



# I BOLETÍN ESTUDIANTIL

¡TU OPINIÓN CUENTA!

LA PERTINENCIA DEL PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO EN COLOMBIA

2 0 1 9





---

## NOTA EDITORIAL

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana allegada al partido de la Unión Demócrata Cristiana que tiene más de 50 años en Colombia trabajando en la promoción y el fortalecimiento del Estado de Derecho la Democracia Pluralista. En este sentido, promueve espacios de discusión en torno a temas de interés nacional entre distintos sectores de la sociedad civil. En estos espacios la academia y los estudiantes universitarios ocupan un lugar muy importante y es por ello que la KAS realizó este año la primera versión del concurso ¡Tu opinión cuenta!, dirigido a estudiantes pertenecientes a la Red Estudiantil KAS Colombia. Considerando la coyuntura actual del país, se les solicitó a los concursantes la elaboración de un artículo corto de opinión sobre la pertinencia de la figura del Plan Nacional de Desarrollo y su trámite de debate y aprobación en el Congreso de la República. Este primer boletín contiene los artículos ganadores del concurso y busca motivar la participación de los estudiantes en el debate público, así que también es una invitación para aquellos que deseen inscribirse en la Red Estudiantil KAS y participar en sus actividades. La KAS felicita sentidamente a los ganadores de este concurso y agradece su interés en la labor que realiza en Colombia.

---

# PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND), UNA REFORMA INMINENTE

## LA PLANEACIÓN DEL GOBIERNO ES VITAL, ASÍ COMO SUS MODIFICACIONES

Luego de que pasaran casi 10 meses desde que Iván Duque se posesionó como Presidente de la República se logró aprobar, a principios de mayo y en medio de tensiones entre los principales partidos políticos, la hoja de ruta que contiene los lineamientos, objetivos y presupuestos que el Gobierno adelantará durante su cuatrienio. Al no existir la reelección en Colombia desde el año 2015, surge la pregunta de si es pertinente que se continúe con la actual figura del PND o si debe contemplarse otra forma más expedita que permita al Gobierno implementar sus propuestas de políticas públicas?

Ciertamente uno de los beneficios del PND es que a partir de su discusión ante el Congreso, se puede crear un documento más democrático y revestido de legitimidad, el cual abarque las preocupaciones y demandas de otros sectores, y que además, impida al Ejecutivo imponer sus directrices sin algún contrapeso diferente al de la Corte Constitucional.

Pese a este beneficio que tiene la actual articulación del PND, el ejercicio de su aprobación en el Congreso se ha convertido en un proceso de “transaccionismo político”<sup>[1]</sup>, es decir, un escenario de arduas negociaciones y prácticas clientelistas en las comisiones económicas conjuntas y en las plenarias, donde al final el Gobierno tiene que dejar de implementar políticas que estuvieron en su paquete de propuestas de campaña y por el contrario, avalar iniciativas de los congresistas para formar las mayorías legislativas.

No es aconsejable que un Gobierno limitado a un cuatrienio y que recibió un mandato por parte de la mayoría de los electores deba esperar casi un cuarto de su periodo para presentar su plataforma programática. Por supuesto que someter a discusión y debate el PND permite evaluar y generar alertas sobre proyectos que pueden ser contraproducentes, sin embargo, es una figura administrativa ineficiente, que retrasa la puesta en marcha de políticas públicas y al final el desarrollo del país.

Una posible solución puede ser que la parte general del PND sea aprobada por medio de decreto-ley apenas se posesione el Presidente y, en la medida que se requiera, se podrán hacer modificaciones por medio de reformas legales, sin afectar así el principio de equilibrio de poderes o el sistema de pesos y contrapesos, mientras que el presupuesto de inversiones mantiene la dinámica actual.

Otra solución, probablemente más fácil de aplicar, puede ser que el Presidente articule junto con los demás organismos que indica la Constitución, el PND desde que es electo y, al momento de posesionarse, sea la primera ley que presente al Congreso, situación que permitiría que para noviembre del mismo año ya estuviese aprobado el Plan, logrando así un mayor margen de actuación. Independientemente de la solución que se adelante, la actual estructura del PND requiere una modificación, ningún Gobierno entrante tiene posibilidad de adelantar su visión de país, en medio de tantas trabas y obstáculos.

[1] Término utilizado por el equipo de redacción política del Diario el Nuevo Siglo en “Urgen acabar el viacrucis del PND”, mayo 28 de 2019.

Camilo Delgado

Décimo Semestre  
Derecho y Relaciones Internacionales  
Universidad Jorge Tadeo Lozano- Bogotá

# EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, UNA FIGURA INCÓMODA PERO NECESARIA

## EL PROBLEMA NO ES LA FIGURA DEL PND, SINO CÓMO SE ESTÁ CONSTRUYENDO

La pertinencia de la figura del Plan Nacional de Desarrollo ha sido ampliamente debatida. Para algunos sectores, está totalmente obsoleta y simboliza un instrumento burocrático que no representa las complejidades y características del territorio nacional. Para otros, es una herramienta absolutamente imprescindible pues define la hoja de ruta que deberá seguirse para alcanzar los objetivos del Gobierno para cada cuatrenio. Desde mi perspectiva, el debate no debería centrarse en la figura en sí misma, sino en los procedimientos mediante los cuales es diseñada. Es decir, en cómo construir un Plan de Desarrollo que articule las necesidades, diferencias, complejidades y metas del país como un todo.

Colombia es un Estado unitario con descentralización política, administrativa y fiscal. Como tal, para el Gobierno Nacional es necesario formular programas, metas e inversiones que comprometan a todas las entidades territoriales en torno a objetivos de desarrollo a largo y mediano plazo. Sin embargo, lograr que los objetivos de un Plan de Desarrollo se constituyan como proyectos del Estado y no del Gobierno de turno, continúa siendo un desafío. Del mismo modo, conseguir comprometer a las regiones con el cumplimiento de las metas de un Plan de Desarrollo que consideran distante y poco representativo de sus realidades, es una tarea ardua.

En teoría, la función de la representación territorial, es llevada a cabo mediante el proceso de aprobación en el Congreso de la República, así como, por parte del Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Sin embargo, cabe resaltar que los miembros del Consejo de Planeación Nacional son elegidos por el Presidente de las listas que le presentan las autoridades de las entidades territoriales. En este sentido, la construcción del Plan de Desarrollo obedece en mayor medida a un proceso tecnocrático concentrado en el Ejecutivo.

En este orden de ideas, las deficiencias del Plan de Desarrollo no se derivan de su definición como carta de navegación para la fijación y cumplimiento de los objetivos nacionales, sino en los procedimientos mediante los cuales se diseña. Esto debido a que no genera suficientes mecanismos de participación activa por parte de las entidades territoriales ni de sus objetivos, dificultades e incluso, visiones de desarrollo. El desarrollo nacional depende necesariamente del desarrollo territorial. Por esta razón, es fundamental incorporar los puntos de vista e instrumentos mediante los cuales las regiones proyectan su desarrollo y el del país a través de la implementación efectiva de iniciativas como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Así pues, es importante modificar los procedimientos de construcción de los Planes de Desarrollo, de modo que se tenga en cuenta la diversidad que caracteriza el territorio nacional y las múltiples visiones de desarrollo que coexisten en el país. Esto lograría comprometer en mayor medida a las entidades territoriales con el cumplimiento de los objetivos del Plan, ya que sus intereses y los de sus comunidades se verían mejor representados. En este sentido, se hace fundamental acercar el Plan de Desarrollo a la gente, y lograr articular los aportes de los expertos en planeación con los de las comunidades.

Valentina Palacios

Décimo Semestre  
Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá

2

# LA PLANEACIÓN EN COLOMBIA, UNA RUTA POR TRANSITAR

## EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, UNA AVENIDA EN CONSTRUCCIÓN

¿Se atreverían a construir una ruta para lograr un mejor país? Es imposible negarse a trazar caminos para alcanzar el bienestar y mejores condiciones para Colombia. Sin embargo, la planeación es un ejercicio de largo aliento y las herramientas de gestión pública que en esta confluyen son objetos complejos que como elementos de la maquinaria institucional deben articularse.

La herramienta central para proyectar el territorio es el Plan Nacional de Desarrollo, la avenida en la cual confluyen diferentes rutas de índole social, sectorial y coyuntural; el espacio en el cual concretan su transitar los actores regionales y sus representantes en el Congreso de la República, pero ¿es pertinente y funcional circular por esta vía? ¿Existen vías alternas para lograr el desarrollo del territorio?

Los actuales ejercicios de gestión pública responden a estos interrogantes señalando que el gobernar por políticas es una alternativa, un nuevo camino para el desarrollo del país. Esta alternativa permite una visión a largo plazo y direcciona diversos trayectos para la solución de situaciones socialmente problemáticas. Empero, las políticas se convierten en ejercicios aislados que no logran configurar una visión integral de proyecto de Estado, por lo que es necesario un componente articulador.

Si bien es cierto que existe una “epidemia de políticas públicas” que abarcan múltiples sectores y exigen del Estado y las administraciones locales, regionales y nacionales, con carácter de obligatoriedad la implementación de acciones en el corto, mediano y largo plazo; las políticas requieren de una vía común en la cual se puedan articular para su desarrollo integral. De esta manera, el gobernar por políticas se convierte en el tránsito para llegar a diferentes metas sin una meta común. Este es el escenario que reconoce la necesidad, pertinencia y funcionalidad del Plan Nacional de Desarrollo como herramienta de gestión pública central.

La figura del Plan de Desarrollo es pertinente dado que en esta se articulan las acciones de las políticas públicas en el corto plazo (cuatro años), respondiendo a las necesidades sociales y sectoriales identificadas por los *policy-makers* en los ejercicios de política en los diversos niveles territoriales. Ahora bien, el Plan es funcional pues enmarca las políticas de largo plazo que lo anteceden, y direcciona lineamientos para las políticas y planes de los niveles administrativos que le preceden, como el regional y el local.

En síntesis, el Plan Nacional de Desarrollo es concebido como una avenida en la que confluyen y se integran diversas calles con destinos diferenciados, llamadas políticas públicas. Éste, como figura concertada y aprobada en el Congreso, es pertinente pues logra la participación activa mediante la representación del pueblo colombiano, en el marco del desarrollo del ejercicio de la democracia. Asimismo, como herramienta es funcional porque permite que la planeación en Colombia tenga un eje articulador y consolide una gran ruta que logre vislumbrar la visión y proyección de un país desde todos los niveles territoriales.

# APROBACIÓN Y DISCUSIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## UN EJERCICIO DEMOCRÁTICO QUE NO SE PUEDE SUSTITUIR

Cada cuatrienio, Colombia se viste de gala para recibir un nuevo gobernante y con él, inicia el debate sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual -por expreso mandato constitucional- se erige como la brújula que ha de orientar el camino del gobierno para poder alcanzar sus propósitos. Pero en la práctica, el ejercicio de elaboración, proposición y debate del PND en el Congreso de la República se ha convertido en un instrumento mediante el cual se proponen reformas de fondo a la institucionalidad del Estado, la administración y su funcionamiento, situación que ha generado una sensación de desconfianza en lo que debería ser un documento maestro y unificador para el progreso de la nación. Frente a esta coyuntura, algunos sectores han empezado a cuestionar el papel que juega el Congreso de la República en la aprobación y discusión del PND, e incluso, se ha pensado en la idea de atribuirle esa facultad a otro organismo [1].

En este punto, es importante recordar y aprender de los apéndices de nuestra historia. La figura del PND es de reciente creación en nuestra vida republicana (año 1968); antes de su implementación, los planes de gobierno eran desarrollados mediante un cúmulo de decretos presidenciales y documentos CONPES[2] que no tenían control ni discusión por parte del Legislativo. Con la Constitución Política de 1991, se organizó la estructura del PND, se crearon entidades especializadas para su elaboración en conjunto con el Gobierno, se fortaleció la colaboración entre los poderes públicos y se atribuyó al Congreso de la República la potestad de discutirlo y aprobarlo en sesión plenaria. Quizá este aspecto, que ahora es tan ampliamente cuestionado[3], es el más importante que le pudo imprimir el constituyente de 1991.

La aprobación del PND por parte del Congreso de la República resulta fundamental para la garantía del principio de participación democrática, mediante el cual uno de los poderes públicos (el Legislativo) está ejerciendo un control a la actividad del Ejecutivo en el direccionamiento de la política pública del país, lo cual fortalece el sistema de pesos y contrapesos de las ramas del poder.

Pensar quizás en la posibilidad de quitarle esta atribución constitucional al Legislativo, trasladándosela a otro órgano del poder público, desconocería una las bases sobre las cuales se erigió la carta política colombiana, como el fortalecimiento de la separación de los poderes públicos y la participación democrática. Sin la refrendación del PND en el Congreso de la República, la legitimidad de este instrumento del Gobierno se afectaría. Por tanto, es deber del Legislativo fortalecer los principios democráticos y constitucionales en el ejercicio de discusión y aprobación del Plan, velando siempre por la prosperidad de la nación y los intereses del pueblo colombiano. Solo así es posible devolver la credibilidad a millones de personas que hoy no sienten confianza en su labor.

[1] Algunos sectores políticos pertenecientes a la coalición de Gobierno, han expresado esta hipótesis en diferentes medios de comunicación, ante las dificultades que ha tenido el proceso de discusión y aprobación del PND en el Congreso.

[2] Según cifras de la Dirección Nacional de Planeación, entre 1968 y 1994 (año en el cual se expidió la actual ley orgánica para el Plan Nacional de Desarrollo) se presentaron más de 80 documentos CONPES. Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo. Una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo. Bogotá, 2018. Pág. 12-15.

[3] Diferentes analistas políticos consideran una paradoja que el Programa de Gobierno que propuso el candidato presidencial elegido en las urnas posteriormente tenga que someterse a una extenuante discusión en el Legislativo, que deja sin herramientas al Presidente de la República para ejecutar sus propuestas de campaña durante por los menos los cinco primeros meses del mandato.

David Rojas

Décimo Semestre  
Derecho

Universidad Libre- Bogotá

## **COMITÉ EVALUADOR**

Dr. Hubert Gehring  
Representante de la KAS en Colombia

Angélica Torres  
Coordinadora de Proyectos de la KAS

Juan Guillermo Moncada  
Coordinador de Proyectos de la KAS

Tatiana Niño  
Coordinadora de la Red Estudiantil KAS

## **EDITORES**

Juan Guillermo Moncada  
Coordinador de Proyectos de la KAS

Tatiana Niño  
Coordinadora de la Red Estudiantil KAS

## **DIAGRAMACIÓN**

Laura Hernández  
Voluntaria de la Red Estudiantil KAS

# 2019

*Volumen N°1*