

Aproximación a la lógica estatal colombiana sobre planeación del desarrollo*

Adrián Restrepo Parra

Pese a que “la constitución política de 1991 podría aparecer (apenas) como un **proyecto**, en tanto no sólo los fines que ella presenta gozan de una naturaleza tal, sino que los derechos civiles y políticos, y con mayor razón, los económicos, sociales y culturales, aparecen entre nosotros como una aspiración”¹, ella sigue siendo considerada como la manifestación social y política más representativa del itinerario que esta sociedad se plantea, pues es justamente en el marco constitucional donde quedan expresados los anhelos, intereses, apuestas y mecanismos en los que un grupo societal diverso pacta o acuerda la manera de convivir.²

* Este documento hace parte, como informe preliminar, de la investigación *Los ejes estructurales del desarrollo y la satisfacción de necesidades humanas específicas. Una mirada desde su dimensión política*, actualmente en ejecución. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Esta investigación ha recibido apoyo financiero de la Estampilla Universidad de Antioquia.

- 1 William Fredy Pérez Toro. “Constitución y reglamentación”. *Estudios Políticos*. No. 4. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 1992, p. 78.
- 2 Esta no es la única forma de comprender el sentido de una constitución, también es posible encontrar constituciones que son menos proyectivas y más reductivas. Al respecto ver Fabio Humberto Giraldo “Constituciones y cultura política 1863-1886.” *Estudios Políticos*. No.1. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 1992.

En todo caso, en cuanto la constitución colombiana vigente surgió en medio de una profunda crisis y se soporta en un gran movimiento publicitario, ella adquiere un halo de “divinidad” que la transforma en la fuente donde es posible *calmar la sed* de todas las necesidades y de todos los necesitados. Tal situación -entre otras- determinaría un gran riesgo, y la posteriormente frustrante “diferencia entre las palabras originales de la Constitución y las de la ley o la sentencia”.³

En efecto, la definición de los contenidos legislativos subsiguientes o “derivados” configuran -y se configuran en- momentos igualmente políticos. Por ello, la tarea de acordar la reglamentación de la carta constitucional es un asunto determinante no sólo por las matizaciones que se hacen a la norma, sino porque tal desarrollo legislativo define la intencionalidad y los procedimientos de aplicación: “cambio”, “participación”, “democracia”, “igualdad”, son conceptos, entonces, precisados a demostrar su eficacia en la solución y satisfacción de las necesidades y de los problemas de la vida de las personas.

El modelo social que involucra la constitución política de Colombia, pasa por una reglamentación legislativa que lo concreta en el plano de lo técnico, con mediación ineludible de juegos políticos. Esa reglamentación, desde la perspectiva del *desarrollo* hace referencia a la planeación.

Si se entiende inicialmente el concepto de *desarrollo* como el imaginario de sociedad deseado, es decir, como el referente de llegada en un transcurso de alta movilidad (debido a las dinámicas sociales que genera su constante búsqueda), puede decirse que la constitución política de 1991 aparece como un gran modelo de desarrollo de la sociedad colombiana.

Considerando los ámbitos de la legislación y de la planeación, en este artículo se intenta una aproximación crítica a la lógica estatal colombiana sobre planeación del desarrollo, teniendo como punto de referencia los escenarios nacional y local (en particular la ciudad de Medellín).

Para abordar este problema se describe inicialmente la estructura y la dinámica de planificación (competencias e instancias administrativas), con el propósito de mostrar incongruencias entre lógicas de planeación y de decisión sobre asuntos públicos. En un segundo momento, se analiza la normativa constitucional y las implicaciones que se siguen de concebirla como modelo de desarrollo. Luego, se

3 Alba Lucía Vanegas Yepes, William Fredy Pérez Toro y Carlos Mario Álvarez Martínez. *Estado de Derecho y Sistema Penal*. Medellín, Biblioteca Jurídica DIKÉ e Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 1997. p. 114.

toma la reglamentación que se hace de ese gran modelo de desarrollo (la constitución) para advertir algunas contradicciones. Finalmente, se realiza una consideración global sobre las posibilidades de la planeación y del desarrollo en el país.

1. Procedimientos y flujos de la planeación

La planeación permite consolidar la acción de una institución, en este caso del Estado, en cuanto concreta una intencionalidad política. De tal suerte que, técnicamente hablando, un proyecto expresa la unidad operativa básica de un sistema administrativo organizado para garantizar la eficiencia institucional. En esta perspectiva, las técnicas de planeación son los dispositivos creados para *poner a caminar* una decisión política; esto es, dispositivos que, en últimas, pretenden establecer relaciones costo-beneficio, en el marco de una sociedad con pocos recursos y muchas necesidades. Así, la decisión política demostrará su efectividad al generar mayor impacto con pocos recursos.

Esta lógica implica el diseño de los mecanismos óptimos para organizar la planeación estatal; de las maneras de regular y ejecutar la acción del Estado de acuerdo con la rentabilidad promulgada en términos de mayor incidencia y menor costo. Pero, simultáneamente, la planeación estatal debe cumplir condiciones democráticas de participación de los ciudadanos en la elaboración de los planes de desarrollo.

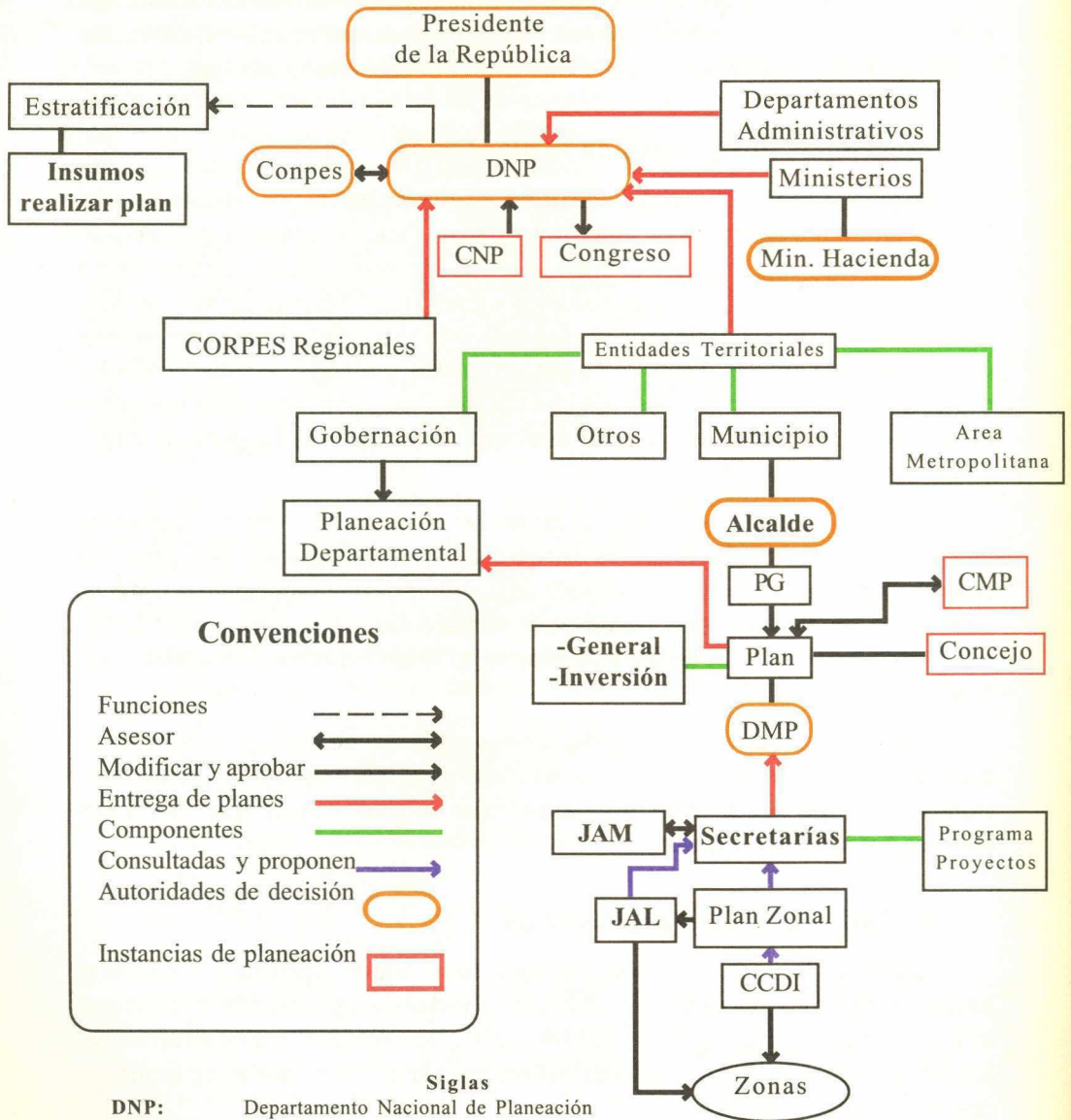
Desde luego que el juego de decisiones políticas, democracia y técnica en planeación, requiere de una estructura administrativa que haga operativas las decisiones, al tiempo que se configuren unos flujos de planificación que involucren diversas instancias territoriales.

1.1 La lógica nacional de planeación

El Sistema Nacional de Planeación, como se aprecia en la gráfica, comprende al presidente de la república como el máximo orientador de la planeación, función que asume al formular el plan de desarrollo del país. Esto significa plantear en el tiempo (cuatro años de período presidencial) los lineamientos políticos, sociales y económicos, objeto de su gobierno.

El plan de desarrollo comprende una parte general compuesta por objetivos y estrategias, y otra integrada por un plan de inversiones. En éste aparecen los montos requeridos para la ejecución del plan. Esta tarea, competencia del presidente, es realizada a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), "organismo principal de la administración encargada de la formulación y elaboración de planes

Flujos de la planeación



Convenciones

Funciones ----->

Asesor <-----

Modificar y aprobar —————>

Entrega de planes —————>

Componentes —————>

Consultadas y proponen —————>

Autoridades de decisión ○

Instancias de planeación □

Siglas

- DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- CNP:** Consejo Nacional de Planeación
- CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- PG:** Programa de Gobierno
- CMP:** Concejo Municipal de Planeación
- DMP:** Departamento Municipal de Planeación
- JAM:** Juntas Asesoría Municipal
- JAL:** Juntas Administradoras Locales
- CCDI:** Comités Comunitarios de Desarrollo Integral

y programas generales de desarrollo económico y social (...).”⁴ El DNP coordina con los departamentos administrativos, las secretarías de los respectivos ministerios, los CORPES y las entidades territoriales la formulación de los respectivos planes, teniendo presente los métodos y técnicas por él dispuestas⁵. El DNP presenta el plan al Consejo Nacional de Planeación (CNP) que da su concepto y sus recomendaciones⁶. Así mismo el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) realiza los ajustes necesarios para que, finalmente, el plan, a través del Ministerio de Hacienda, sea sometido para su aprobación al Congreso de la República.⁷

El congreso hace las “recomendaciones” necesarias para ajustar el plan de inversiones. El gobierno analiza su pertinencia, y devuelve el plan al Congreso para su discusión definitiva. El trámite para la aprobación del plan tiene un plazo de seis meses. En los últimos cuatro (noviembre - febrero) el Congreso debe aprobarlo, de lo contrario el plan automáticamente entra en vigencia, sin dejar de considerar las correcciones realizadas en el último de los debates de los que haya sido objeto (Ver en la parte superior gráfica sobre flujos de planeación).

El plan está conformado no sólo por los proyectos presentados por las instancias anteriormente señaladas, también se incluyen los provenientes del Banco de Proyectos de Inversión Nacional⁸, los cuales han cumplido requerimientos técnicos, económicos y sociales del DNP. Sólo los proyectos presentados desde el primero de enero del año anterior y con vigencia de un año, se tendrán en cuenta para ser –posiblemente– incluidos en el plan de inversión.

Esta manera de construir el plan de desarrollo nacional, está alentada por el criterio de participación, es decir, se acude a la localidad y a instancias de menor escala, con la pretensión de recoger los intereses de distintos sectores del país para involucrarlos en el plan y en su posterior ejecución.

El plan en su componente general marca las directrices del *desarrollo*, pero es en el plan de inversión donde técnicamente se indica cuáles son las propuestas acogidas y cómo ejecutarlas, por ello adquiere importancia *el proyecto* como unidad

4 Artículo 3. Decreto 2167 de 1992. Reestructura del Departamento Nacional de Planeación.

5 Los formatos del Banco de Proyectos Inversión Nacional (BPIN) dan cuenta de esos requerimientos técnicos y metodológicos a los que se alude.

6 Artículo 18. Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

7 Artículo 3. Decreto 2167 de 1992. Que reestructura del Departamento Nacional de Planeación.

8 Artículo 3. Decreto 841 de 1990. Por el cual se reglamenta la ley 38 de 1989, normativa del presupuesto general de la nación, en lo referente al Banco de proyectos de Inversión.

operativa que designa un conjunto de acciones para ser realizadas en un territorio y tiempo, con actores específicos, y con cierto volumen de recursos (materiales, humanos, técnicos y otros). He allí la importancia del Banco de Proyectos: acervo de propuestas que han cumplido los requerimientos técnicos institucionales. En adelante “sólo” resta el visado político que los priorice y que permita la asignación de recursos.

Los proyectos presentados al Banco de Proyectos, tanto los institucionales nacionales como los de entidades territoriales, pueden ser ejecutados por personas naturales o jurídicas⁹, a través del proceso de licitación pública.¹⁰ Este proceso es realizado por las instituciones del Estado con el fin de ejecutar proyectos de su interés sin la necesidad de crear o desplazar burocracia.

De otra parte, la ley también busca transparencia en la contratación para maximizar el uso de los recursos (la licitación hipotéticamente permite seleccionar la mejor propuesta: menor costo y mayor beneficio). Además, la eficiencia institucional pretende asegurarse en la ley 142 de 1993 sobre Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero: “el control de resultados es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un periodo determinado”.¹¹

No obstante este complejo de instancias, técnicas, controles, requerimientos, supuestos de participación, en un contexto de primacía del mercado, al Estado se le exige alta eficiencia (poco o nulo déficit fiscal). Esta exigencia se traduce lógicamente en la competencia de proyectos que, independientemente de su refinamiento técnico, adquieren apoyo financiero pues existen poderes (económicos, sociales y políticos)

9 Artículo 22. Ley 80 de 1993. Estatuto de Contratación de la Administración Pública. La ley no sólo estipula la ejecución de proyectos, señala la participación en otras acciones: proveedores, consultores y otros.

10 Ver: Ley 80 de 1993. Estatuto de Contratación de la Administración Pública.

11 Artículo 13. Ley 142 de 1993. Organización del Sistema de Control Fiscal Financiero. Es de recordar que el Estado de Bienestar recibe críticas no sólo por su alto nivel de contratación de personal (burocratización), sino también por la forma desmesurada del gasto; gasto que no sólo da cuenta de prácticas de corrupción sino de pocos o inexistentes métodos y técnicas para resolver los problemas. El actual director de Planeación Departamental y ex-gerente de Empresas Públicas de Medellín, Mauricio Restrepo, en un estudio reciente realizado por el despacho que actualmente preside, concluye que el derroche de las administraciones municipales no obedece solamente a un acto deliberado por apropiarse individualmente de dineros del erario público, sino que en la mayoría de las veces los burgomaestres no saben como administrar los recursos y planear el desarrollo de sus localidades.

que logran mayor incidencia en el ámbito de la planeación. El proyecto es el requisito para concursar, no la condición para su aprobación.

Esta lógica también incluye las prácticas clientelistas cuya manipulación se encuentra distante de los sectores empobrecidos de la sociedad, quienes por tanto resultan ser los menos favorecidos con las decisiones que se toman en planeación.

1.2 La planeación en la municipalidad

En la municipalidad como ente territorial, la función de planeación se asemeja a la de orden nacional: el programa de gobierno del alcalde debe ser llevado a la esfera del plan de desarrollo; para ello el Departamento de Planeación Municipal (a la manera del DNP) coordina la elaboración del plan, y retoma los planes por secretarías, las cuales, a su vez, lo realizan contando con la Junta Asesora Municipal. La función de esta junta es "(...) asesorar al respectivo secretario en: a) la formulación de políticas generales de la secretaría en concordancia con el plan de desarrollo municipal, b) en la elaboración y modificación de los planes y programas de la secretaría, c) en el análisis general del proyecto de presupuesto a nivel de la respectiva secretaría".¹²

Las secretarías por su parte, deben construir planes de inversión no sólo de acuerdo con los parámetros de la política de la administración sino, también contemplando las necesidades de la comunidad; debido a ello se acude básicamente a las Juntas Administradoras Locales (JAL) y a los comités comunitarios de desarrollo integral (CCDI). Las JAL en términos de planeación, no sólo son consultadas por las secretarías, pues también pueden "proponer a la administración (...) los planes y programas de inversión que deban acometerse en la respectiva comuna o corregimiento".¹³

Así mismo, los CCDI, espacios de encuentro de diferentes expresiones sociales de una zona,¹⁴ tienen como tarea presentar el plan zonal de acuerdo a los lineamientos municipales y al plan de inversión anual debidamente aprobado por la JAL a planeación Metropolitana¹⁵ antes de que la administración presente al Concejo su plan de inversión para el año siguiente.

12 Artículo 2. Acuerdo 10 de 1993. Funciones de Juntas Asesoras Municipales. Esto para el caso de Medellín.

13 Artículo 3. Acuerdo 25 de 1991. Reglamentación Juntas Administradoras Locales.

14 La zona comprendida como conjunto de comunas con similares características socioeconómicas.

15 Esto para el caso de Medellín, en otros municipios para quien haga las veces de secretaría o departamento de planeación.

El plan zonal, los proyectos de las secretarías, los proyectos apropiados del Banco Municipal de Programas y Proyectos de Inversión, configuran el plan de desarrollo del municipio. Este es estudiado por el consejo municipal de planeación, organismo de carácter consultor, que hace las recomendaciones pertinentes, para que finalmente sea presentado con su respectivo proyecto de inversión al Concejo de la ciudad. El Concejo cumple la función de hacer los estudios correspondientes, después del primer debate lo envía a la administración municipal, que hará los ajustes que crea procedentes y nuevamente lo remitirá al Concejo; si éste, en un plazo máximo de dos meses, no acuerda nuevos ajustes presupuestales, el proyecto de inversión regirá, incluyendo las modificaciones aprobadas en el primer debate¹⁶. Finalmente el plan de desarrollo del municipio debe ser registrado en el despacho encargado de planeación del departamento.¹⁷

El conjunto de proyectos que logran satisfacer los requerimientos técnicos, conforman el plan de desarrollo del municipio, sin embargo, su ejecución depende, igual que en el ámbito nacional, del papel desempeñado por los poderes de distinto orden en la protección de sus intereses.

También se detecta en la lógica de planeación en su conjunto, primero, una ascendencia de la información demandada u obligada desde arriba: Banco de Proyectos de Inversión Nacional, secretarías, ministerios, departamentos administrativos, CORPES regionales y entidades territoriales (ver la gráfica de flujos de la planeación); simultáneamente, y de forma descendente, se hace explícita la sujeción de tales propuestas (planes y/o proyectos) a la política planteada por el programa de gobierno nacional.¹⁸ Es clara la jerarquización de las normas, y por tanto lo que el mecanismo de planeación plantea como un flujo desde abajo hacia arriba (participación), es supeditado en su contenido -y modificado en su dirección-, porque debe adecuarse al interés de orden superior al que está sujeta.

16 Artículo 51. Acuerdo 52 de 1995. Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Medellín.

17 Ver en la gráfica de flujos de la planeación, la parte correspondiente a entidades territoriales y al municipio.

18 La ley 01 de 1992 (Organización y Funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales), es contundente al plantear "son nulas las resoluciones expedidas en contravención a las disposiciones de la constitución, de las leyes, de los acuerdos y demás actos de las autoridades distritales superiores".

2. Los planes de desarrollo según la Constitución

En el capítulo 2 del título XII constitucional, se regula lo concerniente a los planes de desarrollo. En el artículo 339 se describen los dos componentes del plan de desarrollo de la nación: una parte general, que alude a la política económica, social y ambiental y, otra, consistente en el plan de inversión de las entidades públicas de orden nacional.

El análisis de la relación entre los dos componentes del plan, permite dar cuenta de las prioridades que adopta una determinada administración, según las exigencias que le plantean tanto sectores marginados, así como poderes económicos, partidos políticos y movimientos sociales en ascenso.

2.1 La parte general del plan: campo de disputa por el sentido del desarrollo

Una afirmación que guía esta reflexión es aquella según la cual "(...) la diferencia entre las palabras originales de la constitución y las de la ley, consiste en que el redactor de una constitución suele matizar su trabajo con lo que nuestro legislador ordinario, eventualmente, dirige el suyo: vaguedad o indeterminación".¹⁹ Este fenómeno, connatural a la producción normativa, tiene una real incidencia sobre la planeación del desarrollo porque en la disputa por la interpretación de la ley, históricamente, son los sectores económicos y políticos tradicionales los que tienen mayor incidencia en la definición de su contenido e interpretación y, por lo tanto, en el sentido del desarrollo. El derecho entonces en materia de planeación, no logra regular el ejercicio del poder político en el marco de un estado social.

En la parte general del plan de desarrollo, se evidencia un nivel de abstracción que permite suponer que los mandatos constitucionales, referidos por ejemplo a la participación, a la democratización y a la búsqueda de la equidad, están recogidos en ella. Sin embargo, esta suposición se desmorona después de una apreciación detenida del plan, de la instancia que lo concibe oficialmente, de los poderes que lo definen y de las posibilidades de participación y satisfacción adecuada de necesidades básicas insatisfechas de amplios sectores sociales.

Y es que más allá del enunciado constitucional, la decisión política concreta una reglamentación y una intervención determinadas por el primado de los principios del mercado sobre los propios del estado social y democrático. Así, por ejemplo, se tiende a dar relevancia a sectores o poblaciones específicas, como las urbanas, que dentro

19 William Fredy Pérez Toro. *Op.cit.* p. 79.

de una economía de mercado ofrecen mayores “ventajas” comparativas en términos competitivos a la que ofrecen algunas zonas rurales. La parte general del plan debe referirse a *todos* pero al señalar prioridades poblacionales, como tradicionalmente se ha hecho y sutilmente se hace, se pone en evidencia una fisura entre el postulado constitucional de la equidad y los privilegios que contiene la ley y, por supuesto, la interpretación del texto de la Carta.

En la pugna por la interpretación de la ley -en sentido general- aparece clara la desventaja de los sectores sociales desvinculados de redes políticas efectivas en la toma de decisiones. Así, el “referente” imaginario de inclusión creado por la constitución -*todos*-, se desvanece y, en cambio, resulta asegurada la posibilidad de competir... en condiciones desiguales.

De otro lado, la idea de integralidad entre los mandatos constitucionales y la ley, sería creíble por el papel y la manera en que se conforma el Consejo Nacional de Planeación (CNP). Según el artículo 340 de la Constitución Política de Colombia, el CNP estará integrado por: “(...) representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, pero el mismo artículo que lo crea también pone sus límites al darle carácter consultivo. No es ésta pues una instancia donde se toman finalmente las decisiones.

Así mismo, en el ámbito de las relaciones entre candidatos y electores o en el de los “acuerdos programáticos” sobre el tipo de desarrollo, el criterio de la mayoría de los electores cede paso a la prevalencia de los intereses de redes o maquinarias preestablecidas que rodean y comprometen al elegido. Cuenta más, por ejemplo, la fuente de financiación de la campaña, que el respaldo ciudadano a la hora de ejecutar el programa elegido. O, en otro caso, cuando a pesar de que un candidato dirige su discurso a un sector específico de la sociedad (minorías de género, étnicas, religiosas), en su condición de elegido (gobernante) tales intereses sectoriales pueden ser *invisibilizados* por un denominado “interés general” o por la supremacía de planes y conveniencias regionales y nacionales.

2.2 El plan de inversiones: la disputa por la viabilidad presupuestal del desarrollo

Aunque el plan, en su componente general, marca las directrices orientadoras de la acción gubernamental, todas las discusiones sobre el tipo de desarrollo no logran saldarse. Eso explica el surgimiento de programas y proyectos con enfoques políticos contrarios, pero que finalmente serán o no preferidos en razón de sus posibilidades económicas de ejecución y de la capacidad política de los interesados.

Es en el plan de inversión pública donde técnica y operativamente se indican realmente las prioridades de un gobierno. De hecho, los énfasis reglamentarios, como los que hace la ley 152 de 1994, orgánica del plan de desarrollo, tienden a centrarse en el plan de inversiones públicas, no en el plan general. Estos planes de inversión, con sus respectivos rubros presupuestales, indican pues, en última instancia, *el modelo real* de desarrollo y la concepción de sociedad que privilegia un gobierno.

En nuestro caso hay que afirmar que los proyectos que han contado, por lo general, no sólo con prioridad en la inversión, sino sobre todo con sostenibilidad en su ejecución²⁰, han sido los de infraestructura, reproduciendo la concepción tradicional del desarrollo que descansa en la idea de que a mayor dotación física mejores condiciones para un crecimiento económico que finalmente revertiría en bienestar para la población.

Así pues, los planes de inversión pública con sus respectivos rubros presupuestales indican que *el modelo real* de desarrollo que se adopta es el tradicional, muy probablemente por cuanto los ámbitos de decisión siguen constituidos por los poderes tradicionales y permeados por la concepción reduccionista del desarrollo, para la cual la inversión social a pesar de ser una prioridad estipulada constitucionalmente²¹, se encuentra subordinada a la inversión en infraestructura.

20 Es por ello que los presupuestos plurianuales tienen sentido, en tanto, éstos son “la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal”. Artículo 7, ley 152 de 1994. Ley orgánica del plan de desarrollo. La posibilidad de proyectar inversiones, si bien permite mantener proyectos durante largo tiempo, también ha sido una de las formas de *amarrar* los planes de desarrollo de las administraciones futuras, ya que, los empréstitos y los estados fiscales, por lo general desfavorables, obligan a los nuevos mandatarios a diseñar las maneras de pagar las deudas creadas por sus antecesores y por ende disminuir sus presupuestos.

21 Al Estado se le asignan ciertas obligaciones sociales, definiéndose que: “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Artículo 366 de la Constitución Política de Colombia. Presidencia de la República.

3. La legislación sobre planeación del desarrollo

La distancia entre lo estipulado en la constitución y su reglamentación, permite advertir un estilo de desarrollo subyacente en la legislación sobre planeación, que no se corresponde con la intención constitucional. Partimos de reconocer que si bien los diversos actores partícipes en la constituyente acordaron un ideario (el estado social de derecho), los grupos que han ostentado tradicionalmente el poder no contribuyeron a la *desactivación efectiva* de condiciones de subordinación, pobreza e inequidad.

3.1 La sujeción de la prioridad social a la “seguridad”

La ley 152 de 1994, orgánica del plan de desarrollo, tiene por objeto “establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo”²². Es una manera de garantizar, como la misma ley lo plantea, la prioridad del gasto público social, al estipular que para

asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en la elaboración, y aprobación de los planes de desarrollo de la Nación y las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación (Ley 152 de 1994).

En este planteamiento aparece la *prioridad social* como criterio de planeación, y se enuncian los mecanismos que permitan velar por el cumplimiento de tal intencionalidad. Ahora bien, la idea de planeación nacional puede evocar la imagen de un gobierno esmerado por incluir al conjunto de la población en su plan, pero es él mismo quien determina dónde se focaliza la acción y qué personas son prioridad para la inversión pública, cálculo que no siempre coincide con la prioridad social o con los sectores de menor satisfacción de necesidades.

La prioridad social también se ve menguada por un interés simultáneo en la preservación del orden. La ley orgánica del plan de desarrollo dispone que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación, disposición a la cual deben sujetarse las municipalidades a la hora de planear, sobre todo en materia de servicios públicos, que son “Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y

22 Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

control del Estado, *así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines*²³. Cuando se incluye en esta materia el problema del orden, es apreciable la posibilidad de un desplazamiento del gasto público social, por ejemplo, en relación con el gasto destinado a “seguridad”.

Y, desde luego, está por verse si el concepto de “inseguridad” entre nosotros se refiere a “las limitaciones que tienen un buen número de los habitantes de la ciudad para ejercitar sus derechos y para acceder a unos bienes y servicios mínimos, indispensables para el goce de una vida digna. En este sentido, la seguridad (...) -en rigor de origen ineludiblemente concertado- se constituye, en la lógica de un Estado social de derecho, en una cuestión social y política.”²⁴

Podría entonces advertirse que los planes de desarrollo del país al pensar el problema de la seguridad optan por las soluciones de choque, de manera que los planes difícilmente aparecen como propios de un estado que privilegiaría lo social y, en cambio, reflejan la lógica de un estado históricamente *parte* de una confrontación armada.

La seguridad y el orden público son aspectos de destacada importancia a la hora de estimar las posibilidades de hacer real la planeación. Llevar los propósitos al campo de la ejecución es un asunto que rebasa los postulados legislativos y se inserta en el mundo de la política y la guerra.

En este sentido, el aspecto social contemplado en la legislación sobre planeación, como prioritario para la elaboración de los planes de desarrollo, es desplazado por los argumentos de la seguridad y por motivos propios de una situación de guerra, que limitan el logro de objetivos sociales en los planes de desarrollo.

3.2 La relevancia del ejecutivo en la planeación del desarrollo

En la ley existen algunos aspectos que cuestionan la autonomía local y las posibilidades de desarrollo de los entes territoriales. Uno de ellos es el carácter presidencialista de la planeación, que desvirtúa el propósito participativo para la elaboración de los planes; el otro es el carácter instrumental al que se reduce la participación en la planeación, que permite legitimar decisiones tomadas en las instancias de gobierno referidas al desarrollo y que están en concordancia con la

23 Ley 80 de 1993 (octubre 28). Estatuto de Contratación de la Administración Pública.

24 William Fredy Pérez Toro y Juan Carlos Vélez Rendón. “Seguridad Ciudadana y homicidio en Medellín.” *Estudios Políticos*. No. 11. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 1993, p. 105.

potestad que otorga el voto programático, para el caso local, y la sujeción de la municipalidad al orden nacional según la ley.

Si bien la elaboración y ejecución del plan de desarrollo nacional es competencia del ejecutivo, y la aprobación competencia del legislativo, en última instancia puede ser aprobado por un decreto con fuerza de ley expedido por el primero²⁵. Esta facultad tiene que ver con la *función orientadora* que en materia de planeación corresponde prioritariamente al presidente.

Tal función debería contemplar dos asuntos básicos: primero, la *integralidad*, entendida como articulación de las diferentes instancias que conforman el Departamento Nacional de Planeación (DNP) conformado por jefaturas, subjefaturas, unidades, divisiones, programas y sus correspondientes subdivisiones. Segundo, la *conurrencia*, ya que el jefe del Estado, a la hora de ejercer la función orientadora de la planeación, lleva un año menos de gobierno con respecto a los gobernadores y alcaldes²⁶, los cuales por las implicaciones del voto programático no deberían variar sus programas de gobierno por los requerimientos del orden nacional.

Sin embargo, la sujeción del orden local al nacional por unos ritmos administrativos discordes, no ha ocasionado problemas de fondo a la *articulación* entre el plan de desarrollo nacional y los municipales; a la administración local le corresponde adecuarse a los planes nacionales y por tanto es imposible que no exista articulación entre escalas territoriales distintas.

Pero, en materia de mecanismos de participación en la elaboración del plan, tal "adecuación" plantea interrogantes en cuanto a la incidencia real de la población en el trazado del horizonte del desarrollo local.

Dichas limitaciones tienen que ver -no exclusivamente-, con el voto programático, porque este incide en los contenidos del plan de desarrollo local, ya que obliga al gobernante a cumplir con lo expuesto en su plan de gobierno; de lo contrario se expone a un proceso de revocatoria del mandato. Por tanto, el plan de gobierno es, entonces, de hecho, el plan de desarrollo. Esto, unido a las competencias y funciones

25 La constitución en el artículo 341, enuncia así tal facultad: "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 gobierno que diseña el plan de desarrollo -de acuerdo a la constitución-, es revestido de poder para legislar.

26 La planeación da prioridades al orden nacional, departamental y municipal, pero a la hora de la elección de los funcionarios hay destiempos.

otorgadas a los espacios de participación ciudadana en la elaboración del plan²⁷, restringe la posibilidad de participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el tipo de ciudad a construir.

En síntesis, los espacios de participación en la planeación son sólo de carácter consultivo y los programas de gobierno, que constituyen el aspecto fundamental de los planes de desarrollo, no son elaborados por los sectores sociales excluidos; ambos aspectos están en detrimento de la toma de decisiones sobre el desarrollo.

3.3 La ley 388: la propensión a focalizar la pobreza y aumentar el hacinamiento

En la legislación sobre planeación, lo *territorial* aparece como un componente que contribuye a precisar el escenario del desarrollo, en la medida que permite reconocer ámbitos para la participación y las responsabilidades de los diversos agentes en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, es decir, induce al reconocimiento de especificidades en el territorio a la vez que hace copartícipes a los actores, allí asentados, del desarrollo en su localidad; ésto se puede inferir de los términos formales establecidos en la misma ley.

Esta dimensión e importancia otorgada en la legislación al territorio es manifiesta en la ley 388 de 1997, la cual modifica la ley 9 de 1989 (reforma urbana) y la ley 3 de 1991. La ley en mención, en el artículo seis, dice: “el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial). Recae entonces en el municipio una fuerte responsabilidad para impulsar y dinamizar el desarrollo de la localidad teniendo siempre presente la prioridad social. Esta prioridad social está respaldada en la ley por la relevancia presupuestal, la cual consiste en que “ (...) los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para inversión en acueducto, saneamiento básico y los subsidios se clasificarán en el gasto social público, como inversión social para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la constitución política”.²⁸

27 Estos espacios de participación en la planeación tienen alcance en dos sentidos: primero para la recolección de información que permita la elaboración de diagnósticos y para alimentar el banco de proyectos, y el otro, como instancias de consulta de los proyectos elaborados por la administración. Estos espacios de participación se presentan en la gráfica sobre flujos de la planeación.

28 Artículo 100. Ley 142 de 1994. Régimen de Servicios Públicos y Domiciliarios.

Esta disposición implica que, “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”²⁹. Esta definición de la función social del Estado comprende servicios públicos y domiciliarios³⁰. Tenemos entonces a la finalidad social del Estado en el ámbito nacional remitida, en gran parte, al ente municipal; ello significa la descentralización³¹ de algunas responsabilidades de la esfera nacional a los municipios, los cuales deben incluirlas en sus planes de desarrollo.

Dichas disposiciones apuntan a la designación del municipio como ente de desarrollo autónomo con el fin de “que permitan lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo.”³²

La intención del ordenamiento territorial implica, en principio, el aumento de la capacidad presupuestal del municipio para asumir las responsabilidades sociales transferidas por el Estado; este incremento puede obtenerse por un mejor manejo fiscal, aunque, también puede implicar privatizaciones y un mayor volumen de impuestos. Estas vías se privilegian porque la participación del Estado tiende a ser menor, ya que la autonomía local no es sólo para reducir la burocracia, es la creciente responsabilidad de la localidad para que de cuenta de su propio desarrollo.

Ante el papel que asume el Estado en el ámbito nacional de distribuir los ingresos del país, a partir de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, se vislumbra que los traslados presupuestales a los municipios más pobres sean los menores, ya que, son fragmentariamente más numerosos y donde menor población existe respecto al total del país³³, a la vez que cuentan con menos peso político, así

29 Artículo 366. Constitución Política de Colombia, 1991.

30 Ley 142 de 1994 (junio 11). Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios.

31 Esta descentralización no implica transferencia de poder, al menos así se hace evidente en la sujeción de las leyes y el papel preponderante del ejecutivo, representado por el presidente en la planeación.

32 Ley 9 de 1989 (enero 11). Reforma Urbana.

33 Este aspecto es importante porque entre los criterios de distribución del ingreso, el gobierno nacional contempla como prioridad a las ciudades o regiones con mayor población. Aquí se quiere resaltar que los municipios pobres son más aunque haya menos gente concentrada en cada uno.

les favorezca la riqueza natural de la región.³⁴ Esta “orfandad” contribuye a que en la distribución del territorio la pobreza se focalice, es decir, los territorios con características socioeconómicas similares, irán conformando núcleos, restringidos en el plano territorial, de acuerdo a sus potenciales, de lo que se prevé que los más pobres configurarán núcleos de pauperización que hace imposible su pleno desarrollo porque no pueden resolver, por sí mismos, la condición estructural que produce su empobrecimiento.

Las limitaciones para el desarrollo de las localidades empobrecidas, aunada a la guerra que vive el país, favorece el aumento de las migraciones de pobladores a las cabeceras municipales y a las grandes ciudades en búsqueda también del mejoramiento de la calidad de vida que se supone brinda la urbe. Las administraciones municipales y sus planes de desarrollo locales quedan en la encrucijada de ejecutar los planes ya elaborados o postergarlos mientras se ajustan a las nuevas circunstancias de hacinamiento e incremento de las demandas sociales, resultado de la constante y desordenada llegada de habitantes a las laderas de la ciudad.³⁵

Este hecho pone en evidencia la fragilidad de los planes de las localidades que, debido a su dependencia –económica en este caso–, no tienen la capacidad de incorporar las contingencias del medio. También es claro que la ley de reforma urbana es poco lo que podría hacer en términos de ordenamiento de las ciudades, en tanto a la urbe sigan llegando de manera desaforada nuevos habitantes que huyen de la pobreza y la violencia.

A modo de conclusión

Al hacer un rastreo sobre la legislación en planeación, aparecen estilos de desarrollo que adquieren ciertos matices contradictorios con respecto a los fines constitucionales³⁶, en particular se detecta que llevar a cabo la planeación ascendente

34 Al respecto ver: Fredy Escobar M. *Ordenamiento territorial, autonomía y desarrollo local*. Estudios Políticos. N. 15. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 1999.

35 La solución para lo que sería un obstáculo para la planeación, ha sido en ocasiones la represión, evitar que entren desplazados a las ciudades o sacarlos, en otras situaciones desentenderse de ellos y remitir el problema al orden nacional.

36 Uno de los aspectos más contradictorios como se pretende conseguir la vigencia de los postulados constitucionales es, quizá, la forma de economía mercadocéntrica, que coloca el óptimo social como una consecuencia de la eficiencia económica. Al respecto véase: Amartya K. Sen. “Mercados y libertades. Logros y limitaciones del mecanismo de mercado en el fomento de las libertades individuales”. En: *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona, Paidós, 1997.

y, desde la perspectiva participativa, como está formulada en la ley, favorece poco la participación efectiva de los ciudadanos, porque se sabe de la jerarquía de las normas que alejan las posibilidades de incidencia de éstos en los planes de desarrollo más inmediatos a su cotidianidad, pues las posibilidades de decisión, legal y política, yacen en otros escenarios.

La diezmada incidencia de los ciudadanos en la planeación del desarrollo hace perceptible la prevalencia de intereses políticos de sectores tradicionales y oligopólicos que mantienen su presencia en las instituciones estatales y gubernamentales, que imprimen su particular sentido a los textos normativos. Esta situación propicia la permanencia de condiciones de pobreza y exclusión en amplios sectores de la población, pues aquellos poderes privilegian lógicas del orden de la economía como centro de la vida del país. Este reduccionismo desvirtúa el papel de la política, como escenario para la toma de decisiones sobre el bienestar general de la sociedad.