

# EL PLAN DE DESARROLLO: UN COMPROMISO EXPLÍCITO Y PROPOSITIVO

*Héctor León Moncayo P.*

**S**in duda, en Colombia no hay antecedente alguno de un Plan Nacional de Desarrollo que haya sido elaborado, categórica y explícitamente, a partir de un enfoque de Derechos Humanos. Particularmente de los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DHESCA). Y eso es lo que encontramos en el Plan 2022-2026, “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Un rasgo que merece ser destacado, aunque signifique, en cierta forma, el abandono de aquello que, durante muchos años y ríos de literatura académica, parecía ser su razón de ser, es decir, una estrategia de política económica encaminada a conseguir “el desarrollo” (Furtado, 1969).

Ahora bien, este abandono no es el producto de una radical actitud contestataria (Escobar, 2012); en realidad ya venía sucediendo desde la imposición de la política neoliberal a finales del siglo pasado.<sup>1</sup> Los Planes, desde entonces, no han sido otra cosa que la justi-

.....

1- Al simplismo neoliberal trató de responderse con el “neo-institucionalismo”, pero el esfuerzo se extravió y murió en los pasillos de la academia, convertido en una prédica de la “libertad económica” (Burgos, 2007). Tomó el relevo el discurso de la “competitividad” a través del “libre comercio”, y después de la crisis mundial en 2009 entró en bancarrota el “pensamiento único”, y se abrieron las puertas de la época Post-neoliberal; pero en Colombia este pensamiento conserva todavía la fuerza de un prejuicio.

ficación de un cierto ordenamiento de las inversiones públicas previstas (Plan plurianual). Por eso la discusión que se da en el Congreso versa casi exclusivamente sobre la repartición sectorial y territorial, y sobre todo según grupos de interés, del presupuesto público en los siguientes cuatro años.<sup>2</sup>

## Un intento de resignificación de la planeación

Pero ¿qué significa en este Plan un enfoque de Derechos Humanos y por qué sí es una novedad? Basta examinar su estructura y la lógica de sus razonamientos para advertir el viraje respecto a la metodología convencional. No se trata simplemente de un reconocimiento de obligaciones positivas (de hacer) por parte del Estado cuyo enunciado sería ya un avan-

.....

2- Cuando hablamos del Plan, nos referimos en realidad a tres documentos: 1) Colombia: Potencia mundial de la vida. Bases del PND 2022-2026. 2) Ley 2294 del 19 de mayo de 2023: “Por la cual se expide el PND”, y 3) Plan Plurianual de Inversiones 2023-2026. Téngase en cuenta que en el articulado de la Ley se disponen las normas y adecuaciones institucionales que en primera instancia permitirían materializar las políticas del Plan. Es lo que habilita al ejecutivo para proceder, y no siempre - por insuficiencia o por divergencia - coincide con el original. En las evaluaciones es importante tener en cuenta este paso “intermedio”.



ce:<sup>3</sup> Los derechos humanos constituyen aquí el principio de ordenamiento y priorización; las políticas planteadas se fundamentan y justifican en su realización, la cual se convierte así en la verdadera razón de ser del Plan. El crecimiento económico es apenas un objetivo de segundo orden.

Ahora bien, en cierta medida la capacidad de un Estado para el cumplimiento de sus compromisos depende de la estrategia económica, ya que la mayor parte de la negación de los derechos económicos y sociales es de naturaleza histórica y proviene mucho más de la estructura social, y por tanto de la distribución desigual del ingreso y la riqueza, que de acciones u omisiones específicas del Estado (Mejía, 2011): Su obligación consiste en lograr la plena efectividad de los derechos (Comisión Internacional de Juristas, 2015). Sin embargo, para este Plan parece no existir un problema, un “obstáculo” para el desarrollo: más bien se trata de reorientarlo. En la expresión “Desarrollo Sostenible” el énfasis se coloca en la sostenibilidad, a pesar de que lo esperado sería una estrategia encaminada a cambiar el modelo de desarrollo (el patrón de acumulación).<sup>4</sup> Es aquí donde, si fueran otros los propósitos de esta nota, debería ubicarse la crítica del Plan.

.....

- 3- Como se sabe, desde la mirada liberal, que en los últimos años ha vuelto a tomar fuerza (Argentina), sólo son fundamentales aquellos derechos “de libertad” que implican obligaciones negativas (de omisión) por parte del Estado (los Civiles y Políticos). Desde el punto de vista del Derecho Internacional, en cambio, todos los Derechos son complejos e imponen a la vez obligaciones negativas y positivas (Pisarello, G., 2003)
- 4- Es claro que el lineamiento básico – Ordenamiento del territorio alrededor del agua – puede considerarse a la vez como una estrategia. Sobre todo, porque está íntimamente ligado con una propuesta de reforma agraria en buena parte retomada del Acuerdo de Paz. En ese sentido el objetivo de justicia ambiental es al mismo tiempo un proyecto de reestructuración productiva (recuperación de la agricultura) que supone, entre otras cosas, un replanteamiento de la relación campo-ciudad. No obstante, esta dimensión no aparece argumentada.

## Integralidad de los Derechos

El Plan ordena y sintetiza sus propósitos en varios ejes llamados las “Cinco Transformaciones”.<sup>5</sup> No obstante, acorde con el horizonte que se ha fijado (los Derechos Humanos), el grueso de las políticas se concentra en la justicia social, que ocupa casi sesenta páginas del segundo eje, a las que habría que añadir otras tantas dedicadas a los “actores diferenciales para el cambio” (dimensión transversal), más las diez del eje Derecho humano a la alimentación. Incluso, el primer eje (ordenamiento del territorio) tiene obviamente un propósito ambiental pero no ignora su impacto social; y lo mismo se puede decir del quinto eje, cuyo énfasis está en el avance social de las regiones retrasadas.

Es pues evidente la centralidad de todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Dos aspectos merecen ser resaltados adicionalmente. De un lado, la amplia participación de la sociedad civil, no sólo a través del Consejo Nacional de Planeación sino mediante una extensa y concurrenada consulta a través de “diálogos territoriales” (51 subregiones); y de otro, la inclusión, como un capítulo extenso, especialmente destacado, de lo que llama “Actores diferenciales para el cambio”, entre los cuales, en primer lugar, las mujeres. Es decir, que aquí se toma como punto de partida la diversidad: pueblos y comunidades étnicas; jóvenes; niños, niñas y adolescentes; campesinado; personas con discapacidad; comunidad LGBTIQ+. A la centralidad debe añadirse entonces la abundancia de la oferta, en cierto modo la exhaustividad, lo cual sugiere la inquietud de si será éste un buen planteamiento.

.....

- 5- 1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental; 2. Seguridad humana y justicia social; 3. Derecho humano a la alimentación; 4. Transformación productiva, internacionalización y acción climática; 5. Convergencia regional. Como ejes transversales: Paz total, Actores diferenciales para el cambio, Estabilidad macroeconómica, Política exterior con enfoque de género.



Como es obvio, resulta imposible, en esta breve nota, realizar un examen detenido de las innumerables disposiciones que aparecen en el articulado de la Ley como concreción de los lineamientos. Se puede anotar, eso sí, como impresión general, que, en muchos casos o faltan detalles procedimentales o se traslada a una futura ley o reglamentación el mandato establecido (Escuela de Gobierno. Universidad de los Andes, 2023), especialmente en relación con el Sistema Nacional de Cuidado, donde aparece responsabilizado el Ministerio de Igualdad y Equidad, el cual, como se sabe, sólo recientemente ha entrado en funcionamiento. Es claro que, en salud, régimen de pensiones, derechos laborales y educación, entre otros, el Gobierno decidió presentar proyectos específicos de ley; es más, da la impresión de que, en los hechos, el Plan desemboca o se concentra precisamente por su enfoque de derechos humanos, en las tentativas de reformas sociales. En tal sentido, el resultado en el Congreso ha sido hasta ahora lamentable. Muchos proyectos han sido rechazados, pero incluso en las leyes que fueron aprobadas, el texto, después de concesiones y componendas, ha resultado muy distante de las expectativas originales. Así, el Gobierno no ha dudado en correr el riesgo de atarse las manos: téngase en cuenta que la ofensiva de la oposición incluso en el terreno jurídico ha sido implacable y hasta inescrupulosa.<sup>6</sup>

.....

- 6- La propia Ley del Plan, después de aprobada, ha sido sometida a un intenso bombardeo. Casi medio centenar de demandas de inconstitucionalidad contra artículos específicos fueron presentadas ante la Corte Constitucional. La gran mayoría, por fortuna, ya han sido resueltas. Una de ellas, “por vicios” en el trámite de la Conciliación entre las dos Cámaras, alcanzó a suscitar fastidiosos tropiezos. Según concepto de la Procuradora General, el informe de las comisiones accidentales de conciliación no fue publicado en la Gaceta del Congreso un día antes de que se surtiera su discusión y aprobación en la plenaria del Senado, con lo cual se caerían al menos 41 artículos. Considerando que se trató de una dificultad operativa, la Corte simplemente ordenó al Senado que subsanara el error mediante nueva votación. De todas maneras, no se descarta que, a esta altura, todavía se sigan declarando inconstitucionales algunos artículos.

## Evaluación según las metas

En suma, ante la falta de concreción en las políticas, quizá por la abundancia de objetivos, el Plan se expone a ser juzgado simplemente por el grado de cumplimiento de las metas. Y no son pocas. Las llamadas de Primer Nivel con sus respectivos indicadores pasan de sesenta, y las de Segundo Nivel suman 171. Es un terreno cenagoso. La definición de las metas siempre será discutible (coherencia con el propósito y la política), ya sea que las construya ad hoc quien hace la evaluación, o que se propongan en el propio Plan. El problema consiste aquí en que los indicadores presentados pueden considerarse simultáneamente excesivos o insuficientes, exagerados o poco ambiciosos, según sea el examen de pertinencia (Maldonado, 2023).

De todas maneras, en términos cuantitativos siempre se podrá mostrar un avance, en especial si, como se verá más adelante, buena parte del esfuerzo gubernamental reposa sobre el sistema de subsidios y transferencias monetarias. Recientemente, el gobierno dio a conocer el balance anual del PND (Ley 152 de 1994) correspondiente a 2023 (DNP, 2024). Allí se declara, en síntesis, que en tal año el PND cumplió un 75,27 % de sus metas anuales, y avanzó en el 33,66 % de la meta cuatrienio. Como es lógico, el avance ha de ser desigual, según componentes, ya que se trata del seguimiento físico a las metas de las cinco transformaciones que lo componen, más lo conseguido en cuanto a los “actores diferenciales” y la estabilidad macroeconómica.

Por ejemplo,

“en cuanto al acceso de oportunidades laborales para las personas jóvenes, durante 2023 se lograron las colocaciones de 491.715 jóvenes a través del servicio público de empleo, cifra que representa un cumplimiento del 19,76 p. p. de la meta de la vigencia (410.588 colocaciones) y un avance en el cuatrienio del 25,01 % (1.965.939 colocaciones)” (DNP, 2024, Pág. 98).



En el mismo sentido:

“durante 2023, se logró la colocación de 518.928 mujeres a través del servicio público de empleo, representando un cumplimiento de más del 34,67 p. p. de la meta de la vigencia (385.342 colocaciones) y un avance del 28,3 % en el cuatrienio (1.833.932 colocaciones)” (DNP, 2024 Pág. 89).

En el balance se incluyen además los principales resultados de las evaluaciones aplicadas durante el año,<sup>7</sup> y un análisis de los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) al PND.<sup>8</sup>

Habría entonces que examinar cada ítem no sólo para verificar lo registrado teniendo en cuenta si se podía haber hecho más, sino también para valorar de modo cualitativo si, en efecto, se está atendiendo la necesidad expresada por la comunidad.

## Territorialidad esquivada

Por definición, si las abrazaderas son el ordenamiento del territorio (eje 1) y la convergencia regional (eje 5), el Plan ha de tener necesariamente un enfoque territorial. Buscará, en consecuencia, incidir sobre dinámicas claramente geo-referenciadas, transformando las relaciones que conforman el ordenamiento. Todo esto se encuentra sustentado en el texto de las Bases del Plan. No obstante, si bien la política (y la inversión) pública desde la nación y el nivel central es determinante, existe un margen de autonomía de los Departamentos y de los Municipios que no puede

.....

- 7- La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP ejecuta la agenda anual de evaluaciones de las políticas públicas priorizadas por el Gobierno y las direcciones técnicas del DNP (Sinergia, 2024).
- 8- “Este año, gracias a la apuesta territorial y los nuevos desarrollos en la plataforma Sinergia, se podrá visualizar en los indicadores, que así lo permiten, información de avance en el nivel territorial sobre las metas del PND” (DNP, 2024, Introducción, pág. 14).

ser transgredido, lo cual forma parte del ordenamiento Constitucional y Legal, pero sobre todo de esa compleja estructura de relaciones de poder que existe en diferentes escalas. Quiere decir, entonces, que las acciones serán siempre cuestión de negociaciones entre grupos de poder sociales, económicos y políticos; las cuales generalmente no están exentas de elementos de corrupción.

En materia de planeación esto se encuentra regulado, como se sabe, en la Ley 388 de 1997 donde se definen las competencias de los diferentes niveles territoriales y se establece un criterio de concurrencia.<sup>9</sup> En esta oportunidad el Gobierno se atrevió a introducir algunas reformas en dicha Ley, encaminadas a garantizar la aplicación de la nueva orientación alrededor del agua, particularmente en el Artículo Número 10, en el cual se redefinen los “determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia”, estableciendo seis niveles respecto de los cuales,

“en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía” (Ley 2294, 2023. Pág. 23).

Es por eso que, a diferencia de la implementación de los objetivos directamente relacionados con los Derechos Humanos, en la

.....

- 9- “A la Nación le compete la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga el desarrollo de la Ley del Medio Ambiente; determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural, así como los demás temas de alcance nacional, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales”.



cual normalmente se prescriben unas políticas, unas acciones y unos gastos, en este caso se trata primordialmente de disposiciones normativas y si se quiere disciplinarias, particularmente en materia ambiental. Cabe aquí una pregunta crucial: ¿Quién ejecuta el Plan de Desarrollo? ¿De dónde sale la fuerza para implementarlo? Seguramente no basta la Ley del Plan. No queda tampoco a cargo del Departamento de Planeación. Depende entonces de las diferentes entidades de la Rama ejecutiva, a nivel Nacional, pero también Departamental y Municipal, y probablemente también de las territorialidades étnicas.

Adicionalmente el Plan prevé la conformación de un “Sistema de Administración del Territorio –SAT” (procesos y acuerdos de colaboración), que en lo fundamental se basa en un mandato de coordinación, y en la recomendación de avanzar en esquemas asociativos territoriales y otras conformaciones regionales. Este Sistema, que todavía no se ha formalizado, es en realidad un mecanismo de buena voluntad política que obviamente depende de las correlaciones de fuerza. A finales del año pasado el DNP publicó un documento de lineamientos para el ordenamiento territorial, dirigido a los mandatarios territoriales, enfatizando las estrategias, acciones, programas y proyectos que se pueden emprender a partir de las prioridades identificadas en los diálogos regionales vinculantes (DNP-SisPT, 2023). Sin embargo, como allí se dice, se trata solamente de propuestas. Un poco después, como documento adicional, publicó, con el mismo sentido de propuestas, un conjunto de orientaciones para la incorporación de la política de Paz en la formulación de los POT (DNP-SisPT, 2023a). Según comentarios informales de los funcionarios, ninguno de los dos parece haber tenido una completa acogida, pero no se dispone aún de un balance cuantitativo al respecto.

La capacidad de injerencia del Gobierno Nacional en la administración de conjunto del territorio Nacional sólo puede apoyarse, entonces, en dos mecanismos efectivos: de un lado la asignación de importantes inversiones en pro-

yectos estratégicos, y de otro el apoyo o asistencia a las entidades territoriales de menor fuerza económica y política.<sup>10</sup> Como ilustración, obsérvese que en el balance anual de resultados se destaca principalmente lo siguiente:

“En 2023 se brindó acompañamiento técnico a 36 entidades territoriales en sus procesos de revisión y/o implementación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en alguna de las etapas requeridas para revisión del instrumento, fuera ésta el diagnóstico, el seguimiento y la evaluación, la formulación y la implementación. Lo anterior representó un sobrecumplimiento de la meta 2023 (35 entidades) en 2,86 p. p. y se avanzó en un 18 % de la meta cuatrienio (200 entidades)” (DNP, 2024 Pág. 18).

## La evaluación a través del gasto público

Suele acudir a las cifras detalladas del gasto público para juzgar si efectivamente lo que se hace guarda coherencia con lo que se propone (¿o se promete?) cosa que, pareciendo de sentido común, es en cierto modo equivocada, pues parte de la idea de que todo debe materializarse en “obras” y que éstas son más importantes cuanto mayor sea la inversión. El presupuesto de gastos refleja la ponderación y jerarquía que el Gobierno le atribuye a cada uno de sus objetivos, obviamente con los límites que le impone la financiación, asunto en el cual cumple con creces el mandato de la Constitución Política que ordena privilegiar el gasto social. Aquí es necesario tener en cuenta algunos montos preestablecidos por ley, siendo los principales las Transferencias del Sistema General de Participación (SGP), y el Servicio de la Deuda. Por ejemplo, para 2024, en un presupuesto de gastos de \$ 502.6 billones

10- Con el fin de incrementar las capacidades de los gobiernos locales para la toma de decisiones en planificación territorial, durante 2023 se creó el Sistema de Planeación Territorial (SisPT). Se busca apoyar soluciones en la reducción de brechas sociales, económicas y ambientales.



(hoy, ya ajustado, supera los \$ 503 billones) las transferencias suman \$ 235.8 billones.<sup>11</sup> Lo cual quiere decir que, descontando el servicio de la deuda, para inversión solamente queda el 19,9%. En todo caso, el gobierno ha ajustado su catálogo programático a la priorización en cada uno de los ejes de transformación (Plan plurianual de Inversiones).<sup>12</sup>

Esto significa que el Plan es en un todo coherente con su orientación. Sin embargo, a propósito del Gasto Social cabe volver sobre el asunto controversial que se mencionó al principio. Si se le ha restado fuerza al propósito de las reformas estructurales (la transformación de las fuentes de la distribución primaria del ingreso) la acción del Estado queda entonces bastante limitada al uso de un sistema de transferencias y subsidios hacia los más pobres y desprotegidos. Entre el reformismo y el asistencialismo es en este último, al parecer, en donde se ha puesto el énfasis.

Finalmente, en términos de evaluación, una mirada sobre la ejecución del gasto, que es donde aparecen las decisiones y prioridades fácticas, en la cual vale la pena señalar la principal tensión: la que existe entre las propuestas de corto, y las de mediano y largo plazo, o sea, en los proyectos de inversión, entre los efectistas y los estratégicos. Un plan se caracteriza verdaderamente por los segundos; son los que le dan cuerpo al “país deseado”. Pues bien, el Gobierno, en el diseño del Plan, priorizó los grandes proyectos estratégicos; pero, como se sabe, por razones de política práctica tienden a imponerse los proyectos de corto plazo y efectistas. Y ese termina siendo el criterio de la evaluación.

.....

- 11- A propósito de la satisfacción de los derechos económicos y sociales obsérvese que la mayor parte de este gasto se hace a través del SGP y por tanto depende de los gobiernos territoriales.
- 12- Basta recordar la lista de los llamados Programas Sociales Estratégicos: Renta ciudadana y Sistema de Transferencias (Incluye Colombia Mayor y Jóvenes en acción); Universidad en Tu Territorio; Plan Nacional de Espacios Educativos. Programa de Alimentación

Una crítica muy común se refiere a que la ejecución fue insatisfactoria durante el año pasado.<sup>13</sup> Desde luego, en esta situación se combinan varios factores: restricciones legales, incapacidad técnica de los funcionarios, exigencias de la conveniencia política, etc. Más importante aún resulta la innegable crisis fiscal. Ante el crecimiento, probablemente normal, de los gastos de funcionamiento e inversión, la verdad es que los recaudos, a la fecha, han aumentado muy poco en comparación con el mismo periodo del año anterior. Mientras tanto apremian los compromisos relativos al servicio de la deuda pública. Esto tiene que ver, naturalmente, con el pobre desempeño económico del país, pero también con la pérdida de cuantiosos recursos que se habían presupuestado, como resultado de las decisiones de la Corte Constitucional (deducibilidad de las Regalías) y con la imposibilidad de hacer realidad algunos ingresos adicionales que se había previsto. En todo caso, al llegar a este punto, ya nos alejamos de la valoración del Plan Nacional de Desarrollo para caer en un juicio sobre la gestión del gobierno, lo cual escapa a nuestro propósito.

## Referencias

Comisión Internacional de Juristas (2015). *Jus-ticiabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito nacional-Guía para profesionales*. No. 8. Ginebra, Suiza

- Escolar; Caminos comunitarios; Subsidios eléctricos y gas.
- 13- Pero es ya aceptable: al finalizar abril de 2024 registraba (obligaciones sobre apropiaciones) un 24,1% del Presupuesto General de la Nación (PGN), superior en más de tres puntos al registrado en el mismo mes de 2023 y en 0,7 al promedio del periodo 2000-2023 (23,4%). (Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2024).

