

SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL ESTADO

**ANDREA LILIANA QUIROGA AYALA
DIANA PATRICIA SANTAMARIA SANCHEZ**

**Presentado a:
María Gorrón**

**CORPORACION UNIFICADA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CUN
OPCIÓN DE GRADO III
CONTADURIA PUBLICA
2012**

CONTENIDO

Introducción

Objetivos Generales

Objetivos Específicos

I. SISTEMA DE PLANEACIÓN DE COLOMBIA.

1.1. Antecedentes.

1.2. Conceptualización de la planeación.

I.3. Limitaciones del proceso de planeación.

1.3.1 Limitaciones generales del proceso de planeación.

1.3.2 Ventajas y limitantes de la planeación en Colombia

1.3.3 La idiosincrasia colombiana y los procesos de planeación.

1.3.4 Antecedentes legales e institucionales.

Horizontes de la planeación

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo presenta el estudio de los aspectos relacionados con la formulación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo, constituye un tema de especial interés, en razón a que a partir de la Constitución de 1991, los planes se han convertido en instrumentos orientadores de la asignación y distribución de los recursos públicos a los diferentes sectores y regiones del país.

Los esquemas y procesos de planeación desarrollados en el país, se enmarcan en el modelo de democracia participativa adoptado en la Carta Política del 91; a partir de la revisión de sus antecedentes, del estudio de las normas constitucionales y legales que lo rigen así como su aplicación.

Como antecedente necesario para la comprensión del modelo de planeación, revisaremos los hechos políticos, económicos y sociales que en la historia colombiana han marcado en relación con la democracia participativa y con la planeación participativa, especialmente en el siglo xx, como las reformas institucionales de 1923 proferidas a instancias de la conocida misión Kemmerer, los movimientos sociales y políticos desencadenados con la reforma constitucional del treinta y seis, los primeros procesos formales de planificación de principios de las década del cincuenta, en los cuales participaron académicos como el Padre Le Bret y el Profesor Lauchin Currie, las reformas institucionales del cincuenta y ocho que permitieron la creación del actual Departamento Nacional de Planeación, la reforma constitucional de 1968, los antecedentes inmediatos que provocaron la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1991 y concluye con una revisión de los tres planes de desarrollo que se han expedido con las orientaciones de la Constitución del 91, todo esto contextualizado en las dinámicas económicas y políticas que se

presentaron en el mundo en diferentes períodos del siglo XX. El análisis de la planeación participativa, los aportes y limitaciones de la planeación en Colombia. El análisis de los desarrollos legales surgidos de la Constitución, especialmente de la ley orgánica de planeación y de las instancias concebidas por el constituyente para posibilitar la participación, como son el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Regionales y Locales de Planeación.

OBJETIVOS GENERALES

Resaltar la importancia de la investigación para establecer procedimientos y mecanismos que permitan elaborar, aprobar y ejecutar un sistema de planeación pública donde el beneficio colectivo sea de toda la comunidad colombiana y la importancia de los entes de control que regulan la ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y demás formas de inversión que realiza el Estado para alcanzar los objetivos comunes de los Colombianos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

El objetivo específico en el sistema de planeación es la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los planes y programas para el desarrollo económico, social y ambiental del país y para el diseño de las políticas en materia de macro - estructura del Estado. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, constituye uno de los conductos por medio de los cuales el Presidente de la República ejerce su función de máximo orientador de la planeación nacional.

MARCO CONCEPTUAL

El texto tiene por objeto principal exponer los objetivos generales especialmente en el campo social que se han propuesto los planes de desarrollo expedidos por los distintos gobiernos entre los años 1960 – 2006, así como los resultados alcanzados.

De igual manera se incluyen análisis sobre la concepción teórica de la planeación y el sistema de planeación en Colombia. Finalmente se exponen algunos comentarios sobre los horizontes de la planeación y la necesidad de seguir perfeccionando este importante instrumento de desarrollo.

La participación en Colombia tiene amplios antecedentes y ha sido el resultado de diversos procesos, cada uno de los cuales le ha aportado elementos que hoy le permiten tener un espacio en el contexto político del país.

Para avanzar en este trabajo de estudio es importante identificar el rol de los actores que constituyen el Sistema de planeación.

ESTADO: El papel del Estado en la planificación debe ser coordinador y facilitador de los procesos de amplia participación en la planeación; en términos de Moncayo “La soberanía impositiva se subordina, de manera directa o indirecta, a la aprobación de la comunidad ciudadana, expresada a través de su apreciación de la relación de los costos y los beneficios de la gestión pública” El Estado debe ser un promotor del desarrollo y no un obstáculo, como ocurre en muchos casos.

SOCIEDAD CIVIL: La participación de la sociedad civil debe pasar de la simple consulta e información a la deliberación e impacto en las decisiones; la

propuesta de construir escenarios con prospectiva y elegir uno para construir una estrategia de desarrollo, es una tarea en la cual la sociedad civil debe jugar un papel protagónico. La comunidad ciudadana -como la enuncia Moncayo- debe participar en la vida pública con formas distintas al voto, la ciudadanía debe ser la corresponsable del desarrollo en todos los niveles.

Para esto es indispensable el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y además contar con sistemas de información ágiles que permitan llevar la información a la ciudadanía y recoger sus apreciaciones. Es necesario propiciar espacios donde el Estado y la sociedad civil diseñen conjuntamente las políticas públicas.

SECTOR PRIVADO: Se dice que parte de la falta de impacto en los procesos de participación se debe a que los factores reales de poder no participan. Una de las tareas más importantes de un nuevo modelo de planeación es extender el concepto de participación más allá de la comunidad. En efecto, el reto es atraer a los gremios y firmas con el fin de mostrar que la participación en la planeación es un terreno fértil, no solamente para el desarrollo social, sino para la productividad y el aumento de condiciones de competitividad del país, es decir, para el desarrollo económico. La participación es un valor agregado no solamente para la democracia, sino también para la economía.

Es indispensable contar con la participación del sector privado en la definición del acuerdo nacional, así como los planes sectoriales. Existe una responsabilidad social de la empresa privada que debe ser correctamente asumida; el desarrollo en el más amplio sentido, no es una condición que deba garantizar el Estado, es un objetivo que sugiere una corresponsabilidad, donde el sector privado tiene la obligación de liderar parte de ese desarrollo y no comportarse de forma aislada y asumiendo incluso el papel de víctima de las políticas públicas.

La planeación no puede ser un esfuerzo únicamente del Estado, o aisladamente de la sociedad civil. En un nuevo esquema de planeación que en realidad le sirva al desarrollo, deben interactuar con nuevos roles todas y todos los protagonistas para construir el futuro. Ahora bien, la planeación no es la responsable de todo lo que sucede en un país, parte de la propuesta es darle el rol que debe tener, la planeación es un instrumento, pero no sólo un instrumento técnico de la economía, sino más bien un instrumento práctico de la democracia. Pero para que ese instrumento sea efectivo se necesita aunar esfuerzos y compromisos por parte de todos los involucrados.

El Estado debe transformarse en un articulador del desarrollo, la función de planear el desarrollo trasciende el Estado mismo, es por esto que debe morigerar su rol de planificador único y centralizado. Por su parte, el sector privado tiene una responsabilidad que ha venido estando desarticulada y que ha logrado crecimiento sectorial pero no desarrollo; y finalmente, la sociedad civil, en un amplio sentido, debe dejar de ser el contribuyente, o el consumidor para empezar a formar una ciudadanía responsable con su desarrollo.

Dentro de este escenario la planeación sería útil, estando al servicio de la democracia participativa y del desarrollo, de no ser así, seguirá siendo tildada como el ejercicio técnico culpable de todos los males del país.

PLANEACIÓN

Desde esta concepción teórica, la planeación debe entenderse como el proceso de identificar y analizar la situación actual en que se encuentra una organización o una sociedad, prever o anticipar su situación futura, fijar los objetivos que oriente cada administración, sea esta pública o privada, brindar soluciones a los problemas identificados y programar las acciones y recursos que son necesarios para realizar los objetivos establecidos.

Además, la planeación debe estar acompañada por una organización encargada de establecer y asignar los recursos humanos y materiales, para la consecución de sus objetivos. Dentro de esta óptica, la organización establece estructuras administrativas; procesos: procedimientos y cargos administrativos; manuales de funciones de las dependencias y de los cargos y procesos informáticos.

En el caso de la planeación en el campo público, ésta ha buscado el mejoramiento de la práctica administrativa a partir de las funciones del Estado como regulador del orden público y social, prestador de servicios públicos y promotor del desarrollo económico, social, físico y ambiental, que comienza a tener relevancia en los procesos de planeación en relación con los Departamentos que conforman el Estado. En consecuencia, la planificación es la acción y efecto de hacer un plan.

De este modo, la planificación económica puede ser entendida como un medio de subordinar las leyes económicas y el desarrollo de la sociedad, en este caso, a la acción de la voluntad humana. Dentro de estos lineamientos conceptuales, la planeación tiende a ser participativa, concertada e integral, y

Dentro del espíritu administrativo, la planeación es concebida como instrumento de información, proyección y evaluación para orientar la inversión pública.

En este orden de ideas, la planificación se evidencia a partir de políticas de planificación, entendidas como un conjunto de decisiones concertadas entre los sectores públicos y privados. La finalidad expresa de toda política de planificación es la racionalización del funcionamiento del Estado y la búsqueda del bien común, cuya realización se desprende de la formulación y ejecución de planes de desarrollo integral.

Las orientaciones teóricas en el campo macroeconómico La afirmación que la planeación parte de la madurez económica de Colombia, se convierte en un discurso desenfocado de la realidad; éste es un discurso que no es propio. Éste surge al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando aparece un nuevo orden

I. SISTEMA DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA

1.1 Antecedentes.

Desde la aparición del Sistema Clásico de la Economía (finales del siglo XVIII, Adam Smith 1776, La Riqueza de las Naciones) y su gran enriquecimiento teórico de los siglos XVIII y XIX y el apareamiento de los críticos del sistema capitalista con Carlos Marx a la cabeza, a mediados del siglo XIX, se han venido desarrollando dos maneras de afrontar la conducción de la economía. En primer lugar los que se pueden denominar los teóricos del capitalismo clásico en cuya doctrina, la función esencial del Estado es dejar hacer a los rectores del sistema, bien sea en su calidad de productores o consumidores,

para que la satisfacción de las necesidades que se produce espontáneamente no encuentre ningún obstáculo o traba posición individualista que se mantuvo y predominó a lo largo del siglo XIX y penetró hasta el siglo XX, fortalecida con el neoliberalismo de ultranza (P.P. Morcillo, pág. 25). Para entonces la teoría de las ventajas comparativas se consideraba la más apropiada para la que podría llamarse la conducción inconsciente de la economía. Así habría economía de costos y beneficios para todos. La conducción reposaba en la mano invisible de Adam Smith.

Después de las críticas marxistas al sistema capitalista alrededor de la mitad del siglo XIX, cuando este ya llevaba un centenar de años de experimentación, aparecen los sucesores ideológicos fortaleciendo las ideas intervencionistas con el resultado ideológico-político de la Revolución Comunista de 1917 y la instauración de un sistema intervencionista profundo que habría de prolongarse a lo largo del siglo XX. Al efecto, las ideas de J.M. Keynes, alrededor de los años treinta, marcan el espectro de actuación del Estado tanto en los países desarrollados como no. Al sobrevenir el fin del mundo comunista y el debilitamiento de las ideas keynesianas de intervención, aparece en forma universal, la teoría y la política de la globalización – Neoliberalismo - como una reaparición de las antiguas ideas del liberalismo clásico con la Teoría de las Ventajas Comparativas.

El ejemplo de Rusia y la posterior instauración de la planeación en países comunistas y capitalistas, hizo que tal sistema o instrumento estuviera influido de los elementos considerados revolucionarios y de allí la dificultad de su adopción. Actualmente la planeación es una práctica universalmente aceptada, tanto en el sector público como privado. La Alianza para el Progreso, programa de ayuda de los Estados Unidos para América Latina en los años sesenta

solicitó a los países elaborar planes de desarrollo como requisito para poder recibir los beneficios respectivos.

De igual manera, la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, asesoró a los países en la elaboración inicial de sus planes.

Actualmente el término planeación es de uso corriente, desapareciendo su carácter ideológico y convirtiéndose en un importante instrumento de los gobiernos.

1.2 Conceptualización de la planeación.

Se discute sobre la conceptualización de la planeación. Si este término significa una política, una norma de administración pública, un sistema, un plan, una estrategia, o un proceso iniciado en 1917. En razón a la planeación soviética, el término se asoció a una revolución política y por este motivo, su implantación fue difícil principalmente en países de corte capitalista. Hoy ha perdido esa connotación y es de uso corriente en los países de diferentes ideologías y sistemas políticos tanto en el sector público como privado. También se habló de planeación coactiva o indicativa, según los grados de intervención de la autoridad en países de economía altamente centralizada como el caso de la antigua URSS o el de Cuba en la actualidad. De planeación indicativa como es el caso de la mayoría de países capitalistas en proceso de desarrollo. No es fácil diferenciar entonces si la planeación es una u otra cosa pues consideramos que encierra todos los elementos los cuales están íntimamente entrelazados y cada uno cumple su misión, completando así el proceso para la consecución de los fines perseguidos.

Desde el punto de vista académico también se discierne si es una ciencia o una disciplina que ha incorporado aportes de las diferentes ciencias tales como: física, economía, sociología, matemáticas, estadística, psicología, ciencias políticas y otras.

Como proceso indica un camino, un procedimiento, en cierta forma una reglamentación. Como política, acoge las decisiones fundamentales de los gobiernos respecto a la conducción de una sociedad. Como sistema se acoge a las regulaciones de ley incluyendo aspectos desde los propiamente políticos hasta las reglamentarias, involucrando los diversos sectores de actividad e integrando las regiones. En su carácter de plan acoge todos los elementos anteriores.

Se discute igualmente si la planeación es realmente un instrumento de desarrollo o si este se da aun sin la aplicación de tal instrumento. Lo que si ha quedado claro es que la planeación contribuye a lograr el desarrollo en una forma más adecuada, lógica, racional y jurídica. No es fácil medir el grado de desarrollo que algunos países han alcanzado por el estímulo recibido por la planeación. Algunos sostienen que ha habido mas fracasos que éxitos y que en general, y salvo períodos cortos ninguno ha podido lograr las metas mas modestas de ingreso y producción previstas en sus planes de desarrollo.

Naturalmente la falta de una visión objetiva del sistema de planeación lleva a cometer una gran injusticia con esta disciplina.

En el caso de la planeación francesa aunque de carácter indicativo, tuvo un gran éxito por los antecedentes de organización e injerencia del gobierno en

campos vitales como el crédito nacionalizado, un movimiento sindical débil, estrecha colaboración entre el gobierno y el comercio, además de una administración pública de competencia excepcional.

En cambio Alemania, sin planes, ha tenido un desarrollo muy positivo. Igual ha sucedido en los Estados Unidos de América.

Terminada la segunda guerra mundial, la aplicación del Plan Marshall provisto por Estados, tuvo rápidamente resultados positivos en la recuperación de las sociedades europeas y la posterior planeación del desarrollo. No sucedió lo mismo con la Alianza para el Progreso en los países latinoamericanos y la gran asistencia técnica internacional de la CEPAL y el Banco Mundial. Con raras excepciones y aunque estos países establecieron sus oficinas de Planeación, los resultados no se consideran satisfactorios.

Vale la pena comparar y analizar dos escenarios: países europeos y de América Latina. En los primeros la condición humana férrea disciplina de su población y sus gobiernos y ese firme compromiso de cambiar, constituyeron factores propicios que en los países latinoamericanos no se han dado positivamente.

Una sociedad altamente organizada tanto pública como privadamente se puede dirigir por sí misma. Una sociedad medianamente organizada o no, a pesar de la implantación de un sistema de planeación, no se desarrolla en razón a las características del desarrollo en que se encuentra, tales como el grado de cultura, la capacidad de convivencia social, las actitudes y valores, el comportamiento ciudadano, la concentración del poder político y económico, la

inequidad secular, la pobreza, etc. Aquí para que la planeación funcione, tendría que empezar con el análisis y tratamiento de estos factores.

La planificación es útil y necesaria en cualquier país, cualquiera sea su nivel de desarrollo y evolución. La diferencia estructural está en su enfoque, su alcance, sus propósitos, mecanismos de implementación y operación. Pero de manera especial la participación y el compromiso de sus gentes.

1.3 Limitaciones del proceso de planeación.

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial e iniciada la reorganización del mundo tanto en los países desarrollados devastados como aquellos en proceso de formación, se inició la planeación y programación de sus respectivas economías.

Los países que para la época ya habían alcanzado cierto grado de desarrollo en todos los órdenes de actividad, vieron rápidamente como mediante la planeación, programación y aplicación de sus inversiones volvieron a organizarse y recuperar sus niveles de actividad.

Aquí las inversiones como el Plan Marshall en Europa, muy pronto dieron sus frutos. Lo mismo no ocurría con otros países que aunque no intervinieron directamente en la guerra, el sistema de planeación, no funcionó correcta y rápidamente y aún actualmente, enfrentan graves problemas de subdesarrollo. Aquí se tienen los países latinoamericanos que no obstante el Programa de la Alianza para el Progreso alrededor de los años sesenta, sus correspondientes inversiones siguen con altos grados de desigualdad tanto en lo económico

como en lo social. Tal parece entonces que la planeación para que realmente funcione, necesita un buen grado de cultura en aspectos como los políticos, los legislativos, judiciales y por supuesto, los administrativos.

1.3.1. Limitaciones generales.

Algunas limitantes que dificultan el proceso de planeación en nuestro país, inicialmente se creería que el recurso financiero es quien tiene el mayor impacto en el sistema de planeación, pero la limitante general se da con mayor énfasis en otras instancias:

- 1 Casi todos los sistemas son anacrónicos
- 2 Hay mucha interferencia política
- 3 El personal de planeación no está suficientemente preparado.
- 4 Hay exceso de funcionarios.
- 5 Sistemas tributarios ineficientes, con grandes retardos y una evasión generalizada
- 6 Incumplimiento de las leyes laborales.
- 7 En ocasiones quienes hacen los planes, son funcionarios extranjeros.
- 8 Inestabilidad burocrática
- 9 Las compensaciones salariales no son apropiadas. Se compite con el sector privado
- 10 Hay dilución de actividades, se trabaja en varias secciones de la misma institución y aun en diferentes instituciones.
- 11 Hay divergencia entre lo que la persona sabe y hace
- 12 No hay utilización adecuada del tiempo.
- 13 Las leyes de contratación no se adecuan a las necesidades.
- 14 Es poco prestigioso trabajar para el gobierno.
- 15 El personal nacional que viene preparado del exterior, tiene dificultades

para emplearse.

- 16 Hay exceso de trámites que en general se comunican por escrito.
- 17 Se crean muchos comités de trabajo que entorpecen las actividades.
- 18 No se establecen prioridades según la importancia de los trabajos.
- 19 No hay delegación de autoridad.
- 20 Los altos funcionarios de estado y otros de similar categoría, viven de comité en comité, no prestando la atención suficiente a su propio cargo. Se convierten en funcionarios de relaciones públicas.
- 21 Los poderes centrales impiden la difusión de los beneficios de la planeación en favor de las regiones.
- 24 Se planea sobre bases poco realistas.
- 25 La influencia del experto va a veces más allá de lo necesario. Recomienda lo que no es aplicable.
- 26 Hay concentración de funciones en ciertas dependencias de los gobiernos que impiden el proceso de planeación.
- 24 No hay comunicación suficiente entre los formuladores del plan y quienes lo aplican.

1.3.2. Ventajas y limitantes de la planeación en Colombia.

Según se observa, algunos de los limitantes generales enunciados antes, pueden aún ser aplicables en nuestro país, no obstante el progreso ya cincuentenario del sistema. Algunas ventajas que se le pueden atribuir al sistema de planeación en nuestro país, son las siguientes:

1. Es un sistema que desde su creación ha estado funcionando ininterrumpidamente.
2. La estructura tanto de la formulación de las políticas como de la ejecución, se mantienen y perfeccionan día a día.
3. El sistema de planeación tiene un origen constitucional

4. Ha generado un equipo juicioso de técnicos en la materia.
5. Ha sido una fuente intermitente de investigaciones y de acumulación de estudios y estadísticas que le han proporcionado una gran riqueza intelectual al país.
6. Ha constituido una base interesante para la preparación y aprovechamiento de la consultoría internacional.
7. El sistema no es ya solo nacional, sino regional, territorial, multisectorial.

8. Con la creación y apoyo del Consejo Nacional de Planeación, el sistema es sometido a controles de evaluación que generan gran enriquecimiento de medios y resultados.

A pesar de los alcances anteriores la planeación en Colombia actúa dentro de condiciones estructurales de gran complejidad que le impiden actuar plenamente. Se señalan las siguientes:

1. El conflicto guerrillero y paramilitar que mantiene el país en permanente inestabilidad y que nace casi simultáneamente con el sistema (alrededor de los años sesenta).
2. El narcotráfico alteró en forma intensa el equilibrio económico y social del país así como la estructura de valores generando gran inestabilidad en los distintos órdenes de actividad.
3. La necesidad de canalizar grandes recursos a fines bélicos que limita bastante la disponibilidad financiera del plan.
4. El contrabando, práctica inveterada que hace que altos volúmenes de recursos, no formen parte del producto nacional.
5. La existencia de una estructura de concentración de la riqueza y el ingreso, de gran intensidad, que hace casi imposible la aplicación de un auténtico sistema de planeación.

1.3.3 La idiosincrasia colombiana y los procesos de planeación.

Aparte de las limitaciones señaladas anteriormente para un proceso de planeación, creemos interesante complementarlas con otras relacionadas con la idiosincrasia propia del pueblo colombiano que se considera, por los menos en parte o indirectamente, afectan la filosofía y el proceso de planeación en el país. Al efecto, diversos estudios analizan la especial manera de ser del colombiano promedio, según raíces históricas o ambientales. Textos recientes como los de Yunis, Puyana y otros, ayudan a clarificar no solo el concepto en sí, sino la relación con los procesos de planeación y desarrollo. Una de las frases claves que más a menudo se mencionan y que viene de la legislación colonial expedida a miles de kilómetros del sitio de aplicación, es el de que las leyes se acatan pero no se cumplen...

Colombia, además ha sido y es un país normativista por historia y cultura. Poseemos una de las constituciones más largas en el contexto latinoamericano y mundial, en contraste con las constituciones breves de los países anglosajones. La extensión y detalle de las normas, naturalmente impiden su aplicación. Otras características que los autores señalan y que pueden influir en un proceso de realizaciones de la ley, se condensan así:

- Rebeldía espontánea al acatamiento y cumplimiento de la norma.
- Indisciplina
- Incumplimiento
- Evasión en el pago de los impuestos
- No dar importancia al cumplimiento de normas diversas, como las impositivas o de tránsito como las multas y sanciones.
- Falta de espíritu comunitario y compromiso social y por tanto actuación personal antes que colectiva.
- Aceptación rápida de compromisos sin la conciencia suficiente para el

cumplimiento de los mismos.

- Indiferencia, frialdad e inconsciencia sobre graves problemas que afectan a la sociedad colombiana, tales como la violencia, los secuestros, los homicidios.
- Adaptación y aceptación fácil ante el contrabando de bienes internacionales que inundan las calles y almacenes.
- Violación persistente de las normas de convivencia cívica tales como la disciplina necesaria en las solicitudes o reglamentos de instituciones públicas y privadas.

Todos estos factores indudablemente afectan la productividad, variable de gran incidencia en el proceso de planeación y desarrollo.

1.3.4 El sistema de planeación en Colombia.

1.3.4.1. Antecedentes legales e institucionales.

Colombia es un país que registra una vasta experiencia en planeación económica y social y al mismo tiempo, una gran estabilidad institucional en esta materia.

En efecto, en la postguerra del medio siglo XX, y como efecto de la reorganización del mundo a cargo de la organización de Naciones Unidas, el país fue objeto de especial atención por distintos organismos y misiones internacionales cuyos informes se convirtieron en la base de análisis nacionales, iniciándose así un proceso de planeación que desde entonces ha venido funcionando ininterrumpidamente.

Los estudios de la Misión del Banco Mundial en 1950, iniciaron los análisis posteriores y constituyeron así, un principio de dos aspectos importantes. En

efecto, las Bases de un programa de fomento para Colombia y la reorganización de la Rama Ejecutiva iniciaron la clarificación de la situación económica y social de la nación así como la organización jurídica de la misma. A los estudios del Banco Mundial, siguieron los de la CEPAL, con el análisis de la economía en el periodo 1925 - 1953 y los de la Misión de Economía y Humanismo sobre las condiciones del desarrollo en Colombia, año 1958.

Estos trabajos permitieron la formación de la simiente normativa de la planeación lo que permitió la instauración del sistema a partir de la Ley 19 de 1958, que creó dos organismos complementarios así: el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación, el primero con las funciones de formulación de políticas y el segundo de elaborar planes y programas.

Con estas bases, la Administración Lleras Camargo (1958-1962), preparó el primer plan de desarrollo llamado Plan Decenal 1960-1970. Después de este primer plan, todas las administraciones posteriores, hasta la actualidad, expidieron sus propios planes. Esto con la excepción de la Administración Valencia 1962-1966, que aunque no elaboró propiamente un plan, si produjo actos de trascendencia para el sistema de planeación como la creación de la Junta Monetaria, 1963, la reorganización del Consejo y el Departamento, fortaleciendo sus acciones en los siguientes aspectos.

- a. Cambio de la denominación del Consejo por la de Consejo Nacional de Política Económica.
- b. Cambio de la composición del consejo
- c. Determinación de las funciones del consejo.
- d. Cambio de nombre del Departamento para llamarse Departamento Administrativo de Planeación.
- e. Creación de un Grupo de Consulta Económica (P.P. Morcillo, 317).

A través del tiempo, el sistema de planeación en el país, ha venido siendo perfeccionado constantemente a través de medios constitucionales y legales, en tal forma que actualmente se dispone de un sistema unificado nacional y territorialmente.

La Constitución Nacional de 1968, expresa que el Estado se encargara de la dirección general de la economía garantizando la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común. Se crea igualmente la Comisión del Plan, mediante la cual, el Congreso de la República, ratifica el Plan para que el mismo se convierta en Ley de la República. Por dificultades diversas, la Comisión del Plan, solo ha operado en los planes de las recientes administraciones, Samper, Pastrana y Uribe.

Por Ley 38 de 1981, se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales de planeación y los procedimientos para elaborar los planes de desarrollo económico y social. Se establece igualmente la integración del plan en lo físico y ambiental así como la metodología para su elaboración. Producto de este avance es la división del plan en dos partes, así: una parte general y una parte programática. La parte general debe contener un diagnóstico de la economía y sus sectores, los propósitos y su relación con los objetivos de la política económica, fiscal y monetaria.

La parte programática incluye los recursos financieros, los medios legales e institucionales, los programas sectoriales y la vinculación del Plan con lo sectorial, regional, municipal, distrital y metropolitano, la concertación pública y privada y la participación ciudadana.

La Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994, completan la integración del sistema indicando así mismo la composición actual del mismo.

Es importante considerar que con este historial normativo la planeación interpreta primeramente las características del modelo intervencionista keynesiano aproximadamente entre las décadas de los treinta y los ochenta y después el modelo neoliberal del libre mercado, que se gestó un poco antes de la Administración Gaviria (1990-1994), tomó cuerpo con la misma y siguió aplicándose en las siguientes administraciones. Esto significa que la realización de los objetivos planteados y realizados, corresponde a los planes registrados en uno y otro modelo.

El sistema en su composición y perfil actual se integra con los siguientes organismos, niveles e instancias

1. El Presidente de la República, máximo orientador de la planeación nacional.
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.
3. El Departamento Nacional de Planeación, que actúa como secretaría del CONPES, desarrolla las políticas, coordina los organismos del Estado, nacional y regionalmente.
4. El Ministerio de Hacienda controla los aspectos presupuestales del plan.
5. El Congreso de la República aprueba la Ley del Plan.

6. El Consejo Nacional de Planeación, con funciones consultivas e integradoras de la opción ciudadana y los entes del Gobierno.

A nivel regional integran el sistema, los departamentos, las regiones, los distritos, los municipios y las comunidades indígenas.

En cuanto al control y evaluación del plan, el procedimiento actúa en la siguiente forma:

La evaluación y seguimiento del plan, está a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

Todos los organismos de la administración pública deben elaborar un plan indicativo cuatrienal con base en los lineamientos del plan nacional. El Departamento Nacional de Planeación presenta al CONPES un informe evaluativo anual.

HORIZONTES DE LA PLANEACIÓN.

La larga trayectoria de la planeación en nuestro país, no obstante, los resultados poco satisfactorios, exige reflexión sobre la misma a fin de adoptar o implementar las acciones necesarias para su reconducción.

La experiencia que de por sí ha generado el proceso, representa un valioso patrimonio nacional que es necesario seguir enriqueciendo y perfeccionando. La planeación ha permitido a través de su medio siglo de recorrido un gran conocimiento tanto cuantitativo como cualitativo del país y la continuidad de propósitos de las diferentes administraciones. Ha permitido fortalecer el engranaje constitucional, legal, administrativo y evaluativo inherente a sus políticas y propósitos. Sin embargo, la presencia de factores internos de secular duración, no observados en ningún otro país de América Latina, obligan a algunas reflexiones que deberán estar presentes en la continuidad del proceso. Estos factores ya han sido observados en este documento, pero conviene hacer cierto énfasis sobre ellos.

En primer término, a tiempo que se formulan planes es necesario considerar que el país continúa en un permanente estado bélico entre fuerzas del Estado y las oponentes, llámeseles guerrilleros, paramilitares o narcotraficantes para lo cual prácticamente habría que manejar dos economías: una de paz y otra de guerra.

En segundo lugar la estructura del poder político y económico que viene operando desde la Colonia y que se ha continuado y fortalecido a través de la República, ha creado un diferencial de riquezas e ingresos en la población, que se considera de carácter aberrante y la cual se manifiesta en una excesiva concentración de la propiedad y de rentas con efectos letales como la pobreza y la miseria. Contra esta situación parece que ningún sistema político económico, bien sea, intervencionista o de libre mercado podría garantizar una solución razonable.

En tercer término, la idiosincrasia colombiana, su nivel de educación, su cultura y falta de identidad y compromiso no permiten un ambiente positivo para la efectividad de la planeación. Factores ya analizados, como el individualismo, el incumplimiento tanto en los negocios privados como en las obligaciones con el Estado, el no acatamiento sistemático de la norma, la extensión del sistema normativo y sus detalles reglamentarios, la violación permanente de la convivencia cívica, hacen difícil la aplicación del sistema de planeación.

Por consiguiente la reformulación del sistema debería iniciarse con un diagnóstico real y profundo de estos factores, que naturalmente incluye no solo aspectos económicos sino políticos, sociales, culturales e infraestructurales.

A lo anterior habría que agregar la mirada de largo plazo de la filosofía de la planeación que es alcanzar una sociedad altamente organizada tanto económica como socialmente. La duración de los planes de desarrollo en Colombia de solo cuatro años y posiblemente los diversos intereses políticos de cada Administración, han hecho inviable la mirada visionaria del proceso de desarrollo en el país.

BIBLIOGRAFÍA

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación: planes y programas de desarrollo 1969 – 1972:

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Las cuatro estrategias, Bogotá, D. E. 1972. Administración Misael Pastrana Borrero.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación: Plan de desarrollo social, económico y regional, 1975 – 1978.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación: Plan de integración nacional 1979 – 1982.

Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Plan nacional de desarrollo, 2002 – 2006. Hacia un estado comunitario. Administración Alvaro Uribe Vélez, 2002 – 2006.