busca del desarrollo nacional.

Como países a estudiar se tendrán de Europa a Francia, Alemania y al Reino Unido, para Norteamérica a Estados Unidos y México, y para terminar de los países del Cono Sur se analizará Argentina. De cada uno de estos diferentes sistemas, se extraerán los hechos más significativos dentro de su planeación y se indicará el modelo presente de la misma. De esta manera, tras el estudio comparado de los diversos regímenes de la planeación podremos sacar conclusiones académicas así como posiblemente instrumentos para llevar a la práctica.

2. De los diferentes tipos de planeación y de planes

Antes de entrar a analizar los países individualmente considerados es preciso hacer mención de los diferentes tipos de planeación y de planes que se pueden dar en cada país. El doctrinante Pedro Pablo Morcillo, en su libro “La Planeación en Colombia”¹, trae tres criterios bajo los cuales se pueden encajar los países y su respectiva planeación. Dicho autor los divide en tres:

- a. Según la ideología
- b. Por su contenido
- c. De acuerdo a su cobertura

¹ Pedro Pablo Morcillo, *La Planeación en Colombia*, Universidad Piloto de Colombia, Ediciones Jurídicas Ibáñez, Bogotá 2002

Entratándose de ideología, y parafraseando lo dicho en su libro por el autor, tenemos: los planes de economía libre, los de economía concertada y por último los de economía socialista. Los primeros se dan en sistemas económicos y políticos en donde la economía privada prima sobre la pública pero a su vez la pública tiene cierta influencia en el funcionamiento del sistema económico, controlando factores tales como la moneda y el crédito por ejemplo. En esta economía libre “*surgen los planes como expresiones académicas o científicas, de organismos de investigación y de asesoría del gobierno, pero sin ningún carácter obligatorio, sino meramente indicativo, con objetivos de corto, mediano y largo plazo (...)*”². Dentro de esta sub-categoría encontramos países que serán posteriormente estudiados como Estados Unidos.

Por su parte cuando se habla de economía concertada se tiene, en términos del autor, una concertación entre lo público y lo privado. Partiendo de esta base los planes provienen de un proceso en el que las diferentes fuerzas privadas y del Estado colaboran en su elaboración y traen como resultado la expedición de una ley que debe ser aprobada en el respectivo parlamento. Este es el caso de países tales como Francia, que será profundizado posteriormente, e Italia.

Por último, dentro de este criterio, se tiene a la economía socialista en la cual todo el sistema se congrega en cabeza del Estado y como tal “*Los planes económicos generales son fijados por el organismo central de planificación (...) de carácter*

² Ibídem, Pag. 74

*obligatorio, en que no son propósitos sino instrucciones”*³ . Aquí se sitúa Rusia y otros países miembros de la ex Unión Soviética.

El segundo criterio por su parte habla del contenido. Al observar el estudio de cada país se determinará en cual tipo de plan se circunscribe éste. Entre las categorías tenemos: Planes Económicos, Planes Sociales, Planes Físicos, Planes Político-Administrativos y Planes Integrales como en el caso colombiano.

Para terminar, el criterio de cobertura responde a factores geográficos y temáticos, como lo expresa el doctrinante citado. Así, se tienen los Planes Nacionales de Desarrollo (para todo el país), Planes Regionales, Metropolitanos, Parciales, Locales (De ciudades particulares) y Sectoriales (Temático: Por ejemplo, Plan Nacional de Salud)⁴.

3. Del surgimiento y evolución de la planificación para el desarrollo

El surgimiento del proceso de planificación se puede situar aproximadamente hace treinta y cinco años. Antes de esta fecha, si bien puede considerarse que hubo casos incipientes de planeación, ninguno correspondió a una planificación del desarrollo a largo plazo e instituida como un elemento continuo dentro de su sistema. Este tipo de planificación algo efímera se vio por ejemplo en la antigüedad en civilizaciones como Mesopotamia, India y Egipto entre otros, al

³ *Ibíd.*, Pág. 76

igual que en culturas indígenas como las encontradas en Suramérica y Centroamérica.

Ya en los tiempos modernos la planeación apareció en las colonias y otros territorios dependientes. Casos de ello se ven en las colonias inglesas como Ghana y en las colonias belgas como fue el caso del Congo Belga. En estas se instituyeron planes de desarrollo derivados de los que se estaban planteando en los países colonizadores y proyectos que estos tenían para sus dependientes. Sin embargo, y a pesar de la existencia de éstos planes mencionados, planes de desarrollo encaminados a generar crecimiento económico y desarrollo como tal, solo vinieron a aparecer recientemente⁵.

Con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial el único país planificador fue la Unión Soviética, quien contó con el Primer Plan Quinquenal en 1929. Los dirigentes soviéticos sostenían que se trataba de la base del socialismo y un medio para lograr el desarrollo. Así lo expresaron:

“(El Plan Quinquenal trae) las bases materiales y técnicas del comunismo y los más altos niveles de vida en el mundo mediante el establecimiento de elevados y estables

⁴ *Ibíd*em, Pág. 88 a 91

⁵ Waterson, Albert, *Planificación del Desarrollo: Lecciones de Experiencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, P.36

ritmos de crecimiento y de óptimas interrelaciones en el desarrollo de la economía”

Aclaración fuera de texto⁶

Aunque este ejemplo fue inmediatamente seguido por países como la India y Filipinas, poco después dicho trabajo planificador fue interrumpido por la guerra, tras la cual se dio un cambio esencial en el concepto de planeación. Los países durante la guerra se vieron obligados a asegurar los escasos materiales y recursos, y a dar prioridad a ciertos productos para la producción. Así, unidos bajo condiciones de emergencia, la planificación ayudó para que muchos se mantuvieran de pie durante dicho tiempo de crisis. Al terminar la guerra sobrevino una escasez reinante que obligó a estos países a que conservaran la planificación que habían instaurado durante la guerra.

Veamos como se dieron las primeras raíces de la planeación para el desarrollo en la posguerra y algunos importantes organismos que colaboraron para estatuir y dar la relevancia pertinente al proceso de planificación mundialmente.

EUROPA:

Francia es el primer ejemplo de planificación de reconstrucción y desarrollo mediante un plan de varios años de duración. Tras la guerra, el gobierno francés

⁶ Bor, Mikhail Zakhovich, *The Organization and Practice of National Economic Planning in the Soviet Union of Soviet Socialist Republics*, en: *Planning for Economic Development*, Vol. II, New York, United Nations Publications, 1965, P. 113

se ve inducido a preparar el Primer Plan de Modernización y de Equipo en 1945-46 como único medio para surgir:

“Francia, en 1945, no sólo tenía que restaurar las ruinas de la guerra y reparar los daños del periodo de la Ocupación. Tenía que compensar el retraso que había sufrido en relación con las otras grandes naciones industriales, no solamente durante los años de la guerra, de intensa innovación tecnológica, sino también durante el periodo mas temprano de 1930-1940. modernización o decadencia: ése era el dilema sobre el cual los autores del Primer Plan centraron su proyecto”⁷

Este surgimiento de planes durante el periodo de la posguerra, se generalizó en varios países europeos con el advenimiento del Plan Marshall o Plan de Recuperación Europea en 1948. Dentro de éste, se le exigió a los países que prepararan planes cuatrienales que incluyeran tanto sus recursos como la utilización de los mismos. Estos planes se convirtieron así en las bases de la política de dichos Estados. Tras la finalización del Plan Marshall algunas naciones conservaron sus actividades planificadoras. Así sucedió por ejemplo en Francia y Holanda. Por su parte, aquellos países bajo la influencia del gobierno soviético, continuaron su planificación con base en el modelo ruso.

⁷Massé, Pierre, *French Economic Planning*, French Affairs (New York), No. 127, Ambassade de France, Serve de Presse et d'Information, Dic. 1961, P. 4, en: Waterson, Albert, *Planificación del Desarrollo: Lecciones de Experiencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, P.39

COLONIAS:

En el caso de Gran Bretaña su planificación para el desarrollo después de la guerra se dirigió básicamente al crecimiento de sus colonias. Así, para el año 1945, el Gobierno Inglés promulgó la Ley de Desarrollo y Bienestar Colonial que aumentaba los recursos destinados a las colonias. Para dar efecto a dicha ley, se les exigió la expedición de planes de desarrollo de 10 años a las colonias. Con base en estos planes les serían asignados los recursos.

Así mismo lo hizo Francia aunque bajo un esquema diferente. Al contrario de lo realizado por el Reino Unido que buscaba el crecimiento de sus colonias, Francia tenía como objetivo la creación de una economía imperial de tal manera que las economías de las colonias complementaran la de la Francia continental. Después de la guerra fue preparado un plan de desarrollo para éstas de diez años⁸.

BANCO MUNDIAL:

Muchas naciones se han beneficiado de la acción del Banco Mundial como agencia para la planificación del desarrollo nacional. Dicha agencia, mediante sus informes de recomendación, ha incitado a varios países a llevar a cabo planes de desarrollo, así como a establecer agencias de planificación central para ello;

⁸ Waterson, Albert, *Planificación del Desarrollo: Lecciones de Experiencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, P.41 y 42

Igualmente ha proporcionado herramientas o ha enviado consejeros para entablar programas y proyectos encaminados al crecimiento económico y social.

Se trata así de un organismo que ha dado bases para que los países en Asia, Africa y América Latina dirijan sus esfuerzos y, con ayuda de la planeación para el desarrollo, logren surgir económica y socialmente. Con su asesoría en esta materia ha ayudado a muchos países en su proceso planificador⁹.

DESARROLLO PARA LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS:

Aunque se ha visto hasta ahora que los países que cuentan con una mayor planeación para el desarrollo son aquellos con economías en surgimiento, países que buscan el progreso y la mejoría en la calidad de vida de sus habitantes, los países industrializados a partir de los años 50's también han generado programas de planificación. Este es el caso de Francia y el del Reino Unido. Ya habiendo visto una breve reseña sobre Francia, podemos ver someramente a Gran Bretaña.

En un comienzo, Inglaterra incursionó en su planeación mediante la constitución de una Junta Planificadora Económica. Sin embargo, luego de la publicación de su primer Plan de Cuatro Anos, no se volvieron a publicar mas proyectos de planeación. Esta situación surgió al debate que se dio entre planificar y libertad de empresa, principio sostenido hasta entonces en dicho país. No obstante la política

⁹ *Ibíd*em, P. 44

dio un giro importante cuando las medidas de corto plazo no dieron resultados en términos de producción, estabilidad de precios y demás factores fiscales y monetarios. Así las cosas, los ingleses retomaron a mediados de los años cincuenta su interés por la planificación. Así, resurgió un Consejo Nacional de Desarrollo Económico (1962), el cual estableció diferentes informes con proyecciones a largo plazo. Mas tarde se creó el Ministerio de Asuntos Económicos (1964). Este, trabajó en un Plan Quinquenal e instauró la maquinaria planificadora para Irlanda del Norte y otras seis regiones inglesas.

A pesar que estas dos naciones entraron y se mantuvieron en la planeación, hay dos casos que no han dado pasos para la planificación del desarrollo nacional. Este es el caso de Alemania y de Estados Unidos. En estas naciones, como se verá mas tarde, existen planeaciones de otra clase, tales como la planeación física, sectorial (por ejemplo la del Departamento de Defensa) y la regional. Si bien en Estados Unidos para el año 1933 se estableció una Junta de Planificación nacional, regional y sectorial, esta no logro la cohesión suficiente y como tal, quedó abolida por decisión del Congreso en 1943¹⁰.

¹⁰ *Ibíd*em

4. De la Planeación Europea

4.1 Francia

Para el estudio del procedimiento de elaboración de los proyectos de planeación en Francia es preciso observar las diferentes etapas que los planes sufrieron a través del paso del tiempo, para luego entrar a hablar de las instituciones que conforman el sistema específicamente. Dicho proceso de planeación, como ya se había mencionado anteriormente, surgió en Francia en el periodo de la posguerra, consolidándose plenamente con la elaboración de un plan coherente y que logra trascender en la política económica en el año 1962.

A continuación se hará un recorrido de los diferentes planes, y se explicarán las novedades en ellos propuestos o en su proceso de elaboración. Para empezar, se encuentra el Primer Plan elaborado en el año 1946, y cuya duración fue de cuatro años hasta 1952. Este plan, como origen de la planeación, se dirigió básicamente a resolver los problemas y difíciles situaciones generadas por la guerra, dejando de lado el real debate ideológico o teórico. La planeación nacional pretendía una amplia intervención del Estado en el proceso de recuperación y respondía igualmente a la petición por parte del Plan Marshall de que existiera cierto tipo de planificación para poder llevar a cabo una correcta y equitativa repartición de los recursos.

El primer Plan lleva el nombre de quien para el momento de su elaboración fue nombrado primer Comisario General del Plan en 1946, Jean Monnet. La labor de Monnet se destaca principalmente por conducir dicho proceso no como ente autoritario central sino con la colaboración de las Comisiones de Modernización, las cuales representaban diversos sujetos de la rama industrial y demás sectores de la economía.

Su solución para que dejara de ser un simple plan de corto plazo respecto de una situación del mercado, era redactar no solo un plan con objetivos globales sino con una debida coherencia que realmente incitara la expansión nacional como la de cada sector particularmente:

“La solución propuesta por Monnet fue la de complementar el típico enfoque a corto plazo del industrial francés respecto de la situación del mercado. Y esta concepción no se basaba únicamente en la idea de que un crecimiento podría alcanzarse simplemente mediante el establecimiento de un objetivo global (...). Fue mucho más importante la idea de un programa coherente, que estableciese las posibilidades de expansión para que cada sector de la economía proporcionaría a cada industria la seguridad de que sería capaz de contar con los suministros y demandas necesarias para justificar el ritmo de expansión”¹

En el año 1952, tras este enfoque que agrupaba un grupo variado de sectores de la economía y al centro, surge el Segundo Plan que sigue el planeamiento casi exacto del primero. Los no muy pronunciados cambios fueron básicamente el

campo de ejecución de los objetivos del plan, en este caso pasando de los sectores básicos a la elevación de la productividad.

El Tercer Plan del año 1956 por su parte se puede considerar como el primer gran intento para ejecutar un plan con contenidos integrales y coherentes. Los objetivos fueron calculados mas seriamente teniendo en cuenta que se contaba con mas información y al hecho de lograr el establecimiento de objetivos serios de producción e inversión para todas las ramas industriales. La coyuntura económica, la cual presentó varias dificultades deflacionarias, puso presente el importante problema de armonizar la planeación entre las medidas a corto plazo y las de mediano plazo, y así se proyecto dentro de la planificación¹².

Sin embargo, es el Cuarto Plan francés el que marca un giro de 180 grados al concepto de planeación en dicho país. Para entonces el General De Gaulle junto con su Ministro de Hacienda llamaron la atención alrededor del tema y plantearon que la política económica se debía establecer acorde con los objetivos contenidos en el Plan. Asimismo se busco que el Plan no solo tocara temas meramente económicos, sino que introdujera metas como la inversión social, hasta ahora ignorada dentro del proceso planificador. Otro punto importante fue también la búsqueda de coordinación entre la planeación regional y la planeación nacional.

¹¹ Denton, Geoffrey y otros, *Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*, Siglo Veintiuno Editores S.A, México, 1970, P.72, 73

¹² Denton, Geoffrey y otros, *Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*, Siglo Veintiuno Editores S.A, México, 1970, P. 75

Con estos cambios se logró una formación consistente y que dirigió con mas dinamismo el crecimiento económico.

La elaboración de este plan cumplió el siguiente esquema, esquema que ha venido transformándose, pero que demuestra el carácter democrático que conlleva y su objetivo de generar bases completas para el crecimiento económico con concertación entre lo público y lo privado. Veamos las diferentes etapas de este proceso:

1. El Comisariado del Plan conjuntamente con el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda, prepara un informe con proyecciones económicas:

“La primera etapa de trabajo del Cuarto Plan comenzó en 1959, cuando el Comisariado del Plan, en colaboración con el Servicio de Estudios Económicos y Financieros (SEEF) del Ministerio de Hacienda, preparó una proyección de la economía hasta 1975. El objetivo de este estudio preliminar tan general fue investigar las tendencias a largo plazo de la población, la productividad los módulos de consumo, y del desarrollo técnico, antes de formular estimaciones mas detalladas a mediano plazo para el cuatrienio hasta 1965”¹³.

2. Dicho informe se presenta al Consejo Económico y Social, cuerpo económico oficial donde se hallan representados todos los diferentes grupos de interés de la economía:

¹³ Ibídem, P. 77

“En la primavera de 1960 el estudio inicial del Cuarto Plan fue presentado al Consejo Económico y Social, una especie de parlamento económico oficial en el que se hallan representados todos los principales grupos de presión de la economía. El departamento de Inversión y Planeación del Consejo discutió los proyectos de previsión con los planificadores y recomendó que se escogiera la variante de un ritmo de crecimiento tan cercano como fuera posible al 6% y que se establecieran ciertas prioridades, particularmente un gran aumento en la inversión social. Sobre la base de estas recomendaciones, el gobierno emitió unos lineamientos sobre los objetivos generales más amplios del Plan. Esos objetivos constituían, esencialmente, decisiones políticas acerca del ritmo de crecimiento de la producción, el equilibrio de los pagos internacionales, y la asignación de recursos entre consumo e inversión y entre gasto productivo y de bienestar social”¹⁴.

De acuerdo a las recomendaciones aquí formuladas el Gobierno establece los lineamientos generales que estarán contenidos en el Plan.

3. Con las bases generales, las Comisiones de Modernización, Comisiones que se especializan en las diferentes ramas: industria, sindicatos, expertos, etc., establecen las posibles consecuencias que dicho programa pueda llegar a tener sobre su específico sector:

“Cuando se completen los lineamientos iniciales del Plan, constituyen la base de consulta con las Comisiones de Modernización, las cuales son las responsables por la desagregación de los objetivos globales. Cada comisión, que incluye las industriales, representantes sindicales, servidores públicos y expertos independientes, es responsable de una rama o

sector específico de la economía, y se le requiere que presente un informe, cuando sea posible de manera cuantitativa, de las consecuencias del Plan para su sector, de los problemas que es probable que se encuentren y de las medidas que serán necesarias para asegurar que el sector cumpla con su parte en el Plan”¹⁵.

4. Entre los planificadores y las Comisiones se contrastan las propuestas iniciales con las dadas por las comisiones, y se redacta el proyecto final del Plan:

Cuando las comisiones han terminado su trabajo, sus informes se conectan con el proyecto de programa originalmente preparado por los planificadores y se establece una síntesis final, después de muchas consultas, tanto formales como informales, entre los planificadores y las Comisiones, que forma la base para el proyecto final del Plan. La tarea de planificación se confía a cinco Comisiones “horizontales” (...). Cada una de estas Comisiones tiene la tarea de asegurar que la suma de los datos suministrados por las Comisiones “verticales” sea compatible con los parámetros globales del Plan. Pueden hacerse, y de hecho se hacen, modificaciones importantes en esta etapa y es en el diálogo con las distintas comisiones cuando el Comisariado del Plan frecuentemente desempeña su papel mas importante, actuando como centro de comunicaciones y cámara de compensación.¹⁶

El Comisariado para el Plan cumple una función destacada en esta etapa del proceso como recopiladora de información y como ente capaz de llegar a consensos y establecer puntos comunes y contradictorios; podría decirse que cumple una especie de mediación central dentro del proceso.

¹⁴ *Ibíd*em, P. 78

¹⁵ *Ibíd*em, P. 79

5. El documento que contiene las conclusiones hasta este momento, es enviado ahora al Consejo Superior del Plan, corporación que cuenta con el Primer Ministro e incluye a los representantes de los grupos de presión involucrados. Este Consejo tiene dos funciones principales: recomendar modificaciones si considera que no podrá cumplirse con los objetivos y luego, vigilar la correcta ejecución del Plan:

“Después que la síntesis general se termina, es enviada al Consejo Superior del Plan, cuyo presidente es el Primer Ministro y que incluye representantes de los principales grupos de presión. Su tarea es vigilar la ejecución del Plan y recomendar cambios o correcciones si parece improbable que se alcancen los objetivos originales. Entonces, el Plan es sometido de nuevo al Consejo Económico Social y es en este foro donde tiene lugar el mejor debate”.¹⁷

6. Tras su paso por el Consejo Superior del Plan, el programa es sometido nuevamente al Consejo Económico y Social, quienes en una anterior etapa habían dado recomendaciones para determinar los lineamientos generales.
7. Por último el Plan es presentado al Parlamento como Proyecto de Ley, donde debe ser aprobado:

“El último paso es la presentación al Parlamento (...). El Plan se presenta a la Asamblea Nacional bajo la forma de un proyecto de ley con dos objetivos: “marco para los programas

¹⁶ *Ibíd*em, P. 80

¹⁷ *Ibíd*em, P. 81

de inversión, e instrumento de orientación de la expansión económica y el progreso social”.

18

Tal como fue descrito se desarrolla la elaboración del Plan Nacional en Francia y el esquema seguido por el Quinto Plan. Sin embargo, en este se dio el último giro significativo que estableció el Plan Nacional Concertado de Francia y con el cual ha contado este país desde entonces cada cuatro años. Dicho cambio mostró simplemente la intención de hacer de este proceso un programa analítico y que tuviera en cuenta las proyecciones a largo plazo. Así las cosas, el primer informe del Comisariado del Plan contó con un mayor esfuerzo y tomo en cuenta los cambios demográficos, sociales, económicos, etc en su país para entrar a dar soluciones a través de las medidas del Plan.

Tras estudiar la evolución histórica, de la cual se deriva lo que hoy en día se tiene como Plan Nacional de Desarrollo en Francia, así como las entidades u organismos que conforman este proceso planificador, observemos brevemente el papel de cada una de éstas en orden cronológico a como aparecen dentro de la estructura institucional de la *planeación* anteriormente descrita.

Tenemos entonces:

- I. Comisariado del Plan
- II. Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda

¹⁸ *Ibíd*em, P. 82

- III. Consejo Económico y Social
- IV. Comisiones Horizontales
- V. Comisiones Verticales
- VI. Consejo Superior del Plan
- VII. nuevamente al Consejo Económico y Social
- VIII. Parlamento

Veamos cada una de estas instituciones brevemente:

I. Comisariado del Plan

El Comisariado del Plan fue instaurado por decreto en el año 1946. A pesar de su pequeñez en cuanto a miembros que lo conforman ha tenido desde entonces un papel central en el proceso de planeación francés. En un comienzo se trató de una rama de la Oficina del Primer Ministro. Años después pasó por el Ministerio de Finanzas y Relaciones Económicas y en 1959 volvió a ser parte de la Oficina del Primer Ministro donde había iniciado originariamente, esto por el interés expresado por el Presidente en hacer parte de la programación del desarrollo de su país. A partir de este momento, el Comisario le reportaba directamente a éste sobre el proceso seguido.

Al principio su función estaba encaminada a ser el órgano clave de coordinación en la política económica gubernamental. Dos años después de su creación,

mediante decreto, se amplió esta tarea y se le atribuyó ser la cabeza de delegación del Gobierno ante los departamentos ministeriales en todo aquello relacionado con el Plan. Así se constituyó en responsable de todos los sectores de la economía, circunscrito dentro de un balance global y a largo plazo de la economía.

Concretamente, el Comisariado es el encargado de la redacción y la ejecución del plan. En la etapa de la redacción, el Comisariado debe preparar el trabajo de las diferentes comisiones y coordinar sus actividades dentro del esqueleto de instrucciones dadas por el Gobierno al Comisariado. A su vez, es el encargado de redactar el primer borrador del Plan, el cual después surtirá todas las etapas hasta llegar a su aprobación en el Parlamento. El Comisariado además debe seguir la ejecución del plan y está encargado para ello de preparar un reporte anual.

El Comisario, cabe decir, que se trata de un personaje de gran trascendencia en la vida económica y política nacional. Aunque ejerce un cargo de menor rango a los ministros, puede considerarse el cargo civil mas destacado. Esa relevancia puede sustraerse de su participación como miembro en el Consejo Nacional de Crédito (máxima autoridad crediticia), en la junta directiva del Fondo Económico y Social para el desarrollo y sus comités, sus apariciones en el Parlamento, la Asamblea nacional y sus relaciones directas con el Presidente de la República¹⁹.

II. Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda

a) Ministerio de Finanzas (Hacienda):

Para empezar es importante explicar someramente las funciones del Ministerio de Finanzas y Relaciones Económicas Francés, del cual hace parte el Servicios de Estudios Económicos y Financieros, de ahora en adelante SEEF.

Este ministerio, que hace parte del Sector Público, tiene como responsabilidad la preparación del Presupuesto, la materia tributaria y de aduanas, el manejo de la deuda pública, el aseguramiento de las actividades estatales y las relaciones exteriores financieras.

Su rol específico en el proceso del Plan Nacional se da mediante dos estamentos:

La Dirección del Presupuesto, y la Dirección del Tesoro.

La primera de ellas tiene bajo su cargo dos objetivos principales: La elaboración del Plan Cuatrienal y la elaboración de los presupuestos Anuales. La elaboración del Plan se hace mediante la coordinación con el Comisariado del Plan, siendo el director del Presupuesto un miembro extra-oficial de las Comisiones Planificadoras, tanto verticales como horizontales. Esta función va encaminada a

¹⁹ Hackett, John and Hackett, Anne Marie, *Economic Planning in France*, George Allen & Unwin

asegurar que los diferentes planes no sobrepasen los límites presupuestarios que llevarían a un fracaso rotundo el plan.

Por su parte la realización de los Presupuestos Anuales debe cumplir dos etapas. La primera de ellas se surte en Julio de cada año cuando esta dependencia reporta los rubros a gastar y el tamaño del presupuesto de déficit. En esta primera fase la Dirección del Tesoro presta asesoría en cuanto a problemas financieros. Luego, con base en estas proyecciones y con la ayuda del Comisariado del Plan, quien muestra cuales serán las principales inversiones del periodo, alrededor del mes de Noviembre se culmina el periodo de preparación, tras el cual es sometido al Parlamento para su posterior estudio y aprobación.

Aparte de esta asesoría durante elaboración de los presupuestos anuales, la Dirección del Tesoro cuenta con un papel, aunque menos protagónico que la Dirección del Presupuesto, en la implementación del Plan. Su colaboración principal se da a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social, del cual es su secretaría. Es importante mencionar, que no todas las inversiones están sujetas de ser incluidas al Presupuesto Nacional y por el contrario, muchas de ellas se encuentran como presupuestos anexos o como Cuentas del Tesoro, y de aquí también la importancia de esta Dirección²⁰.

b) SEEF

Ahora, como cuerpo técnico dentro del Ministerio de Finanzas, se encuentra el Servicio de Estudios Económicos y Financieros. Se trata de un grupo que ayuda al desarrollo de la función del Comisariado del Plan, quien ha encargado diferentes funciones a otros organismos, en vez de suplantarlos. Entre ellos se encuentran el SEP, el CREDOR (Centro de Investigación y Documentación) y el INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos), entre otros.

El SEEF tiene dos funciones:

- i. Actúa como fuente de información para el Ministerio de Finanzas y está encargado de publicar toda la información estadística provista por las instituciones financieras.
- ii. Es la encargada de preparar los presupuestos económicos que anualmente deben ser presentadas al Parlamento, presentación paralela con los presupuestos anuales. Este cuerpo redacta dos presupuestos económicos anuales. El primero se debe presentar en Julio y es usado en conjunción con la preparación del presupuesto financiero. La reunión se repite a finales del año y en esta ocasión

²⁰ *Ibíd*em, P. 59 -66

se revisan las cuentas presupuestarias de ese año y se proponen las del siguiente año que entra²¹.

III. Consejo Económico y Social

Este consejo se trata de una institución consultiva, la cual ha ayudado a que la planeación de desarrollo esté basada en pilares mas fuertes de consenso y en consultas que permitan un mayor soporte y proyección de los programas.

Su composición tiene dos criterios diferenciadores: profesión y geografía. Geográficamente reúne representantes de los diferentes departamentos, regiones y de las colonias francesas. Por su parte, si se habla profesionalmente se trata de una reunión de empleados, ingenieros, personales administrativos, profesores, Confederaciones Comerciales, etc, con 175 representantes, Industriales, comerciantes y artesanos con 41 sillas y del gobierno 15 miembros.

Ahora, ¿cual es su papel frente al Plan? Según el Art. 70 de la Constitución de 1958, todos los planes económicos deben ser sometidos a este Consejo. Sin embargo, como se pudo apreciar durante el proceso de elaboración del Cuarto Plan y gracias a una ordenanza emitida a finales de ese mismo año, independientemente de esta función este cuerpo puede también tomar parte de las

²¹ *Ibíd*em, P. 104 -108

discusiones para la redacción del documento antes de que llegue a sus manos el documento final.

Su trabajo práctico es llevado a cabo por intermedio de sus “Secciones”. De éstas, la encargada de la síntesis dentro del trabajo del Plan es la Sección de Inversión y Planeación. Cada sección está encargada de responder a ciertas preguntas que son formuladas por la Asamblea General y que tienen que ver sobre su materia particular. Se trata de conceptos que son debatidos, debates en los cuales puede estar presente el gobierno directamente, y que luego de ser votados son publicados en la Gaceta Oficial. Sirven meramente como consulta y como base para pedir modificaciones al Plan inicialmente formulado²².

IV. Comisiones Horizontales y Verticales

Se dice que la unión entre el Comisariado del Plan y el Sector Privado es llevada a cabo por las Comisiones de Planeación. Estas Comisiones, a partir de 1962, se reúnen cada año y su estructura es tripartita: Empleados, Trabajadores y Civiles.

Las Comisiones son de dos tipos: Verticales y Horizontales. Las Comisiones Verticales se especializan en diferentes sectores (por ejemplo Educación, Salud Pública, Cultura, etc.), mientras que las Horizontales por su parte tratan materias

²² *Ibíd*em, P. 53 - 56

mas amplias tales como la economía, las finanzas, la productividad o la planeación regional.

Su función básicamente es la de dar un concepto de los posibles efectos del Plan en su sector y a su vez de mostrar proyecciones de los mismos durante la vigencia del Programa²³. A partir de sus recomendaciones el Gobierno finalizará el establecimiento de los lineamientos generales del Plan.

V. Consejo Superior del Plan

Este Consejo, al igual que el Consejo Económico y Social, es un cuerpo consultivo dentro del proceso planificador. Si bien en los años anteriores a 1961, fue un ente que no logró gran incidencia dentro del mismo, tras su reaparición para tomar parte dentro del Cuarto Plan, cuenta con las siguientes funciones dentro del plan:

- Redacción: Durante ésta debe alistar un reporte antes de la última versión del plan que debe someter al Gobierno y al Consejo Económico y Social.
- Ejecución: Está llamado a examinar la ejecución del plan cada año y a preparar un reporte que compare los objetivos y prioridades iniciales con lo realmente conseguido o iniciado.

²³ *Ibíd*em, P. 45 - 48

VI. Parlamento

Sobre esta corporación cabe destacar varios puntos:

1. El primero de ellos se refiere a la sanción como ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por un lado es curioso observar como el articulado del Plan no es incluido en la ley sino que viene añadido a éste como un anexo. Esto sin embargo tiene una razón, expresada claramente por el Primer Ministro que para el momento del cuarto Plan estaba gobernando, y que muestra al Plan si bien como una ley, no como un documento coercitivo y vinculante:

“(...) el plan no tiene valor imperativo correctamente hablando. No se trata de un documento presupuestal sino una combinación de objetivos, opciones y metas que el Gobierno establece para implementar o para reaccionar, y para lo cual éste toma todas las medidas posibles para lograrlo. Sin embargo, es bastante claro que el plan puede llegar a ser cumplido: algunas veces en mayor medida, otras en cambio en menor, según las experiencias en el pasado lo han demostrado. Así, esta es la razón para la existencia de los reportes anuales que deben ser enviados al Parlamento de acuerdo a los términos de la ley borrador o inicialmente redactada”(Traducción propia)²⁴

²⁴“(...) the plan has no imperative value correctly speaking. It is not a budget document but combinations of objectives, options and goals which the Government sets out to implement or to react, and it undertakes to do everything possible for that. But it is quite clear that the execution of the Plan can be upset: sometimes we may ahead of, sometimes behind, the Plan, as experience in the past proves. And this is the reason for the annual reports which will be sent to Parliament according to the terms of the draft law Debates Senado República de Francia, Julio 12 de 1962, P. 927, en: *Ibíd*em, P. 195

2. Pueden debatir sobre el contenido del Plan y hasta el momento se marca una mayor controversia en aspectos como el social, desarrollo regional y sectores específicos como la agricultura.

3. El Parlamento está en capacidad de introducir cambios en el texto final. Por esto razón, se ha venido dejando claro por los Primeros Ministros que el texto presentado debe ser lo mas general posible, algo así como una carta de navegación, que no requiera que cada día se le agregue algo nuevo y termine siendo una enciclopedia de varios volúmenes. Así lo expresó en otro debate del Senado el Primer Ministro de entonces:

*“(...) se trata de una ley que abarque aspectos generales y no, una que cuente con 5 oraciones para empezar y que, de reforma en reforma, termine llenando varios volúmenes (Traducción propia)”*²⁵

De esta manera, se han abarcado los puntos principales de la planeación en Francia y se ha observado como se trata de un proceso básicamente que busca el consenso y que cuenta con la colaboración de muchos sectores y grupos de la vida nacional, agrupaciones que ayudan a la redacción del Proyecto en conjunción con todas las entidades gubernamentales, consultivas y técnicas que conforman la totalidad del sistema. Pueden destacarse tres puntos principales del proceso para concluir:

²⁵ ” *it will be a general draft law and not one which will have five lines to begin with and, from amendment to another, will end by filling to volumes.* Ibídem, P. 203

- a) El Plan tiene origen gubernamental. Inicia con el informe de proyecciones entregado por el Comisario del Plan conjuntamente con el Ministerio de Hacienda.
- b) Se trata de un proceso democrático que involucra diferentes grupos de presión de la economía quienes dan recomendaciones y complementan lo propuesto por el Consejo Económico y Social, dando las bases para que el Gobierno formule los lineamientos generales.
- c) Refleja el sistema de economía concertada buscando un consenso entre lo público y lo privado
- d) Tiene carácter de ley y debe ser aprobado por el Parlamento. No por ello tiene carácter vinculante u obligatorio, sino es tomado como una recopilación de recomendaciones por las cuales se debe trabajar en la mayor medida.

4.2 Reino Unido

Al igual que Francia, Gran Bretaña adoptó después de la Segunda Guerra Mundial un sistema planificador centralizado en donde se incrementó la intervención estatal de manera similar a lo que se llevaba a cabo en las naciones socialistas de entonces. Así, las leyes del mercado fueron suplantadas en la posguerra por medidas de planificación que controlaban e intentaban manejar correctamente los escasos recursos y bienes que se tenían en ese momento.

Las medidas tomadas estaban encaminadas a evitar a toda costa el colapso de la economía nacional, y buscaban dar una distribución y manejo razonable a los recursos existentes. La planeación se guió de esta manera bajo estrictos controles de importaciones y exportaciones, de racionamiento de ciertos bienes de consumo, controles de mano de obra, etc.

Sin embargo, estas medidas anteriores no fueron tomadas de manera aislada. Además de estos controles se intentó aumentar el ritmo de crecimiento de la producción, y para ello se intentaron implementar programas de otros países como Estados Unidos, así como de establecer Consejos de Desarrollo de las diferentes ramas industriales.

A pesar de los grandes esfuerzos consignados en la planificación, las medidas fueron llamadas al fracaso. La razón principal giró entorno al ambiente allí vivido, ya que durante los años cincuenta, periodo de grandes disputas políticas alrededor de la nacionalización, se presentaron las mas grandes pugnas entre los incipientes deseos planificadores y el restablecimiento de la economía del *laissez-faire*, o “dejar hacer, dejar pasar”.

Así las cosas, el apoyo a la intervención estatal fue perdiendo fuerza y el desarrollo de la economía se dejó en manos del mercado y de la empresa. El

Estado ahora era llamado básicamente a mantener condiciones básicas como el empleo y la estabilidad de precios.

Además de estas tensiones política hacia finales de los años cuarenta la situación se hizo menos crítica y en este entendido estas medidas fueron desmanteladas poco a poco. Para el año 1954 la planificación implementada hasta ahora, calificada como altamente impopular para entonces, desapareció del escenario de Gran Bretaña.

Los años cincuenta transcurrieron pues sin una fuerte intervención estatal y sin la presencia de reformas o planeación en materia económica. No obstante esto, a finales de esta década la economía británica percata que países cercanos, que habían estado en las mismas circunstancias que él tras la guerra, para entonces estaban en mejores condiciones. Así, los académicos, los industriales y finalmente el gobierno mismo cambiaron de opinión y aceptaron la necesidad de una mayor intervención del Estado²⁶.

La economía estaba muy decaída nuevamente, por lo cual, en 1961 se toma un segundo intento que llamaba a la planificación para atacar el problema. Esta nueva actitud estaba basada en una visión a largo plazo y era una rebelión contra la técnica de la administración de las décadas anteriores de fijar la planificación hacia medidas de corto plazo. Así pues, se propone reunir un grupo de consulta y

²⁶ Denton, Forsyth , McLennan, Op.cit, P. 100-102

previsión que buscara la mejor coordinación de medidas y planes, agrupación que toma el nombre de “Consejo Nacional de Desarrollo Económico”²⁷.

Este Consejo fue integrado por miembros de la Confederación de Sindicatos, la empresa privada, los ministerios relacionados con las diversas medidas económicas, la industria nacionalizada y todos los demás organismos interesados. Sus objetivos principales en principio fueron la aceleración del crecimiento del producto nacional y del producto nacional per cápita, y en esta medida para el año de 1962-1963 se redactó el primer programa nacional de Gran Bretaña. Este plan fue logrado como trabajo de este Consejo y además con el apoyo de casi veinte Comités de Desarrollo Económico, los cuales se encargaban de su área concretamente para examinar su rama y formular informes y recomendaciones al respecto.

El Plan Nacional recogió así las estimaciones de todas las ramas y a partir de ellas se predijo lo que seguidamente iba a conseguir el Reino Unido en materia de crecimiento.

Sin embargo, si bien este Consejo reunía todos los sectores que comprometían a la planeación económica, no se trataba de una entidad gubernamental y como tal contaba con una posición marginal dentro de la maquinaria de la administración. La situación contaba con cuatro factores principales: “*su posición indefinida en la*

²⁷Shonfield, Andrew, *El Capitalismo Moderno: El cambio de equilibrio entre lo público y lo*

estructura gubernamental; las incertidumbres sobre el personal; la especulación acerca del futuro de la organización bajo un gobierno laborista o conservador, y la creciente crisis económica”²⁸. Así las cosas, con el regreso del partido laborista en 1964, se hicieron algunos cambios en esta institución.

El nuevo gobierno decidió entonces incorporar esta organización de planeación económica al aparato gubernamental. Así las cosas, el gobierno estableció el Departamento de Asuntos Económicos que reunió:

- a) Al antiguo Consejo Nacional de Desarrollo Económico menos su sección industrial y económica que siguieron independientes
- b) La mayor parte de las secciones de la Tesorería: Cabe aclarar que la Tesorería tenía responsabilidad en materia de control financiero y de política económica. Las secciones que pasaron al nuevo organismo eran las relacionadas con la segunda función.

¿Porque no pasaron todas las secciones a hacer parte de esta nueva institución gubernamental? La respuesta básicamente fue la clara intención de seguir contando con un foro de discusión en los cuales tuvieran interés las empresas, los sindicatos, etc, importante medio para seguir el consenso hasta ahora logrado. Por su parte la primera función encomendada al nuevo Departamento fue la formulación del segundo plan que reemplazaría el del Consejo de 1962-1966.

Este programa se basó ahora en las tareas asignadas al Departamento, las cuales fueron: “1. Manejo de los recursos de la nación, no con base en estimaciones sino en entradas reales del fisco; 2. Dirección de las finanzas con base en dinero contante y sonante; 3. Concepción del sector público, no como una entelequia sino fundamentado en los gastos de los fondos de los organismos públicos”²⁹, y dio a entender que la planeación económica más que dejarse llevar por los eventos económicos se trata de dirigir estos y que se requiere un sano principio de planeación del gasto, ideas conservadas hasta el presente.

No obstante la existencia de estos dos planes hasta ahora mencionados, no se encuentra en la historia del Reino Unido la formulación de planes nacionales de desarrollo, encaminados a responder a problemas económicos y sociales. La planeación en el Reino Unido ha sido opuesta a la francesa y más cercana a la de los Estados Unidos, como más adelante estudiaremos, en el sentido que si bien no cuentan con planeación a nivel nacional si la tienen a nivel local. Ejemplo de ello se dispuso por ejemplo en 1947 cuando se dictó el *Town and Country Act*, el cual reguló el desarrollo urbano y rural, y adoptó medidas de tenencia de tierras, crecimiento de ciudades y aplicación de códigos urbanísticos.

Podemos concluir entonces que el Reino Unido:

²⁸ Denton, Forsyth and MacLennan, Op. cit, P. 111

1. Cuenta con una posición intermedia entre el liberalismo económico y el socialismo, hoy en día mas llamado laborismo por Tony Blair, y como tal, ha pasado de un sistema liberal planteado en un comienzo a un mayor intervencionismo estatal. Esto sin embargo, no es mas mermado que en Francia, ya que el Estado inglés es mas cauteloso de no intervenir en asuntos que pueden ser manejados propiamente por privados y guarda reservas considerando que el Estado debe en principio vigilar mas que intervenir, haciéndolo en casos en que así lo requieran las circunstancias. El Estado se viene debatiendo de cuando debe intervenir.
2. Mas que planes de desarrollo, el Reino Unido ha llevado a cabo planes económicos y éstos han sido complementados con medidas varias como son la reforma fiscal, restricciones monetarias en búsqueda de inversiones productivas y de las exportaciones, creación de una Junta de Precios e Ingresos, Ley de Pagos, entre otras.
3. Los planes actuales hasta ahora llevados a cabo, han tenido como objetivo principal el mejoramiento constante de la productividad y la elevación de la tasa de crecimiento económico.
4. El enfoque de la planeación para el desarrollo se da mas a nivel local que a nivel nacional.

²⁹ Morcillo, Pedro Pablo, Op. Cit, P. 40

4.3 Alemania

Como se ha venido observando, cada país cuenta con un sistema de planificación de acuerdo a las necesidades que dicha nación tenga y a los problemas que desee atacar. Según lo han expresado varios doctrinantes y estudiando la historia de la República Federal Alemana, ésta junto con los Estados Unidos, se consideran talvez entre las naciones mas industrializadas como los países que menos pasos han dado hacia la planificación del desarrollo nacional³⁰. No obstante, este país no es totalmente ajeno a la planificación; Por el contrario, se observa, como se va a estudiar a continuación, que cuenta con un sistema de planificación regional en muchos estados federados, y Planes Sectoriales liderados por los ministerios a cargo de la materia.

Veamos para empezar la incipiente intervención del Estado en la dirección de la política económica, para pasar luego a profundizar en la planeación regional que es lo mas destacable dentro de este país hablando particularmente del tema de *planeación*.

La situación de posguerra en Alemania se vivió de manera diferente a la que acabamos de observar en Francia e Inglaterra. Para el año de 1948, Alemania volvió a tener en sus manos el manejo de la política económica. La situación

³⁰ Waterson, Op. Cit., P. 46

actual si bien tenía varios factores en su contra, contaba también con muchas circunstancias favorecedoras para su Nación.

Entre los ingredientes negativos tenían por ejemplo, la llegada de un sinnúmero de refugiados a su territorio, la pérdida de muchas regiones que antes le proveían alimentos, su capacidad industrial había sido casi en su totalidad desmantelada, se encontraba en una situación poco competitiva con controles de precios, de la producción y de las importaciones, y además existía exceso de divisas en el mercado, lo que hacía insostenible el sistema bancario que básicamente tenía obstaculizado a la economía.

Sin embargo todas estos sucesos no opacaron del todo las circunstancias positivas, las cuales mostraban un país pujante y listo para resurgir. Entre estas se encuentran 4 eventos principalmente:

- I. Si bien los refugiados traían problemas, no se puede despreciar su amplia colaboración en el pago de impuestos e igualmente su importancia como fuerza de trabajo lo cual ayudó a mantener los salarios limitados e incitó a la competencia empresarial.
- II. A pesar del desmantelamiento de la industria en el periodo de guerra, la inversión no cesó y puedo observarse que para el año 46 se trataba de un sector ampliamente productivo.

- III. Las inversiones igualmente se dieron en otros sectores donde se preveía la mejoría en productividad y con gran posibilidad de exportación. Este fue el caso de los automotores, la industria química y la maquinaria.
- IV. La inversión de Estados Unidos tuvo un papel principal mediante el Plan Marshall, del cual ya habíamos hablado en el caso de Francia³¹.

¿Pero como dirigir todos estos factores positivos y negativos rápidamente hacia un crecimiento duradero y amplio? La República Federal Alemana diseñó varias políticas que de ahí en adelante fueron desarrolladas. Entre éstas hubo una importante reforma monetaria, se buscó una apertura de mercados, se aplicó una política de la competencia instaurando medidas contra los monopolios y las prácticas restrictivas y se le dio giro a la legislación para dar mayor apoyo al sector empresarial.

¿Pero, puede decirse que estas medidas fueron llevadas a cabo mediante un sistema diseñado de planificación? Los planes, programas y prioridades no eran desconocidos en el sector público alemán, además se diseñaron planes para la agricultura, para la recuperación de carreteras, para la activación del sector de construcción; Sin embargo, nunca se trato de un sistema que buscara de manera conjunta atacar todos los problemas. Por el contrario, a pesar de la planeación

³¹ Denton, Forsyth, MacLennan, Op. cit., P. 40-43

sectorial con que se contaba, estos muchos planes funcionaban separadamente y nunca podrían igualarse a lo que Francia formuló como su Plan Nacional³².

Veamos dos de las medidas tomadas alrededor del año 1963 y que demuestran esta conclusión anterior. Dos instituciones fueron creadas para entonces: por una parte los Planes de Recuperación Europea (ERP) y por otro la conformación de un comité de expertos establecido de ese año:

a) Planes de Recuperación Europea (ERP)

El Fondo para la Recuperación Europea tuvo su origen en la ayuda prestada por los Estados Unidos a la recuperación durante el periodo de la posguerra. Aunque, como vimos en el caso de Francia este apoyo dio paso al inicio de la planeación francesa, en el caso de Alemania la reacción fue distinta ya que fue tomado como un instrumento de soporte mas que como elemento principal para su recuperación. Esto se pensó al respecto:

“Los fondos ERP no son comparables de ninguna manera a los planes franceses. El fondo ERP no se sitúa en el centro de la política económica alemana, sino, mas bien, en uno de sus lados; es una especie de reserva de emergencia que puede ser usada para inyectar fondos de manera rápida y flexible en ciertos puntos clave de la economía donde han surgido dificultades estructurales o problemas sociales”³³

³² *Ibíd*em, P. 63

Tal como fue concebido fue llevado a la práctica. Así, dichos recursos fueron utilizados en forma de donaciones o para inyectar sectores con gran escasez de recursos tales como la minería, el transporte y el sector eléctrico en dicho momento. Sin embargo, cuando la economía tomó vuelo ya para el año 1960, y la efectividad reinaba en el mercado, los fondos pasaron de ser apoyo para las pequeñas y medianas empresas a convertirse en recursos dirigidos a objetivos y prioridades regionales y sociales. A su vez en los años 70's cambiaron nuevamente de objetivo y fueron destinados como ayuda a países en desarrollo y a combatir problemas relacionados con el medio ambiente³⁴.

b) Comité de Expertos para la observación del desarrollo económico (1963)

Por su parte, la tarea de este comité era la de presentar un informe anual que reunía tanto el examen de la situación económica actual como la de un futuro previsible. Este comité estaba conformado por 5 personas independientes, académicos así como de varios grupos de interés. Su función así como requería de un estudio minucioso que contuviera todos los factores económicos y su impacto, no tenía bajo su competencia la de recomendar medidas específicas de la política económica.

Así, citando lo que al respecto expresan los autores Denton, Forsyth y MacLennan, este comité reflejaba tres tendencias:

³³ *Ibíd*em, P.64

“(…) primero una tendencia por parte del gobierno alemán de considerar más científicamente los futuros acontecimientos económicos. Segundo, una tendencia a subrayar el “crecimiento” como un objetivo situado al mismo nivel que los objetivos tradicionales, y, tercero, una respuesta a las presiones a favor de la planeación a mediano plazo que emana de la CEE”³⁵

A pesar de esto, debe precisarse que si bien no fueron parte de una organización sistemática, con la conformación de este comité demostraron un claro interés por tener una previsión global e intentar coordinar sus actividades, intención no despreciable dentro de una nación que venía en crecimiento progresivo económico y social.

Podemos ver entonces como estas dos organizaciones si bien ayudaron a la elaboración de planes económicos o fueron mas bien base para la toma de decisiones, nunca fueron instrumentos de un sistema diseñado integralmente sino por el contrario un esquema de muchos objetivos separadamente. No obstante, como se dijo en la parte introductoria de este sub-capítulo de estudio, Alemania no es del todo ajena al término de planeación y no lo es porque cuenta con una planeación regional que estudiaremos a continuación.

A diferencia del Reino Unido y de Francia, en Alemania como Estado Federado, y siguiendo los lineamientos de su Constitución, la planeación regional corresponde

³⁴ *Ibíd*em, P. 64, 65

directamente a sus Estados conocidos como *Länder*. No por ello debe pensarse que el Gobierno Federal no ha colaborado a emprender esta planeación en lo regional.

Haciendo un breve recorrido histórico podemos encontrar varios planes regionales. El primero de ellos fue formulado en 1951 y su objetivo principal fue el de auxiliar áreas fronterizas y dar mayor apoyo a las regiones mas atrasadas y con menores niveles de vida. El Plan contenía medidas básicamente que atacaba la falta de empleo, la escasez de transporte y la precaria infraestructura. Con estos objetivos se pretendía así como darle crecimiento a estas regiones, la de crear una igualdad que trajera prosperidad nacional.

Otro plan fue el instaurado para el otorgamiento de préstamos, cuya idea era la de entregar recursos a las regiones mas necesitadas con intereses mas bajos. Estos primeros si bien salían de fondos federales, se apoyaron en otros programas regionales como tal, tales como el ERP ya mencionado y la Oficina de Trabajo situada en Nüremberg.

El primer programa regional completo surgió hasta el año 1964, plan que correspondió a la región de Westfalia, la cual hoy en día se sitúa como una de las regiones mas prósperas e industrializadas del país. Por su parte, las demás regiones si bien mostraron algunos signos de dirección hacia la planeación fueron

³⁵ *Ibíd*em, P. 66

desechando este interés ante la capacidad de crecimiento de sus territorios. Este progreso se vio como algo generalizado en toda la República Federal Alemana y tal vez es la razón por la cual desde entonces y actualmente Alemania ha dirigido sus esfuerzos en la planeación del crecimiento mas que del desarrollo.

Así, puede verse que la planeación regional alemana tuvo como objetivo alentar la industrialización de las regiones y cuenta con tres principales características:

“Las principales características de la política regional en Alemania parecen ser la flexibilidad, la administración flexibilizada y la extremada independencia respecto de los incentivos en la forma de condiciones crediticias especiales”³⁶

Como conclusión y viendo la evolución de Alemania tenemos que, habiendo superado los momentos de crisis y llegando a niveles alto de progreso económico y social, esta nación con sus entidades económicas han venido aplicando estrategias para impulsar el crecimiento mas no el desarrollo como tal, pues no lo requieren, y para ello se han valido de instrumentos nacional e internacionales, tales como el mercado común y su participación mayoritaria hoy en día en la Comisión Europea (órgano de la Comunidad Económica Europea). Por su parte, tras la unión de las dos Alemanias, el sistema se ha centrado en el direccionamiento dado desde el final de la Segunda Guerra Mundial bajo la

³⁶ Ibídem, P. 299

Economía Social del Mercado, dejando atrás la economía planificada y el socialismo, con el cual venía evolucionando la parte Demócrata Alemana³⁷.

5. De la Planeación en Norteamérica

5.1 Estados Unidos

Como se comentó anteriormente, según lo han expresado varios doctrinantes y estudiando la historia de los Estados Unidos, éste junto con la República Federal Alemana, se consideran talvez entre las naciones mas industrializadas como los países que han recorrido menos camino hacia el nuevo orden planificador del desarrollo nacional³⁸. La cuestión a estudiar aquí, es si esta apatía hacia la planeación se debe a las circunstancias especiales con las que cuenta este país, como son su mayor riqueza frente a los demás países y su no necesidad de reformarse como la que tenía la Europa Occidental, o si hay algún impedimento mas asentado en la tradición y costumbres norteamericanas que nos les permite dar este paso que han venido dando los demás países del hemisferio.

Siendo este el planteamiento del cual se parte para el caso Estadounidense, en un principio se hará un breve recuento histórico para mostrar las medidas tomadas en los Estados Unidos, medidas que han sido consideradas “planeación nacional”, para luego intentar sintetizar las razones por las cuales la planeación del desarrollo

³⁷ Pedro Pablo Morcillo, Op. Cit., P. 37

no ha tomado vuelo dentro de este país. Por último, es importante dar un pequeño vistazo a la planeación regional, la cual sin duda si ha tenido un gran auge en dicho país y la cual ha contando con avances interesantes.

El historiador J.W. Hurst da su versión de la evolución del poder económico público en los Estados Unidos hasta los años treinta, diciendo:

*“Durante las tres cuartas partes del siglo XIX usamos una ley para ayudar a determinar prioridades entre usos competitivos de nuestro escaso capital de trabajo; enseguida vino un interludio que duró hasta los primeros años del presente siglo, durante el cual el poder de los negocios privados fue inflado de manera no natural a costa de la autoridad pública; posteriormente, vino un movimiento familiar de péndulo en la política durante el siglo veinte que revirtió el movimiento. La depresión de los años treinta fortaleció enormemente, pero no inició, esta oscilación de regreso hacia el uso promocional de las finanzas públicas”*³⁹

Luego Schlesinger complementa lo dicho, ahora para el siglo XX:

“Lentamente la tradición liberal fue reconstruida...el progresismo hamiltoniano de Teodoro Roosevelt introdujo un periodo de gobierno energético. Woodrow Wilson entendió aún mas claramente la necesidad del vigor ejecutivo y de la acción gubernamental. Franklin D. Roosevelt llevó a cabo estas tendencias en forma más

³⁸ Waterson, Op. Cit., P. 46

³⁹ Hurst, J.W, *Law and Conditions of Freedom*, Madison, Wisconsin UP, 1956, P. 53

decisiva que Wilson, y el Nuevo Trato alcanzó la emancipación del liberalismo respecto de la modalidad del mito jeffersoniano”⁴⁰

¿Pero que quería decir esto? ¿Estaba llamado el Estado a intervenir o seguirían reinando las leyes del mercado como hasta ahora lo habían hecho? La depresión de los años treinta sin duda tuvo una gran incidencia ideológica que llamaba al intervencionismo del Estado para controlar factores tales como la mano de obra y la redistribución de la renta, buscando aumentar el desarrollo de los medios de producción. Así, empezaba a rondar la idea de una regulación general de la economía por parte del Estado pero sin olvidar que las decisiones concretas seguían estando en cabeza de la empresa privada.

Los acontecimientos mundiales parecían estar influyendo a los Estados Unidos cada vez mas hacia un Estado no espectador sino mas intervencionista. Como se observa de la evolución, si bien en un principio el liberalismo reinaba, a partir de Teodoro Roosevelt se empezaba a dar un giro hacia la acción gubernamental. Fue sin embargo, con Franklin D. Roosevelt y su política del New Deal o Nuevo Trato donde se inicia un verdadero intento de intervención, en un país donde hasta comienzos del siglo XIX se rechazaba cualquier forma de gobierno paternalista y se defendía el principio de la libre empresa como la mayor ley de la economía.

⁴⁰ Schlesinger, Arthur Jr., *The Age of Jackson*, en Shonfield, Andrew, “Capitalismo Moderno”, El cambio de equilibrio de los poderes público y privado, Fondo de Cultura Económica, México, 1967, P. 348

Lo especial de quienes estaban al mando durante la instauración del Nuevo Trato en Estados Unidos, y a diferencia de los planificadores franceses, fue la tendencia a no aceptar la simple dicotomía entre socialismo y capitalismo, sino en intentar una mezcla entre lo público y lo privado dentro de un sistema prominentemente capitalista.

Así pues, en esta etapa de recuperación durante el año 1933, se aceptó la intervención del Estado con la finalidad de rescatar la empresa privada que estaba a punto de colapsar. La respuesta concreta fue la creación de la Administración para la Recuperación Nacional (National Recovery Administration). La NRA le otorgó poderes al gobierno para obligar a la industria a reorganizarse, para fijar precios, asignar cuotas de producción y otras prescripciones. Sin embargo, y a pesar de su ayuda, las críticas y la resistencia no se hicieron esperar. Además de que ciertos ideólogos llamaban nuevamente al sistema de empresa competitiva, la mejoría en el sistema financiero era evidente. Esta situación hizo que la industria levantara su moral liberal nuevamente y que buscara atacar la NRA. Así en 1935, dos años después de su instauración, la Corte Suprema la declaró inconstitucional y como tal fue abolida⁴¹.

Esto mismo sucedió con otras oportunidades que se buscaron mediante la instauración de otros dos organismos. Por un lado se tuvo al Agricultural Adjustment Administration (AAA) que buscaba intervenir en el campo agrícola

⁴¹ Shonfield, Andrew, Op. cit. P. 353

para profundizar la explotación de las tierras. Ésta, fue restringida por la Corte Suprema al declarar los controles sobre cultivos por ella instaurados inconstitucionales. Asimismo la segunda, llamada la Reconstruction Finance Corporation (RFC), la cual hubiera podido ser un arma de clara importancia en el sistema financiero como lo fue en Francia en el periodo de la posguerra, fue mantenida bajo serias restricciones.

Tras estos experimentos de organismos planificadores, el sistema de los Estados Unidos volvió nuevamente a su Estado natural, donde reinaba la competencia entre negocios, se presentaba la lucha antimonopólica y se dejaba la economía en manos de las leyes del mercado. No obstante, el Estado no estaba totalmente aparte de la materia económica y contaba con organismo reguladores. Este es el caso de la Comisión de Valores y Cambios, encargada de regular toda la actividad bursátil de quienes estén dentro de este tipo de negociación o manejo. Asimismo lo hicieron otras ramas del gobierno de acuerdo a la sección que coordinaban pero, mas que un intento de coordinar las diversas actividades del Gobierno, cada institución tenía una política independiente. Las oportunidades de lograr una orientación dotada de propósito y coordinada, es decir, nacional, no estaba dando frutos.

¿Pero que era lo que sucedía con Estados Unidos, donde la reglamentación pública y la actividad encaminada hacia el bienestar público no daba iguales respuestas que en los demás países del mundo occidental? Para responder esto es

preciso estudiar y tratar de sintetizar las razones por las cuales el espíritu de planeación nacional en Estados Unidos no se arraigaba en sus instituciones ni pensamiento.

En conjunto existen en los Estados Unidos mas de setenta departamentos gubernamentales y organismos que reportan directamente al Presidente. Se trata de instituciones no coherentes y que manejan sus relaciones, talvez como reflejo del mismo sistema económico, de la competencia por dinero y poder. Como tal, se trata de células en constante lucha mas que en busca de colaboración. De esto talvez solo se puede extractar como positivo, el hecho que al necesitar dinero, los sujetos se ven en la obligación de dirigirse a la Oficina del Presupuesto, entidad que se perfila como el principal instrumento gubernamental de coordinación. Podría tener esta denominación, Pues se trata no solo de la encargada de regular el gasto de dinero, sino la responsable de formular la totalidad del programa legislativo de rentas y gastos.

Sin embargo nuevamente con las Federal Agencies (Agencias Federales) se observa el funcionamiento libre de las instituciones en Estados Unidos y otra de las razones por las cuales es difícil pensar en un juego coherente. Estas, en número considerable, son organismos encargados de manejar actividades económicas diversas como son los ferrocarriles, electricidad, petróleo, entre otras. Las Agencias Federales fueron la respuesta a la constante evicción de la zona de reglamentación gubernamental. Al estar las diferentes ramas en constante choque

con el interés público, se decide atomizar el poder, y allí nacen éstas como expresión del pluralismo tradicional⁴².

El ambiente alrededor de esta expresión de libertad de maniobra y de independencia se refleja en lo afirmado por el autor Shonfield, en su libro *El Capitalismo Moderno*, ya citado anteriormente:

“Negociar es la esencia del gobierno. De tal manera que cada uno trata de tener algo con qué negociar. La autonomía dentro y la influencia fuera del Ejecutivo son reconocidas como los dos instrumentos principales. Se considera como normal para un órgano subordinado del gobierno buscar el fortalecimiento de ambos. El Congreso por su parte alienta abiertamente el proceso: es su contribución especial en la lucha contra el “gran gobierno””⁴³.

El congreso así se conformaba como un “enemigo” del gobierno interventor y buscaba introducir instrumentos especiales como las agencias federales, o poderes para instaurar individualidades a los miembros del aparato gubernamental, que le dieran armas de poder y que intentaran a toda costa restringir el poder paternal del Estado.

Esta situación cambió cuando Robert McNamara apareció en Washington en 1961 como Secretario de Defensa. Aunque el ambiente general de rivalidad era aplicado igualmente a las Fuerzas Armadas, éste logró convertir a esta institución

⁴² *Ibíd*em, P. 363

en una empresa coherente. Se constituyó así como un claro intento de lograr una política coordinada de una entidad y como resultado se logró que empresas norteamericanas de la industria de defensa (armamento, aviación, energía atómica, etc.) rediseñaran sus patrones y respondieran a procesos gerenciales uniformes y sistematizados.

Las reacciones a esta política fueron dos principalmente, siguiendo el autor Andrew Shonfield:

“La primera es la notable capacidad de respuesta de la industria norteamericana ante presiones que impulsan hacia técnicas uniformes (...). La segunda cuestión es que los departamentos del gobierno de Washington fueron alentados por el ejemplo del Departamento de Defensa para hacer un esfuerzo tendiente a lograr mejor coordinación entre los centros separados y algunas veces competitivos, de poder público, y para lograr la planificación a largo plazo a fin de lograr este objetivo”⁴⁴

No fue sin embargo que algún departamento tratara de copiar lo hecho por McNamara sino el ambiente que se derivó de este hecho. Dentro de este clima, la Oficina de Presupuesto, que ya se había anotado que era el organismo central del gobierno en coordinación, puso en marcha el plan económico a largo plazo. Así, la previsión del presupuesto quinquenal fue introducida para todas las agencias en 1962⁴⁵.

⁴³ *Ibíd.*, P. 366

Esta práctica se siguió llevando a cabo con el siguiente gobierno del presidente Eisenhower, sin embargo, llegó a tomar mayor fuerza e importancia en materia de real planificación después del gobierno Kennedy. Su secretario de presupuesto, al manejo de esta oficina definió así su función:

“Creo que una de las distinciones básicas entre los planes anteriores a Kennedy y posteriores a Kennedy, es que el presupuesto en el primero fue utilizado principalmente como un control. Se le usaba demasiado como instrumento de control. Ahora, el presupuesto se usa como medida importante también como instrumento de planificación y coordinación”⁴⁶

Así como cambio sustancial se observó que por primera vez las agencias federales eran incorporadas activamente a la formulación de los planes del gobierno y como tal, estaban de cierta direccionadas bajo un esquema equivalente. A pesar de esto, no todas las agencias ni departamentos gubernamentales estaban preocupados por intervenir en dicho proceso, y como tal se conformaban como obstáculos claros hacia el objetivo de la planeación. Ésta entraba al escenario pero de alguna manera tenía restricciones de parte de ciertas ramas.

Contrario a esto, las empresas si se perfilaban como entes planificadores. La cantidad de negocios que hacían estimaciones a largo plazo y que tenían planes de inversión determinados, crecía sin parar pasando de un 20% en los años cuarenta a

⁴⁴ *Ibíd*em, P. 389

⁴⁵ Steiner, George, *Managerial Long-Range Planning*, McGraw Hill, Nueva York, 1963, P. 30-31

⁴⁶ *Ibíd*em, P. 53

ser casi el 90% en los años sesentas. Las industrias con ello no solo estaban interesadas en lograr prever su futuro como negocio sino en perfilarse dentro de toda su industria correspondiente. Este intercambio de información sin embargo no se hacía directamente, como sucedía en las Comisiones de Modernización en Francia, sino por el contrario fue llevado a cabo por la empresa McGraw Hill mediante la realización de encuestas sobre Planes de Negocios.

Así, las empresas mostraron su interés, aun reinante, de buscar responder a los cambios, a la competencia, a la tecnología, y una vez mas demostraron el espíritu de liberalismo tendiente a elevar a la empresa como la llamada a planificar a favor del mercado general.

Pero, ¿sería plausible pensar entonces que un plan nacional podría ser fruto de la planificación económica de la empresa privada? ¿Podría ser talvez este su inicio? De hecho, no solo la compañía McGraw Hill estaba interesada en propagar el concepto de planeación y mostrar los positivos resultados de su implementación, también existió después de la Segunda Guerra Mundial la Asociación Nacional de Planeación (National Planning Association) para previsiones de las grandes empresas privadas, y la Oficina de Estadísticas Laborales y el Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia como organismos públicos.

Esta nueva generación de planificadores estaba interesada en lograr que el gobierno presentara datos de las actividades que estuviera desarrollando y de sus

proyecciones a futuro, de manera que las compañías pudiesen a partir de éstas aplicarlas a su funcionamiento. Además el gobierno con éstas podía dar a conocer importante información y normas generales acerca de la planeación. Así, estas agrupaciones buscaban mantener en contacto los sectores privado y público, y mantenerlos bajo la misma base de información y técnicas.

Pero, teniendo en cuenta los intentos, los fracasos y las limitaciones que hemos observado hasta el momento, ¿habrá posibilidad de que exista un plan integral en los Estados Unidos? Al respecto existen opiniones variadas. Por un lado están quienes piensan que si bien los numerosos organismos trabajan de manera independiente, existen agrupaciones como el National Planning Association, el cual está encargado de recoger y unir programas de diversas asociaciones, colectividades, entidades para lograr de ellas un cuerpo coherente. Éste además de cierta manera tiene cierta incidencia nacional en la medida que a partir de la información recogida el NPA saca unas proyecciones que luego son revisadas por los Estados y por las principales áreas metropolitanas. Además no solo esto, sino que también son utilizadas por muchas oficinas públicas⁴⁷.

Por su parte quienes piensan que es una posibilidad muy remota lo argumentan pensando en la especial independencia con la que en los Estados Unidos cuentan las empresas. Se trata de entes individualistas como se ha observado y que tienen su propia planificación, pero que se mueven por el ánimo de competencia y poder.

⁴⁷ *Economic Planning in the United States* en Shonfield, Andrew, Op. cit., P. 396

Para complementar esto además se tiene el comportamiento del gobierno. Teniendo prevalencia la independencia de las empresas, para que un plan formulado por el ejecutivo tenga efectos y sea acatado por éstas, es preciso que las mismas crean en la capacidad de gestión del presidente. Esto no solo implica que el gobierno sea fuerte sino que además las agencias federales, los departamentos gubernamentales y demás organismos públicas no sigan actuando sin esfuerzos cooperativos y con capacidad de tomar decisiones aun sin ser estas tenidas en cuenta en el centro.

Para terminar respecto a esta posibilidad cabe anotar un último problema que se refiere a ya no la descoordinación entre las oficinas públicas sino en la competencia igual existente entre las autoridades locales y estatales. Si bien se han realizado esfuerzos para que hubiera una interconexión entre todos los niveles, como el llevado a cabo por el Presidente Kennedy con la creación de la Comisión Asesora sobre las relaciones intergubernamentales, ha sido difícil rodear el gobierno, estatal, local, así como el federal, dentro de un proyecto de política común; Sin embargo, si ha traído un punto a favor el cual es la contribución hacia la planeación urbana, que será estudiada a continuación.

Por ahora recojamos los aspectos mas importantes tomadas como obstáculos o limitaciones existentes en los Estados Unidos para la implementación de un sistema coherente o plan nacional económico:

1. Se trata de un sistema donde el liberalismo ha sido defendido por encima de cualquier principio económico, y aunque se ha aceptado una intervención estatal ésta se plasma en una mezcla del poder público y el privado pero dentro de un sistema prevalentemente capitalista
2. El Congreso ha tomado varias medidas encaminadas a desvirtuar un Estado Paternal. Por un lado en defensa de las leyes del Mercado aceptadas mayoritariamente y por otro como recurso para obtener mayor poder para sí mismo.
3. Cuenta con demasiadas entidades y departamentos gubernamentales independientes, los cuales hasta el momento se han mostrado renuentes a enmarcarse dentro de un sistema coordinado.
4. Los entes prioritariamente planificadores son las empresas y lo han sido respondiendo a su espíritu individual, nutridos por la competencia que el mismo mercado trae implícitamente.
5. Si bien ha habido organismos tanto públicos como privados que han intentado unificar información encaminada a establecer un sistema conjunto para todos, aun la empresa como conjunto ha venido marcando las pautas económicas de su país.

Así pues, después de observar el panorama nacional, es preciso dar un breve recuento del desarrollo regional o urbano, el cual ha tenido, aproximadamente desde los fines del siglo XIX, mas uso en este país que la planeación nacional

El regionalismo por su parte fue respuesta a los profundos cambios en materia económica social y económica durante los cincuenta siguientes años a la guerra civil (1861-1865). Una influencia clara en el incipiente pensamiento regional fue el reconocimiento de la relevancia que tenía la industrialización en las bases urbanas, y que además incidía de manera importante en la vida nacional. Esto trajo muchas implicaciones entre las cuales estaba la migración hacia los centros urbanos, que ahora conectados por los ferrocarriles que cruzaban el país, se conformaban como ejes de movimiento y progreso.

Aunque el poder industrial estaba en muy pocas manos, las leyes del “dejar hacer” avanzaban sin ninguna intervención gubernamental. Una nueva era empezaba para este país y se empezaba junto a ésta a implementar las nociones de frontera, las cuales buscaban, a diferencia de la Europa Occidental, el cerrar los límites nacionales a las importaciones para por el contrario pasar a vivir de sus propios recursos.

Sin embargo entre la guerra civil y la primera guerra mundial el desgaste de las tierras y el recorte de dominio público era evidente. Por otro lado estaban además los Estados dependientes del sur quienes estaban, después de liberación a la

esclavitud, librados a prácticas burocráticas que tenían una nefasta incidencia sobre ellos.

Estos hechos sumados con otros no de menor importancia dieron fin a la “era progresista” después de la Primera Guerra Mundial. Hacia principios de los años veinte el objetivo cambió y ahora la planeación regional estaba enfocada a dar forma a una estructura territorial orgánica en que se combinaran historia, recursos naturales, clima y tradiciones culturales para formar los distintos escenarios de los Estados Unidos. La respuesta a esto se observa en la creación en 1923 del RPAA (Regional Planning American Association). Ésta, conformada por arquitectos, tenía como objetivo la defensa de los valores territoriales y la proclamación de ideas que impulsaran el equilibrio regional entre los centros urbanos y rurales⁴⁸.

Como organización la RPAA sobrevivió 10 años hasta la llegada del “New Deal”. Aunque ésta fue disuelta, sus planteamientos fueron tomados por nuevas organizaciones que surgieron entonces. Entre estas novedosas asociaciones se encontraban la *Tennessee Valley Authority*, la *Resettlement Administration*, la *United States Housing Authority* y la *Rural Electrification Administration*.

Los ojos estaban ahora en los centros de recursos y entre ellos los energéticos y los carboníferos eran foco de atención. Por esta razón la institución mas llamativa

⁴⁸ Friedmann, John, *Territorio y Función*, Colección Nuevo Urbanismo, Madrid, 1981, P. 48 y 49

y la cual fue tomada para entonces como modelo de planificación regional fue la TVA (Tennessee Valley Authority). Con esta organización y con los recursos legales otorgados por el Congreso al Presidente Roosevelt, se buscaba una amplia gama de acciones públicas para adecuar las tierras marginales, repoblar forestalmente, controlar las inundaciones, implementar la navegación por el río, y en general buscar el bienestar de la población de la cuenca del río.

Si bien el origen y objetivos del proyecto planificador eran loables, y su ejemplo como sistema equilibrado y coherente fue ejemplar, las tendencias históricas llevaban a pensar que los objetivos inicialmente planteados por la planeación regional (identidad, engrandecimiento de valores, historia con tradiciones, etc.) en los años treinta estaban siendo dejados a un lado y era evidente que el interés principal ahora era ahora el desarrollo de recursos como medio de expansión económica. En este caso era claro que la energía eléctrica era de vital necesidad para la expansión industrial y como tal, fue explotada por encima de otros factores. Para este momento histórico la idea del crecimiento económico se estaba convirtiendo en la pieza central de la planificación para el desarrollo⁴⁹.

Con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, la planeación regional fue dejada aparte. Ahora la realidad económica nacional ponía en evidencia que su país se había convertido en una potencia mundial y se veía como una nación unificada. La visión estaba dirigida hacia el crecimiento como prioridad y no ya hacia la

⁴⁹ *Ibíd*em, P. 75 a 78, 119 a 128

distribución de las rentas. Con el crecimiento se creía superar esta etapa de distribución, al asegurar que en medio del crecimiento todos estarían en posibilidad de compartir el bienestar general.

Entretanto la Europa Occidental se enfrentaba a innumerables problemas de posguerra y la planificación se constituía como el mecanismo más apto para salir de ellos. El gobierno central era llamado a participar en la recuperación. Por su parte los países en vía de desarrollo intentaban, mediante incipientes intentos de unión nacional y guiados por la idea de llegar a ser como los países industrializados, llegar a consensos nacionales mediante la institución de planes de desarrollo.

Por su parte en los Estados Unidos el espíritu planificador se centraba elementalmente en el crecimiento sin una política común a nivel nacional, como se estudiaba anteriormente, y dejando fuera de los asuntos políticos de igual forma a la planificación regional. Por esta razón, los diez años siguientes a la terminación de la guerra la doctrina de la planificación regional estaba llamada a replantear su doctrina y a mezclarla con los conceptos de crecimiento económico y de desarrollo desigual (teoría que pregonaba la desigualdad sobre la base de la motivación económica).

Solo hasta mediados de la década de los años cincuenta se logró romper el paradigma antiguo de la planeación regional y a partir de este momento se le dio empuje a esta disciplina, que hasta hoy en día cuenta con un gran desarrollo

dentro de este país. Para entonces se le da pues otro enfoque, el cual cuenta con dos frentes principales:

a) Organización espacial: Urbanismo

Localización Industrial

Creación de lazos entre ciudades

b) Observancia de las regiones atrasadas

No obstante durante la década de los setentas nuevamente el concepto de planeación nacional es llamado a responder a nuevos objetivos y como tal, a dar un nuevo paso para ponerse en línea con el desarrollo. Así, a partir del año 1975, se buscó nuevamente superar contradicciones palpables dentro de la sociedad y llegar a encontrar nuevos caminos entre las ciudades y las áreas rurales, creando una fuerza subordinada a la voluntad regional. Como punto principal se puso presente la explotación de las regiones centrales de la economía.

Estudiemos entonces los fundamentos de esta disciplina, principios que han venido siendo aplicados desde entonces y que reúnen el ánimo de la Planeación Regional. Actualmente, si bien en cada Estado cuenta con sus características diferenciadoras, es la aplicación mas cercana que tiene este país en el tema de planeación económica. Cada Estado cuenta con sus organismos y asociaciones encargadas del tema, las cuales procuran el mejoramiento de su región y de sus

centros urbanos como focos de industrialización y crecimiento. Veamos entonces, siguiendo el lineamiento planteado por el autor John Friedmann, en su libro *Territorio y Función*⁵⁰:

a) Organización Espacial

- **Sistemas Urbanos:** Intenta llegar a determinar el tamaño óptimo de las ciudades y su localización eficiente
- **Superficies de Modernización:** Su ejercicio se da mediante la delineación de mapas. Su objetivo, clarificar los procesos de desarrollo socioeconómico, como son migración, renta, densidad de población, producción agrícola, etc.
- **Desarrollo del Corredor:** Se trata de encontrar los ejes de transporte que ayuden a formar centros de desarrollo. Estos dependen de sus modelos de comunicación.
- **Procesos de difusión espacial:** Análisis estadístico que permite detectar hacia donde difundir el desarrollo de las grandes ciudades.

b) Urbanismo

- Estudios de la incidencia de factores tales como suburbios, pobreza, anomalías, etc., en las ciudades se refleja en el crecimiento económico

⁵⁰ *Ibíd*em, P. 172 a 197

nacional. Igualmente análisis de todos los factores dentro de la vida urbana con el fin de determinar caminos para entender los cambios en la economía espacial. Ayuda al establecimiento de centros de crecimiento.

c) Crecimiento Regional

- Teorías encaminadas a buscar la explotación y optimización de los recursos de cada región.

La planeación regional se constituye así como un estudio de campo en busca de la determinación de las mejores condiciones para cada región o territorio. Hoy en día esta disciplina se encuentra enmarcada en las necesidades de cada Estado, cada uno de los cuales está enfocado en dar mayor crecimiento económico y mayor bienestar general a su población. Si bien en un principio se podría pensar que se trata de un medio de unificación o uniformización nacional, en la actual realidad la planeación regional, a partir de los principios bases nombradas en el anterior párrafo, ha sido focalizada por cada Estado y aun mas, por cada ciudad para responder a sus necesidades. Sin embargo y para concluir, es importante no olvidar que la distribución de recursos por parte del ente central a las regiones, se ha hecho normalmente con base en la capacidad de éstas de planear sus estrategias y de prever a largo plazo sus resultados.

Así las cosas, y después de este breve recuento de la planeación en los Estados Unidos, como última conclusión mencionaría que aunque diferente a los demás países del mundo occidental, los Estados Unidos no son ajenos a la búsqueda de un sistema coherente, el cual en cualquier escenario, da herramientas para lograr un mayor crecimiento económico.

5.2 México

Hacia los años treinta, aparecieron en el escenario mexicano los temas de planeación económica y planes económicos. Fue así, cuando tras la gran depresión, nace el primer Plan llamado el “*Plan Sexenal*” iniciado por un grupo de intelectuales.

Dicho plan fue un bosquejo general de la política que iba a dirigir el país bajo el mandato del Presidente Calles entre el periodo 1925-1935 y se tomó más bien como un documento político. Este plan fue elaborado por técnicos del gobierno federal y la Comisión del Programa del partido del actual gobernante. Así lo describían:

“El Plan no proponía un programa financiero apto para apoyar los demás aspectos, muchos de los cuales señalaban aumentos en el gasto tanto del gobierno federal como de los gobiernos locales...Ni hay tampoco pruebas de que los autores del plan tomaran seriamente en cuenta la estructura existente de los ingresos públicos o los posibles

métodos para acrecentarlos, o que entendieran la relación entre el gasto público y el nivel general de la actividad económica”⁵¹

Así las cosas, se contaba con una amplia gama de proyectos que indicaban muchas necesidades pero a su vez pocos mecanismos de ejecución. No existía en ese momento ningún organismo encargado de dictaminar un análisis previo o de llevar a cabo las tareas propuestas por el plan. El conjunto de indicaciones disponía simplemente que el partido del gobierno debía encontrar las herramientas para ejecutar los objetivos.

El Segundo Plan mexicano no trajo grandes cambios (1935-1940). Si bien contenía un nuevo capítulo introductorio que hasta ahora no había tenido, en el cual se sugería la coordinación del gobierno con las autoridades federales, estatales y municipales, así como el establecimiento de un Consejo Nacional Supremo con carácter consultivo, éste no pasó de ser un documento con pocos efectos prácticos:

“En primer lugar, fueron (el primer y segundo plan) elaborados sin conocimiento alguno de los métodos de planeación aplicables a una sociedad todavía muy subdesarrollada, que sufría escasez muy seria de técnicos y especialistas en todos los niveles. En segundo lugar, fueron preparados por administraciones salientes, en un país en cuyo sistema político establece la transmisión pacífica del poder, pero no contiene

⁵¹ Wendell Karl Gordon, “La Administración Pública Mexicana”, Vol. II, Num. 1, México, 1955, P. 252

disposiciones que permitan la continuidad de las políticas económicas (...)" Aclaración fuera de texto⁵²

Hasta este momento se podía observar una falta de coherencia y ausencia de organismos capaces de estudiar las circunstancias que vivía el país para con ello establecer programas pertinentes y útiles para su solución. Solo fue hasta el año 1946 que, bajo el gobierno de Miguel Alemán se regresó al origen de la planeación económica. Éste, por una parte tomó las riendas de la planificación tomando un papel activo dentro de éstas y por otras integró al proceso a un amplio grupo de sectores interesados. De acuerdo a uno de los consejeros de Alemán el futuro presidente quería hacer de este proceso algo más interdisciplinario y conocer todos los diferentes problemas y falencias:

"(No deseaba) que su programa detallado de gobierno fuese el fruto exclusivo de su experiencia personal, por grande que esta fuese, ni del punto de vista estrictamente técnico de un pequeño grupo de especialistas en los diversos problemas que identificaba el país". Aclaración fuera de texto⁵³

Para cuando llegó el siguiente gobierno en 1952, si bien las condiciones económicas se habían mantenido consistentes, se vislumbraba una etapa difícil y que requería una actividad coordinada entre los diferentes proyectos que se venían llevando a cabo. Eso llamado lo hizo para entonces una Comisión Mixta de

⁵² Hagen, Everett E. , *Planeación del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-México, 1964, P.191

expertos del Gobierno Mexicano y del Banco Internacional de Recuperación y Fomento, quien concluyó:

“Esto (los cambios en la situación mundial y las necesidades interiores) requiere que todo proyecto o medida de política económica se justifiquen según el grado en que contribuyan al desarrollo económico, y que los ahorros se canalicen adecuadamente. N una palabra, lo que se necesita es un programa de desarrollo” Aclaración fuera de texto⁵⁴

El presidente actual no formuló el plan de desarrollo según la petición hecha por la Comisión, pero ordenó que las Secretarías de Hacienda y Economía prepararan un plan de inversiones del sector público para toda su administración. Junto con esto surgió la Comisión de Inversiones, la cual era la encargada de redactar este plan con base en conceptos entregados por las comunidades autónomas, las empresas estatales y todas las Secretarías de Hacienda, conceptos que se harían de acuerdo a sus propios programas de inversión.

Así pues, nació a la vida la Comisión de Inversiones que tenía como función el estudio y evaluación de los programas de inversión, su coordinación, la presentación de ellos al Presidente y el seguimiento durante su ejecución. De esta

⁵³ Conferencias de la Mesa Redonda (presididas durante su campaña electoral por el Lic. Miguel alemán, 27 de agosto de 1946 - 17 de Junio de 1947), en: Hagen, Everett E. , *Planeación del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-México, 1964, P. 194

⁵⁴ Comisión Mixta, *El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior*, en: Hagen, Everett E. , *Planeación del Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-México, 1964, P. 198

manera, toda inversión del sector público debía pasar por las manos de la comisión y ser aprobada por el Presidente.

Este cuerpo empezó a recibir sin embargo críticas básicamente dirigidas a su visión de corto plazo y al hecho de no haber establecido prioridades sectoriales para los programas de inversión. No obstante, poco a poco su evolución se empezó a ver y su incidencia en la vida política también. Así lo expresó un informe de las Naciones Unidas:

*“El enfoque de corto plazo que caracteriza al trabajo de la comisión es consecuencia tanto de su experiencia relativamente breve como de la necesidad de dar un aspecto práctico y de utilidad inmediata en este inicio de planeación, particularmente para convencer a cierta clase de funcionarios del gobierno no acostumbrados a limitaciones o condiciones en el desempeño relativamente independiente de sus cargos. Este objetivo se ha logrado, aparte del hecho de que, en creciente medida, se han incorporado consideraciones económicas de largo plazo en los objetivos trazados originalmente”*⁵⁵

Durante los cuatro años esta comisión tuvo en el escenario político-económico mexicano un importante rol. Si bien no tuvo la capacidad nunca de redactar un plan de inversiones, sí fue un puente muy importante entre las Secretarías de Hacienda y todos los destinatarios de los fondos. Su papel se centró en algo que se puede describir como el guardián del interés público.

⁵⁵ Tejera París, Enrique, *Introducción a la Administración Pública en la Política de Desarrollo*, ONU, Programa de Asistencia Técnica, Nueva York, 1957, P.11

Para el siguiente periodo gubernamental, la Comisión de Inversiones desapareció y fue reemplazada por la Secretaría de Presidencia, la cual detentaba las mismas funciones, complementada por otras llevadas a cabo por cuatro dependencias adicionales: Planeación, Subsidios, Legislación, y la de Asuntos Administrativos. Este nuevo organismo, si bien ahora respondía a un criterio que buscaba una integración nacional, fracasó al no dejar claros los objetivos a seguir por los diversos grupos y su campo de acción.

Así, su falla puede decirse que radicó en dejar en cabeza de la Secretaría la mera tarea de coordinar y supervisar, y en cabeza de las Secretarías de Hacienda, empresas descentralizadas y empresas estatales o con participación, la definición de sus objetivos. No hubo pues un criterio unificador u objetivos claros que permitieran guiar la actividad de cada rama y como tal, que no fuera simplemente llevada a cabo de forma independiente y según la voluntad de cada dependencia federal. Como respuesta a esto, se creó un grupo inter-sectorial encargado de formular un nuevo plan para contrarrestar lo que se estaba viviendo.

Las cosas no estaban fáciles para México, país que crecía sin parar en términos demográficos y que tenía una menor tasa de crecimiento de ingreso *per cápita* día a día. Con esto la conciencia de una necesidad de planeación pasó de ser una preocupación de pocos grupos y circuló ahora entre sectores políticos y privados. El panorama internacional además dio un giro para la economía mexicana tras el ascenso de Kennedy a la presidencia de los Estado Unidos. En este momento,

tanto México como otras varias naciones americanas, tomaron parte de la Alianza para el Progreso (1961)⁵⁶, la cual, tuvo como pilar la necesidad de una programación a largo plazo en busca de mayor prosperidad y crecimiento económico:

“Los países latinoamericanos participantes acuerdan introducir o fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de programas nacionales de desarrollo económico y social...(Esos países) deben formular si es posible dentro de los próximos dieciocho meses, planes de desarrollo a largo plazo”⁵⁷

Así, como suscriptor de la Carta de Punta del Este, México dejó atrás la metodología hasta ahora utilizada para la planeación y formuló su “Plan de Acción Inmediata”. Este plan contuvo mayor inversión en lo social (educación, salud pública y vivienda), una disminución del gasto para el transporte y comunicación y mas interés en el tema agrícola. De esta forma, se dio un giro fundamental que llevó a compensar las inversiones que hasta el momento habían sido prioritarias (transporte, comunicaciones, exportaciones) para ahora introducir una mirada mas profunda a los problemas sociales y empezar a atacarlos. Igualmente mediante este plan de inversiones se abarcó no solo al sector público sino que ahora se tuvo en cuenta también el privado. Esto importantes cambios hicieron del proceso de planeación un proceso diferente y ahora sí una real planificación para el desarrollo en este país. Lo anterior, sentó las pautas a seguir

⁵⁶ Albert Waterston, *Planificación del Desarrollo*, Op. Cit., P. 43

⁵⁷ Interamerican Economic and Social Council, Punta del Este, *Alliance for Progress*, Official Documents, Uruguay 1961, P. 5

para este país y que hasta el momento actual siguen siendo bases y lineamientos generales de su planeación hacia el desarrollo⁵⁸.

Del proceso hasta aquí hasta aquí vivido puede extraerse:

- i. Que la primera etapa de la planeación mexicana tuvo como objetivo principal el desarrollo económico, aun sobre la inversión social, y contó con serias dificultades de organización. Igualmente cabe destacar que no hubo para este periodo continuidad en los programas planteados por los diferentes gobiernos.
- ii. A pesar de muchos obstáculos se muestra como México, como país subdesarrollado, ha mostrado la necesidad del establecimiento de un programa para dirigir sus acciones hacia el desarrollo económico y social.
- iii. Destaca tres etapas, que fueron desarrollados por los organismos designados para ello: Definición de metas, elaboración de un plan, seguimiento y control de éste.
- iv. Resalta la necesidad de involucrar todos los sectores de la economía entre los cuales se encuentran desde los industriales hasta la agricultura, los intelectuales hasta los

⁵⁸ Hagen, Everett E. ,Op. Cit, P. 193 y ss.

iletrados y los técnicos y especialistas que ayuden a conducir al país de la mejor manera posible.

El proceso de planeación tras algunos cambios en su planteamiento, llega al año 1983 y así se mantiene hasta la actualidad, bajo una perspectiva de proceso en el cual se identifican las circunstancias actuales de una organización y se fijan objetivos para atacar los problemas existentes y conseguir los avances necesarios. Esta planeación desde el año 83 tiene en México su principal fuente la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

La disposición concerniente al proceso planificador es el Art. 26, que reza así al respecto:

“El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinara los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos

de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”⁵⁹.

De este artículo se parte de una concepción que entiende la planeación como herramienta de solidez y equidad en el crecimiento de la economía, y a su vez como camino para consolidar la independencia y democratización social y política de su Nación. Dentro de ésta, y siguiendo los lineamientos anteriormente citados, se encuentra la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo y varios Programas complementarios a éste.

Se pueden destacar varios factores de este artículo:

1. La planeación se toma como un proceso democrático en el cual varios sectores sociales recogen sus aspiraciones y demandas, para ser incluidas dentro del Plan y de los Programas de Desarrollo.
2. Los Programas de la Administración Pública Federal se debe sujetar obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo.
3. El Ejecutivo, respondiendo a las facultades otorgadas por la ley, será el encargado de establecer los procedimientos y criterios para la formulación, control, evaluación y ejecución del Plan y los Programas de Desarrollo.

⁵⁹ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos - www.camaradediputados.gob.mx/marco/constitucion/

4. La ley reglamentará los órganos dentro del proceso y creará las bases para que haya coordinación entre el ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas.

La voluntad del constituyente expresada en este artículo se reglamenta mediante la expedición de la Ley de Planeación del 5 de Enero de 1983⁶⁰, la cual contiene las normas y principios básicos de la Planeación Nacional de Desarrollo. Es preciso pues entrar a analizar dicha ley, para de ésta derivar las características principales del sistema planificador mexicano actualmente.

Planeación Nacional de Desarrollo

La planeación en México actualmente puede entenderse como un medio a través del cual el Estado, buscando el desarrollo integral del país, lleva a cabo los contenidos constitucionales. Como principios básicos dentro de ésta se tienen: el fortalecimiento de la soberanía, la búsqueda de igualdad de derechos, calidad de vida y atención de necesidades básicas, la promoción de la descentralización nacional al fortalecer el pacto federal y logrando un desarrollo equilibrado del país, y por último el equilibrio entre los diversos factores de la producción, promoviendo la generación de empleo dentro de un marco de estabilidad económica y social (Art. 2, Ley de Planeación, México).

⁶⁰ Esta ley aboga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha y las demás disposiciones contrarias a ésta. Ley de Planeación - http://www.semarnat.gob.mx/marco_juridico/federal/planeacion.shtml

Como cabeza de la conducción de la planeación nacional se tiene al Ejecutivo Federal quien debe estar acompañado de la participación democrática de los diferentes grupos sociales (Art. 4, Ley de Planeación, México). El Presidente de la República por su parte, debe remitir el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. El poder legislativo cuenta con la facultad de formular las observaciones que estime pertinentes ya sea durante la ejecución, su revisión y adecuación (Art. 5, Ley de Planeación, México).

La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales tienen además un posterior control político, que exige de parte del Ejecutivo, la presentación de un informe con las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas cada mes de Marzo de cada año. Dicho control es llevado a cabo por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (Art. 6, Ley de Planeación, México). Este control debe tener en cuenta las llamadas Cuentas Anuales de la Hacienda Pública y del Departamento del Distrito Federal, y observar si tanto el Plan y los Programas llevan una correlación y responden a las materias objeto de dichos documentos.

Sin embargo, no solo el Ejecutivo está llamado a presentar informe. También, como lo expresa el Art. 8 de la ley en estudio, los Secretarios de Estado y los jefes de los Departamentos Administrativos, deben dar cuenta anualmente del avance y cumplimiento de los objetivos fijados en la planeación nacional, de acuerdo a su competencia y lo que de allí les corresponda. Igualmente deben informar de la

aplicación de los instrumentos de política económica y social, que deben ir en función de dichos objetivos y prioridades.

La Administración Pública Centralizada debe planear y conducir sus actividades de acuerdo a lo establecido por la planeación nacional de desarrollo. Esta situación se extiende también a las entidades públicas paraestatales en el sector que les corresponda (Art. 9, Ley de Planeación, México).

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Ahora, ¿cómo se conforma el Sistema Nacional de Planeación Democrática?

La planeación que corresponde a las entidades de la Administración Pública Federal se lleva a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dentro de este se cuenta con:

- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Dependencias de la Administración Federal
- Entidades Paraestatales
- Secretaría de la Contraloría de la Federación
- Comisiones intersecretariales

Veamos las funciones de cada dependencia. La Secretaría de Programación y Presupuesto por su parte, y siguiendo el Art. 14, tiene como encargo el desarrollo de:

- a) Coordinación de las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo.
- b) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta las propuestas de la Administración Pública Federal al igual que de los gobiernos de los Estados, así como lo planteado por los grupos sociales interesados.
- c) Coordinar la planeación regional y elaborar los programas especiales que así señale el Presidente de la República.
- d) Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y de los programas regionales y especiales, contando con la guía de los gobiernos estatales.
- e) Verificar de manera periódica la relación entre los programas y presupuestos de las entidades de la Administración Pública Federal así como su ejecución, con los objetivos del Plan, con el fin de corregir las desviaciones que se presenten o en su caso hasta reformar el Plan y los demás Programas.

La siguiente entidad para estudiar dentro del Sistema de Planeación Nacional, es pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta por su parte, participa dentro de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en todo aquello que tiene que ver con las políticas financiera, fiscal y crediticia. Debe igualmente proyectar

y calcular los ingresos y la utilización de los mismos por parte de las diversas entidades estatales y de cada ente federativo, al igual que velar por el cumplimiento de las prioridades establecidas por el Plan y los programas en materia bancaria, de crédito público, política monetaria y cambiaria, así como de las tarifas y precios de servicios de la Administración Pública Federal (Art. 15, Ley de Planeación, México).

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde entonces:

- a) Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia.
- b) Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.
- c) Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de las prioridades del Plan y los programas.
- d) Tener en cuenta la incidencia de la política monetaria y crediticia, para la consecución de los objetivos del Plan y los Programas.

Ahora, las dependencias de la Administración Pública Federal, según el Art. 16 de la Ley de Planeación, son las encargadas de formular los planes sectoriales. Esta formulación, debe hacerse teniendo en cuenta las entidades de dicho sector, lo dicho por los gobiernos de los estados y los grupos interesados. Complementario

además a la formulación tiene en su cargo la vigilancia para que estos planes tengan coherencia con lo estipulado en el Plan y los Programas.

A su vez, tiene en su cabeza:

- i. Coordinar a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública
- ii. Velar por la congruencia entre el ámbito territorial y los objetivos del Plan
- iii. Verificar la correspondencia entre los programas y los presupuestos de las entidades paraestatales

Pero, ¿cual es la función de las nombradas entidades paraestatales? Siguiendo el Art. 17, estas entidades tienen que:

- a) Formular sus respectivos programas institucionales y observar que éste corresponda a lo establecido por el programa sectorial correspondiente. En la elaboración de dicho Plan Sectorial pueden colaborar además colaborar con propuestas para su sector.
- b) Según las propuestas de los gobiernos de los estados y a través de la dependencia coordinadora de sector, coordinar sus acciones territoriales conforme a los lineamientos fijados por esta última.

Cuando las actividades de la planeación deben ser llevadas a cabo por varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, el Presidente de la República puede determinar la conformación de Comisiones Intersecretariales para ello. Estas pueden estar constituidas por varias subcomisiones si el Jefe de Estado así lo determina. De tratarse de asuntos relacionados con las entidades paraestatales, ésta podrán integrarse a la Comisión (Art. 19, Ley de Planeación – México).

Por último, dentro de este Sistema Nacional de Planeación Democrática, encontramos a la Secretaría de la Contraloría de la Federación. Ésta, citando el artículo 18, tiene por función: *“aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas”*. En mi opinión, el término *aportar* parece algo efímero y no deja claro si es la encargada directamente de controlar y tomar las medidas pertinentes, o sí se trata de un simple órgano encargado de recoger los hechos que conduzcan a establecer si hubo o no un debido seguimiento de los objetivos del Plan.

Ahora bien, otro factor al cual se le da una gran importancia dentro del sistema planificador mexicano es a la Participación Social. Esta tiene como propósito que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley (Art. 20, Ley de Planeación, México).

Participación Social

Así las cosas, observemos hasta que punto y que grupos pueden hacer parte de esta planeación. Estos grupos harán las veces de órganos de consulta permanente en lo relacionado con su tarea o actividad, función que harán a través de foros de consulta que deben ser convocados para este propósito. Tenemos:

- Organizaciones de Obreros, Campesinos y Grupos Populares
- Instituciones Académicas, Profesionales y de Investigación
- Organismos Empresariales
- Igualmente estarán presentes los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.

Este proceso de participación cada día ha ido tomando mayor importancia y esto lo demuestra el desarrollo del último proceso planificador mexicano donde la participación ciudadana, así como la de los demás grupos de interés, fue punto central en la elaboración del Plan. Esta participación se estructuró en 3 campos, como se explicó en la presentación dada al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

- * La planeación estratégica.
- * El seguimiento y control.
- * El mejoramiento organizacional,

Con este esquema, la participación pasó de ser una simple consulta, a un sistema donde cada grupo o sector tiene la oportunidad de incidir dentro del proceso. La **planeación estratégica** en esta oportunidad se conformó mediante la definición de mecanismos de largo, mediano y corto plazo. Estas herramientas se plasmaron en un documento llamado “*Visión de México en el año 2025*”, en el cual se intentó ver en perspectiva al país y de esta manera planear los cambios o caminos a seguir. Este documento fue dejado en consideración de los diferentes sectores para su análisis y estudio. Por su parte, el **seguimiento y control** se estructuró mediante un sistema de Indicadores. Con este, se busca medir el avance del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la definición por parte de las secretarías y organismos descentralizados de indicadores, con los cuales sea posible una constante evaluación tanto de parte del Gobierno Central como de los ciudadanos. Por último, el **mejoramiento organizacional** se dirige a crear un compromiso con la capacitación y la superación continua de los servidores públicos y de igual forma, buscará que la modernización de procesos y mecanismos los haga cada vez más rápidos, eficientes y accesibles a la ciudadanía.⁶¹

Así las cosas, como puede verse en esta presentación del presente Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos muestra su compromiso con la participación social y democrática.

⁶¹ Presentación PND - <http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/cfm/index.cfm>

Proceso de Elaboración

Pasemos ahora al proceso de elaboración, de la cual es parte esta participación de la ciudadanía y los diferentes grupos. Los pasos ha seguir y los aspectos mas relevantes son:

1. El Plan Nacional deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de los 6 meses siguientes a la toma de posesión del Presidente y tendrá vigencia el período constitucional que le corresponda (Art.21, Ley de Planeación).

 2. Contendrá (Art. 21, Ley de Planeación, México):
 - a. Objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país.
 - b. Previsiones sobre los recursos que serán asignados para tales fines.
 - c. Lineamientos para la política de carácter global, sectorial y regional
 - d. Contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
 - e. Indicación de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados (Art. 22, Ley de Planeación, México).
-

3. Los planes sectoriales deben guardar coherencia con las previsiones del Plan y regirán la actividad del sector de la administración que les corresponda (Art. 23, Ley de Planeación, México).
4. Los programas institucionales que deben elaborar las entidades paraestatales deberán sujetarse al contenido del Plan, y a su vez a ley que regule su organización y funcionamiento (Art. 24, Ley de Planeación, México).
5. Los planes regionales se referirán a territorios que rebasen una entidad federativa y deberán igualmente ser coherentes con las prioridades nacionales (Art. 25, Ley de Planeación, México).
6. Los programas especiales se referirán a actividades de dos o más dependencias de un sector (Art. 26, Ley de Planeación, México).
7. Hasta aquí tenemos que decir que el Plan Nacional de Desarrollo da origen a los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Cada uno de éstos se constituye en un mecanismo operativo para conseguir los objetivos y metas planteadas por el Plan, y a la vez son la base para señalar los procesos y proyectos que se pretenden llevar a la práctica. Ahora:

8. Para la ejecución del Plan y los diferentes Programas, las entidades deben elaborar programas anuales, que incluyan aspectos administrativos, de política económica y de política social (Art. 27, Ley de Planeación, México).
9. La Secretaría de Programación y Presupuesto debe someter a consideración del Presidente de la República el *Plan y los programas regionales y especiales*.
10. La dependencia que coordine el sector correspondiente debe poner a consideración del Presidente de la República, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los *programas sectoriales*.
11. El órgano del gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, pondrá en consideración del titular de la dependencia coordinadora del sector su *programa institucional*. Si la entidad no está agrupada en un sector específico, dicha aprobación la hará la Secretaría de Programación y Presupuesto (Art. 29). Ley de Planeación, México).

Ejecución y Seguimiento del Plan

Para este tema concreto, es importante recalcar lo citado por el Art. 32. Esta disposición toca el tema ya no de la elaboración como tal, sino de la ejecución y

obligatoriedad que trae el Plan como figura jurídica dentro del sistema mexicano.

El artículo 32 expresa lo siguiente:

*“Una vez aprobados el Plan y los programas, **serán obligatorios** para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.*

*Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, **la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales.** Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.*

La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

*Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, **el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.***

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos”.

Vale aclarar dos puntos sobre esta norma, norma que es clara en cuanto a los efectos del Plan. Por un parte está la coordinación a que hace referencia en la última oración. Esta se refiere básicamente a la participación en la planeación nacional por parte de las entidades federativas. Para estos efectos se deben establecer convenios que coordinen las actividades y programas estatales, federales y municipales. En la celebración de los convenios, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas (Arts. 33 a 35, Ley de Planeación, México)

El segundo punto y que es muy pertinente es el de las responsabilidades (Arts. 42, 43 y 44, Ley de Planeación, México) por contravenciones o incumplimiento de las estipulaciones dadas por la Ley. Se cuenta con tres instrumentos sancionatorios:

1. Amonestación: Sanción provista para los funcionarios de la Administración Pública Federal que contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación y las que de ella se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas. Si la infracción así lo amerita el funcionario podría ser removido de su cargo.
2. Sanciones Penales o Civiles: Son independientes de la amonestación y pueden ser igualmente impuestas por la misma causa que la amonestación o suspensión del cargo.
3. Sanciones por incumplimiento de los convenios con las entidades federativas: Serán establecidas dentro de éstos como cláusulas de responsabilidad. De haber controversias relacionadas con estos convenios el caso pasará a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien resolverá el caso bajo los preceptos del Art. 150 de la Constitución.

Por último y para terminar esta presentación del sistema mexicano se debe hacer hincapié en la coordinación que evoca la ley durante todo su articulado. Según lo establece el Art. 40 y 41 de la Ley en estudio específicamente, se debe tener muy

en cuenta que los siguientes instrumentos deben ir en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan y los demás Programas:

- I. Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal
- II. Los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados
- III. Las iniciativas de las Leyes de Ingresos
- IV. Los actos que las dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad
- V. La aplicación de los instrumentos de política económica y social
- VI. Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Así, podemos observar los diferentes principios en los cuales se basa el sistema planificador mexicano así como las diferentes etapas que surte para lograr su formulación y luego para su debida ejecución y seguimiento.

Es un sistema que trae en mi opinión, y para concluir, 4 características principales:

- Tiene origen gubernamental
- En el intervienen grupos pertenecientes de todos los sectores sociales y económicos de la sociedad, cumpliendo así lo que sucede normalmente en las economías mixtas donde se equilibran las fuerzas de lo público y lo privado
- Es aprobado como ley por el Congreso de la Unión y tiene carácter obligatorio en la medida que la misma ley estatuye sanciones a quienes no cumplan sus objetivos y prioridades como queden consignados en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Sujeta al Plan y deben ir en congruencia con éste, al Presupuesto de Egresos de la Federación, los presupuestos de las entidades paraestatales, las Leyes de Ingresos y todas las políticas en materia económica y social. Así las cosas, se podría concluir que se trata de la base y punto de referencia del sistema económico y presupuestal mexicano.

II. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: SU EVOLUCIÓN

JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA

1. Introducción

El presente capítulo tiene como propósito presentar los principales aspectos relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo con base en la evolución que ha tenido esta figura en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en esta última década. Si bien algunos aspectos alrededor de este tema aún no han sido considerados o claramente solucionados por esta institución, si existe para otros un desarrollo jurisprudencial que da algunas luces y respuestas al respecto.

Un punto especialmente importante que se debe mencionar y que constituye la razón por la cual la Corte Constitucional no ha tenido oportunidad de pronunciarse de fondo sobre la figura del Plan Nacional de Desarrollo, se trata de los hechos que han rodeado su formulación y expedición del Plan desde el año 1991. A lo largo de estos 11 años sólo ha existido un Plan Nacional de Desarrollo que haya permanecido vigente: En el gobierno del presidente César Gaviria Trujillo no se formuló el Plan ya que cuando se expidió la Constitución de 1991, ya habían caducado los términos para la expedición del mismo. Con el gobierno siguiente del presidente Ernesto Samper, se logra su expedición exitosamente y éste tuvo duración de cuatro años. Sin embargo, nuevamente con el presidente

Andrés Pastrana el Plan no logró entrar en vigencia ya que fue declarado inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional y esto mismo sucedió con el Decreto que intentó salvarlo. Así las cosas, se observa, como hasta ahora no ha existido oportunidad mayor para el pronunciamiento de la Corte sobre esta materia tan debatida hoy en día.

Así pues, antes de entrar a considerar los diferentes pronunciamientos constitucionales, es preciso mencionar aquellos cuestionamientos que han generado mayor debate e incertidumbre en relación con esta materia. Una vez aclarados estos problemas jurídicos, mediante este capítulo se intentará hacer precisión sobre lo que hasta ahora ha sido establecido por la jurisprudencia en cada tema particularmente. Esta metodología se seguirá para cada problema constitucional de manera cronológica, buscando sustraer los aspectos más destacables y a su vez, los cambios o reiteraciones hechas por esta corporación durante el periodo que comprende los años 1992 a 2002.

2. Acerca de la Jurisprudencia en esta materia

Desde el año de 1991, la Corte Constitucional, específicamente se ha ocupado del Plan Nacional de Desarrollo en aproximadamente 50 de sus pronunciamientos.

De todas estas sentencias, puede decirse que solo 23 de ellas ayudan a construir una posición consolidada con base en las interpretaciones o tesis que, como

máxima autoridad constitucional, la Corte Constitucional ha establecido en los diferentes pronunciamientos al respecto. Dicha consolidación radica en que sus afirmaciones han sido reiteradas en numerosas ocasiones y como tal, han pasado de ser meras divagaciones para ser afirmaciones que empiezan a construir la doctrina constitucional al respecto.

Las demás sentencias por el contrario no pueden considerarse como tal, teniendo en cuenta que se ocupan de soluciones a problemas específicos, que si bien tocan algún aspecto del Plan Nacional de Desarrollo solo lo hacen de manera tangencial y muchas veces lo toman como un mero instrumento de apoyo para el desarrollo de la materia objeto de estudio. Siendo así, las interpretaciones allí establecidas no podrían llamarse doctrina como tal, esto por no tratarse de una respuesta a un problema específicamente relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo, ni que ha ratificado en posteriores fallos⁶².

⁶² Las sentencias de control constitucional en nuestro país cuentan con efecto *erga omnes*, es decir, que sus decisiones no solo vinculan a quienes participaron en la controversia judicial, sino que establece una regla de derecho al sentar un precedente o doctrina vinculante. Pero que parte de la sentencia se considera vinculante y que implica dicha obligatoriedad? En palabras del doctrinante Diego López Medina se explica de la siguiente manera. “Un poco mas compleja, pero particularmente importante es la explicación de por qué únicamente la *ratio decidendi* constituye doctrina vinculante para los otros jueces, mientras que la *dicta*, incluso de los tribunales máximos, tiene simple fuerza persuasiva. Para entender el fundamento de esa diferencia es necesario tener en cuenta que, como ya se indicó, el respeto al precedente se encuentra íntimamente ligado a una exigencia que pesa sobre toda actuación judicial, que para ser calificada de verdaderamente jurídica y racional, y es la siguiente: los jueces deben fundamentar sus decisiones, no en criterios *ad-hoc*, caprichosos y coyunturales, sino con base en un principio general o una regla universal que han aceptado en casos anteriores, o que estarían dispuestos a aplicar en casos semejantes en el futuro. (...) El juez debe entonces hacer justicia en el caso concreto, pero de conformidad con el derecho vigente, por lo cual tiene el deber mínimo de precisar la regla general o el principio que sirve de base a su decisión concreta. (...) Conforme a lo anterior, es también natural que únicamente la *ratio decidendi* tenga efectos vinculantes sobre otros jueces y adquiera la obligatoriedad de un precedente. (...) Así, inevitablemente los jueces, al decidir casos, crean en ocasiones derecho, puesto que precisan el alcance de las reglas de jurídicas existentes, o llenan vacíos y resuelven contradicciones del ordenamiento. (...) Por ello únicamente el principio general que sirvió de sustento directo para resolver el caso, esto es, la *ratio decidendi*, puede aspirar a

3. Debate alrededor del Plan Nacional de Desarrollo

Existen algunas preguntas que se han venido generando alrededor de la figura del Plan Nacional de Desarrollo. Para su posterior confrontación con la jurisprudencia, es preciso enunciarlos brevemente:

3.1 ¿Cuales son las diferencias existentes entre la Ley Orgánica del Plan (Hoy Ley 152 de 1994) y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo? ¿Cuál es la relación entre éstas dos? ¿Cuales pueden considerarse sus límites respectivamente?

3.2 Teniendo en cuenta el Art. 341 de la Carta Política, el cual regula el trámite de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y que reza: *‘El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes...’*, es preciso preguntarse: ¿Pone esta prelación establecida en la Constitución a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aún por encima de la Ley Orgánica del Plan? ¿Quiso decir la Carta Política con ello que la Ley del Plan dentro del ordenamiento jurídico está dentro de una categoría diferente a la de cualquier otra ley, es decir, diferente de las ordinarias, orgánicas, estatutarias, etc.?

convertirse en precedente vinculante, mientras que otras opiniones incidentales, al no estar inescindiblemente ligadas al asunto planteado por el juez, a lo sumo tienen valor pedagógico o persuasivo. (...) son los jueces posteriores, o el mismo juez en casos ulteriores, quienes precisan el verdadero alcance del *ratio decidendi* de un asunto, de suerte que la doctrina vinculante de un precedente ‘puede no ser la *ratio decidendi* que el juez que decidió el caso no hubiera escogido sino aquella que es aprobada por los jueces posteriores.’ En López Medina, Diego Eduardo, *Interpretación Constitucional*, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Bogotá, 2002, P. 126, 127 y 128

3.3 El Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Partiendo del Art. 339 de la Constitución Nacional, solo la segunda parte requiere ser expedida mediante ley de la República. Siendo así, ¿cual es la naturaleza jurídica de la parte general? ¿Pueden considerarse sus contenidos obligatorios?

3.4 Sabiendo que la Carta Política establece una coordinación con todos los estamentos nacionales y territoriales en materia de planeación, ¿hasta qué punto pueden intrometerse las entidades territoriales en la elaboración del Plan? ¿Cómo es el proceso de elaboración de sus propios planes? ¿Son autónomas en dicho desarrollo?

3.5 Ahora, ¿cual es el trámite que debe surtir el Plan Nacional de Desarrollo para que pueda entrar en vigencia sin falencias? ¿Es su trámite pre-legislativo requisito para su constitucionalidad? ¿Tiene éste fuerza vinculante?

3.6 Dentro del proceso de elaboración, tal como lo estatuye la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo y la Constitución Nacional, cuenta con gran importancia el Consejo Nacional de Planeación. Sin embargo, es preciso hacer claridad acerca de esta corporación en diferentes aspectos: ¿Cual es su función dentro del proceso de aprobación del Plan? ¿Son sus conceptos de obligatorio

cumplimiento? ¿Cuándo deben entrar a la discusión y cuales son los límites de dicha colaboración?

3.7 Ahora, ¿cual es la relación existente entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Nacional? ¿Cuál de las dos leyes prevalece en caso de contradicción? ¿Cual es el nivel de subordinación de los presupuestos anuales al Plan Nacional de Desarrollo? ¿Pueden expedirse presupuestos aun sin la existencia de un Plan de Desarrollo?

3.8 Otro problema gira entorno al contenido del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello es preciso responder a las siguientes inquietudes: ¿Puede incluirse dentro de lo llamado “mecanismos idóneos para su ejecución” según lo establece la Constitución como contenido del plan de inversiones públicas, cualquier tipo de disposiciones? o ¿se trata únicamente de mecanismos entendidos como “recursos financieros para la ejecución” de los diversos programas y proyectos incluidos en éste? ¿Que tan restringida es la entrada de herramientas jurídicas diversas dentro del Plan?

3.9 Un último problema gira entorno a los auxilios o donaciones, llamadas comúnmente “auxilios parlamentarios”. Partiendo de que la Constitución los prohíbe en su artículo 355, estableciendo como única excepción la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro con el fin de dar impulso a programas de interés público acordes con el plan nacional o territorial de

Desarrollo, entonces, ¿basta con que estas actividades no contradigan el Plan de Desarrollo o deben estar contenidos expresamente en él?

4. Plan Nacional de Desarrollo: Su evolución en la Jurisprudencia Constitucional

A continuación, partiendo de cada problema planteado, se presentará lo que la Corte Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, y por tanto de los derechos y libertades, ha señalado en la evolución de su jurisprudencia en esta materia.

A) PRIMER PROBLEMA

¿Cuales son las diferencias existentes entre la Ley Orgánica del Plan y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo? ¿Cuál es la relación entre estas dos? ¿Cuales pueden considerarse sus límites respectivamente?

Evolución Jurisprudencial:

En una primera instancia, encontramos la Sentencia C-478 de 1992 (M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), siendo ésta uno de los primeros pronunciamientos en relación con la diferencia e interacción entre la llamada Ley Orgánica del Plan y la Ley del Plan como tal.

Con relación a este primer problema, la Corte estableció claramente en esta oportunidad que se trataba de dos leyes diferentes y ratificó la posición superior de la Ley Orgánica del Plan, al tratarse de una de las cuatro leyes orgánicas contempladas constitucionalmente. Éstas, como lo establece la Carta Política en sus Arts. 151 y 342, se encuentran en una jerarquía mayor a las demás leyes –a excepción de la Constitución que es norma de normas- y están encargadas de regular el ejercicio de la actividad legislativa. Así lo establece la Corte cuando dice:

“Diferente de la ley del plan es la ley orgánica del plan general de desarrollo, a que hacen referencia los Arts. 151 y 342 de la Carta Política, incluyéndola entre las de su género, y aclarando que su propósito es la reglamentación del procedimiento de planeación y la sujeción de los presupuestos a los planes, la determinación de las funciones de los Consejos Nacional y Territoriales de planeación que integran el sistema nacional de planeación y la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Con ella se ha querido establecer el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, incluidos los territoriales. La ley orgánica controla y unifica el procedimiento de planeación. Aquí existe una semejanza con el proceso presupuestal. Pero es parcial, pues el proceso de planificación en todos los estratos territoriales conforma un sistema institucionalizado a través de los consejos de planeación, encabezados por el Consejo Nacional de Planeación”⁶³.

De esta manera, se estableció que es la Ley Orgánica la que regula el procedimiento de planeación de los planes de desarrollo, tanto nacional como

territoriales, y como tal es la encargada de plantear las pautas para su discusión, elaboración, aprobación y ejecución.

El siguiente fallo al respecto, Sentencia C-337 de 1993 (M.P Dr. Fabio Morón Díaz), profundiza en el concepto de Leyes Orgánicas y retoma lo dicho en cuanto a la naturaleza de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo dictado en la Sentencia C-478 de 1992. Se entiende hasta aquí que existe una clara diferenciación entre estos dos conceptos normativos.

Dentro de esta misma línea, aparece luego la Sentencia C-538 de 1995 (M.P Dr. Fabio Morón Díaz). Ésta a su vez describió como leyes orgánicas a aquellas que contaban con características especiales y que eran la cabeza de un sistema legal que está sujeto a ellas, regulando la expedición de otras leyes sobre la materia de la cual se encargan:

"Leyes orgánicas concepto. Se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art.151)... las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa."

⁶³ Sentencia C-478 de 1992, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Fuentes Muñoz

Con esta definición se logra dar una clara ubicación jerárquica de la Ley Orgánica del Plan respecto a la Ley del Plan. Se estableció así que tanto el trámite del Plan Nacional de Desarrollo como el de los territoriales, está condicionado a seguir los lineamientos de la Ley Orgánica, que estando en un rango inferior a la Constitución, regula el sistema de planeación en Colombia. Las afirmaciones en este sentido siguen hasta este punto una coherencia perfecta.

Nuevamente esta posición es retomada en C-015 de 1996 (M.P Dr. José Gregorio Hernández) en su capítulo de *“El sometimiento a la Ley Orgánica de Planeación, elemento esencial para la Constitucionalidad de la Ley del Plan”*. En éste, como su nombre lo indica, señala que las leyes orgánicas tienen rango superior al de las leyes que se expidan sobre la respectiva materia. De haber una vulneración a este precepto se entiende que, al haber establecido la Constitución dicha sujeción a cierta ley orgánica, de no tenerse ésta en cuenta no solo atentaría contra la ley sino además contra la Carta en sí. Y así concluyó al respecto:

“Así pues, si en ejercicio de su función de control esta Corte corrobora que el mandato contenido en la ley orgánica ha sido desconocido y, por las características del caso, juzga que el vicio es insubsanable, no tiene otro remedio que declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones aprobadas en tales condiciones.

El enunciado artículo 151 de la Constitución señala que por medio de las leyes orgánicas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del Plan General de Desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Resulta, entonces, que la normatividad ahora acusada, que compone la ley del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones para el período que transcurre entre 1995 y 1998, tenía que ser aprobada con estricta sujeción a las pertinentes normas constitucionales y a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, es decir, la Ley 152 de 1994” (Subrayado fuera de texto).

Se clarifica y reitera que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo debe totalmente sujetarse a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo) y que así debe ser, teniendo en cuenta el carácter de orgánica de esta última, carácter otorgado por la Carta Política. Se trata sin duda de un sometimiento que se convierte en esencial para que la Ley del Plan cumpla con los requisitos de constitucionalidad.

Por último, con relación a este tema está la Sentencia C- 017 de 1997 (M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). Ésta, aunque no trata acerca de un conflicto entre las leyes objeto de esta primera inquietud, si permite dejar mas claro el porque de dicha sujeción, lo cual la Corte reiteradamente ha sostenido:

“7- Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica” (Sentencia C-600A de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Con esto, se dilucida la clara intención del constituyente de establecer una superioridad jerárquica para las leyes orgánicas y por medio de ésta un claro control a una posible dispersión de reglas sobre una materia, en este caso la planeación.

Tenemos así que la Ley del Plan, por su carácter de ordinaria, debe surgir dentro del marco de la Ley Orgánica, la cual es la encargada de establecer el procedimiento en cuanto a esta actividad legislativa. De no hacerlo, estaría en contravía de dicha ley y directamente con la Constitución.

B) SEGUNDO PROBLEMA

Sin embargo, así simplemente visto (como lo planteado en el problema No. 1) no parece llevar implícito mayor problema. No obstante, ya habiendo aclarado la prelación de la Ley Orgánica sobre la Ley del Plan, se puede entrar ahora sí en un debate a partir del desarrollo jurisprudencial con relación a la ubicación de la Ley del Plan como tal dentro del ordenamiento jurídico.

Recordemos, para empezar, el contenido del segundo de los problemas planteados en el numeral anterior: Teniendo en cuenta el Art. 341 de la Carta Política, el cual regula el trámite de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y que reza: *“El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes...”*, es preciso preguntarse: ¿Pone esta prelación establecida en la

Constitución, a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo aún por encima de la Ley Orgánica del Plan? ¿Quiso decir la Carta Política con ello que la Ley del Plan dentro del ordenamiento jurídico está dentro de una categoría diferente a la de cualquier otra ley, es decir, diferente de las ordinarias, orgánicas, estatutarias, etc.?

Evolución Jurisprudencial:

El desarrollo jurisprudencial al respecto inicia igualmente con la Sentencia C-478 de 1992 (M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). En ésta se expresa la importancia otorgada por la Constitución a la Ley del Plan de acuerdo al precepto del Art. 341 en donde estatuye que ésta “*tendrá prelación sobre las demás leyes*”.

En palabras de la Corte, esta ley superior establece “*mecanismos idóneos para su ejecución y suplirá los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores*”. Es de este punto que se parte para otorgarle el grado de superioridad, la cual proviene en razón a su naturaleza, en la cual se recogen descripciones y recomendaciones para la planeación nacional tanto a largo, mediano y corto plazo de la acción estatal; Igualmente porque se plasma la necesidad que tenga en su sanción y ejecución prioridad ante cualquiera otra ley. Así lo señala la Corte:

“La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás

leyes (C.P. Art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: "constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores". Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra".

Seguidamente aparece la Sentencia C-337 de 1993. En esta ocasión la Corte da un giro en cuanto a su explicación de la superioridad o prelación de la Ley del Plan. Señala que la causa de su superioridad no es ya su contenido sino que la clasifica dentro del género de las orgánicas y aun mas, va mas allá encasillándola como "supra-orgánica". Así lo indicó la Corte:

*"La ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior: por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes -incluso las orgánicas. Por la esencia misma de la ley del Plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades"*⁶⁴.

⁶⁴ Sentencia C-337 de 1993, M.P Vladimiro Naranjo Mesa

Con esta afirmación la Corte establece una categorización diferente a la que hasta este momento había sido aceptada de la Ley del Plan y aun mas, se contradice en cuanto a la explicación, que como veíamos en el Problema No. 1, se había dado de la sujeción de la Ley del Plan a la Ley Orgánica, encargada de regular el procedimiento de la primera.

Sin embargo en el siguiente pronunciamiento, Sentencia C-015 de 1996 (M.P Dr. José Gregorio Hernández), se establece un nuevo supuesto de superioridad mas acorde con la primera posición adoptada por la Corte, que con este curioso carácter de supra-orgánica, categoría que no está contemplada en la Constitución colombiana. En este fallo la Corte muestra que la trascendencia que la Constitución le otorga al Plan Nacional de Desarrollo, es la superior jerarquía de esta ley que se adopta sobre las demás leyes. Esta se ve claramente en el hecho que el Plan ata tanto a los ejecutores del Plan como al mismo legislador a cumplir con la expedición de todas las normas necesarias para su ejecución. En palabras de la Corte:

“Consecuencia necesaria de la trascendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe”.

De esta manera, los mandatos contenidos en la Ley del Plan establecen los mecanismos preferentes para la ejecución de las leyes y sin necesidad de leyes posteriores suple las que hasta ese momento existan. Así:

“En ese orden de ideas la jerarquía superior de dicha Ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la precede a sus dictados”⁶⁵.

No quiere decir sin embargo que esta obligatoriedad sea absoluta y como tal se congelen las partidas y recursos, y que no exista además la posibilidad de cambiarlas en caso que las circunstancias así lo exijan. Mucho menos su irreformabilidad, porque como bien lo ha expresado la Corte, siguiendo los lineamientos constitucionales, el legislador tiene la posibilidad de introducirle cambios siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero, y siguiendo las reglas del Art. 154 y relacionados. Sin embargo este tema de las modificaciones será tocado mas adelante dentro del problema constitucional relacionado con el trámite de la Ley del Plan.

Con este pronunciamiento citado se matiza pues la posición de la Corte Constitucional en cuanto a la naturaleza de la Ley del Plan y las razones por las cuales el legislador le dio en la Carta Política una superioridad frente a las demás leyes. Ya con la siguiente sentencia se puede ver que esta corporación se corrige y establece con claridad en que posición se encuentra la Ley del Plan dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

⁶⁵ *Ibíd*em

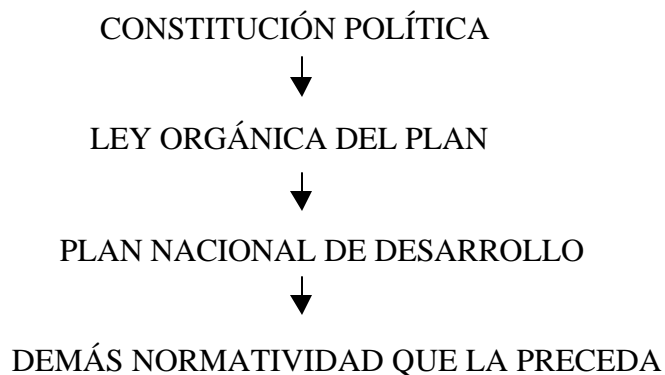
Este fallo se trata de la Sentencia C-557 de 2000 (M.P Dr. Vladimiro Naranjo Mesa). Aquí se parte de la concepción que entiende y toma la planeación como una herramienta fundamental dentro del manejo económico del Estado. Dentro de ésta y siguiendo el Art. 341 de la Constitución, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, el cual debe expedirse en cada periodo presidencial. Como se veía en el anterior pronunciamiento, el Plan determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto y la demás normatividad correspondiente a la planificación global.

En esta ocasión igualmente la Corte es clara y concisa al expresar que su prelación no se debe a la razón equívoca de ser orgánica sino a la importancia de su contenido y al hecho de que de ella dependen las demás normas de la materia. Esto se extrae perfectamente de la siguiente afirmación:

“Esta prelación legislativa no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta naturaleza de ley orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria. Emanan, en cambio, como se explica adelante, de la naturaleza misma de la Ley del Plan, y de la voluntad del constituyente expresada en el inciso tercero del artículo 341, arriba citado. No sobra recordar que la Ley Orgánica del Plan de desarrollo económico, prevista en el artículo 151 superior, es aquella por medio de la cual se establecen las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan general de desarrollo. De esta es de la que se predica su naturaleza orgánica” (Subrayado fuera de texto).

Así, con éste fallo se deja establecida la naturaleza de la Ley del Plan y se unifica el criterio de la superioridad en razón a su contenido y a la sujeción que ante ésta tienen las autoridades encargadas de la ejecución así como el legislador. Esta sujeción no se trata sin embargo de reglas de procedimiento, aprobación y ejecución porque como claramente se ha venido observando éstas son establecidas por la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, como se concluyó en el desarrollo del Problema No. 1 y en el estudio de esta pregunta No. 2.

De esta manera se tiene hasta el momento, según la jurisprudencia, la siguiente jerarquía:



C) TERCER PROBLEMA

Ahora, ya teniendo establecida la relación entre la Ley Orgánica del Plan y la Ley del Plan, se puede pasar a analizar la conformación del Plan Nacional de Desarrollo y su carácter vinculante.

Se parte de la siguiente pregunta: El Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Partiendo del Art. 339 de la Constitución Nacional, solo la segunda parte requiere ser expedida mediante ley de la república. Siendo así, ¿cual es la naturaleza jurídica de la parte general? ¿Pueden considerarse sus contenidos obligatorios?

Según el Art. 339 de la CP, el Plan se divide en dos partes, la parte general y el plan de inversiones. La parte general por su parte contiene los propósitos y objetivos señalados para el largo plazo. Igualmente incluye las metas a mediano plazo a las que quiere llegar el gobierno nacional, estableciendo para ello áreas de prioridad (vivienda, sector agrario, seguridad, etc.); Y finalmente contiene las estrategias generales de la política en toda su dimensión: política, social, económica, etc⁶⁶.

Por otro lado la parte de inversiones, por su naturaleza, establece los presupuestos plurianuales. Dicha plurianualidad se refiere a los principales proyectos y programas de inversión, en los cuales se especifica los recursos financieros para su ejecución. El cumplimiento de la parte general se lleva a la práctica mediante

⁶⁶ Véase, Sentencia C-478 de 1992 (M.P Eduardo Cifuentes Muñoz), C-337 de 1993 (M.P Vladimiro Naranjo), C-557 de 2000 (M.P Vladimiro Naranjo Mesa) y C-1065 de 2001

⁶⁷ Véase, Sentencia C-337 de 1993 (M.P Vladimiro Naranjo) y C-015 de 1996 (M.P José Gregorio Hernández)

⁶⁸ Ibídem

el establecimiento de varias anualidades, articulación que no tendría dentro del concepto de planeación cabida en una anualidad absoluta⁶⁷.

Ya habiendo aclarado teóricamente los contenidos de cada una de las partes es preciso preguntarse por su obligatoriedad partiendo del precepto constitucional que establece que solo la parte de inversiones debe llevarse a cabo como ley de la República. ¿No es entonces la parte general vinculante?

Sobre este tema particular la jurisprudencia hasta el momento no ha hecho mayor claridad. En los fallos que se habla de la parte general se trata el tema de una manera formal y no en respuesta de alguna impugnación contra cualquier disposición en esta parte contenida. Vale decir en este punto que al solo haber un Plan de Desarrollo que se ha mantenido en pie desde 1991 (Plan Nacional durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano), no ha tenido la Corte mayor oportunidad de pronunciarse acerca de todos los temas aparte que en las sentencias que hasta ahora se han venido citando.

No obstante, se podría hacer un recuento de lo poco dicho al respecto y buscar de esto llegar a alguna conclusión o presentarlo con ánimo de abrir espacio para el debate. Se puede comenzar con la Sentencia C-337 de 1993 (M.P Dr. Vladimiro Naranjo). En ella únicamente se describen los contenidos de la parte general, en los cuales se incluyen objetivos a largo plazo, las metas y prioridades a mediano plazo y las orientaciones generales. De estas afirmaciones poco se puede

concluir en cuanto a su carácter vinculante. Lo único que se podría afirmar, sería que la enunciación no incluye hasta ahora ningún calificativo del cual pueda derivarse su obligatoriedad; Se habla meramente de objetivos, metas y orientaciones, y de la compilación de pautas guía. Y así lo expresa la Corte:

*"La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (Art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios, así como las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación. Esta debe adelantarse **de la base hacia arriba**, pues el plan se elaborará con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.), y se someterá al Consejo Nacional de Planeación (art. 340), donde tienen asiento las entidades territoriales al lado de representantes de intereses económicos y de otros compartimentos de la sociedad. Este Consejo, junto con los consejos territoriales de planeación, conforman el sistema nacional de planeación. Se trata de una función nacional que debe operar de manera democrática, sin imposición de criterios centralistas, sino por el contrario, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los entes territoriales".*

Hasta el momento se habla entonces de pautas como expresión de la función de planeación. El siguiente pronunciamiento al respecto se encuentra en la Sentencia C- 094 de 1996 (M.P Dr. Vladimiro Naranjo Mesa). En esta se habla nuevamente de un sistema planificador mas que de una normas obligatorias, dándosele el

nombre de “documentos aglutinadores”, y a su vez resaltando su contenido, el cual, mas que conformado por mandatos, se alimenta de descripciones o recomendaciones. En palabras de la Corte:

"Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos, como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el plan de desarrollo a que hace referencia el Art. 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es un paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano. Es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente, agregador.

"La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes (C.P. Art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

"Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos, sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra" (Subrayado fuera de texto).

Así por lo pronto sigue destacándose su carácter de descripciones y recomendaciones, mas que de mandatos. Luego se tiene el fallo C- 557 de 2000 con Magistrado Ponente el Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta ocasión se

vuelve a hablar de estrategia como un “arte de dirigir” y de un horizonte de objetivos, es decir, de unas metas globales que enmarcan los principios básicos de lo que dicha gestión estatal espera en materia macroeconómica:

"Finalmente la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encausar la economía hacia esas prioridades y metas de mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que el planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el Plan de desarrollo al que hace referencia el artículo 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano, es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente agregador."

De esta forma, es la Parte General la que sienta las pautas de la planeación y es la Ley de Inversiones la encargada de poner en cifras exactas lo que irá destinado a cada objetivo, poniéndolo en práctica y llevándolo al nivel de ejecución mediante la determinación de las leyes plurianuales de presupuesto, de otras leyes relacionadas con los objetivos económicos, políticos, sociales, etc., y la demás normatividad que corresponda a la planificación global.

Otro argumento además del expresado hasta ahora, que habla de la presentación del Plan como un conjunto de recomendaciones mas que de mandatos, sería el

siguiente interrogante: ¿Siendo el plan de inversiones expedido mediante ley, a diferencia de la parte general, y pudiéndose modificar el plan de inversiones mediante el aumento o disminución de los recursos y partidas establecidas en él con las leyes anuales de presupuesto, es decir, teniendo un carácter modificable, puede predicarse una obligatoriedad de la parte general, que ni siquiera tiene que ser expedida mediante ley y que como hasta ahora se ha visto es un conjunto de pautas y descripciones?

En mi opinión, la Sentencia C-1065 responde esta pregunta respecto al Plan de Inversiones y por conexidad para la parte general al decir:

“Ahora bien, de las disposiciones citadas, y de conformidad con lo preceptuado por el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución, se desprende, como lo resalta el interviniente, que el Plan Nacional de Inversiones, resulta por sí sólo título idóneo y suficiente para la inclusión de las correspondientes apropiaciones en las leyes anuales de presupuesto, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores que decreten el respectivo gasto. Con todo, la concordancia que ha de existir en este evento entre los dos estatutos, esto es, el plan nacional de inversiones y la ley anual de presupuesto, no significa que deba ser inmodificable pues, como lo dispone el inciso tercero del artículo superior citado, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas o recursos aprobados en la ley del plan. Ello indica, a juicio de la Corte, que si las leyes anuales de presupuesto pueden modificar el plan de inversiones como quedo visto, el Plan Nacional de Desarrollo se configura como una pauta o directriz para el manejo de los asuntos económicos y sociales, pero en ningún caso como un estatuto que petrifique el sistema presupuestal colombiano, pues en nuestro régimen constitucional, en tiempos de paz solamente se pueden percibir ingresos y realizar erogaciones que se

encuentren contenidas en la ley de presupuesto, previamente aprobada por el órgano legislativo (CP Art. 345)” (Subrayado fuera de texto).

Si se hablara pues de un estatuto inmodificable y de obligatorio cumplimiento se estarían desconociendo dos puntos muy relevantes: Por un lado se estaría en contra del concepto de planificación como una estimación anticipada mediante la cual se establecen las expectativas de la actividad estatal, y por otro lado se incumpliría la Constitución en la cual se abre la posibilidad de introducirle cambios a la parte de inversiones, parte que reúne o pone en la práctica lo que fue descrito en la parte general. Esta última conclusión parte de una interpretación sistemática de la figura del Plan Nacional de Desarrollo, la cual exige una concordancia entre las diferentes partes que lo integran de acuerdo a los preceptos establecidos por la Constitución Nacional.

Sin embargo, ante ésta última afirmación de la Corte Constitucional cabe otra pregunta muy importante y es: ¿No se estaría situando al Plan Nacional de Desarrollo nuevamente en una categoría especialísima, esto al permitirle que su contenido sea simplemente un conjunto de pautas y no de mandatos obligatorios como toda ley?

Este carácter especial de ley que no incluye mandatos se podría complementar con otros dos interrogantes que reiteran la visión que describe al Plan como un conjunto de recomendaciones, pero que deja abierta la puerta de la discusión frente al hecho de su no obligatoriedad:

1. ¿Teniendo en cuenta que en el plan se deben incluir únicamente los programas principales, podría tomarse como vinculante únicamente lo incluido y desconocer la obligatoriedad de lo no incluido? ¿No llevaría esto posiblemente a una hipótesis en la cual el Gobierno simplemente incluyera muy poco para no quedar obligado a su cumplimiento?
2. ¿Observando que el Plan es modificable en las diferentes etapas de su trámite, podría el Congreso o quien intervenga crear un compromiso que el Gobierno, siendo de iniciativa suya, no había contemplado talvez por la inconveniencia de obligarse a ello?

Estos problemas, en mi opinión, demuestran que aunque si bien se ha creado una posición consolidada en cuanto al carácter de ordinaria y de su supremacía en razón a su contenido, no deja de crear controversia, teniendo en cuenta las preguntas formuladas anteriormente y la posibilidad de que su especialidad no se centre únicamente en su contenido sino en sus efectos. Lamentablemente la Corte no ha tenido la posibilidad de pronunciarse al respecto con un carácter definitivo y no sujeto a diversas y contradictorias interpretaciones.

C. CUARTO PROBLEMA

Ahora bien, sabiendo que la Carta Política establece una coordinación entre todos los estamentos nacionales y territoriales en materia de planeación, ¿hasta qué

punto pueden entrometerse las entidades territoriales en la elaboración del Plan?
¿Cómo es el proceso de elaboración de sus propios planes? ¿Son autónomas en dicho desarrollo?

Evolución Jurisprudencial:

Para este punto es preciso partir observando las diferencias que la Constitución de 1991 trajo con relación al sistema de Planeación anterior a esta Carta Política. Tales diferencias radican en tres aspectos importantes entre los cuales se halla una mayor participación de las entidades territoriales en la medida que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo dentro del proceso de elaboración del Plan Nacional. Así lo expresó la Corte en su Sentencia C-478 de 1992 (M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz):

“El sistema de planeación que trae la C.P. de 1991 (capítulo 2, Título XII), se diferencia del anterior en tres aspectos fundamentales: a) propicia un sistema transparente. En los Consejos de Planeación, a todo nivel, intervendrán representantes de la ciudadanía y de los sectores en que ésta se divide (Art. 340); b) la participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo del gobierno para la elaboración del plan nacional (Art. 340), participan directamente en la elaboración del plan (Art. 341 C.P./91); c) buscar convertir el instrumento de planeación una realidad. Si el Congreso no aprueba el plan nacional de inversiones (parte del PND), el Gobierno lo pondrá en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley (Art. 341 inciso 3º C.P./91)”.

Igualmente la Carta trajo consigo un cambio que guió al Estado de un esquema centralista políticamente y descentralizado administrativamente, a un sistema de autonomía para los entes territoriales, sin olvidar por supuesto el concepto de unidad estatal (Art. 1 CP). Para el caso de las entidades territoriales la autonomía se representó entre otras en materia presupuestal. Así, se les dotó de la posibilidad de expedir sus propias normas orgánicas del presupuesto (Art. 300-5 CP y 313-5), los cuales contendrían los principios y bases para la planeación anual de cada ente⁶⁸.

El proceso de planeación se convierte pues en una conglomeración de necesidades y posibilidades proyectadas desde la base hacia arriba, en donde se le otorga al Plan Nacional de Desarrollo el carácter máximo de su función reglamentadora, distribuidora etc. Así lo dice la Corte:

“La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (Art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación. Esta debe adelantarse de la base hacia arriba, pues el plan se elaborará con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales (art. 341 C.P.), y se someterá al Consejo Nacional de Planeación (Art. 340) donde tienen asiento las entidades territoriales al lado de representantes de intereses económicos y

*de otros compartimentos de la sociedad. Este Consejo, junto con los consejos territoriales de planeación, conforman el sistema nacional de planeación. Se trata de una función nacional que debe operar de manera democrática, sin imposición de criterios centralistas sino por el contrario teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los entes territoriales*⁶⁹.

De esta manera, con este pronunciamiento se plantea como punto de partida el de una fijación por parte del nivel central de las pautas generales, para a partir de ello y con sujeción clara a la ley, crear un sistema de planificación concertado con los entes territoriales, tal como lo estatuye el Art. 339 de la CP.

El procedimiento para los planes de desarrollo territoriales lo explica luego la Sentencia C-538 de 1995 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz). Dicho proceso se encuentra definido en la Ley Orgánica del Plan, en la cual se encuentran determinados los agentes planificadores tanto a nivel nacional como territorial, haciendo precisa distinción entre las instancias que participan de éste. El proceso es básicamente igual que el que se desarrolla a nivel nacional pero con las respectivas autoridades. Así se tendría como el sujeto planificador al alcalde o gobernador, y al objeto por planificar la situación económica-social que se quiere mejorar o tratar en sus territorios.

De igual manera, así como el Congreso de la República es el encargado de decidir sobre el Plan Nacional, son la Asamblea o Concejo quienes decidan sobre el plan

⁶⁹ *Ibíd*em

sometido a su consideración por los Alcaldes o Gobernadores. Sin embargo, e igual como sucede también a nivel central, cualquier cambio que éstos quieran efectuarle debe tener el visto bueno del Gobernador o Alcalde, según sea el caso, tal como sucede con la aceptación previa del ejecutivo, o en tanto no desequilibre su consistencia o racionalidad. Se transcribe el artículo respectivo:

*“PROCEDIMIENTOS PARA LOS PLANES TERRITORIALES DE
DESARROLLO*

Artículo 40. APROBACION. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o del Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.”⁷⁰

Estos son los dos únicos pronunciamientos que la Corte Constitucional ha hecho a este respecto. Sin embargo con base en ellos pueden sustraerse dos conclusiones principales:

1. Existe autonomía por parte de los entes territoriales para la elaboración de sus planes de desarrollo.

⁷⁰ Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan

2. Sin embargo dicha autonomía está delimitada por las pautas generales dictadas por en nivel central, esto buscando una planificación en el sentido mas amplio de la palabra en el ámbito estatal.

Pero que pasa si planteamos el problema inverso y nos preguntamos: ¿hasta que nivel de detalle debe llegar el plan nacional en relación con las inversiones territoriales?.

El concepto "planes de desarrollo" está proyectado en los artículos 339, 342, 151 313.2 de la Constitución. Éstos ordenan un plan nacional de desarrollo y planes de desarrollo para las entidades territoriales (339), establecen la ley orgánica del plan nacional de desarrollo (342), leyes cuya consagración se encuentra en el artículo 151 C.P. y por su parte, en cuanto a las Entidades Territoriales estatuyen que la adopción de los planes de desarrollo es función del Concejo Municipal (313.2).

Ahora, reiteradamente la Corte ha dicho en sus pronunciamientos que las entidades territoriales cuentan con autonomía, la cual se representa entre otras en materia presupuestal. Así, como se comentaba anteriormente, se les dotó de la posibilidad de expedir sus propias normas orgánicas del presupuesto (Art. 300-5 CP y 313-5) y a su vez de tener la capacidad de manejar una porción razonable de sus recursos libremente.

Las entidades cuentan así, siguiendo lo expresado en la Sentencia C- 219 de 1997 (M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), con el derecho constitucional a participar de

las rentas nacionales en donde se ve el grado de injerencia del nivel central en éstas, y por otro lado disponen de aquellos recursos que podrían denominarse propios.

Ha sido igualmente reiterado por esta corporación que se entiende ajustado a la Constitución la intervención del legislador al momento de definir las áreas a las cuales deben destinar los recursos provenientes de las rentas de la nación, siempre y cuando se trate de aquellas materias que han adquirido mayor atención constitucionalmente.

Ahora, el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, enumera dos excepciones a la prohibición de financiar con cargo en el presupuesto nacional los gastos municipales derivados de funciones municipales que se nutren de los recursos que a los municipios les corresponde a título de participación en los ingresos nacionales:

“ (1) ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales y (2) partidas de cofinanciación para programas municipales”.

Teniendo esto en cuenta, para responder la pregunta concretamente se debe observar entonces que existen ciertas competencias y recursos públicos, fuentes de financiación, y partidas nacionales que están ya delimitadas por la Ley orgánica 60 de 1993, que se consagran estas dos excepciones concretas, y que como tal lo que se da a entender es que existe cierto límite de intromisión por

parte del nivel central en las acciones de las entidades territoriales al igual que viceversa.

Además, y para terminar este punto, existe otro punto ya mencionado anteriormente y que tiene que ver con la consagración del Art. 339 de la Constitución, la cual establece que proyectos deben ser incluidos dentro del plan de inversiones. Como bien lo dice esta disposición, el plan debe incluir los principales programas y proyectos de inversión y en esa medida no está llamado a detallar y hacer una lista taxativa de todos y cada uno de los proyectos que la nación debe llevar a la realidad⁷¹.

En esta medida el gobierno no solo debe imprimir en el plan los objetivos principales sino que además debe procurar no poner en cabeza suya competencias o recursos que, como se establecía anteriormente, le corresponden a las entidades territoriales. Mi conclusión personal al respecto se dirigiría a reafirmar la autonomía de las entidades territoriales, sin desconocer su sujeción a los lineamientos generales que se le pretende dar a la nación con el Plan Nacional de Desarrollo, pero a la vez el desarrollo de este principio mediante la posibilidad que tienen estas entidades en el manejo de ciertos recursos que como tal no puede el nivel central entrar a afectar o manejar a su voluntad. Se tiene así un sistema de contrapeso que en últimas muestra la intención del legislador de remarcar la dirección del estado a una mayor autonomía territorial pero que evite una

⁷¹ Sentencia C- 017 de 1997, M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

duplicación de gasto en las distintas esferas, la cual también iría en contra del modelo de autonomía consagrado en la Carta Política.

E) QUINTO PROBLEMA:

Sin embargo, teniendo en cuenta que las sentencias remiten siempre al procedimiento a nivel nacional para ilustrar la situación dentro de los entes territoriales, y que se trata de un tema de gran importancia dentro de cualquier gobierno y en general de la planeación económica, social, etc., nacional, entonces: ¿Cuál es el trámite para que el Plan Nacional de Desarrollo nazca sin falencias y cumpla sus objetivos principales?

Evolución Jurisprudencial:

La Sentencia C-015 de 1996 (M.P José Gregorio Hernández) lleva a cabo una buena compilación de las etapas que el Plan Nacional de Desarrollo debe surtir. En este fallo se parte recalcando lo que hasta ahora se ha entendido por *Planeación*, la cual ha sido ya nombrada en repetidas ocasiones en este documento, y que es de vital importancia dentro de cualquier sistema estatal. Dentro de este concepto se tienen pues una serie de metas y prioridades para el conjunto general de la economía. Esta planeación supone entonces una organización para lograr los fines del Estado.

Como normas reguladoras del proceso se tiene en primera instancia a la Constitución, la cual no hay que olvidar que es la que determina de manera directa los pasos que se deben seguir, por estar en primer lugar de jerarquía sobre todas las normas. De ésta pende la Ley Orgánica del Plan, la cual por su carácter de orgánica traza los procedimientos a seguir durante el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de éste. Esta sujeción de la Ley del Plan a la Ley Orgánica del Plan es pues elemento esencial para su constitucionalidad.

Antes de surtir la etapa de aprobación que toda ley debe tener en el Congreso de la República, la Constitución ha previsto una etapa pre-legislativa, en donde concurren miembros de todos los grupos de la sociedad. La Corte se pronuncia al respecto así:

“Como una manifestación del principio básico de la democracia participativa, la Constitución Política ha hecho indispensable que, antes de pasar por el Congreso, el proyecto de Plan General de Desarrollo sea conocido, estudiado, discutido y evaluado por distintos sectores de la sociedad, cuyo concepto debe ser tenido en cuenta por el Ejecutivo y el Legislativo al definir los derroteros de la economía durante la vigencia de aquél.

El Plan, entonces, no es el resultado exclusivo de trabajos técnicos y económicos elaborados en el interior del Gobierno, ni tampoco el de las deliberaciones que tienen lugar en las cámaras, sino que incorpora, por mandato constitucional, el concepto y el

*análisis de un foro deliberante y libre que representa a los asociados, cuyo interés en el proceso de planeación es incontrovertible en cuanto los afecta de modo directo*⁷².

Esto reitera una vez mas, como se ha venido comentando en las diferentes disposiciones contenidas tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Plan, que nos encontramos ante un proceso de especial cuidado y especialidad teniendo en cuenta su contenido y el trámite que debe seguir para nacer a la vida. Es por ello mismo que la Corte Constitucional ha señalado que se trata de un proceso sobre el cual debe existir un mayor rigor en cuanto al control constitucional a aquel que recaería sobre cualquier otra ley. Esto se refiere, no solo al hecho de que su trámite debe ser mas estricto, por cuanto está regulado en detalle en la ley orgánica, sino que incorpora, además, la llamada etapa pre-legislativa la cual es fundamental dentro de este proceso. Así lo señala la Corte:

*“Elemento insustituible del examen que atañe a la Corte desde el punto de vista formal guarda relación precisamente con la existencia de trámites anteriores a los que tienen lugar en el seno de las cámaras, los cuales resultan no menos esenciales que éstos cuando se trata de verificar la constitucionalidad de la ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. En otras palabras, el control constitucional al respecto no solamente comprende la comprobación de lo hecho en el Congreso sino el cotejo del trámite pre-legislativo con los mandatos superiores”*⁷³.

⁷² Sentencia C-015 de 1996, M.P Dr. José Gregorio Hernández

⁷³ *Ibíd*em

La Corte así cuenta con la competencia necesaria para comprobar que los trámites que la ley establezca para este procedimiento se cumplan en su totalidad (pre y legislativa), esto teniendo en cuenta que son de vital importancia para la concreción de los objetivos buscados con el Plan Nacional de Desarrollo. Este análisis hecho a los trámites previos toma un carácter sumamente relevante si se piensa que para que la Ley del Plan sea aprobada y posteriormente declarada constitucional por la Corte, debe sin duda cumplir con todos los pasos tanto antes del Congreso como dentro de éste. El Plan podría presentar falencias para la Corte en su estudio de constitucionalidad de no estar completos estos requerimientos.

Tal es el caso por ejemplo del concepto del Consejo Nacional de Planeación, el cual de ser omitido por el ejecutivo, podría ser causa válida para declarar la inconstitucionalidad de toda la ley por trámite. No obstante, la Corte hace salvedad en decir que no por ello esta corporación está en capacidad de entrar a discutir la validez de los actos administrativos dictados por la administración para llevar a cabo y cumplir con dichos trámites (por ejemplo la citación al Consejo Nacional de Planeación), ya que cosa distinta es la guarda de la constitución a las eventuales demandas instauradas contra los actos administrativos como tal. Así lo sostuvo la Corte:

“Lo anterior no significa que, en cuanto el Gobierno expida actos administrativos encaminados a cumplir algunos de los pasos que integran dicha etapa pre-legislativa - por ejemplo, los que indican cómo habrá de integrarse en concreto un Consejo Nacional

*de Planeación, o aquellos por los cuales se hacen las designaciones correspondientes-
deba la Corte asumir competencia para fallar en torno a su validez, pues una cosa es la
determinación acerca de si se han cumplido a cabalidad las etapas que la Constitución
exige para expedir el Plan -lo que encaja dentro de la competencia de la Corte en
guarda de la integridad de la Constitución en lo que atañe al proceso de la planeación-
y otra muy distinta la resolución sobre las eventuales demandas que puedan presentarse
contra los actos administrativos considerados en su condición de tales, desde el punto
de vista de su materialidad concreta. Este último sería el caso de la acción que
pretendiera la nulidad del acto mediante el cual se designa a determinada persona como
miembro del Consejo Nacional de Planeación, la que no cabría en el proceso de
constitucionalidad sino en el que debe tener lugar ante el Consejo de Estado por cuanto
toca con la validez de la decisión específica”⁷⁴.*

Así pues, dentro de esta etapa pre-legislativa se tiene además del concepto del Consejo Nacional de Planeación, otros pasos que, como se señalaba anteriormente, son igualmente importantes dentro del proceso. Aunque hasta ahora la Corte no ha tenido mas pronunciamientos aparte del anteriormente citado, se hará a continuación un breve resumen de los pasos pre-legislativos, con base en la Ley 152 de 1994:

A) Formulación Inicial: Elegido el Presidente de la República, junto con todas las dependencias de la administración, y en especial las autoridades de planeación, se adelantan las gestiones para iniciar la formulación del plan de desarrollo (Art.

⁷⁴ *Ibíd*em

14 – Ley 152 de 1994 y Art. 150-3 que reserva como iniciativa exclusivamente del gobierno el Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas)⁷⁵.

Son consideradas autoridades de planeación las siguientes:

1. Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social
2. Departamento Nacional de Planeación
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
4. Ministerios y demás departamentos administrativos dentro de su ámbito funcional

Por su parte se tienen como instancias nacionales de Planeación las siguientes:

1. Congreso de la República

⁷⁵ La Corte Constitucional hace referencia a esta formulación gubernamental de la siguiente manera: “Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3,7,9,11 y 22 y los literales a), B) y e) del numeral 19 del art. 150 , así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales” (Sentencia C-409 de 1994, M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). Esta afirmación es retomada por la Sentencia C- 360 de 1996, M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) y complementada diciendo: “Las materias que de manera excepcional están reservadas a la iniciativa del Gobierno, se encuentran expresamente consagradas en el mismo artículo 154 de la Carta y se refieren exclusivamente al Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (C.P. art. 150-3); a la estructura de la administración nacional (C.P. Art. 150-7); a las autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (C.P. Art. 150-9); al presupuesto general de la Nación (C.P. art. 150-11); al Banco de la República y su Junta Directiva (C.P. art. 150-22); a las normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (C.P. art. 150-19, literales a), b) y e)); a la participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (C.P. art. 154); a los aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (C.P. art. 154); a las exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (C.P. art. 154)”.

2. Consejo Nacional de Planeación (Esta entidad es convocada por el Gobierno e integrado por personas designadas por el Presidente de la República, de las listas presentadas por las correspondientes autoridades y organizaciones conforme al Art. 9 – L.152/94)

B) Coordinación de las labores de Formulación: La labores de coordinación estarán a cargo del Director del Departamento Nacional de Planeación, quien de acuerdo a las orientaciones impartidas por el Presidente de la República, continuará la formulación del plan de desarrollo junto con los ministerios, las entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación y de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (Art. 15 – L.152/94 y 306 de la Constitución Política).

C) Presentación al CONFIS y CONPES: El Director del Departamento Nacional de Planeación pondrá en consideración del CONPES el proyecto del plan, integral o desagregadamente. Su elemento correspondiente al plan de inversiones deberá contener un concepto previo a sus implicaciones fiscales emitidos por el CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal).

Contando con este concepto previo, el CONPES aprueba el documento consolidado conforme a los requerimientos establecidos en la Ley y la Constitución (Art. 339 y ss. de la Carta Política). Para esta aprobación se requerirá la realización del CONPES, ampliado con los miembros del CONPES

SOCIAL, representantes de las entidades territoriales (5 Gobernadores y 5 Alcaldes de los diferentes 5 CORPES que territorialmente existen en el país), representantes legales de las regiones que trata el Art. 307 CN y el presidente del Consejo Superior de la Judicatura.

Los gobernadores representantes de las diferentes regiones designados para participar en la aprobación del plan no podrán provenir de los mismos departamentos a los que pertenezcan los alcaldes designados para el mismo fin

D) Concepto del Consejo Nacional de Planeación: A mas tardar, el **15 de Noviembre** el Presidente de la República pondrá en consideración del Consejo Nacional de Planeación el proyecto del plan, para que éste rinda su concepto y formule sus recomendaciones antes del **10 de Enero**.

Si el **10 de Enero** el Consejo no se ha pronunciado sobre la totalidad o parte del plan, se considerará surtido este requisito.

E) Proyecto definitivo: Habiendo cumplido los pasos descritos en los numerales A-D, el gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso antes del **7 de Febrero**. Para este efecto se convocará a sesiones extraordinarias

Tras estos pasos se inicia entonces la etapa legislativa de la ley ordinaria del Plan Nacional de Inversiones. Se tiene:

1. Primer Debate: Éste es llevado a cabo en las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras en sesión conjunta. Su término improrrogable será de **45 días**.

2. Segundo Debate: De acuerdo al informe rendido en el primer debate, cada una de las cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado. Su término improrrogable será de **45 días**.

Alrededor de esta etapa legislativa se encuentra como problema el de las reformas o posibles modificaciones que el Plan pueda tener durante su formulación, elaboración y aprobación.

En Sentencia C-094 de 1996 (M.P Dr.Vladimiro Naranjo Mesa) la Corte habla, específicamente, de las modificaciones por parte del Congreso. La Constitución en el inciso cuarto del artículo 341, así como en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo establece que el ente legislativo puede introducir cambios siempre y cuando guarde el equilibrio financiero y con el visto bueno del Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de tratarse de incorporaciones antes no contempladas.

A pesar que estas dos normas restringen las modificaciones a la Parte de Inversiones, en este pronunciamiento se dice que dicha limitación impuesta en dichos artículos quiere indicar que de hacerse cambios en la parte de Inversiones se debe guardar

equilibrio financiero y contar con la aprobación, y no que no se pueda modificar la parte general, facultad que se halla intrínseca en el proceso legislativo. Así lo señala la Corte:

“La Corte hace énfasis en que la restricción opera sólo para el Plan de Inversiones Públicas y no para la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, pues la modificación de éste es una facultad propia del Congreso, y el artículo 22 bajo examen no está excluyendo dicha potestad legislativa. Así el cargo del actor carece de fundamento.

“Conviene, pues, recordar cómo la Carta Política señala el trámite que ha de seguir el Plan General de Desarrollo y de Inversiones Públicas. En efecto el Gobierno presenta el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, y de conformidad con el artículo 150-3 superior, la aprobación del mismo corresponde al Congreso. En lo referente al Plan de Inversiones Públicas, si transcurren tres meses sin la aprobación del Congreso, después de haber sido presentado por el Gobierno, éste lo pone en vigencia mediante un decreto con fuerza de ley. Ahora bien, de acuerdo con los incisos segundo y tercero del artículo 154 de la Carta Política, el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso, pero a iniciativa del Gobierno. Así las cosas, el Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos que presente el Gobierno; pero para el caso específico del Plan de Inversiones Públicas, por mandato constitucional se requiere que se mantenga el equilibrio financiero y que tenga el visto bueno del Gobierno, tal como lo desarrolló la norma impugnada, la cual únicamente agregó que fuera en forma escrita. La ley no está creando pues una restricción, sino reiterando el propio texto superior, al disponer que se conserve el equilibrio financiero, el cual no es procedente en relación con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que, por la esencia misma de su estructura se

ocupa de temas generales como el de señalar principios y pautas distintos de los que se ocupa el Plan de Inversiones Públicas”.

Así lo reiteró la Corte en posterior fallo, mostrando además la esencia de tener que contar con la aprobación por parte del Gobierno. Y dice en su Sentencia C-015 de 1996 (M.P Dr. José Gregorio Hernández):

*“De todas maneras, puesto que el Plan ha de tener origen en la iniciativa del Ejecutivo, según lo preceptúa el artículo 154 **Ibidem**, es necesaria la iniciativa del Gobierno para introducir modificaciones al Plan, al menos tratándose de incrementos en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o en el caso de proyectos de inversión no solicitados en él (artículo 341, inciso final, C.P.). Habrán de acatarse en tales casos las reglas que imponen la Constitución y la Ley Orgánica para la expedición de la Ley del Plan, pues con arreglo al conocido principio de Derecho, tal como han sido hechas las cosas deben deshacerse o modificarse”.*

Si en desarrollo de las sesiones plenarias se producen pues modificaciones, se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara, sin necesidad de que el proyecto retorne a las comisiones. En caso de que la otra Cámara no apruebe las modificaciones o introduzca otras distintas, se nombrará una comisión accidental, integrada por miembros de ambas Cámaras, con el fin de dirimir los desacuerdos y someter el texto a la aprobación en la plenaria correspondiente. Sin embargo, en ningún caso el término para decidir (45 días) podrá ampliarse por el trámite de las modificaciones.

Por su parte el Gobierno Nacional podrá en cualquier momento durante el trámite legislativo, observándose las disposiciones anteriores, introducir modificaciones a *cualquiera* de las partes del plan nacional de desarrollo.

Por último, vale recalcar, que dentro de este trámite se debe tener en cuenta que si en el término de tres meses, después de presentado el proyecto, el Congreso no aprueba el Proyecto Nacional de Inversiones Públicas, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de ley, el proyecto presentado por éste (Art. 25 – L.152/94 y Art. 341 CN)⁷⁶.

F) SEXTO PROBLEMA

Dentro del proceso de elaboración, tal como lo estatuye la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo y la Constitución Nacional, cuenta con gran importancia el Consejo Nacional de Planeación. Sin embargo es preciso hacer claridad acerca de esta corporación en diferentes aspectos: ¿Cuál es su función dentro del proceso del Plan? ¿Son sus conceptos de obligatorio cumplimiento? ¿Cuándo deben entrar a la discusión y cuales son los límites de dicha colaboración?

Evolución Jurisprudencial:

⁷⁶ Véase C- 478 de 1992 (M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-015 de 1996 (M.P Dr. José Gregorio Hernández)

El Plan Nacional de Desarrollo se trata, como se ha venido debatiendo, mas que un proceso meramente técnico por parte del gobierno, de una congregación de análisis y foros de parte de una agrupación deliberante en representación de los asociados. Dicho grupo se trata del Consejo Nacional de Planeación, el cual se encuentra delineado constitucionalmente por el Art. 340 de la CP.

Entre los integrantes se encuentran representantes de las entidades territoriales, además de los de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Y tal como lo asevera la Corte:

“(...) tendrá un carácter consultivo y que servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo”⁷⁷.

La Ley orgánica establece por una parte que el Consejo será convocado por el Presidente de la República y será conformado por quienes el Presidente designe de las listas presentadas por las diferentes entidades y conformaciones (Art. 9º - Ley 152 de 1994).

El Art. 340 de la Constitución mencionado en párrafo anterior, atribuye a tal Consejo el carácter de *consultivo*, asignándole la tarea de ser un foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, calificación reiterada por la Corte Constitucional.

El Art. 341 Ibídem, establece que solo una vez oída la opinión del Consejo Nacional de Planeación y efectuadas las correspondientes enmiendas, se puede proceder a la presentación del Plan formalmente ante el Congreso de la República. Dicho trámite previo recobra gran importancia teniendo en cuenta, que como se explicó en el problema constitucional No. 5, de no cumplirse tendría una incidencia en su constitucionalidad por los trámites pre-legislativos. Así lo indica la Corte:

“La Corte considera que ese trámite previo, fijado directamente por la Constitución, aunque no hace parte del que se surte en el seno mismo de las cámaras legislativas, es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual los vicios que surjan en esa etapa repercuten necesariamente en la inconstitucionalidad de la ley que se apruebe sobre la base del proyecto irregularmente preparado”⁷⁸.

Una vez convocado y conformado el Consejo, el Gobierno pondrá a su consideración el Proyecto del Plan según lo rezan los Arts. 341 citado y 18 de la Ley Orgánica del Plan. Esta última norma enunciada textualmente dice:

"ARTICULO 18.- Concepto del Consejo Nacional de Planeación. El proyecto del Plan, como documento consolidado en sus diferentes componentes, será sometido por el Presidente de la República a la consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 15 de noviembre, para análisis y discusión del mismo, para que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes, antes del 10 de

⁷⁷ Sentencia C-015 de 1996 (M.P José Gregorio Hernández)

⁷⁸ Ibídem

enero. Si llegado el 10 de enero, el Consejo no se hubiere pronunciado sobre la totalidad o parte del Plan, se considerará surtido este requisito en esa fecha. El 15 de noviembre el Presidente de la República enviará al Congreso copia del proyecto del Plan de Desarrollo".

Pero ¿son entonces sus conceptos de obligatorio cumplimiento? La Corte al respecto solo ha tenido este pronunciamiento citado al respecto. En el se le otorga un carácter consultivo meramente y de paso imprescindible en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Nuestra opinión coincide con la de la Corte en este fallo, mas teniendo en cuenta el Art. 18 transcrito en su totalidad. En el se establece:

1. El sometimiento del proyecto del Plan por parte del Gobierno para su *discusión y análisis*
2. Para que el Consejo rinda su concepto y formule *recomendaciones*
3. *Si no se ha pronunciado* sobre la totalidad o parte del Plan, *se considerará surtido este requisito*

Así, ¿cómo podría ser a su vez de obligatorio acato y además existir la posibilidad de que no se pronuncie? Creo personalmente, que al dejar este espacio abierto y otorgándole como responsabilidad la formulación de recomendaciones, no puede entenderse como vinculante e ineludible, lo que si sucede para su convocatoria,

mas no para tener su contenido en cuenta obligatoriamente antes de que el proyecto sea enviado al Congreso.

Pero, ¿qué pasaría si después de rendido el concepto del Consejo, el gobierno le introduce modificaciones sustanciales al proyecto? ¿Debe someterlas nuevamente a éste? Mi respuesta sería sin duda que, con base en las disposiciones hasta ahora estudiadas, no hay norma que así lo exija. Es mas, por el contrario, se trata de un concepto que como conjunto de recomendaciones hace que éste sea un punto de partida del cual el gobierno puede tomar provecho para hacer las debidas correcciones o cambios, pero que no lo ata para que así sea. En esta medida, no sería necesario que una vez realizados los cambios el plan vuelva al Consejo, ya que dicho requisito se debe entender cumplido en el momento en que el gobierno presente ante éste el documento consolidado, previa presentación al Congreso, y se oigan sus recomendaciones.

Ahora, ¿sería esta una medida que traería beneficios al proceso planificador? Si bien el Consejo trae implícita la participación de los diferentes sectores dentro de la formulación del plan, si el plan tuviese que volver tras modificaciones sustanciales cada vez al Consejo, la función de éste pasaría de ser consultiva a ineludible, hablando del contenido de sus recomendaciones, y de ser así tendría que ser reformada constitucionalmente. Hasta ahora, por lo pronto, esta no sería la tendencia que la Corte Constitucional ha mostrado al respecto y merecería mayor

estudio como parte importante dentro del proceso que surte el Plan Nacional de Desarrollo.

G) SÉPTIMO PROBLEMA

Ahora, ¿cual es la relación existente entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Nacional? ¿Cuál de las dos leyes prevalece en caso de contradicción? ¿Cual es el nivel de subordinación de el presupuestos anuales al Plan Nacional de Desarrollo? ¿Pueden expedirse presupuestos aun sin la existencia de un Plan de Desarrollo?

Evolución Jurisprudencial:

La Sentencia C-478 de 1992 (M.P Eduardo Cifuentes Muñoz) parte valorando la relación existente entre la planificación-presupuestación. La Corte muestra que entre ellas existe una innegable conexión, la cual es reiterada además por la Constitución en los siguientes artículos:

- a) Art. 342 CP = Establece la sujeción de los presupuestos a los planes de desarrollo
- b) Art. 344 CP = Prescribe la participación de los organismos territoriales en la preparación de los presupuestos de los Municipios
- c) Art. 346 CP = Impone al gobierno correspondencia entre presupuesto anual y Plan de Desarrollo

d) Art. 352 CP = Confía a la Ley Orgánica la coordinación entre presupuestos nacionales, territoriales y de entes descentralizados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Así describe pues la Corte la relación:

“Es un hecho que ambas funciones tienen una correlación innegable: el presupuesto como expresión financiera de la función económica del Estado; y los planes y programas como directrices de política, como estrategias para desarrollar los propósitos de la acción gubernamental, en forma coherente”. (Expediente D-003, Anexo 1. folio 22, sin negrillas en el original)”.

Pero ¿cómo se localizan entonces la Ley Orgánica del Presupuesto, los Planes de Desarrollo y las leyes anuales de presupuesto?

Siguiendo el mismo pronunciamiento, C-478 de 1992, encontramos que nuestro régimen constitucional establece que la Carta Fundamental es suprema, desde el punto de vista de la jerarquía normativa, y que ésta es seguida por la Ley Orgánica del Presupuesto como norma rectora del sistema presupuestal colombiano. Así se pronuncia al respecto la Corte:

"1) La Ley Orgánica del presupuesto debe definir los principios comunes aplicables a los tres niveles de gobierno sobre la gestión presupuestal y las facultades reglamentarias que tendrán las entidades territoriales sobre la materia, garantizando la armonía del presupuesto con la parte operativa o programática anual de los planes de

desarrollo económico y social y de inversión en obras públicas. (...)" (G.C. N° 41, martes 9 de abril de 1991, Pág. 14).

La materia orgánica de presupuesto se transforma en competencia concurrente de los tres niveles. La adopción de lo tratado en la ley orgánica de presupuesto como pauta para los procesos presupuestales de los entes territoriales, es un reconocimiento de la preponderancia de lo nacional unitario sobre lo territorial-autónomo. La interacción se da partiendo de la premisa de una supremacía. Esta preponderancia del elemento nacional contenido en la ley orgánica encuentra su justificación en los principios tratados de jerarquía y de necesidad de salvaguardar la unidad jurídica y económica de la Nación".

La Ley Orgánica del Presupuesto es entonces la encargada de correlacionar y someter los presupuestos a los planes de desarrollo. Dicha sistematización entre el proceso presupuestal y por otro lado la armonización de éste con el proceso de planeación, se reitera en la Sentencia C-337 de 1993 (M.P Dr. Vladimiro Naranjo Mesa). Así lo estableció la Ley 38 de 1989 cuando introduce el concepto de planificación en su Art. 9°. Con éste estatuye que el Presupuesto General de la Nación debe reflejar los planes a largo, mediano y corto plazo. Y así:

"En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el Estatuto Orgánico y en su reglamento".

No obstante, la modificación del presupuesto, de acuerdo a lo preceptuado en el Art. 352 de la CN, solo podrá hacerse mediante el procedimiento establecido por la Ley Orgánica del Presupuesto, que como hemos venido explicando por su carácter también de orgánica, regula esta actividad legislativa.

Hasta ahora se tiene entonces:

- a) Que existe una innegable relación entre planeación y presupuestación
- b) Que la Ley Orgánica de presupuesto es la encargada de correlacionar y someter los presupuestos a los planes de desarrollo.
- c) Que los cambios en el presupuesto solo podrán hacerse de acuerdo a la Ley Orgánica del Presupuesto y que de ésta depende la expedición de todos los presupuestos

La importancia de un régimen unificado entre la planificación y la materia presupuestal es reiterada en la Sentencia C-089A de 1994, coordinación contenida además en el espíritu de la Constitución. En este pronunciamiento se advierte que si dicha relación es vital en materia territorial mas aún debe ser tenida en cuenta dentro de la organización de orden nacional. Así, citando lo dicho en la Sentencia C-478 de 1992:

“En otras palabras, si, como señala la sentencia citada, "la relación planificación-presupuestación se pondría en peligro de existir una independencia absoluta en materia presupuestal", entonces los regímenes especiales que se consagren en favor de una u

otra entidad, ya sea nacional, territorial o descentralizada, atentan contra la necesidad de mantener unos principios unitarios respecto de las materias referidas”.

Será entonces únicamente en la Ley Orgánica del Presupuesto que se podrá definir los casos en los cuales una determinada entidad estatal puede someterse a un régimen especial en materia fiscal y presupuestal.

Nuevamente la correlación entre la Ley Orgánica del Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo es retomada y ratificada por la Sentencia C-023 de 1996 (M.P Dr. Jorge Arango Mejía). En ésta, los demandantes hacen una lectura considerada por la Corte errónea, ya que tratan de mostrar que el Art. 352 dispone que la Ley de Presupuesto debe estar en coordinación con el Plan de Desarrollo. La Corte tras esta equivocación interpretativa señala que lo que la Ley Orgánica de Presupuesto debe hacer es regular lo correspondiente a la coordinación entre los presupuestos de la nación y el Plan Nacional de Desarrollo. Y así se pronuncia en esta sentencia:

“Es claro que la Ley Orgánica del Presupuesto es independiente del Plan Nacional de Desarrollo previsto por los artículos 339 y concordantes de la Constitución. Baste tener en cuenta que la primera tiene una vocación de permanencia, pues rige todos los presupuestos que se expidan a partir de su vigencia, en tanto que el Plan debe aprobarse cada cuatro años, "dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo". (inciso primero, artículo 341 C.P.)

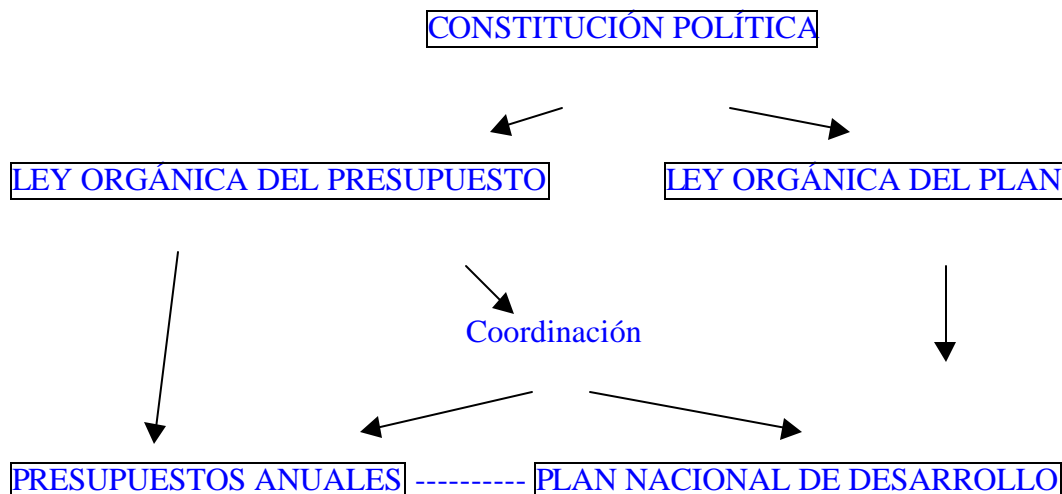
Lo que debe regularse, en esta materia, en la Ley Orgánica del Presupuesto, como ya se dijo y como lo indica claramente el artículo 352 de la Constitución, es la coordinación

de los presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo vigente al momento de expedirse aquél. En síntesis: la coordinación que debe existir, la que ordena el artículo 352 de la Constitución, no es entre la Ley Orgánica del Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, sino, entre éste y los presupuestos que se expidan dentro de su vigencia.

La Ley Orgánica del Presupuesto regula cómo se hace la coordinación entre los presupuestos nacional, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de todos los niveles administrativos, y el Plan Nacional de Desarrollo.”

Esta consideración es importante, porque en ella la Corte precisa cual es la ubicación del Plan de Desarrollo en el mapa de jerarquía de normas de nuestro sistema jurídico: El Plan Nacional de Desarrollo está sometido a su propia Ley Orgánica (ley Orgánica del Plan), y también a la Ley Orgánica de Presupuesto, en la medida en que ésta establece la coordinación entre los presupuestos de los distintos órdenes y el Plan Nacional de Desarrollo” (Subrayado fuera de texto).

Se tiene entonces como ubicación dentro del ordenamiento la siguiente:



La Corte, así como lo señala nuevamente en la Sentencia C-446 de 1996, ha señalado como la Constitución ha otorgado a la Ley Orgánica del Presupuesto un carácter preeminente sobre las demás normas jurídicas relacionadas con la materia. Así lo indica esta Corporación y con esto consolida su posición en cuanto a la relación entre Ley Orgánica del Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo:

“El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente.

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de que la ley orgánica de presupuesto era objeto, ya que como se ha indicado en reiterados pronunciamientos⁷⁹, el artículo 352 Superior la ha convertido en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: El Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución) y constituye un elemento que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

⁷⁹Corte Constitucional Sentencia C-478/92; C-089 A/94; C-546/94; C-538/95

Dentro de este mismo criterio, se ha señalado⁸⁰ que las leyes orgánicas en general son verdaderos estatutos, los cuales al regular toda la normatividad relativa a los asuntos que expresamente les señala la Constitución, condicionan a ellas la actuación administrativa y la expedición de otras leyes que traten sobre la materia, convirtiéndose de esta manera en normas de autoreferencia o pautas para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollarlas, a través de las leyes ordinarias. En aplicación de este principio, es claro entonces que para el caso específico de la ley orgánica del presupuesto a esta debe sujetarse todo asunto relacionado con el sistema presupuestal”.

Ahora, ¿Pueden expedirse presupuestos aun sin la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo?

En primer lugar, vale señalar que las sentencias que tocan este punto, y que mencionaré a continuación, se presentaron en una particular coyuntura histórica: La Sentencia C- 337 de 1993 correspondió al periodo del gobierno de César Gaviria Trujillo en el cual tras la expedición reciente de la Constitución Política, no se logró cumplir con la presentación al Congreso de la República del Plan Nacional de Desarrollo. Se trató de una imposibilidad “fáctica” para cumplir con el presupuesto constitucional. El demandante en este caso explicó que, teniendo en cuenta el Art. 350 de la CN, el Gobierno estaba obligado a expedir la Ley del Plan para darle viabilidad a la ley anual de presupuesto así como a otras leyes que guardaran relación con éste. Dio especial énfasis al hecho de que el Plan era

⁸⁰Corte Constitucional sentencias C-337 de 1993 y C-423 de 1995

prerrequisito para la expedición de dichas normas dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, en este caso la Corte aseguró que al haber sido imposible físicamente expedir el Plan Nacional de Desarrollo, no podría verse obligado a cumplir las normas constitucionales que se remiten a la existencia de éste. En palabras de la misma Corte:

“De acuerdo con el artículo 341 de la C.P., el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso el Plan nacional de desarrollo, "dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo". Se trata, entonces, de un mandato destinado a cumplir su objetivo a partir del próximo cuatrenio presidencial, pues resulta un hecho notorio el que el actual Gobierno no podía, por imposibilidad fáctica, cumplir con este presupuesto constitucional. Adicionalmente, no es posible exigir que en los momentos actuales se presente un plan de desarrollo, no sólo porque se desconocería el mandato contenido en la norma citada, sino porque, además, la misma naturaleza del Plan lo impide, por cuanto debe prever a mediano y largo plazo el desenvolvimiento de los aspectos más importantes de la economía nacional, lo cual desvanece cualquier intento "ad-hoc" para llenar ese vacío.

Es imposible, por tanto, que exista en este momento un Plan nacional de desarrollo. De igual forma, resulta jurídicamente cuestionable exigirle en estos momentos al Gobierno que se someta a las normas constitucionales que se remiten a la existencia del mencionado Plan mediante su presentación al Congreso. Resulta, entonces, aplicable al caso sub-examine el aforismo que dice que "nadie está obligado a lo imposible".

Así, en este caso la Sentencia C-478 de 1992 responde ante este vacío de no existencia del Plan Nacional de Desarrollo, afirmando que no pudiendo obligar al gobierno actual a la expedición del mencionado plan, sería reprochable igualmente no darle herramientas que procuren la consecución de los objetivos que el Art. 366 de la Constitución ha llamado como “Finalidad Social del Estado” dentro de la acción estatal. De esta manera, la Corte avaló la expedición de los presupuestos anuales.

En Sentencia posterior, C-337 de 1993 (M.P Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) indicó lo que esta Ley de presupuesto anual debía contener, como en efecto lo hizo, eran:

“(…) las partidas prioritarias que hacen parte del gasto público social y, por ende, de las finalidades sociales. Basta, entonces, con repasar las asignaciones contenidas en el artículo demandado para establecer que el legislador si cumplió con la orden constitucional en comento. Y resultaba lógico que ello fuera así, pues asuntos como la salud, la educación y el saneamiento ambiental y el agua potable, merecen la completa atención por parte del Estado, por cuanto no solo se trata de unos deberes a él asignados, que por su naturaleza son inaplazable, sino que también hacen parte –de una forma u otra- de los derechos constitucionales de los que son titulares todas las personas que residan o se encuentren en nuestro país”.

En el segundo caso que se presenta para discutir la inexistencia del Plan Nacional de Desarrollo (Plan del gobierno de Andrés Pastrana Arango) y la exequibilidad de los presupuestos anuales, se está frente a una situación diferente ya que para

este periodo si existió un Plan Nacional de Desarrollo pero éste fue declarado inconstitucional por vicios de trámite.

En esta ocasión la Corte, en Sentencia C-1065 de 2001, se pronunció al respecto. Esta corporación parte diciendo que, como ha quedado expuesto en puntos anteriores, se tiene al Plan Nacional de Desarrollo como un mecanismo ordenador y aglutinador, en tanto que el Presupuesto es el instrumento mediante el cual se ejecutan dichas pretensiones. Resulta pues obvio que para que así sea, debe existir una coordinación entre ellos, para lograr dar plena realización a los planes prioritarios del país con estos dos componentes jurídicos.

Se observa esto siguiendo a los Arts. 346 de la CN y 38 del Decreto-ley 111 de 1994, los cuales expresan que las únicas apropiaciones posibles de incluir dentro del presupuesto de gastos son: *“i) créditos legalmente reconocidos; ii) a gastos decretados conforme a la ley; iii) las que tienen por objeto atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público; iv) las destinadas al servicio de la deuda; y, v) las apropiaciones destinadas a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”*.

El Plan Nacional de desarrollo se debe mirar entonces como el conjunto de pautas y directrices para manejar los asuntos económicos y sociales, y que es título suficiente para incluir las correspondientes apropiaciones en las leyes anuales de presupuesto. No debe olvidarse sin embargo que no se trata de un Plan que

petrifique el sistema presupuestal porque como se dijo anteriormente, mediante las leyes de presupuesto se puede aumentar o disminuir las partidas aprobadas en la ley del Plan.

No obstante, tal como lo señala el intérprete constitucional, ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Plan previeron la posibilidad de que el Plan fuera inexistente por causas distintas a su no aprobación en el Congreso (caso en el cual se decreta por el ejecutivo) y por lo tanto dejó un vacío que debe ser llenado por la Corte y su interpretación. Este vacío viene a ser llenado por los principios de legalidad del gasto y del principio de especialidad, los cuales le dan especial énfasis a la consecución de los fines esenciales del Estado y de la satisfacción de las necesidades básicas y elevación del desarrollo. De no permitir la expedición de las leyes anuales de presupuesto se estaría versando contra la función no solo técnica y contable del Presupuesto, sino de su necesidad como parte de la separación de los poderes y del sometimiento del Gobierno a la ley, y se le estaría dejando al Congreso sin la capacidad de autorizar como se deben invertir los dineros. En palabras de la Corte:

"Conforme a lo anterior, y como claramente lo señala el artículo 345 superior, no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en materia presupuestal. Esta fuerza restrictiva del presupuesto, según la cual sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en esta ley anual, tiene gran trascendencia, ya que el presupuesto no es sólo un instrumento contable sino que tiene importantes finalidades

económicas y políticas, que explican a su vez, su fisonomía jurídica. Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo (C.P. Arts. 342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. Finalmente, esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental".

Así las cosas, la Corte concluye aceptando la existencia de los presupuestos aun a falta de un Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, ante la declaratoria de inexequibilidad total de la Ley 5, la Corte dijo:

"(...)tales sentencias⁸¹ de inexequibilidad no pueden tener el efecto jurídico de impedir al Congreso de la República la expedición del presupuesto anual de rentas y gastos y la ley de apropiaciones, pues de esa manera resultaría cercenada una función cara a la organización democrática del Estado que se expresa en el principio jurídico-constitucional de la legalidad del gasto, expresamente establecido por el artículo 345 de la Carta, y, porque aunque ese Plan tiene carácter normativo para servir de guía al accionar del Estado, su inexistencia por decisión judicial no puede enervar el funcionamiento normal de las ramas del poder público".

⁸¹ Se refiere aquí a las Sentencias C-577 de 2000 y C-1043 de 2000 que declararon inexequible el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Inversiones Públicas de ese mismo año

No habiendo mas pronunciamientos al respecto habrá que esperar futuros fallos de la Corte Constitucional que permitan establecer una posición mas consolidada al respecto.

H) OCTAVO PROBLEMA

Otro problema gira entorno al contenido del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello es preciso responder a las siguientes inquietudes: ¿Puede incluirse dentro de los llamados “mecanismos idóneos para su ejecución” dentro del Plan, cualquier tipo de disposiciones? o ¿se trata únicamente de mecanismos entendidos como “recursos financieros para la ejecución” de los diversos programas y proyectos incluidos en el Plan? ¿Que tan restringida es la inclusión de herramientas diversas dentro del Plan?

Evolución Jurisprudencial:

Para empezar a discutir este punto es preciso situarnos en las disposiciones legales que se tienen al respecto. Por un lado están los Arts. 150 y 341 de la Constitución, y por otro lo que establece la Ley Orgánica del Plan en su Art. 6°.

Los artículos de la Constitución establecen lo siguiente:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

ARTICULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional”
(subrayado fuera de texto).

¿Que se tiene entonces? Como se puede observar de lo que se acaba de transcribir, en el numeral 3 del Art. 150 se establece que dentro del plan se determinarán las **medidas necesarias** para impulsar el cumplimiento de las inversiones públicas incluidas en el plan nacional de desarrollo. Por su parte el Art. 341, resaltando el plan de inversiones como ley que tiene prelación sobre las demás leyes, aclara que sus mandatos constituyen **mecanismos idóneos para su ejecución y suplen como tal la necesidad de expedir leyes posteriores.**

El problema al respecto es la definición de lo específicamente se puede entender por “mecanismos idóneos” y además saber con precisión que clase de normas jurídicas, o si cualquier norma jurídica, pueden ser incluidas para dar cumplimiento a los diversos programas de inversión. Si bien estos preceptos legales así lo establecen, dejan sin duda las puertas abiertas para su interpretación por su amplia y ambigua redacción, la cual ha permitido que los gobiernos y hasta los parlamentarios ajusten dentro del plan cualquier tipo de disposición legal, o suprimir otras que les obstaculizaban sus objetivos.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-557 de 2000 (M.P Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), ratificada posteriormente por las Sentencias C-730, C-737 y C-801 de ese mismo año, hubiera tenido la oportunidad perfecta para responder a la

inquietud hasta ahora planteada. Sin embargo antes de entrar a ver si la ley del plan podría llegar a modificar todas las normas legales o solo aquellas necesarias para los programas de inversión y los mecanismos para conseguir su financiación, la Corte se vio avocada a declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del plan por trámite y no pasó a hacer mención de los puntos específicamente planteados y que hubieran llegado a sentar doctrina al respecto.

No obstante cabe rescatar de este pronunciamiento una intervención que sienta un punto importante de partida para abrir el espacio al debate. Se trata de la posición asumida por el Procurador General de la Nación frente a la pregunta de los demandantes que consideraban lo siguiente al respecto de las normas en discusión (Arts. 150 y 341 de la Constitución):

“Por otro lado, al contener el Plan Nacional de Inversiones disposiciones que rebasan el contenido constitucionalmente atribuido a dicho Plan, conforme a los artículos 339, 341, 150 y 158 de la Constitución Política, se configura un vicio material que afecta los artículos mencionados. Esto, toda vez que, de acuerdo con la demanda, “la materia específica del Plan de inversiones no es otra que los principales programas y proyectos a ejecutar en el periodo presidencial respectivo acompañados de la indicación de la fuente de recursos con que se financiarán y los presupuestos que se les deben asignar en cada anualidad para su ejecución” y “el objeto de la ley no se puede extrapolar a aquello que no tenga que ver con los mecanismos para realizar esas inversiones”, pues, de lo contrario y como pasa en el caso bajo estudio, la Ley del Plan modificaría la legislación preexistente en materias ajenas a su ámbito de acción y terminaría por

convertirse en una “ley única nacional” que reemplazaría a las demás normas legales constitucionalmente previstas para desarrollar los mandatos constitucionales”.

Ante éstos artículos demandados por considerarse que no cabían dentro del objeto del la Ley del Plan, y que en razón a su naturaleza, según los demandantes debían ser desarrollados por leyes ordinarias, el Procurador afirmó tomando partida al respecto:

“el procurador señala que dichas normas son “instrumentos jurídicos encaminados a obtener la viabilidad de las prescripciones contenidas en la parte general del Plan”. Debido a esto, en consonancia con lo establecido por la Sentencia C-191 de 1996, tales normas deben ser declaradas exequibles por la Corte”.

Así las cosas, el debate se plantea a partir de tres posiciones. Por una parte, están quienes consideran que en el Plan de Desarrollo se pueden incluir todo tipo de disposiciones, de tal manera que mediante éste se puedan lograr todos los ajustes necesarios a la legislación nacional que así lo requiera; En segundo lugar, se tiene la posición mantenida por el Procurador y seguida por muchos otros doctrinantes y docentes, que sostienen que se pueden incluir todas aquellas disposiciones necesarias encaminadas a la lograr exclusivamente la ejecución de los programas incluidos en el Plan; Y por otro lado, en una tercera posición, la interpretación mas conservadora, que sostiene que estos mecanismos idóneos se refieren específicamente a “recursos financieros” para la ejecución de los proyectos de inversión pública contenidos en el plan.

Si bien en el gobierno anterior, como se puede observar del articulado y de los argumentos presentados por los demandantes, se tomó la primera posición, no hubo oportunidad de que la Corte se pronunciara sobre la validez de esta interpretación y, como tal, mediante la presentación de lo dicho en este octavo problema jurídico se deja el camino abierto para el debate, esperando que en posteriores sentencias se logre aclarar este cuestionamiento que crea tropiezos en el proceso planificador.

I) NOVENO PROBLEMA

Un último problema gira entorno a los auxilios o donaciones, denominados “auxilios parlamentarios”. Partiendo de que la Constitución los prohíbe en su artículo 355, pero estableciendo como única excepción la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro con el fin de dar impulso a programas de interés público acordes con el plan nacional o territorial de Desarrollo, entonces, basta con que estas actividades no contradigan el Plan de Desarrollo o deben estar contenidos expresamente en él?

Evolución Jurisprudencial:

El Plan Nacional de Desarrollo como se ha venido analizando, se consagra en una ley, que como tal, debe sujetarse íntegramente a la Constitución. Esta sujeción

implica que sus contenidos no vayan en contravía de las disposiciones constitucionales.

Dentro de estas prohibiciones, prohibición que cubre al Plan de Desarrollo, se encuentra el decretar auxilios o donaciones, como lo expresa la Corte misma en Sentencia C-254 de 1996 (M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). De encontrarse dentro del Plan algo relacionado con esta materia se estaría frente a un motivo claro de inconstitucionalidad. Así lo indica la Corte:

“A juicio de la Corte, la prohibición de decretar auxilios o donaciones, no se incumple únicamente con la expedición de la ley anual de presupuesto en el nivel nacional y, en el territorial, con la aprobación de las respectivas ordenanzas y acuerdos. Se trata de una prohibición que cobija a todas las ramas y órganos del poder público y, por ende, comprende todas las fases del proceso de programación, autorización, cálculo y ejecución del gasto. En este sentido sería absurdo pretender que la ley anterior que autoriza o decreta un auxilio, no está viciada de inconstitucionalidad y que sólo lo estará la futura ley de apropiaciones en la que se asignará la partida para llevarlo a cabo”.

La proscripción de los llamados “auxilios parlamentarios” y como tal de su decreto, encuentran sin embargo una excepción cuando se trata de contratos con entidades sin ánimo de lucro a fin de impulsar programas acordes con el plan nacional de desarrollo. Se trata pues de una figura con controles subjetivos y objetivos de manera que no se siguiera dando empuje a esta práctica considerada como corruptora de instituciones. En palabras de la Corte:

“La proscripción de los "auxilios parlamentarios", explica la prohibición de decretarlos - la cual sólo está sujeta a las excepciones derivadas de la Constitución Política y que la Corte ha tenido la oportunidad de establecer, como se expondrá más adelante -, lo mismo que la disposición del segundo inciso del artículo 355 de la C.P., en el que se plasma la figura de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, a fin de impulsar programas acordes con el plan nacional de desarrollo. Este esquema de apoyo a actividades benéficas, rodeado de controles subjetivos - solamente puede realizarse con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad - y objetivos - la materia del contrato se limita a actividades o programas concretos de interés público y acordes con el plan de desarrollo a nivel nacional o seccional -, a partir de la Constitución de 1991, es el único canal para la función benéfica que el Estado puede llevar a cabo con el concurso de los particulares. Los elementos descritos que entrañan un control previo y posterior a la entrega de los recursos públicos, suponen una transformación profunda de esta técnica de actuación estatal, radicalmente distinta de la que ha sido objeto de censura” (subrayado fuera de texto).

El alcance de esta prohibición, se sintetiza en los diferentes pronunciamientos que al respecto hizo la Corte. En ellos se estableció lo considerado una práctica abolida y aquellos que por el contrario estaban acordes a la Constitución. Se tiene así:

1. Sentencia C-372 de 1994, M.P Dr. Vladimiro Naranjo Mesa: No constituyen auxilio o donación los aportes realizados a Sociedades de Economía Mixta. En estas se encuentra implícito el fin lucrativo, contrario a la no contraprestación existente en los auxilios parlamentarios. Por su parte si constituye un auxilio

parlamentario la donación a fundación de carácter mixto en la medida que una vez entregados los aportes se pierde el control sobre ellos al estar regidos por el derecho privado.

2. Sentencia C-375 de 1994, M.P Dr. Antonio Barrera Carbonell: Se permite apoyar económicamente a las víctimas de desastres naturales, con base en los principios de solidaridad exigido de parte del Estado.

3. Sentencia C-316 de 1995, M.P Dr. Antonio Barrera Carbonell: El ofrecimiento de estímulos y colaboración para la investigación científica y tecnológica de personas jurídicas está acorde con los fines concedidos por la Constitución al Estado (Art. 69 y 71 CN).

4. Sentencia C-520 de 1994, M.P Dr. Hernando Herrera Vergara: La financiación para becas con ingresos asignados para los municipios del erario nacional está prohibida. Se trata de una donación a favor de un particular prohibida.

5. Sentencia C-547 de 1994, M.P Dr. Carlos Gaviria Díaz: El ICETEX, como sociedad de economía mixta, puede apoyar como garante los préstamos otorgados por las instituciones financieras a los estudiantes. Los aportes por parte del Estado para éste, son permitidos en tanto no se trata de una persona natural ni jurídica de carácter privado.

6. Sentencia C-205 de 1995, M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz: La promoción de obras de infraestructura física y de la adecuación de tierras está acorde con la Constitución y como tal es permitida para el cumplimiento de los fines del Estado.

Estas exclusiones que la Corte ha establecido de la prohibición reflejan el propósito del Estado social de Derecho, que tiene como fines, entre otros, la intervención en la realidad social y económica para la consecución de un mínimo vital, y el interés general sobre el particular.

Estas excepciones como regla general tienen como origen la ley y describen actividades públicas irrenunciables. Sin embargo, como lo expresa la Corte, es preciso distinguir entre el campo de prohibición de la figura, propia de la esfera presupuestal, a las acciones estatales propias de sus deberes y principios constitucionales que no por representar gasto público y ser entregados gratuitamente, se trata de la anotada prohibición.

Con esto la Corte, a mi juicio, intenta aclarar que existe un campo de acción del Estado que tiene como único límite la Constitución, por lo cual mientras no la contraríe, existe para cumplir objetivos que la misma Carta Política le exige. Este campo se diferencia de las medidas para el fomento económico, las cuales por el contrario se sujetan tanto al mandato legal como a su precisa incorporación a los planes de inversión pública. Y así lo señala la Corte:

“Las medidas y medios que conforman una específica política de fomento económico, deben estar autorizadas en la ley. De una parte, las subvenciones y ayudas en las que normalmente se traduce el fomento económico, pueden implicar gasto público. De otra parte, el fomento económico, como forma peculiar de intervención en la economía, se sujeta al mandato legal y a su precisa incorporación en los planes de inversión pública. La reserva de ley, en este caso, obedece también a los efectos que las medidas directas o indirectas de subvención o ayuda a los agentes económicos, tienen sobre la libertad de empresa, la libre competencia y la igualdad. En lo que respecta a las entidades territoriales, dentro del marco de la ley o de su propia autonomía, corresponderá a las asambleas o concejos, según el caso, adoptar las medidas de fomento de carácter local”⁸².

La intervención económica, objeto de regulación, dirección e impulso, se trata de un medio indirecto para alcanzar las exigencias del interés público. Esta requiere pues, según este único pronunciamiento relacionado con los auxilios y su inclusión dentro del plan de desarrollo, ser incluidos expresamente dentro de éste. Esto no quiere decir, como se ha expresado, que no exista otro campo de acción por parte del Estado, el cual, permite que éste cumpla con los preceptos constitucionales sin caer dentro de la figura de los “auxilios parlamentarios” sino como parte del cumplimiento de objetivos y programas dentro del Estado Social de Derecho en el cual se desarrolla.

⁸² Sentencia C-254 de 1996, M.P Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

***V. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006 “HACIA UN ESTADO
COMUNITARIO”, GOBIERNO ÁLVARO URIBE VÉLEZ***

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” 2003-2006, plan nacional del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez llegó a su conclusión y es hoy en día ley de la república (Ley 812 de 2003). En su proceso de formulación y elaboración se pudo observar como, igual que en los planes que se discutieron en el capítulo anterior, es decir, los tres planes que hasta el momento había tenido nuestro país, se evidenció la existencia de dificultades y obstáculos que hicieron del proceso un paso espinoso del gobierno en su primer año de mandato y una muestra de los evidentes problemas que aun se presentan en la interpretación de la ley que reglamenta la materia. No obstante, no todo lo que se presencié fue del todo negativo y por el contrario existen puntos importantes para recalcar.

Partiendo de esta base, en este último capítulo, se hará un breve análisis de lo sucedido en el camino de elaboración del plan 2003-2006 y del fruto que de éste se tiene hoy en día. Para ello se buscará retomar puntos de especial relevancia durante el proceso, hacer hincapié en problemas encontrados y concluir mostrando tanto lo negativo como lo positivo de la experiencia vivida. No se busca sin embargo entrar a comentar de su constitucionalidad y como tal, de seguir la línea del capítulo anterior que establecía problemas jurídicos y la posición de la Corte al respecto. Siendo que hasta el momento no ha habido ninguna impugnación del

plan en la Corte Constitucional, se intentará mas bien dar una descripción objetiva y un primer vistazo del resultado obtenido.

Así las cosas, empecemos con algunas consideraciones sobre el trámite del plan nacional “Hacia un Estado Comunitario”. Es importante mencionar como primer rasgo el valor democrático del proceso. Esta característica puede ser otorgada al plan 2003-2006 teniendo en cuenta que se cambió de un sistema en el cual el gobierno además de presentar el proyecto, era el encargado de elaborar las ponencias, a un esquema en el cual el Congreso de la República asumió las riendas e hizo un gran aporte con la elaboración de las ponencias. Al tomar esta posición, el ente legislador ya no se conformó, como ocurría en ocasiones anteriores, a firmar el texto y a recibir aportes a sus regiones, o a la inclusión de un artículo u otro, sino que logró conformar un plan mas discutido y mas representativo de sus necesidades. Si bien podría pensarse que esto último podría traer un resultado poco armónico, es importante mirarlo desde una perspectiva que muestra una mayor colaboración de todas las bancadas, una mayor discusión y como tal una mayor democracia dentro del sistema. Así, mediante este ejercicio de compenetración de necesidades se logró un plan nacional de desarrollo que refleja una clara concertación política, fruto de un trabajo importante del Congreso en su papel de legislador.

Un segundo factor importante son los temas específicos que se incluyeron en el plan y que muestran como el plan es un real instrumento de planeación económica

guiado al mejoramiento de una serie de condiciones faltantes o precarias en nuestro país. Dentro de estos temas tenemos: una solución integral del problema pensional del cuerpo docente, una revolución en materia energética, una lucha antiburocrática al reducir y modernizar los trámites en el sector de protección social y el establecimiento de mecanismos de protección a la producción agrícola nacional, entre otros.

Ahora, el Presidente de la República objetó al final del proceso cinco artículos del plan de desarrollo. Esta objeción sin embargo no puede presentarse como un obstáculo en la elaboración ya que se trata de un procedimiento normal previsto en la Constitución. Estos artículos objetados fueron disposiciones con las cuales el gobierno desde un comienzo no estaba de acuerdo o que fueron introducidos a última hora. Veamos rápidamente cuales fueron:

1. **Art. 1:** Error de transcripción que omitía el título
2. **Art. 8:** Se objeta el punto referente a la obligación de adelantar pactos sociales para la política de diálogos con los grupos insurgentes, y, el establecimiento de exenciones tributarias a los aportes sociales hechos por los trabajadores a las organizaciones sociales.
3. **Art. 83:** Se objeta la financiación de los Colegios Mayores de Boyacá con recursos del Sistema General de Participaciones, además de seguir adscritos a la Nación

4. **Art. 137:** Se objeta la modificación sustancial al régimen de subsidios administrado por la Caja Promotora de Vivienda Militar
5. **Art. 138:** Se objeta esta disposición mediante la cual se elevaba a rango legal las recomendaciones de un documento CONPES y se obligaba a otorgar un subsidio a la gasolina aérea, y a crear un fondo de salvamento a la industria aérea.

Se puede observar entonces que se trata de solo 5 artículos que representan un porcentaje mínimo dentro de la totalidad de casi 200 artículos. A su vez debe destacarse que la totalidad del articulado trae implicaciones profundas para el país y que como tal, deberían ser mas debatidas y tenidas en cuenta por quienes buscan criticar la totalidad del plan por cuestiones que opacan los aspectos positivos incluidos éste.

Este es el caso del gran escándalo alrededor del tema de las partidas regionales generado por los medios de comunicación. Si se observa detenidamente, a este rubro se le destinó 1 billón de pesos para los cuatro años entrantes. Por el contrario la inversión pública restante y consignada en todos los demás artículos asciende a la cifra de 111.5 billones de pesos, los cuales parecen carecer de toda importancia.

Contando con mas relevancia la gran inversión que trae consigo lo consignado en el plan, el billón de pesos de las partidas regionales suscitó mas atención debido a

serias afirmaciones de algunos congresistas que trataron de decir que se trataba de auxilios parlamentarios, práctica con la cual se ha venido luchando constantemente.

Sin embargo, ¿es realmente este billón de pesos auxilios parlamentarios? Si observamos la prohibición de la Constitución colombiana podemos ver que lo que se ataca, son aquellas donaciones que las ramas u órganos del poder público decretan a favor de personas naturales o jurídicas, y que no cuentan con contraprestación alguna. Ahora, ¿existe en el plan alguna de estas disposiciones que decretan donaciones gratuitas? La respuesta es: no. Las decisiones tomadas respecto a las regiones se llevaron a cabo mediante un procedimiento reglamentado en el cual participaron las comunidades (con sus alcaldes, gobernadores y demás representantes de éstas) y en el cual las mismas sugirieron al Congreso una lista de proyectos que atendían las necesidades prioritarias en su respectiva región. Así, estas asignaciones fueron llevadas a cabo mediante un esquema público, y no a puerta cerrada como había sucedido en otras ocasiones, y participativo. Por su parte, el Congreso respondió a la función, avalada por la Corte Constitucional, de sugerir inversiones en sus propias regiones como deber y derecho en sus funciones.

Las demás inversiones o proyectos que fueron sugeridos por las regiones o comunidades por su parte serán posteriormente sometidas a lo establecido por la ley orgánica del presupuesto, y de esta manera serán incluidas en las leyes

anuales de presupuesto por lo cual estarán sometidas a nuevo debate en el Congreso. Así, se observa claramente como en ningún momento se dio una negociación privada o un beneficio directo a algún parlamentario en particular, y como durante todo el proceso, se reflejó el carácter público y participativo, en búsqueda de las mejores medidas para responder a las falencias nacionales y territoriales.

El trámite entonces ha de verse como, por una parte, la respuesta a los preceptos de la Constitución que establecen un proceso participativo y descentralizado, y por otro, el establecimiento de los objetivos presentados en el “manifiesto democrático” con los cien puntos de la campaña del presidente, que allí se ven reflejados.

No obstante, como es natural en el proceso planificador se tienen dificultades. Éstas particularmente tienen que ver con la interpretación de la ley que reglamenta la materia, es decir, la Ley Orgánica de la Ley del Plan.

De estos problemas es preciso mencionar uno que claramente se evidenció tanto en éste como en los procesos pasados, y que gira entorno al debate del contenido del plan. El plan nacional de desarrollo, como se ha venido estudiando, contiene la enunciación de los principales programas y proyectos de inversión del gobierno. Igualmente el plan debe definir las fuentes mediante las cuales debe financiarlos y adicionalmente, incluye las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de

éstos, medidas llamadas “mecanismos de ejecución” (Art. 150 y 341 Constitución Nacional).

Para implementar ciertos programas es necesario sin embargo establecer normas jurídicas, teniendo en cuenta que éstos contrarían algunas veces normas existentes. ¿Que pasa entonces y es posible esta inclusión? Según las disposiciones anteriormente citadas (Arts. 150 y 341 de la Carta Política) y el Art. 6° de la Ley Orgánica del Plan, es posible establecer normas jurídicas que levanten la prohibición o la contradicción para dar cumplimiento eficaz al programa respectivo dentro del plan.

Algunos analistas han afirmado sin embargo que en la ley del plan no puede incluirse ninguna norma jurídica y simplemente que debe limitarse a la enunciación de los programas de inversión. Esto se puede contradecir simplemente al leer la constitución política en donde expresamente se abre esta posibilidad. Así las cosas, tanto los artículos que así lo hicieron de los anteriores tres planes de desarrollo, como de éste último, establecieron mecanismos para la correcta ejecución, interpretando la autorización constitucional para ello.

Para solucionar sin embargo el problema y evitar la inclusión de mecanismos que nada tengan que ver con los proyectos gubernamentales, es decir, impedir la posibilidad de añadir disposiciones sin respaldo en ningún programa, sería importante entrar a pensar en modificar la Ley Orgánica del Plan, Ley 152 de

1994. Aunque todos los gobiernos han seguido los preceptos constitucionales, no deja de ser un espacio muy abierto y demasiado sujeto a interpretación, lo que genera problemas tangibles dentro del proceso de planeación. Así, ésta no se trata pues de una crítica al actual plan nacional de desarrollo sino una observación digna de ser estudiada, para lograr así dejar mas claro lo que se ha pretendido entender por la ley al afirmar que se incluirán los “mecanismos de ejecución” necesarios (literal d) del Art. 6º, Ley 152 de 1994) y afirmar mas contundencia la posibilidad de inclusión de normas jurídicas, así como cuales, para garantizar, que en efecto, se garantice el cumplimiento de los programas. En esta medida se lograría evitar roces innecesarios dentro del Congreso y a su vez con el gobierno de turno.

El plan de desarrollo, tratándose de un documento de contenido heterogéneo, que toca e inmiscuye todos los sectores de la economía, y que condiciona el presupuesto por los siguientes cuatro años, es sin duda un documento que trae implícito un trámite difícil y en el cual existen choques de intereses y poderes. Se trata sin embargo de un sistema en el cual concurren las distintas ramas del poder y a su vez donde toda la sociedad, que ve reflejadas sus necesidades y proyecciones. Sus obstáculos se ven representados no solo en este esquema de muchos sujetos interactuando sino además en los vacíos que todavía la interpretación de la Corte Constitucional no ha entrado a llenar, talvez por falta de oportunidad como se ha venido analizando, y ante esto por la posibilidad de

diversas interpretaciones en el camino de formulación, elaboración y hasta ejecución.

Sin embargo, como se observó mas atrás, el proceso vivido este año tuvo un ingrediente importante el cual apunta a un mayor compromiso del poder legislativo, lo cual permitió que tuviera un carácter mas participativo y como tal democrático, y lo cual además lo despojo de la subordinación a la cual estaba el plan sometido por ser de origen gubernamental.

Se logró así un instrumento que contiene grandes mejorías para el país y que conjuga las necesidades presentadas por los diversos sectores, territorios y entidades del cuerpo gubernamental. El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” en mi opinión tuvo un desarrollo acorde con los preceptos constitucionales y ante todo es la reunión de unas expectativas que el país tiene para los próximos cuatro años, objetivos que de ser cumplidos lograrán un avance en materia económica y social importante⁸³.

VI. ANEXOS

Anexo 1: Cuadro Comparativo Constitución 1886 – Constitución 1991

<i>VIII. Constitución 1886</i>	<i>IX. Constitución 1991</i>
1. De los Planes de Desarrollo	1. De los Planes de Desarrollo
<p>Art. 76, num. 4 y 20. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 4º) Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. 20º) Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes (Artículo 11 del Acto Legislativo número 1 de 1968).</p> <p>Art. 118, num. 3 y 4. Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso: 3º) Presentar oportunamente al Congreso los planes y programas a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76, entre cuyos objetivos deberá contemplarse el desarrollo armónico de las diferentes regiones del país y las reformas que se considere necesario introducir a los mismos; 4º) Presentar al Congreso, al principio de cada legislatura, un mensaje sobre los actos de la Administración y un informe detallado sobre el curso que haya tenido la ejecución de los planes y programas mencionados en el ordinal anterior, y enviar a la Cámara de Representantes el Presupuesto de Rentas y</p>	<p>Art. 339. 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.</p> <p>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.</p> <p>Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.</p>

⁸³ Ver Artículo : “*La planeación económica a examen*” por Gustavo Enrique Morales Cobo, Próximamente publicado en la Revista ANIF

<p>Gastos (Artículo 39 del Acto Legislativo número 1 de 1968).</p> <p>Art. 187, num. 2. Corresponde a las Asambleas, por medio de las ordenanzas: 2º) Fijar a iniciativa del Gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como las obras públicas que hayan de emprender o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales (Artículo 57 del Acto Legislativo número 1 de 1968).</p> <p>Art. 208. El gobierno formará anualmente el Presupuesto de Rentas y junto con el proyecto de Ley de Apropriaciones, que deberá reflejar los planes y programas, lo presentará al congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de julio (...). (Art. 67 del Acto legislativo numero 1 de 1968).</p>	
<p>No obstante que desde 1968, según el Art. 80 (transcrito a continuación en el siguiente recuadro) de la Constitución, se había otorgado al Gobierno Nacional la obligación de formular y presentar al Congreso planes nacionales de desarrollo económico y social, no se disponían de pautas metodológicas claras sobre la preparación de éstos y tampoco para los departamentales y locales. Este vacío vino a ser llenado por la Ley 38 de 1981, la cual reglamentó el artículo 80 de la Carta Política.</p> <p>A través de ésta, se definieron las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales de los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar los planes de desarrollo económico y social a que se refería el citado artículo. Con esta ley se le da un enfoque integral a la planeación.</p>	<p>Art. 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo.</p> <p>Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el presidente de la república de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.</p> <p>En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el</p>

	sistema nacional de planeación.
<p>Art. 79. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76 y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales y transferencias de las mismas; (...), todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno. Sin embargo, respecto de las leyes que desarrollen las materias a que se refiere el numeral 20 del artículo 76 y las relativas a exenciones personales de impuesto sobre la renta y complementarios, tendrán libre iniciativa los miembros del Congreso (Artículo 13 del Acto Legislativo número 1 de 1968).</p>	<p>Art. 341. El gobierno elaborará el plan nacional de desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.</p>
<p>Art. 80. Habrá una Comisión Especial Permanente encargada de dar el primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evaluación del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta Comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del Congreso, y rendirá los informes que determine la ley o las Cámaras le soliciten.</p>	<p>Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.</p>
<p>Esta Comisión estará formada por un Senador y un Representante de cada Departamento y dos representantes más de las Intendencias y Comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras.</p>	<p>El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el plan nacional de inversiones públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley. El Congreso podrá modificar el plan de inversiones públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del gobierno nacional.</p>
<p>En el primer debate de los proyectos sobre las materias del ordinal 4º del artículo 76, cualquier miembro de las Cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente, la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluidos en los planes y programas. Si la inversión o el servicio</p>	

han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la Comisión, previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las terceras partes de sus miembros, pasarán al Gobierno para que ese incluyan en los planes y programas o en sus reajustes si los hubiere.

Si un proyecto no contare aún con los estudios arriba mencionados, la Comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

Con todo, si el Gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la Comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la Comisión insistiere, el Gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

La Comisión Especial Permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en el que sean presentados por el Gobierno, a cuyo vencimiento perderá competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta los tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término señalado sin que hubiere decidido, pasará ipso facto al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto de mediante decreto con fuerza de ley.

La Comisión designará tres Senadores y tres Representantes para que concurren, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas (Artículo 14 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

<p>Art. 81, num.2. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 2º) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, salvo lo dispuesto en el Art. 80.</p>	
<p>Véase Ley 38 de 1981</p>	<p>Art. 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.</p> <p>Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.</p>
<p>Véase Ley 38 de 1981</p>	<p>Art. 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.</p>
<p>Véase Ley 38 de 1981</p>	<p>Art. 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.</p> <p>En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.</p>

VII. CONCLUSIONES

La Planeación Económica se ha convertido en un componente de la administración de las diferentes naciones. Ésta, según se ha venido observando en esta monografía, se trata de un instrumento mediante el cual se ha respondido a la evolución histórica-económica, política y social por la cual han pasado los países, y ha sido un método de análisis de las necesidades del momento mediante las proyecciones a corto, mediano o largo plazo, para a partir de éstas dar respuesta a dichos problemas de la colectividad. Se trata así de un fenómeno que data de años atrás y que actualmente cuenta con una relevancia implícita dentro de los diversos sistemas existentes.

La evolución de la Planificación económica ha estado enlazada con el campo privado, el campo público y a su vez con la combinación de ambos contextos. Como se logró observar de las diferentes naciones presentadas, no desconociendo que se trata en cada una de ellas de procesos distintos, la planificación entró al escenario mundial con el movimiento de la intervención estatal. Esta intervención fue diferente en cada país y surgió de la combinación de varias ideologías como el liberalismo económico de Adam Smith, el socialismo y el intervencionismo como tal. La intervención estatal por una parte fue requerida tras la posguerra para el caso de Europa, fue una respuesta momentánea a las depresiones económicas

como se vio en los Estados Unidos, o fue una necesidad para proyectarse hacia el desarrollo de sus países como lo fue en México y Colombia.

Si bien en algunos países la planificación nacional no ha sido plenamente aceptada, como sucede en Alemania, Reino Unido y mas aun en los Estados Unidos, no por ello dichos países han sido del todo ajenos a la necesidad de incluirla dentro de sus sistemas de una u otra manera. Cada una de estas naciones ha tomado esta idea de racionalización, conglomeración y proyección para dar respuesta a sus propias necesidades de diferentes formas. Si bien es verdad que estos países no necesitan planificar para el desarrollo, si lo llevan a cabo en la búsqueda por una mejoría en la utilización de sus recursos, de sus espacios, de sus medios de producción, etc. La planificación para estos casos concretamente, se trata de una herramienta principalmente dirigida a lograr una mayor eficiencia y eficacia en determinados sectores que así lo necesitan, todo en favor de un crecimiento económico y social mayor. Los esfuerzos dentro de estos países así han pasado de ser un objetivo nacional para convertirse en un proyecto local o sectorial.

Francia por el contrario después de la Guerra Mundial, adoptó un esquema planificador bastante complejo y cuyo esqueleto se conforma de un sinnúmero de instituciones que hacen parte de dicho proceso. Este sistema si bien ha sido mantenido por Francia hasta la actualidad, y guarda muchas similitudes con nuestro procedimiento en el Plan Nacional de Desarrollo, se trata de un método,

en mi concepto, demasiado atascado de instituciones, lo cual lo vuelve un proceso lleno de obstáculos y discusiones. No se trata de que no lo sea por supuesto, pero si que mas que gran cantidad de entidades se logre un sistema que aglutine los diferentes sectores haciéndolo participativo, que cuente con análisis serios y de herramientas de ejecución plausibles y eficaces. Francia, país que lleva muchos años apoyándose en la Planeación, ha mostrado como dicho instrumento lo ha llevado a dar una mejor organización a su Estado y lo ha posicionado entre los países mas fuertes dentro de la actual Unión Europea.

México por su parte es, de los países estudiados, el que mas similitudes guarda con nuestro sistema. Básicamente se trata de dos esquemas basados en los mismos principios constitucionales, derivados de nuestros sistemas democráticos. Su similitud además responde al momento histórico en el cual aparece la planeación en los países subdesarrollados de América Latina (mediados del S.XX). Talvez la diferencia mas destacable sea las consecuencias que acarrea el no cumplimiento de los objetivos dispuestos en el plan inicialmente planteado. Esto, en mi concepto está mejor concebido en Colombia. Esta opinión se basa primordialmente en que, si bien tener proyecciones genera claridad y orden, no por ello significa que se trate de un campo de poca flexibilidad e independiente. Por el contrario, cuando de fenómenos políticos y económicos se trata, y aun mas en países como el nuestro, las condiciones están sujetas a muchísimos factores a veces impredecibles. Así, si bien lo que se espera es que no se quede en simples promesas, la planificación debe constituir, como lo es hoy en día, un instrumento

para la generación de políticas públicas de desarrollo que den respuestas a todas las necesidades, y que al existir permiten un mayor control y racionalización.

En mi opinión, el sistema colombiano tiene puntos muy destacables si se observa bajo una óptica comparada. Si bien aun genera muchas dudas, en parte por la falta de oportunidad de la Corte Constitucional de pronunciarse para aclarar puntos aun en el aire, no deja de ser un esquema regulado constitucional y legalmente, que conjuga los diversos estamentos y que es democrático. Es sin duda una herramienta que merece mucho análisis y estudio, y que requiere a su vez de cambios para hacerlo cada vez mas claro e idóneo.

El Plan Nacional de Desarrollo se trata así de un instrumento de gran importancia y discusión dentro de nuestro sistema, y de una materia digna de estudio por el gran debate que genera. Para terminar, estos son algunos cortos puntos que reúnen los aspectos técnicos de nuestro plan, recogidos dentro de los nueve problemas jurídicos planteados en el estudio jurisprudencial:

1. La función de planeación se encuentra regulada constitucionalmente en los Arts. 151, 342 339, 300.2 y 313 num.2 de la Constitución. Ésta se configura como una pieza clave para el manejo macroeconómico del país mediante la consideración de las necesidades y objetivos prioritarios, y su establecimiento dentro de los planes de desarrollo como directrices de la acción estatal.

2. Después de la Carta Política se tiene la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, hoy Ley 152 de 1994, mediante la cual “se establecerán las normas sobre la preparación, aprobación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo”. A esta ley está pues sometida en su totalidad la Ley del Plan.

3. El Plan Nacional de Desarrollo es una ley ordinaria. Su prelación sobre las demás leyes no deriva de su calidad como ley sino de su contenido, el cual es primordial para el gobierno de turno en su función planificadora. Este Plan Nacional de Desarrollo se divide en una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. A nivel departamental corresponde a las asambleas “expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social”. Su origen se radica en cabeza del gobernador. A nivel municipal por su parte corresponde a los concejos y alcaldes respectivamente.

4. Los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales han de ser elaborados en concertación con el Gobierno Nacional. Éstas harán parte significativamente en el proceso de elaboración siendo parte del Consejo Nacional de Planeación, ente considerado de planeación.

5. El procedimiento en términos básicos se origina en la formulación del plan por parte del Gobierno, la aprobación de éste en el Congreso y la conducción a la práctica por parte del Gobierno. El Congreso así como el Consejo Nacional de Planeación son considerados instancias de Planeación, no autoridades.

6. La Ley Orgánica del Presupuesto por su parte procura la coordinación entre el plan nacional de desarrollo y los presupuestos anuales. La Ley del Plan determina el contenido de éstos, así como de la demás normatividad relacionada con lo económico, político, social, etc., que lo preceden. De esta determinación procede su superioridad igualmente, en la medida que ata al legislador para expedir las demás normas necesarias para su consecución.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. “*Planning and plan implementation*”; papers submitted to the committee for development planning at its second session, held at Santiago, Chile, from 10 to 20 April 1967, ONU. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
2. “*Desarrollo económico: la experiencia norteamericana*”, Calderwood, James D., Editorial Hobbs-Sudamericana, Buenos Aires, 1967
3. “*Planeación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*”, Denton, Geoffrey y Otros, Siglo Veintiuno Editores, 1971
4. “*Economic planning in France*”, Hackett, John Winthrop, George Allen and Urwin Ltda., London, 1970
5. “*Economic Development: The Underdeveloped World and the American Interest*”, Krause, Walter, Watsworth Publishing Co., 1961
6. “*Planificación del Desarrollo: Lecciones de Experiencia*”, Waterston, Albert, Fondo de Cultura Económica Mexicana, 1967
7. “*La Planeación en Colombia*”, Morcillo, Pedro Pablo, Universidad Piloto de Colombia, Ediciones Jurídicas Ibáñez Ltda., 2002

8. *"The Political Economy of Development and Underdevelopment"*, Edited by: Charles K. Wilber, The American University, Random House, New York, 1973
9. *"Planning for Economic Development"*, Vol. II, United Nations Publications, New York, 1965
10. *"Planeación del Desarrollo Económico"*, Hagen, Everett E., Fondo de Cultura Económica Mexicana, Buenos Aires-México, 1964
11. *"Introducción a la Administración Pública en la Política de Desarrollo"*, Tejera París, Enrique, ONU, Programa de Asistencia Técnica, Nueva York, 1957
12. *"La Administración Pública Mexicana"*, Wendell, Karl Gordon, Vol. II, Num. 1, México, 1955
13. *"Alliance for Progress"*, Interamerican Economic and Social Council, Punta del Este, Official Documents, Uruguay, 1961
14. www.camaradiputados.gob.mx/marco/constitucion/
15. www.Semarnat.gob.mx/marco_jurídico/federal/planeacion.smhtml
16. <http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/cfm/index.cfm>
17. *"Territorio y Función"*, Friedmann, John, Instituto de Estudios de la Administración Local, Colección Nuevo Urbanismo, Madrid, 1981
18. *"El Gobierno ante Programación Económica"*, Kubitschek, Juscelino, Revista de Economía Colombiana, No. 35, Marzo, 1957

- 19.** “*Planes vs. Planificación*”, Mattos, Carlos A., Revista CEPAL, No. 8-9, Agosto, 1979
- 20.** “*Interpretación Constitucional*”, López Medina, Diego Eduardo, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Bogotá, 2002
- 21.** “*Economic and Political Development*”, Jaguaribe, Helio, Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 1968
- 22.** “*Law and Conditions of Freedom*”, Hurst, J.W, Madison, Wisconsin UP, 1956
- 23.** “*Capitalismo Moderno: El cambio de equilibrio entre el poder público y el privado*”, Shonfield, Andrew, Fondo de Cultura Económica, México, 1967
- 24.** “*Managerial Long-Range Planning*”, Steiner, George, McGraw Hill, Nueva York, 1963