

LOS ORGANISMOS DE PLANEACION EN COLOMBIA

Por JUAN MEJIA URIBE

Fué en el año de 1945 cuando por primera vez se habló en el País de un sistema de planeación e inclusive se preparó un proyecto de ley, que no alcanzó a ser aprobado, creando las dependencias respectivas con funciones consultivas únicamente.

Pero en realidad sólo en el año de 1950 la planeación hizo su aparición en Colombia, según lo informa Abel Cruz Santos, a raíz de la venida al País de una misión de expertos del Banco Internacional, presidida por el economista Lauchlin Currie. Esa misión elaboró un plan, "para ser desarrollado en un lapso de cinco años, que se proponía como un programa de fomento para el país. Comprendía la agricultura, la industria y los combustibles; los transportes, higiene y previsión social; energía eléctrica y servicios públicos; viviendas y construcciones; finanzas públicas y política fiscal; políticas monetaria y bancaria: comercio exterior; organización del gobierno".

Desafortunadamente la época no fué propicia para llevar adelante las iniciativas propuestas, pues la situación política del país y los acontecimientos posteriores embargaron la atención de gobernantes y gobernados hacia la pacificación, como único medio para encauzar las distintas actividades y las fuerzas del trabajo hacia la creación de un ambiente favorable al desarrollo de la nación. Fué así como el plan se quedó escrito y no tuvo consecuencias dentro de la vida económica y social del país.

Después de las dos tentativas indicadas y restablecida la normalidad institucional, a partir de 1958 el país entró definitivamente en la era de la planificación. El Congreso de aquel año, dictó la Ley 19 sobre "Reforma Administrativa", que creó los organismos de dirección económica y planeación. Sus objetivos están definidos en el artículo primero y en cuanto a los organismos de planeación, dice: "...que tienen por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley...".

La ley en su artículo 2º creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y en el 3º el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, cuyas funciones igualmente reglamentó.

El Consejo en un principio estuvo integrado por el Presidente de la República y cuatro consejeros, de los cuales dos eran designados por el Presidente de la República, uno por el Senado y el otro por la Cámara de Representantes, de listas que con tal objeto les pasaba el Gobierno. Los Consejeros eran funcionarios de tiempo completo, designados para períodos de cuatro años y en la formación del Consejo se debían observar las reglas de la paridad política.

Los Ministros del Despacho, el Gerente del Banco de la República, el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y los funcionarios que designara el Gobierno, podían tomar parte en las deliberaciones del Consejo con voz pero sin voto.

Claramente establecía la ley que el Consejo ejercería sus funciones sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Congreso y entre aquellas le señalaba estudiar y proponer la política económica del Estado; vigilar la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; intervenir como autoridad técnica superior en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, de los parciales, referentes por una parte a la inversión y al consumo público y a las medidas de orientación de las inversiones y, por otra parte, al consumo privado, y en fin aprovechar mejor la asistencia extranjera tanto técnica como económica, para que ella rindiera el máximo de provecho para el país.

Tales fueron, a grandes rasgos, la composición y el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Planeación hasta el año de 1963 en que se dictó el Decreto 3.242 que introdujo importantes modificaciones a la Ley 19 de 1958.

En primer término, el organismo se denominó Consejo Nacional de Política Económica y su composición fue la siguiente: El Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Fomento, Agricultura y Obras Públicas; el Jefe de Planeación y Servicios Técnicos y los Gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros. Los demás Ministros del Despacho podían tomar parte en las deliberaciones del Consejo, con voz y voto, cuando así lo dispusiera el Presidente de la República.

En lo tocante a las funciones del Consejo también fueron parcialmente modificadas, en cuanto que ahora le correspondía estudiar y aprobar los planes de desarrollo económico que le presentara el Departamento Administrativo de Planeación y, en general, siendo el más alto organismo oficial en su ramo, ejercer sus funciones sin perjuicio de las atribuciones constitucionales del Congreso, con miras a lograr un armónico desenvolvimiento de la economía nacional, vigilando que se cumplieran los planes generales de desarrollo, especialmente en aquellas materias que constituyen el eje de la política económico-fiscal del país.

Las reformas introducidas por el Decreto bien pueden sintetizarse así, en cuanto al Consejo se refieren:

Primera: Cambio de denominación;

Segunda: Variación en su composición, pues quedó integrado en su totalidad por funcionarios oficiales de la más alta jerarquía, presididos por el Presidente de la República, y;

Tercera: La proyección de los planes no entró dentro del marco de sus funciones, pero sí el estudiar y aprobar los planes que le fueran presentados por el Departamento Administrativo de Planeación y aquellos otros organismos que en el orden sectorial y regional tuvieran funciones semejantes.

El Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos creado por la ley 19, tuvo en sus principios funciones un tanto restringidas en cuanto a planeación se refería y podía considerarse que ejercía más bien la secretaría ejecutiva del Consejo. Posteriormente, el Decreto 3.242 le cambió su denominación por la de Departamento Administrativo de Planeación y le dio funciones técnicas de vigilancia, informativas, asesoras, confiándole la elaboración de los planes generales de desarrollo para someterlos a estudio y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica.

Una innovación importante del Decreto fué la de recomendar expresamente al Departamento Administrativo de Planeación, que al elaborar los planes debía mirar no sólo el interés económico, sino también el interés social, pues no podía continuar presumiéndose de este aspecto, al adoptar medidas que se reflejarían en los diferentes campos de la actividad nacional, toda vez que hoy los factores socio-económicos forman en su estudio, un conjunto armónico. De ahí que dentro de sus funciones el Departamento tenía la de "solicitar el concepto de los distintos gremios económicos, universidades, etc. acerca de los problemas económicos nacionales y de los planes de desarrollo".

La reforma constitucional de 1968 "institucionalizó —por primera vez en Latinoamérica— la obligación de moverse los gobiernos dentro de planes y programas. El gobierno puede formular un programa y presentarlo a la consideración del Congreso". Efectivamente, el acto legislativo número 1 de aquel año, reformó, en su artículo 11, el ordinal 4º del artículo 76 de la Constitución Nacional, quedando la nueva norma concebida así: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: ... 4ª 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 de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos".

A su vez, el artículo 14 del citado acto legislativo, reformó el 80 de la Carta y dispuso que "habrá una Comisión Especial Permanentemente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el artículo 4º del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público". La misma norma dispone que la Comisión "estará formada por un Senador y un Representante de cada Departamento y dos Representantes más de las Intendencias y Comisariías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que estén representados los partidos en las Cámaras". Durante el receso del Congreso la Comisión podrá sesionar a iniciativa propia o a convocatoria del Gobierno y rendir los informes que determine la ley o que las Cámaras le soliciten. El artículo señala además ciertas normas de procedimiento a las cuales debe ceñirse la Comisión en el estudio de los planes y programas y será la ley orgánica la que en definitiva organice su trabajo.

El Dr. Hernán Toro Agudelo en su obra "Examen de los proyectos sobre Reforma Constitucional", observa con respecto al artículo 11 del proyecto, que a la postre vino a ser el 76 de la Carta, lo siguiente: "A esta falta de rigor se agrega la frase final de que los planes deben comprender "las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos" lo cual da a entender que la planeación no podrá traspasar los límites de la simplemente indicativa, porque lo permitido al Estado es tan sólo "impulsar" su cumplimiento, estimularlo, pero no hacerlo compulsivo".

Si la observación anterior no la compartimos en un todo, es porque estimamos que en un régimen democrático la planeación debe ser el fruto del entendimiento entre el sector público y el privado para el bien común y no la imposición del primero sobre el segundo, si creemos con el autor citado, que la reforma ha debido "institucionalizar un Consejo Nacional de Planeación, dándole existencia propia y permanente en la Carta misma, con la debida conexión y aún sujeción a las directrices del ejecutivo", para evitar que el día de mañana por ley o aún por decretos "dirigidos a diseñar la estructura de la administración", puedan suprimirse los organismos de planeación o reducirse a la impotencia, es porque no debe olvidarse como lo anota Bárbara Wootton, citada por Cruz Santos, que "la posición de todo gobierno y legislatura democráticos es por fuerza insegura; la planificación exige continuidad, y la libertad política parece llevar consigo la inestabilidad".

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por la ley 65 de 1967, se dictó el Decreto 2996 de 1968 (Diciembre 10) "Por el cual se reestructuran los organismos nacionales de política económica y planeación, se provee su competencia y se dictan otras disposiciones".

Después de disponer el artículo 1º que "el Consejo Nacional de Política Económica y el Departamento Administrativo de Planeación se denominará en la sucesivo Consejo Nacional de Política Económica y Social y Departamento Nacional de Planeación, respectivamente", el Decreto entra a definir las funciones, composición del Consejo, objetivos y funciones del Departamento Nacional de Planeación y su organización.

Para mayor claridad se reproducen los artículo 2º y 3º del Decreto que hacen relación a las funciones e integración del Consejo:

"Artículo 2º Son funciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Recomendar para adopción del Gobierno la política económica y social que sirva de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo;
2. Estudiar y recomendar al Gobierno, para que sean sometidos al Congreso Nacional, los planes y programas de desarrollo que le presente el Departamento Nacional de Planeación, como resultado del estudio y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos elaborados

por o con la intervención de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

3. Estudiar los informes periódicos u ocasionales que se le presenten a través de su Secretaría Ejecutiva, sobre el desarrollo de los planes, programas y políticas generales, sectoriales, regionales y urbanos y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes y programas;
4. Estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre los cuales debe elaborarse el proyecto de presupuesto que el Gobierno presente a la consideración del Congreso Nacional;
5. Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno;
6. Aprobar o improbar el otorgamiento de garantías por parte de la Nación a préstamos externos;
7. Las demás que hayan sido señaladas al Consejo Nacional de Política Económica por otras disposiciones de carácter legal.

Artículo 3º El Consejo Nacional de Política Económica y Social actuará bajo la dirección personal del Presidente de la República y estará integrado en la siguiente forma:

1. Por los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación; el Director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior; el Gerente del Banco de la República y el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, quienes asistirán en calidad de miembros permanentes a las sesiones del Consejo.
2. Por los Ministros del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos no contemplados en el literal anterior; los Directores o Gerentes de organismos descentralizados; y los demás funcionarios públicos que, por invitación del Presidente de la República, asistan a las deliberaciones en que se traten asuntos de su competencia, como miembros no permanentes del Consejo.

PARAGRAFO. El Secretario Económico de la Presidencia de la República tomará parte en las sesiones del Consejo”.

En su primera parte el artículo 6º del Decreto dice: “El Departamento Nacional de Planeación estará encargado de prescribir las normas que deben seguir las Oficinas de Planeación de los Ministerios, Departamentos Administrativos y de las demás entidades públicas en la preparación y presentación de los planes, programas

y proyectos de desarrollo sectorial, regional y urbano y asesorarlas en el ejercicio de sus funciones: elaborar y coordinar los planes y programas generales de desarrollo económico y social y presentarlos al Consejo Nacional de Política Económica y Social para su estudio y aprobación; y evaluar los resultados de la ejecución de los mismos y proponer los ajustes y modificaciones que fueren necesarios". Para el cumplimiento de tales objetivos, el mismo artículo señala en 30 numerales las funciones que competen al Departamento, las cuales a grandes rasgos pueden clasificarse en asesoras, de estudio, informativas, técnicas y consultivas.

Posterior y finalmente, el Decreto señala la organización del Departamento Nacional de Planeación en dos grandes secciones que comprenden la Dirección y las Unidades Técnicas. La Dirección corresponde al Jefe del Departamento y en su régimen interno cuenta con las siguientes dependencias:

A — Despacho del Jefe.

B — Secretaría General, que a su turno tiene adscritas las Divisiones de:

a—Oficina Jurídica.

b—Oficina de Divulgación.

c—División de Sistematización y Procesamiento de Datos.

d—División de Personal y Adiestramiento.

e—División Administrativa.

1 Sección de Biblioteca y Archivo.

2 Sección de Servicios Generales.

Corresponde a la Secretaría General "coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas de trabajo de las Unidades Técnicas de acuerdo con las funciones del Departamento" así como "dirigir las tareas de las Divisiones adscritas a la Secretaría General y establecer la coordinación entre éstas y las Unidades Técnicas", que en número de siete operan en el Departamento y que dentro de las funciones generales que les señala el artículo 17, se encuentran divididas según las actividades especiales que competen a cada una de ellas, así:

A — Unidad de Programación Global

B — Unidad de Integración Económica.

C — Unidad de Desarrollo Regional y Urbano.

D — Unidad de Recursos Humanos.

E — Unidad de Estudios Industriales y Agrarios.

F — Unidad de Infraestructura.

G — Unidad de Proyectos Específicos y Crédito Externo.

H — Unidad de Coordinación Presupuestal.

Para finalizar esta reseña, nos referimos a los comentarios que en el año de 1964, trajo la carta mensual de la Asociación Nacional de Industriales sobre el Plan de Desarrollo promulgado por el Gobierno en aquel entonces, y, que a nuestro modo de ver, pueden aplicarse en general al sistema de planeación. En tal oportunidad La ANDI destacó como hechos importantes de su existencia, los siguientes:

1. Haber fijado pautas que permiten orientar los esfuerzos del Gobierno y del sector privado.
2. El haberle permitido al país establecer prioridades de inversión y preparar proyectos específicos para recibir la ayuda externa de que ha disfrutado en los últimos años, y;
3. Con la planificación se ha tratado de introducir en el país, la idea del orden, de la prioridad, del estudio previo y de la precaución.