

¿Tienen los Planes Nacionales de Desarrollo una mirada de largo plazo y enfocada a resultados, o por el contrario dicha mirada está determinada por un límite temporal que frena la materialización de resultados?

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Derecho Público para la
Gestión Administrativa

Laura Isabel Herrera Sierra

Yolanda Monsalve

Lectora

Universidad de los Andes

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa

Bogotá D.C.

05/05/2015

Tabla de contenido

1. Marco teórico	3
2. El problema que se plantea	10
3. Posibles respuestas y soluciones al problema planteado	11
3.1. El problema tiene su raíz en la Constitución Nacional que da la pauta sobre los Planes de Desarrollo.....	11
3.2. El problema no nace de la falta normativa frente a la planeación de largo plazo.....	12
3.3. El problema nace de la independencia entre los planes de desarrollo nacional y regionales	13
4. Estructura del documento	14
5. Marco conceptual	14
5.1. Concepto de planeación.....	15
5.1.1. Proceso de construcción del PND.....	15
5.1.2. Concepto de planeación- presupuesto.....	17
5.1.3. Autoridades de planeación y tránsito de los planes de desarrollo	18
5.1.4. Coherencia en los planes de desarrollo.....	19
5.2. Gestión pública y gobernanza	
5.3. Presupuesto basado en resultados y su relación con la gestión pública.....	25
6. Buenas prácticas en materia de planeación	30
7. Función de dirección y articulación en materia estatal, caso concreto	31
8. Políticas estatales duraderas	35
9. Frente a lo planteado	37
10. Conclusión	40
11. Bibliografía	42

1. Marco teórico

I. Resumen

Las metas que los gobernantes se trazan durante su mandato, se delimitan en el Plan de Desarrollo que podrá ser nacional, departamental o municipal según sea el caso. En dicho plan la nación y los entes territoriales fijan las bases, establecen la estrategia y el programa de gobierno de su mandato.

Dichos gobernantes, ocupan cargos de elección popular que tienen “su origen en la confianza que ha sido transferida directamente por el pueblo a través de la vía electoral”, por un tiempo determinado. Confianza que implica responsabilidad, por un lado de quien la obtiene, y por otro lado de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. (CConst,T-147/2011, M. González).

Nuestro sistema político presidencial, es de origen popular y el Presidente tiene plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, así como “la autonomía para designar y remover a sus ministros quienes son los ejecutores del programa político y administrativo del Presidente, los ministros son primeramente responsables ante él”, es decir, la ejecución de las políticas está en cabeza de los ministros, quienes tienen la responsabilidad de rendir las cuentas de la gestión del ramo que lideran. (CConst, C-141/2010, H. Sierra),

El tiempo determinado de los cargos de elección popular, en especial de quienes tienen la labor de dirigir las políticas públicas, planes y acciones de la nación y los entes territoriales, implica una visión de país y región a **corto plazo**. El corto plazo indica que la planificación no está enfocada al desarrollo permanente y mucho menos a una gestión pública direccionada a obtener resultados que le apunten a dicho desarrollo.

Parto del principio que para lograr cambios sustanciales, se requiere de políticas públicas de largo plazo que permitan obtener resultados de gran impacto para la sociedad, así mismo de la articulación de dichas políticas con el presupuesto de inversiones lo cual permitirá al país pensar en grande y no escatimar esfuerzos para conseguir resultados inimaginables. Es así como el ejercicio de planeación juega un papel fundamental en la asignación eficiente de recursos que el estado dispone para materializar sus fines, adicionalmente el presupuesto público requiere una planeación focalizada y articulada ya que éste es escaso y requiere una administración eficiente.

Este marco teórico pretende hacer un análisis, primero de la forma como el constituyente y el legislador han dado los lineamientos para la elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo y segundo cómo articular las políticas del estado a una ejecución presupuestal que conduzca a la obtención de resultados concretos, éste último llamado presupuesto basado en resultados. Especialmente, el estudio se delimitará al sector Comercio, Industria y Turismo, que tiene su cabeza visible en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Palabras clave: planeación, ejecución presupuestal, fines del Estado.

II. **Introducción**

La ejecución presupuestal constituye la forma en que el Estado materializa sus fines tales como:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. (CN. Art. 2)

Para lograrlo se requiere de una alta inversión social y un compromiso de los asociados y el Estado, mediante un consenso público que se cumpla a lo largo del tiempo. La escases de recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación –en adelante PGN- resulta siendo la motivación para la implementación de un modelo que permita una administración efectiva del presupuesto que se destina para el gasto social, en infraestructura, subsidios, entre otros. Sin embargo hoy es difícil la medición del impacto o resultado que con dicho gasto se obtiene, a pesar de que en la actualidad contamos con un sistema de seguimiento realizado por el Departamento Nacional de Planeación a través del Sistema de Evaluación de Gestión y Resultados –en adelante SINERGIA-. Éste sistema con algunas falencias, que algunos han asociado al Plan Nacional de Desarrollo, por ser un plan presidencial y no de país. Así mismo a nivel territorial el seguimiento a la ejecución y metas de los planes de desarrollo la ejerce la oficina de planeación respectiva, sin existir hoy una directriz por parte del gobierno nacional de cómo es la mejor forma para la administración de sus recursos propios y las transferencias que hace la nación a las entidades territoriales que para “la vigencia 2013 correspondió aproximadamente al 60% del total del presupuesto de funcionamiento del PGN” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Memorias de Hacienda 2013- 2014 Cuentas claras, cuentas sanas*. 2014 p. 129).

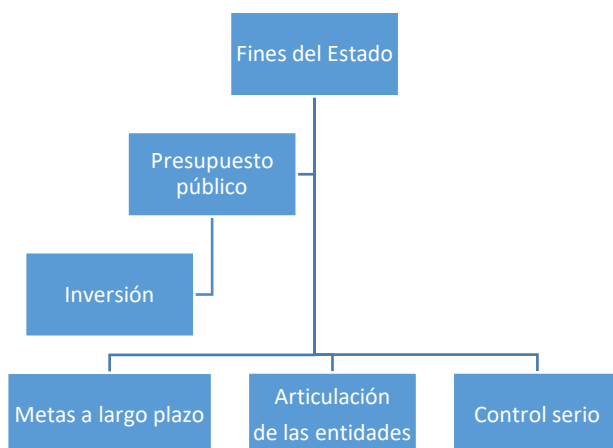
En todo caso el Estado tiene el reto de cumplir con sus fines, satisfacer las necesidades de sus asociados y ejecutar políticas que contengan visión de largo plazo y con vocación de desarrollo tanto en lo económico como en lo social. Este reto lo afronta a través de los planes, programas y proyectos que se estiman en los planes de desarrollo, dichos planes se ejecutan –por mandato constitucional- a través del presupuesto público,

por ello este trabajo de investigación busca: primero, analizar los planes de desarrollo y su formación para encontrar si verdaderamente buscan la permanencia de las políticas públicas y segundo, si las mismas una vez formuladas están amarradas a una ejecución presupuestal basada en resultados.

De conformidad con lo anterior, la revisión bibliográfica parte de los fines del Estado establecidos en la Constitución Nacional, seguidamente de lo que la doctrina ha llamado presupuesto por resultados y las experiencias internacionales que han implementado país vecino como Perú, y en naciones como Malasia que tomó la iniciativa de transformar su economía a través de diferentes aéreas, enfocando su presupuesto y la inversión privada a un resultado concreto. Finalmente se revisará cómo ha sido dicha implementación en nuestro país y cuál es la mejor forma de adaptar dicha política pública en un Estado con escasos recursos y baja cultura de medición y evaluación.

III. Desarrollo

III.I. Mapa conceptual



Los fines esenciales del Estado fijados en la *Constitución de 1991* son el resultado de un debate social que impulsó al constituyente al plasmar en el texto de la carta los

fines por los cuales el Estado debe propender al momento de poner en marcha sus políticas públicas. La importancia radica en que dichos fines deben propender por ser una meta a alcanzar al momento de poner en marcha la ejecución del presupuesto público, en consecuencia de ello, el carácter constitucional que tiene la elaboración del PND y la articulación de éste con el PGN, fija la importancia que para el país tiene la planeación y la ejecución de sus políticas y su articulación entre unas y otras.

La necesidad de contar con presupuesto público orientado a los resultados, medible en el tiempo y controlado por los asociados garantiza, en gran medida, que países en vía de desarrollo y con recursos escasos, como es el caso de Colombia, tengan un plan a largo plazo para lograr la satisfacción de los fines del Estado que se enmarcan dentro de los intereses de los asociados. Pero para lograrlo, es necesario definir que queremos como país en los próximos años y elaborar una proyección de la ejecución durante ese tiempo. Dicho ejercicio debe antecederlo un inventario de lo que tenemos y de lo que falta para tener lo que el país espera a largo plazo. Las políticas públicas de largo plazo dan confianza a los asociados en la inversión de los recursos y permite sentir que sus requerimientos son escuchados y por ello el ejercicio de planificación debe realizarse completamente de cara a los ciudadanos ya que ellos serán quienes lo avalen una vez esté elaborado.

El reto será encontrar un mecanismo de participación que involucre a los asociados en aquella definición, una buena experiencia a replica podrá ser la del “intenso proceso democrático que fue alentado por la sociedad colombiana y que la juventud de la época acogió como una victoria” (Cardona, 2011, *El arduo camino de la Constituyente de 1991*) dicho proceso que fue llevado por una Asamblea Nacional Constituyente, en la

actualidad puede ser impulsado por un referéndum que convoque al pueblo a apoyar un cambio en la visión del país y avale la carta de navegación de largo plazo para Colombia incorporándolo en la constitución política.

Se constituye como un reto adaptar el funcionamiento y organización del Estado al plan o visión de largo plazo que se elabore para el país (que para el caso de estudio será en el ámbito de la industria), esto requerirá de la revisión de las funciones de cada entidad del orden nacional involucrada en el sector industria y definir con ello si sus funciones apuntan o no al plan de largo plazo lo que permitirá “reorganizar el ejercicio de la función pública”, con ello se puede lograr:

Alinear los intereses de los empleados con los de la organización porque esto les permitirá a los primeros apropiarse de la razón de ser de su entidad. Asimismo, los funcionarios sabrán cuál es su aporte individual al cumplimiento de la misión organizacional y en últimas a la construcción de nación. (Zuluaga, 2009 p. 93)

Se requiere de lo que he denominado como control serio frente a la ejecución del presupuesto de inversión, dicho control debe ser institucionalizado, público, masivo y documentado, sus integrantes deben contar con un carácter supraministerial y su designación debe ser incluyente con el fin de que exista una representación de los sectores interesados, quienes deberán dar cuentas a sus representados.

Como producto práctico este estudio arrojará una propuesta de metodología que ayudará a la entidad pública interesada, a realizar un seguimiento exhaustivo a su

ejecución presupuestal, enfocada a resultados concretos que efectivamente generen un impacto a sus metas y a los fines del Estado colombiano.

IV. Conclusiones

Como lo menciona Zuluaga (2009), en el presupuesto público se traducen los requerimientos de la sociedad en términos de los programas y políticas que se consideran necesarios para la construcción de una nación y el logro de una determinada etapa de desarrollo, es así cómo la articulación del funcionamiento del Estado, el establecimiento de una política o visión de largo plazo del país y la claridad de lo que los ciudadanos esperan obtener, se constituyen como elementos fundamentales en el desarrollo del trabajo de investigación que se adelantará, éste responderá a los interrogantes de ¿Cómo lograr una política pública de largo plazo en materia industrial? ¿Qué actores estarán involucrados en el desarrollo de la misma? y ¿Cómo el Presupuesto General de la Nación juega un papel fundamental para la obtención de resultados?

2. El problema que se plantea

¿Tienen los Planes Nacionales de Desarrollo una mirada de largo plazo y enfocada a resultados, o por el contrario dicha mirada está determinada por un límite temporal que frena la materialización de resultados?

El tema de estudio para la elaboración del trabajo de grado para obtener el título de Magister en Derecho Público para la Gestión Administrativa consiste una revisión desde el ámbito constitucional y legal de las disposiciones en materia de planeación estatal y cómo el Estado usa los instrumentos disponibles para materializar sus fines a través de una política o visión de país , así mismo reconocer buenas experiencias que

otros países en vía de desarrollo han implementado para lograr cambios significativos y lograr la eficiencia en el gasto público orientada a un resultado concreto.

Para este efecto, y delimitar el campo de estudio, se buscó establecer si la función que cumplen los Ministerios dentro de la rama del poder ejecutivo y va encaminada a cumplir un resultado palpable o si, por el contrario su labor se delimita a fijar una política a sus entidades adscritas. Para el caso puntual se revisó el funcionamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la tarea que realizan sus entidades adscritas y/o vinculadas.

Al respecto no se intenta desconocer que la labor de los Ministerios es la de diseñar la política, coordinar, articularla en el sector correspondiente y ceñirse a las metas que el gobierno se ha fijado en sus planes de desarrollo, pero si se intentará establecer que la labor del gestor público va más allá: conseguir resultados concretos.

Conforme a la anterior explicación, se debe definir el problema concreto que se busca resolver, para que, partiendo de la pregunta planteada, se obtenga uno o varios planteamientos que la resuelvan.

A continuación se transcribe el problema planteado: ¿Tienen los Planes Nacionales de Desarrollo una mirada de largo plazo y enfocada a resultados, o por el contrario dicha mirada está determinada por un límite temporal que frena la materialización de resultados?

3. Posibles respuestas y soluciones al problema planteado

3.1. El problema tiene su raíz en la Constitución Nacional que da la pauta sobre los Planes de Desarrollo

La primera afirmación al posible origen del problema, se sustenta en que la Constitución Nacional a pesar de, fijar que el Plan Nacional de Desarrollo –en adelante

PND- debe tener una parte general que señale los propósitos de largo plazo, al mismo tiempo fija que la temporalidad de los planes será la misma que la de los gobiernos, es decir 4 años.

La fijación de las metas de acuerdo al periodo presidencial, tiene una razón de ser en el equilibrio, orden constitucional y la estructura institucional del Estado, pero no se puede desconocer que dicha fijación, comporta “**una limitación de sus expectativas** y del ejercicio efectivo de su poder”. La limitación de las expectativas no sólo de quien gobierna sino también del gobernado, quien espera continuidad en los programas que lo han beneficiado. (CConst, C-141/2010, H.Porto). (Énfasis mío).

Aunque la posibilidad de reelegir inmediatamente al Presidente en ejercicio para un nuevo periodo, amplió la posibilidad de gobernar por un tiempo mayor, lo cierto es que la formulación de un plan se hace por 4 años, y si el gobierno es reelegido lo que se espera es una coherencia entre uno y otro plan. En la práctica, el periodo de gobierno fija las políticas de desarrollo de un país, cada gobierno con su agenda e intereses propios destina sus esfuerzos y recursos a lo que considera verdaderamente importante y trascendente, dejando de lado en algunas ocasiones el interés colectivo de desarrollo y las políticas públicas de largo plazo.

Al final se pretende demostrar que esto incide en la falta de planeación de largo plazo del país, y que la visión constitucional de las metas de largo plazo se enfrenta a una aplicación obsoleta de las normas. Adicionalmente el presupuesto nacional por guardar coherencia con el PND se enfoca en metas de gobierno y no de estado.

3.2. El problema no nace de la falta normativa frente a la planeación de largo plazo

La segunda afirmación, pretende demostrar que si bien la Constitución Nacional, delimita los planes a los periodos de gobierno, la misma estableció que la parte general del plan debe señalar los objetivos de largo plazo, adicionalmente la ley permite apropiar presupuestalmente vigencias, que buscan la consolidación de políticas públicas duraderas.

Un ejemplo de esto es el cambio en infraestructura que el actual gobierno reelegido, desde su periodo anterior, buscó hacer a través de una política duradera y de cara a las necesidades actuales de conectar los grandes centros de producción con los principales puertos y vías, con el programa de cuarta generación de concesiones, más de 40 billones de pesos durante los próximos 20 años, se destinarán a la ejecución de grandes obras de infraestructura.

La ley 1508 de 2012, que establece el régimen jurídicos de las Asociaciones Público Privadas -en adelante APP- busca atraer inversionistas de largo plazo, que le apuesten a proyectos estratégicos del país, adicionalmente plantea cambios en el tratamiento presupuestal diferente a las vigencias futuras, lo que en la práctica redundo en la posibilidad de que el Estado asuma compromisos presupuestales en dichos proyectos.

Con lo anterior, lo que se intentará demostrar, es que el gestor público cuenta con mecanismos que pueden permitir planear a largo plazo y comprometer el presupuesto que sea necesario para lograrlo.

3.3. El problema nace de la independencia entre los planes de desarrollo nacional y regionales

La elección presidencial no es concurrente con las elecciones locales de gobernadores y alcaldes, aun cuando los periodos son de cuatro años en todos los casos, el Plan de Desarrollo Nacional empieza su construcción en un periodo distinto al de los Planes Territoriales. La diferencia, aproximadamente de un año entre uno y otros, supone una desarticulación de las políticas y esfuerzos del nivel central con los territorios.

La ley 152 de 1994, estableció como principio general el de coordinación, que busca alinear las políticas e intereses territoriales, con las políticas e intereses del gobierno nacional para así optimizar los recursos disponibles y lograr políticas de Estado concretas. No resulta suficiente la discusión previa del PND con los territorios y gobiernos territoriales salientes, sino de metas estatales dirigidas a las regionales que permitan un trabajo permanente por parte de los departamentos y municipios, al mismo tiempo las entidades territoriales en virtud del principio de coordinación, deberán disponer de los recursos humanos y financieros para lograr el engranaje con las políticas nacionales.

4. Estructura del documento

Para abordar el tema planteado, el documento guardará el siguiente orden: primero, se hará un marco conceptual que permitirá entender el contexto en el cual se enmarca el planteamiento o problema a resolver, se mostrará también la evolución que desde la constitución de 1991 han tenido los planes de desarrollo y la política general de los gobiernos, seguido se revisará cómo Colombia ha intentado dar vuelco en temas puntuales como infraestructura y que acciones ha tomado para lograr cambios estructurales.

Posteriormente, se presentarán las posibles explicaciones a la pregunta formulada, partiendo del análisis normativo, para concluir con la respuesta final o alternativas de solución.

5. Marco conceptual

Para el desarrollo de este trabajo, se hace necesario definir el marco conceptual a través del cual se pretende resolver el problema planteado. En ese sentido, se definirá conceptual y normativamente la planeación del Estado colombiano, luego, se definirá la política como instrumento de resultados y el concepto de gobernanza como mecanismo de gestión pública.

Por último el concepto de presupuesto basado en resultados atado al concepto de planeación que inicialmente se planteó.

5.1. Concepto de planeación

Planeación viene del verbo planear, que según la Real Academia Española significa *trazar o formar el plan de una obra*, el ejercicio de planear parte del supuesto de que el gestor público conoce o por lo menos cuenta con la capacidad de prever lo que se necesita para ejecutar algo en un periodo determinado, estableciendo así las acciones que se deberán emprender para lograr el fin trazado.

Planificar también significa que las decisiones de hoy producirán resultados en el futuro; resultados que se desprenden de la finalidad y de los objetivos de la organización (Ivanicevich, 1997, p. 199), al estar sujeto el concepto de planeación a los resultados que se esperan obtener en el futuro, la planeación de un país no puede ser ajena a dicha premisa, y mucho menos a emprender acciones que no redunden en un cambio sustancial en la vida de los ciudadanos.

5.1.1. Proceso de construcción del PND

Una vez inicia el periodo de gobierno, inicia también la elaboración del PND que se realiza con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura para luego ser sometido el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación, el proyecto es presentado al Congreso de la República, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. (CN. Art. 341).

La labor de coordinación con todas las entidades del Estado para la formulación del plan, está en cabeza del Director del Departamento Nacional de Planeación quien, en general, debe garantizar la participación activa de las demás entidades y los territorios, una vez se logre la elaboración del texto:

El Director del Departamento Nacional de Planeación presentará a consideración del Conpes el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis (L. 152/1994, Art. 17)

El concepto que emite el Confis, busca que las metas del plan cuenten con la coherencia económica para su ejecución. Este es un ejercicio refuerza la intención del constituyente, en cuanto a la coordinación entre el PND y el PGN. Cumplido lo anterior, el Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del plan, conforme a la Constitución y a la Ley. El Presidente de la República someterá dicho documento al Consejo Nacional de Planeación quien rendirá concepto y, en caso de tenerlas, emitirá

recomendaciones. Luego, el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso de la República. (L. 152/1994, Art. 17).

En estricto sentido, el gobierno inicia su actividad con el PND del gobierno anterior, que en muchas ocasiones no coincide con su programa de gobierno ni con los objetivos y metas que presentará en el PND, a menos que sea un gobierno reelegido, en cuyo caso no debería haber diferencias sustanciales entre uno y otro.

Históricamente, y aun antes de la constitución de 1991, los PND han sido la forma como los gobiernos planifican en nuestro país durante el periodo presidencial así mismo el gasto público se proyecta según los planes, proyectos y metas que acuerde el gobierno en su plan. En todo caso, los PND en algunas ocasiones pierden su esencia de planear y se constituyen en una forma de darle solución a temas, que resultan más fáciles de solucionar vía ley del plan que por medio del trámite legislativo ordinario.

5.1.2. Concepto de planeación- presupuesto

No se puede pensar en planear sin contar con los recursos suficientes para ejecutar, así mismo, no se puede gastar sin tener un fin que perseguir. Es por lo anterior que en la práctica el uno no podrá coexistir sin el otro.

Diferentes factores incidan en la decisión de cómo se hará la distribución y asignación de recursos; es así cómo se afirma que:

Existen diversos factores que condicionan las decisiones de asignación de recursos. Uno que entra a jugar un papel importante son las decisiones de política que orientan el proceso de acuerdo con el juego de poder de los diferentes actores

y grupos de interés. En segundo lugar, se encuentran la planificación de las inversiones y gastos que procuran, a través de diversos instrumentos, dar un camino consistente al logro de los objetivos de política. En este sentido, la planificación traza la ruta que debe orientar la estructuración definitiva de los presupuestos de más corto plazo. Como resultado, el ejercicio de planeación-presupuesto suele estar influenciado por fuerzas que pueden ser opuestas en algunos casos: la política y la planificación. En la realidad, la asignación de los recursos tiende a ser cada vez más un proceso único de planeación-presupuesto (Bonet, J. Zapata, J. Rueda F, 2012, *Calidad de vida urbana e inversiones públicas locales: el caso de Manizales Colombia*, p. 7).

El presupuesto en Colombia, es formulado anualmente y por mandato constitucional debe corresponder al PND, es decir, debe destinarse a dar cumplimiento a lo allí plasmado.

5.1.3. Autoridades de planeación y tránsito de los planes de desarrollo

La ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece todo el proceso para la elaboración de los planes de desarrollo y fija los principios generales que en materia de planeación deben seguir las autoridades nacionales, regionales y territoriales para la elaboración de sus planes.

Adicionalmente, en su artículo 8 fija que las autoridades nacionales de planeación, quienes son:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.

2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.

Estas autoridades, están encargadas principalmente de dirigir el proceso de planeación, aunque el de evaluación y revisión de resultados de la administración está, por disposición legal en cabeza del Departamento Nacional de Planeación.

El Presidente de la República como máximo orientador de la planeación nacional, se enfrenta a un reto importante: planear a largo plazo, dicho reto frente al esquema actual se ve truncado y limitado a su periodo de gobierno, para lo cual uno de los interrogantes a resolver será el cómo lograr políticas públicas duraderas y orientadas a resultados concretos.

5.1.4. Coherencia en los Planes de Desarrollo

Si bien, algunos planes han trazado en sus bases una política de largo plazo, el país ha transitado por diferentes visiones de Estado, el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998) denominó su Plan de Desarrollo como *El Salto social*, éste fue el primer PND que se convirtió en Ley de la República y fue diseñado como una *estrategia para enfrentar los retos del desarrollo económico y social del país* (DNP, 1995, p. 16).

En el tránsito al siguiente gobierno, el propósito de Estado fue diferente y para el periodo de 1998- 2002 la intención del Gobierno era consolidar una Nación en paz, y lograr así un *Cambio para construir la paz* a través de programas de acceso a las personas con menores ingresos y una fuerte política social. Una de las particularidades de este PND fue la intención de adoptar:

Una política de Estado en materia de paz que **trascienda los períodos gubernamentales**, se ocupe de la población afectada por la violencia e incorpore estas acciones como parte de los procesos de gestión del desarrollo territorial, en el marco de la profundización de la descentralización. La política de paz propone inversiones sectoriales orientadas a mejorar las condiciones que fortalecen la convivencia pacífica y a desestimular los factores que promueven la violencia en sectores tales como: el agropecuario, infraestructura, justicia, medio ambiente, defensa y seguridad, las cuales serán complementadas con medidas especiales para combatir la corrupción. Se pondrá en marcha un plan especial para la reconstrucción económica, social, y ambiental en las zonas afectadas por el conflicto. (DNP, 1999, p. 591). (Énfasis mío).

Adicionalmente, este plan tuvo la intención de consolidar un sistema de control de gestión y de resultados de la inversión pública que buscó la transparencia en el gasto público y la eficiencia en la ejecución de dicho gasto.

Del cambio para construir la paz, el país pasó *Hacia un Estado Comunitario* durante el primer gobierno del Ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, el cual buscó principalmente la consolidación de un Estado seguro, el crecimiento económico sostenible, equidad social y transparencia en las actuaciones del Estado. Otro componente importante y a resaltar en dicho plan, fue la introducción de una nueva cultura de gestión de lo público orientada a un presupuesto público eficiente de cara a los ciudadanos a través de una *estrategia de comunicación para que la ciudadanía tenga un mayor conocimiento del presupuesto y esté en capacidad de ejercer una adecuada vigilancia de la aprobación y ejecución del mismo*. (L. 812/2003, Art. 8).

Adicionalmente, la Ley 812 de 2003 estableció que la evaluación del Plan de Desarrollo se orientaría al logro de los resultados, facultando la reglamentación de esquemas de seguimiento, evaluación, incentivos y difusión de resultados, con lo cual la ley buscó, por lo menos para la vigencia de dicho plan, encontrar un esquema sólido para el seguimiento y la ejecución presupuestal. (L. 812/2003, Art.11).

Luego, para el periodo presidencial 2006- 2010 ocurrió una particularidad, fue el primer plan formulado por un gobierno reelegido para un periodo inmediato, en pocas palabras, dicho gobierno contó con ocho años de gestión para la materialización de sus metas, para lo cual este plan guardó estrecha relación con su anterior, con un ingrediente

adicional: *desarrollo para todos*, que buscó consolidar la política de seguridad democrática.

El Presidente Juan Manuel Santos, durante el gobierno anterior sentó su política bajo el título *Prosperidad para todos*, que buscó, entre otros aspectos, más empleo, menos pobreza y más seguridad. La Ley del Plan, para el periodo 2014-2018, propone *construir una Colombia en paz, equitativa y educada*, para lo cual, incorpora seis estrategias transversales y seis regionales que buscan consolidar una política de Estado incluyente. Es así como las bases del plan fijan, entre otros, una visión de buen gobierno, que se entiende como “el adecuado balance entre las capacidades de los actores sociales y arreglos institucionales de calidad, para lograr que los resultados de las políticas públicas se reflejen en una mejor calidad de vida para los ciudadanos”, lo que se traduce en un “aumento de la gobernabilidad y mejoramiento de la gobernanza”. (Bases del PND 2014-2018 p. 424

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>)

El buen gobierno implica también una adecuada gestión del recurso público, y así fue plasmado en las bases del PND, que trazó la construcción de un “presupuesto informado por desempeño y resultados que mejore la calidad del ciclo de la inversión pública”, así mismo las estrategias que se traza para lograr consolidar una política de gasto orientado a resultados está enfocada al logro de las metas plasmadas en el PND. Aun cuando se reconoce el esfuerzo del gobierno en la construcción de un esquema de seguimiento y evaluación orientado a resultados, este sólo cuenta con el respaldo del PND y del tiempo en que éste se encuentre vigente. (Bases del PND,p. 458)

El recuento de lo que han sido los últimos planes de desarrollo, muestra que los mismos no guardan una relación estrecha, por lo menos en su concepción, y la explicación a dicha afirmación se sustenta en que las prioridades de cada gobierno son diferentes, aun cuando la intención de la gran mayoría de los gobiernos es superar grandes problemas como: la pobreza extrema, la seguridad y el desempleo, la estrategia para abordarlos es de corto plazo y sin una política sólida; es por ello que las políticas públicas deben tener unas características inherentes, tal y cómo se describe a continuación:

Estabilidad de las políticas: mientras algunos países parecen capaces de conservar la mayoría de las políticas a lo largo del tiempo, en otros las políticas cambian con frecuencia, a menudo como respuesta a cambios menores en los vientos políticos. Tener políticas estables no significa que las políticas no pueden cambiar en absoluto, sino que los cambios tienden a responder a condiciones económicas cambiantes o al fracaso de políticas anteriores, y no a cambios en el gobierno u otras crisis políticas.

Adaptabilidad de las políticas: los países deberían poder cambiar las políticas cuando estas fracasan claramente y adaptar políticas en respuesta a las condiciones económicas cambiantes y a los conocimientos internacionales sobre las mejores prácticas. La adaptabilidad de las políticas puede verse perjudicada por un proceso de elaboración de políticas que no resuelve, o por rigideces introducidas explícitamente para evitar la manipulación oportunista de las políticas, lo cual limita la volatilidad a expensas de reducir la adaptabilidad. La baja

adaptabilidad conduce a respuestas inadecuadas ante las crisis y a una tendencia a mantener políticas no óptimas durante largo períodos.

Coordinación y coherencia de las políticas: las políticas públicas suelen ser el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores en el proceso de elaboración de las políticas. Si bien estos actores deberían coordinar sus acciones para producir políticas coherentes esto no ocurre siempre, y a menudo conduce a lo que Cox y McCubbins (2001) han llamado la “balcanización” de las políticas públicas. La falta de coordinación que puede darse entre diferentes agencias en el gobierno central o entre diferentes niveles de gobierno, a menudo refleja el carácter no cooperativo de las interacciones políticas.

Implementación y aplicación efectiva de las políticas: una política podría estar bien concebida y ser aprobada por el órgano colegiado respectivo y, no obstante, ser completamente inefectiva sino está bien implementada y si no se vela por su cumplimiento. En muchos países, la calidad de la implementación y el cumplimiento de las políticas son bastante deficientes. Esto se debe en parte a la falta de burocracias y sistemas judiciales capaces e independientes. En una medida importante, la calidad de la implementación y el cumplimiento de las políticas dependen de hasta qué punto los responsables de las políticas tienen incentivos y recursos para invertir en la capacidad de diseñar e implementar las políticas públicas.

Eficiencia de las políticas: cualquiera sea la dirección de las políticas que un gobierno decide seguir (redistribución del ingreso a favor de los pobres,

limpieza del medioambiente, promoción de las exportaciones no tradicionales), puede hacerlo con diversos grados de eficiencia –es decir, haciendo mejor o peor uso de sus recursos humanos y económicos. Cuando las políticas son eficientes, por ejemplo, el gasto público no se derrocha.

Orientación al interés público de las políticas: el interés público refleja hasta qué punto las políticas producidas por un determinado sistema promueven el bienestar general y se asemejan al concepto teórico de un bien público o, al contrario, tienden a canalizar beneficios privados hacia ciertos individuos, facciones o regiones. (Scartascini, C. Franco, M. 2014, p. 8-10)

Con lo anterior se tiene que la curva de implementación de las políticas públicas permitirá hacer una evaluación permanente de las mismas, eso no implica que son inamovibles y menos una camisa de fuerza para los gestores públicos.

Así mismo, la permanencia de las políticas públicas que en la práctica resultan efectivas, no deben depender del gobierno de turno sino del beneficio o impacto que tienen en la sociedad. No se pierde de vista que las necesidades inmediatas de la ciudadanía requieren de acciones de corto plazo que de una u otra forma supla las necesidades apremiantes.

5.2. Gestión pública y gobernanza

La gestión pública definida como “la forma en que se ejerce el poder en cada país para la gestión de los recursos sociales para el desarrollo”, implica la administración eficiente de los recursos disponibles para lograr, por un lado, satisfacer las necesidades de la población y por otro lograr el desarrollo de la nación. Ambas tareas requieren de un

riguroso plan que integre, entre otros, la gestión que adelanta el gobierno central y los gobiernos territoriales, así como la relación de éstos con la sociedad civil y los privados. (*Governance and Development*, p. 4).

Dicha relación, se enmarca dentro del concepto de gobernanza, entendida como el “marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” (Martínez, E. 2001, p. 119), para otros autores la gobernanza es:

“la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de consensos y garanticen su estabilidad”, lo que implica “recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas” (Celedón y Orellana 2003). Otros, como la “articulación de los diferentes tipos de regulación en un territorio, a la vez en términos de integración política y social y en términos de capacidad de acción”, lo que implica “examinar de nuevo las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran” (Jolly 2003:9). De manera elíptica otro texto sostiene que “lo importante no es lo que se decide, sino cómo se decide” invocando la necesidad de “sólidos principios de gobernanza democrática” que parecen referirse a la participación de los actores sociales en el desarrollo para encontrar soluciones “a la medida de las culturas locales, los entornos geográficos (...) y deben contar con el apoyo de los gobiernos de diferentes niveles” (IDRC, Programa Minga 2003:1). De manera muy acotada, y como componente de la gobernabilidad democrática, la gobernanza es definida “como la capacidad técnica

del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia” (Campero 2002:2). La definición de gobernanza urbana, en cambio, “implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía (Le Galls, citado por Stren 2000:3). Este planteamiento se acerca a lo señalado por Balbis (2001) que distingue la dimensión normativa y la dimensión analítica de la gobernanza —referidas, la primera, al “deber ser” y por ende a la “buena gobernanza” y, la segunda, a una “nueva manera de abordar la política alejada de las percepciones clásicas fuertemente centradas sobre el análisis político y jurídico del Estado”—. Balbis expresa la necesidad de considerar que “el Estado no es el único ni el principal actor del desarrollo (...) a su lado se halla el mercado (representado por la empresa, instituciones e individuos, consumidores y productores) y se realiza el papel de la llamada sociedad civil (...) que engloba a las ONGs, las cooperativas, las mutualidades, los sindicatos y las organizaciones de base comunitaria, las fundaciones, los clubes sociales y deportivos, etc.” (:7). (Córdoba, E. Mayorga F. 2007, p. 8)

La gobernanza como concepto, frente a la toma de decisiones del estado, implica de un consenso con la sociedad y el mercado, es decir, todos los actores del estado social. El problema radica en que dicho consenso en la práctica se enfrenta a los intereses opuestos entre unos y otros actores, es así como las autoridades de planeación

tienen varios desafíos, el primero de ellos es conciliar las necesidades de cada uno frente a la necesidad de planificación del estado.

La formulación de políticas públicas en el estado se constituye como:

Un estadio inicial del ciclo de las políticas que se va reformulando a medida que avanza la implementación y, con ella, el conocimiento antes no disponible que obtienen los implementadores públicos y privados de su propia experiencia o de la relación con los usuarios y clientes. (Catalá, J. De la burocracia al management, del management a la gobernanza. 2005, p. 119)

La importancia de los conceptos de gestión pública y gobernanza, radica en que el uno y el otro juegan un papel importante en la dinámica estatal, por un lado en la relación del estado y los ciudadanos y, por otro en el ejercicio de formulación y planeación estatal de cara a la sociedad, del cual ahondaremos más adelante.

5.3. Presupuesto basado en resultados y su relación con la gestión pública

5.3.1. Concepto y definición de presupuesto

Antes anotamos que el presupuesto permite que se materialice lo plasmado en el PND, pero este también consiste en las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada (Worswick, 1979), así mismo se constituye como la herramienta que le permite al Estado cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población.

La ejecución presupuestal de estado tiene un único fin: proveer a la sociedad de bienes y servicios, es decir satisfacer las necesidades de los asociados. Por ello debe nacer de un ejercicio responsable de planeación y asignación con el fin de optimizar los

recursos de la nación. El presupuesto, al igual que la planeación, se enfrenta al reto de satisfacer las necesidades inmediatas de la sociedad y satisfacer al mismo tiempo las necesidades de la sociedad en materia de desarrollo.

5.3.2. Presupuesto y plan de desarrollo

La relación del PGN y PND es estrecha, por ello la Constitución Nacional establece que *el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y **corresponder al Plan Nacional de Desarrollo***, dicha correspondencia significa por un lado que, el PND debe estructurarse de forma tal, que se ajuste a la política macroeconómica del Estado, y viceversa, y por otro que cumpla con los mínimos esperados por la sociedad. (CN, Art. 346). (Énfasis mío)

Si el ejercicio presupuestal debe corresponder al PND, entonces aquel más que obedecer a criterios técnicos, obedece a criterios políticos, ya que al plan se plasman aquellas políticas del programa de gobierno del presidente, gobernador o alcalde elegido. La anterior afirmación se contrapone con la necesidad de que el presupuesto *no solo constituya la materialización del plan de desarrollo del gobierno, sino que también cumpla un papel destacado en el diseño de la política económica, en la medida que su cuantía, composición y estructura de financiamiento son elementos importantes en el engranaje del balance macroeconómico.* (MinHacienda, Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, p. 22)

5.2.3. Presupuesto basado en resultados

Como ya se anotó, el presupuesto es lo que permite la materialización de las metas trazadas por el gobierno, por ello la asignación de los recursos debe buscar un único fin: resultados concretos. Bajo esa premisa, países de América Latina han implementado dentro de su proceso de estructuración y asignación del presupuesto una estrategia de gestión pública orientada a que dicho ejercicio resulte eficaz y efectivo.

Estrategia que se ha denominado presupuesto por resultados, y que consiste en:

La asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos objetivos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de resultados, productos y las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.

Cómo se ve, la implementación de un modelo de presupuesto por resultados, lo antecede una definición clara de las metas que se pretenden alcanzar, así como el verdadero compromiso de cumplirlos, ejercicio que requiere un alto nivel de gobernanza y articulación entre las entidades involucradas.

Perú por su parte a través de su Ministerio de Economía y Finanzas, desde 2006 inició con la estrategia de implementación del presupuesto basado en resultados, a través de 15 programas estratégicos “que ha permitido orientar un 13,2% del presupuesto total excluyendo los gastos financieros y previsionales, hacia resultados finales”, adicionalmente dicho país empezó a “sentar las bases de una asignación de recursos basada en criterios técnicos sin dejar de lado las prioridades de gobierno”. (p.5

http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf),

La definición de programas estratégicos, permite que cada sector programe y adecue su gasto a la línea de desarrollo que le corresponda a través de un plan realista, sin olvidar que los recursos más que un concepto atado a los resultados lo está a una planeación.

6. Buenas prácticas en materia de planeación

En Malasya, país ubicado en el sureste asiático, se constituyó en septiembre de 2009, un proyecto de gestión pública denominado Pemandu, su propósito principal es impulsar el programa nacional de transformación que busca llevar a Malasya a una nación desarrollada y de altos ingresos para el año 2020. El impulso de dicho país se enfoca en doce grandes sectores, tales como: petróleo gas y energía, palma, servicios financieros, turismo, servicios ejecutivos, electrónica, comercio al por mayor y detal, educación, salud, comunicaciones e infraestructura, agricultura y tecnologías. El plan alrededor de los doce sectores contiene líneas claras de inversión, acción y responsables, con metas claras que facilitan la tarea de medición de resultados. Como antes se anotó el plan se extiende hasta 2020 y busca principalmente el desarrollo a través de fuerte inversión privada en el desarrollo de los proyectos.

Los reportes de evaluación, manifiestan un crecimiento sostenible en todos los sectores, y un crecimiento (desde el 2009 a 2014) del 49% en su PIB per cápita demuestran la eficacia de las políticas adoptadas,

(<http://etp.pemandu.gov.my/annualreport2014/>), lo que lleva consigo el mejoramiento permanente en la calidad de vida de sus habitantes.

Este ejercicio, enfocado principalmente a la transformación del país, es una política de estado sostenible en el tiempo y busca a través de la inversión privada la financiación de sus sectores.

7. Función de dirección y articulación en materia estatal, caso concreto

La dirección de las políticas generales del Estado está en cabeza del Presidente de la República, quien a su vez delega en cabeza de los ministros y directores de departamentos administrativos la formulación de políticas de la rama respectiva. Los ministerios, como organismos principales de la administración en el ámbito nacional, juegan un papel importante en la definición de las acciones que su sector emprenderá para cumplir con las metas que el gobierno se traza en una u otra materia, además tienen el deber legal de orientar, formular, adoptar y coordinar las políticas, planes generales, programas y proyectos para el cumplimiento de las funciones a cargo de las entidades que les estén adscritas o vinculadas o integren el Sector Administrativo correspondiente (L. 489/98, Art. 41).

Para el Sector comercio, industria y turismo, el sector administrativo está conformado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo como líder del sector, y 13 entidades entre adscritas y vinculadas. Como misión el Ministerio tiene la labor de:

Apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología, así como la gestión turística de las regiones del país, con el fin de mejorar su competitividad, su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor

valor agregado, lo cual permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales, cuidando la adecuada competencia en el mercado local, en beneficio de los consumidores y los turistas, contribuyendo a mejorar el posicionamiento internacional de Colombia en el mundo y la calidad de vida de los colombiano. (Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=13>)

En la práctica, dichas acciones son materializadas a través de actividades concretas como: promoción de exportaciones , promoción del crecimiento empresarial a través de un banco de desarrollo, preservación del orden público económico, salvaguardia de los derechos de los consumidores, apoyo a los artesanos en el sector productivo nacional, facilitación en el acceso al crédito mediante el otorgamiento de garantías, promover el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, ejecutar los recursos provenientes del recaudo de los recursos parafiscales en el sector turístico, entre otras. Las mismas son realizadas por las entidades del sector, Procolombia, Bancoldex, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Industria y Comercio, Artesanías de Colombia, Fondo Nacional de Garantías, Junta Central de Contadores, Fiducoldex, Fontur y el Instituto Nacional de Metrología.

El presupuesto del sector alcanza los \$871.112 millones de pesos, y el total de funcionarios del mismo supera los 3000. Bajo ese panorama, la tarea inicial es articular las acciones que cada una de las entidades realiza con el fin de lograr un objetivo común que deberá ser trazado por el Ministro.

La formulación de políticas por parte del Ministerio, supone también la puesta en marcha de acciones concretas y plazos establecidos para lograrlo. Acciones que sólo serán realizadas por las entidades bajo una clara dirección.

El sector Comercio, Industria y Turismo, dentro del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, planteó dentro de sus metas la sofisticación y diversificación del aparato productivo, para alcanzar mayores exportaciones no minero energéticas con el fin de compensar la caída de las exportaciones de productos mineros. Bajo esa premisa, el Ministerio y sus entidades diseñaron una estrategia de planeación, con el único fin de activar un plan de trabajo para los próximos cuatro años y comenzar a gestar un cambio en el sector.

Cada uno de los Viceministerios tiene una visión específica, como a continuación se relaciona:

Para el 2018, el Viceministerio de Desarrollo Empresarial incrementará en un 15% la producción de 1000 empresas intervenidas, logrará que 1500 empresas crezcan por encima del promedio de su sector e implementará 40 rutas competitivas para el fortalecimiento de clústeres regionales

En turismo, el Viceministerio de Turismo procurará a 2018 generar 300 mil nuevos empleos y US\$6000 millones en divisas, posicionando a Colombia como destino turístico sostenible, reconocido por su oferta multicultural y megadiversa, representada en productos y servicios altamente competitivos que potencien a las regiones en la construcción de la paz.

Por último el Viceministerio de Comercio Exterior a 2018 habrá logrado que el país alcance exportaciones de bienes no minero energéticos superiores a US\$21000 millones y servicios superiores a US\$9000 millones, así como US\$16000 millones de inversión extranjera directa, con énfasis en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales vigentes y acuerdos de inversión suscritos por Colombia. (Ministerio de Comercio Industria y Turismo, Plan de acción 2015).

Los tres ejes temáticos, soportan su visión en estrategias y tareas claras, que buscan la medición continua de las tareas a cargo de los funcionarios responsables. Este ejercicio, durante su proceso de construcción, contó con la participación activa de todas las entidades del sector, lo que se traduce -por lo menos frente a las entidades que conforman el sector- a una legitimidad al proceso quienes, deberán ejecutar las políticas públicas.

La política del Ministerio, aun cuando establece metas concretas a 2018, carece de fuerza en cuanto a la continuidad de la misma. La crítica y lo que este trabajo pretende establecer es que las políticas estatales por muy buenas que resulten siendo, en la práctica se enfrentan a la temporalidad de los gobiernos. Las bases del PND aunque tienen ejes temáticos y objetivos de largo plazo, tienen la misma vigencia del plan pues hacen parte integral del mismo.

8. Políticas estatales duraderas

La experiencia aplicada en otros países da cuenta de la posibilidad de lograr políticas estatales y no sólo políticas de gobierno. Es posible afirmar que la forma de

planear en este país bajo el esquema constitucional y legal, sólo permite hacerlo por plazos cortos que se traducen en estrategias de gobiernos de turno.

Los problemas y desafíos de nuestro país, están plenamente identificados y a través de los diferentes gobiernos la estrategia ha sido –por lo menos en las bases de los planes de desarrollo- superarlos y abordarlos, pero los problemas siguen vivos.

Los gobiernos de turno han demostrado que su interés no es el de darle continuidad a ninguna de las políticas que estén establecidas al momento de tomar posesión del cargo, si bien durante aproximadamente su primer año de mandato deben trabajar con las herramientas que encuentran, un plan a punto de terminar y un plan de ingresos y de gastos para la vigencia siguiente.

Darle paso a un nuevo gobierno es sano, las políticas sin duda alguna no pueden ser figuras inamovibles y mucho menos estructuras rígidas que no permitan su reformulación a medida que se vayan implementando, sólo en la práctica es posible saber si algo es efectivo o no. En todo caso la planeación de largo plazo no debe ser una lista de proyectos pendientes por ejecutar en cada gobierno, se debe trascender y tomar la decisión de dejar bases sólidas que aren el camino de otros. El problema radica en que los instrumentos disponibles para ello son escasos y el gestor público cuenta con pocas herramientas para la formulación de políticas duraderas en el tiempo, es así como algunos han manifestado que:

La aprobación de planes de desarrollo para ajustar el gasto público a las exigencias macro económicas ha impedido que el Estado colombiano formule políticas públicas que trasciendan los distintos gobiernos. En Colombia, lo que se

formula y ejecuta son proyectos de inversión, generalmente desfinanciados y con fecha de expiración. Aquí se llama política pública a lo que decide un técnico en el DNP o en los ministerios, perdiendo el carácter de proceso de integración social y política que supone la elaboración con los actores sociales involucrados en el problema, para darle mayor legitimidad y afianzamiento a la intervención estatal. (El Espectador, 2013, El desarrollo y las políticas públicas).

La anterior afirmación, encuentra su sustento en la historia del país, vivimos bajo la concepción de un desarrollo basado en obras tangibles, si un gobierno no inaugura un proyecto entonces el país lo juzga por su falta de gestión, lo peor es que la asignación de recursos para obras, en la gran mayoría de casos, no obedece a un objetivo estratégico o que de valor a las acciones que el estado adelanta. Como caso puntual, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus entidades, ha aportado recursos a grandes proyectos de infraestructura turística en regiones sin vocación para el turismo, recursos que en la práctica se encuentran bien ejecutados, pero que en la realidad no aportan ni dan un valor agregado al sector.

Las políticas públicas y la asignación de recursos públicos, sin duda alguna, deben traducirse en escenarios que permitan el desarrollo y la vinculación de capital privado a proyectos de largo plazo y sostenibles en el tiempo.

9. Frente a los planteamientos

Luego de avanzar en la revisión de los anteriores puntos, y con la claridad en varios conceptos, se procederá a revisar cuál de las posibles respuestas al problema planteado, se acerca más a la solución del mismo.

La planeación de largo plazo y la ejecución del presupuesto con el fin de obtener resultados, es posible en la medida que el Ministerio del ramo, bajo la dirección del Presidente de la República, formule planes frente a casos puntuales, es así como el gobierno lidera el programa de cuarta generación de concesiones, y que claramente no se ejecutará en un periodo de 4 años. Dicha iniciativa, que busca el compromiso y asignación de recursos por más de 40 billones de pesos por un periodo superior a los diez años, da muestra que la legislación permite contar con recursos presupuestales por periodos superiores a una vigencia fiscal y admiten que el país enfrente compromisos enormes en materia de endeudamiento.

No se puede perder de vista que este plan, por considerarse atractivo para la economía cuenta con la participación de gran cantidad de inversión privada, lo que permite concluir que las políticas públicas deben ser lo suficientemente atractivas para que la participación, durante su ejecución sean lideradas tanto por el sector público como por el privado.

El problema en la ejecución de grandes proyectos radica en la poca participación que tienen las entidades territoriales en cuanto a la formulación de los mismos. En muchas ocasiones, los proyectos de infraestructura vial son impuestos a las regiones y no se logra un consenso en torno a ellos, generando problemas en la etapa de construcción y operación. Por ello, la etapa de planeación de políticas públicas de largo plazo debe estar articulada con la planeación que desde las regiones se hace. El compromiso presupuestal –en la medida que beneficie a las regiones- debe ser también de las entidades territoriales, quienes deberán destinar parte de sus recursos a la meta de estado.

La afirmación sobre la independencia entre los planes de desarrollo nacional y regional es real, debido a factores como la disparidad en cuanto a los periodos de gobierno entre uno y otros. El PND entra en vigencia justo antes de las elecciones de las entidades territoriales, y durante el proceso de “articulación” que se surte en la formulación del PND participan los gobiernos territoriales salientes. Es así como el desafío es lograr que una parte de la asignación de los recursos en los territorios, se articule a las estrategias nacionales y se logre un trabajo y desarrollo de proyectos estratégicos para las regiones. En todo caso dicha articulación versará, como antes se dijo, por un periodo corto de duración, es decir 4 años o menos.

En la medida que se cuenten con metas claras, la focalización de recursos tanto a nivel nacional como territorial, se hará de manera más responsable y encaminada a resultados concretos.

Por último, el planteamiento que más toma fuerza dentro de este trabajo de investigación es el que afirma que el problema tiene su raíz en la Constitución Nacional y en la Ley 152 de 1994, que finalmente son las disposiciones en materia de planeación y asignación de recursos. La planeación de corto plazo, es en definitiva una barrera frente al desarrollo económico y social del país, adicionalmente la forma como se han interpretado las disposiciones constitucionales y legales, han dado por sentado que la planeación y la política pública alrededor de los Planes de Desarrollo se desarrolla únicamente en los periodos de gobiernos del mandatario de turno.

10. Conclusión

Un ejercicio preliminar y valido frente a lo que se pretende, es el realizado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que en una primera fase busca comenzar a gestar cambios a través de tareas concretas bajo una visión que ubica al país en un escenario distinto al de hoy. Aun cuando la política formulada se atañe al periodo presidencial, agota un paso importante en cuanto a la alineación de los intereses de las entidades del Sector a los intereses del Ministerio como ente rector, lo que se traduce en gobernanza. La focalización de los recursos de cada entidad a fines establecidos, permite medir los resultados que se esperan obtener y tener trazabilidad de los proyectos que se ejecutan. Este ejercicio aun cuando fija los cimientos de una política medible y clara, se enfrenta a situaciones como remoción del cargo de su Ministro y cambio del periodo presidencial, lo que generaría cambio en las políticas adoptadas.

La falta de aplicación a las normas constitucionales y legales por parte de los diferentes gobiernos, ha llevado a una aplicación exegetica de dichas disposiciones sin la intención de incorporar propósitos de largo plazo en las diferentes áreas del gobierno, la Constitución Nacional aun cuando dispone que cada gobierno elaborará su plan PND, también dispone que la parte general del plan señalará “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” (CN, Art. 339)

No basta con el señalamiento de los “propósitos y objetivos nacionales de largo plazo”, es necesario que dichos señalamientos sean factibles y ejecutables en el tiempo. Los planes en sus bases contienen lineamientos de política pública de largo plazo que tienen vigencia durante la ley del plan, por lo cual se hace necesario la aplicación efectiva

de las normas existentes que permitan que la Nación, los entes territoriales y los ciudadanos participen en la definición de los proyectos y planes de largo plazo. Es así como el anexo que hace parte integral de este documento, conceptuará acerca de cómo desarrollar a través de la normativa existente la posibilidad de adoptar unas bases de plan con vocación de permanencia y que sean articulados con los departamentos y municipios.

Por último, el gasto público es un tema serio, su ejecución debe estar enfocada, no sólo a la provisión de bienes y servicios para los ciudadanos, sino también al desarrollo del país. No se podrá olvidar que la dirección y seguimiento a la implementación de las políticas públicas de la Nación está en cabeza de las entidades del nivel central, éstas juegan un papel determinante en cuanto a la obtención de resultados, son ellos en definitiva los responsables de articular las acciones de las entidades a su cargo.

Bibliografía

Constituyente, República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>

Cardona, J. (2011). *El arduo camino de la Constituyente de 1991*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/temadeldia/el-arduo-camino-de-constituyente-de-1991-articulo-281784>

Cordoba, E. Mayorga F.(2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Ginebra. No publicado. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf>

Catalá, J (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

Dominguez, G., Restrepo, L. (2004). *Presupuesto municipal orientado a resultados*. Bogotá, Colombia: Biblioteca jurídica DIKE.

Congreso de la República de Colombia. (16 de junio de 2011). *Ley 1450 de 2011. Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010– 2014*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>

Congreso de la República de Colombia. (26 de junio de 2003). *Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. Ley 812 de 2003*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/Ley812_de_2003.pdf

Corte Constitucional. (28 de agosto de 1997). *Sentencia C-402/97. M.P. Alejandro Martínez Caballero*. Recuperado de http://ezproxy.unicartagena.edu.co:2268/frmMainContainer.aspx?Path=jurcol_759920417191f034e0430a010151f034&obra=jurcol&contexto=jurcol_759920417191f034e0430a010151f034&proviene=busqg&q=presupuesto%20&fnpipelines=doc_highlighter

Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación y Economista Jefe. (2012). *El presupuesto por resultados en América Latina: Condiciones para su implantación y desarrollo* (publicación No. IDB-PB-160). Recuperado de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1420/EI%20presupuesto%20por%20resultados%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%3a%20Condiciones%20para%20su%20implantaci%C3%B3n%20y%20desarrollo.pdf;jsessionid=FFDD201A166C2632EA865C51FC9B3DEF?sequence=1>

Banco Mundial, informe de 1992 titulado “(*Governance and Development*, p. 4)” tomado de <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/s/EB-99-67-INF-4.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La economía política del proceso presupuestal: el caso colombiano*. (Publicación No. RE3-06-008). Recuperado de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6319/La%20econom%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20del%20proceso%20presupuestal%3a%20El%20caso%20de%20Colombia.pdf?sequence=1>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia*. (Publicación No. IDB-TN-664). Recuperado de [http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6480/ICS%20TN%20Fortaleciendo%](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6480/ICS%20TN%20Fortaleciendo%20capacidades%20para%20mejorar%20el%20gasto%20descentralizado%20en%20Colombia.pdf)

20capacidades%20para%20mejorar%20el%20gasto%20descentralizado%20CO.pdf?sequence=1

Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos, El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe* (publicación No. IDB-MG-224). Recuperado de http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/ICS_MON_Gobernar_para_cumplir_con_los_ciudadanos.pdf?sequence=4

Mendoza, H., Galindo, D., Vargas, B. (2013). *Impacto del Gasto Público en la Dinámica Económica Regional*. Recuperado de http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/4_11317_dt017.%20Mendoza,%20Galindo%20y%20Vargas%202013.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Memorias de Hacienda 2013- 2014 Cuentas claras, cuentas sanas*. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Bogotá: el Ministerio.

Jiménez, F., et ali. (2011). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Bogotá, Colombia.

Presidente de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). *Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>

Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo, Ley de inversiones 1994-1998*. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf

Zuluaga, L. (2009). *El Presupuesto por resultados: un modelo para Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart (2001). "Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo. Evidencia para Latinoamérica y el mundo". Internet: www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov-e.pdf

Cabannes, Yves (2002). "¿Qué planes para la ciudad? Gobernanza, gestión y políticas urbanas". Internet: <http://www.unesco.org/most/wsf/cabannes.pdf>.

Bonet, J. Zapata, J. Rueda F. (2012). *Calidad de vida urbana e inversiones públicas locales: el caso de Manizales (Colombia)*. Recuperado de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5472/Calidad%20de%20vida%20urbana%20e%20inversiones%20p%C3%ABlicas%20localesel%20caso%20de%20Manizales%20%28Colombia%29.pdf?sequence=1>

Departamento Nacional de Planeación. (1999). Anexo II. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Anexo_II_Ley_508_de_1999.pdf

Scartascini, C., Franco, M. (2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6617/La%20pol%C3%ADtica%20de>

[%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%3a%20Re-examinando%20la%20calidad%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20y%20las%20capacidades%20del%20Estado%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1](#)

Sierra Porto, H. (26 de febrero 2010). Sentencia C-141/2010. REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 1354 DE 2009 “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA A UN REFERENDO CONSTITUCIONAL Y SE SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL PUEBLO UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL”. Bogotá: Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>

El desarrollo y las políticas públicas. (7 de febrero de 2013). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/el-desarrollo-y-politicas-publicas>