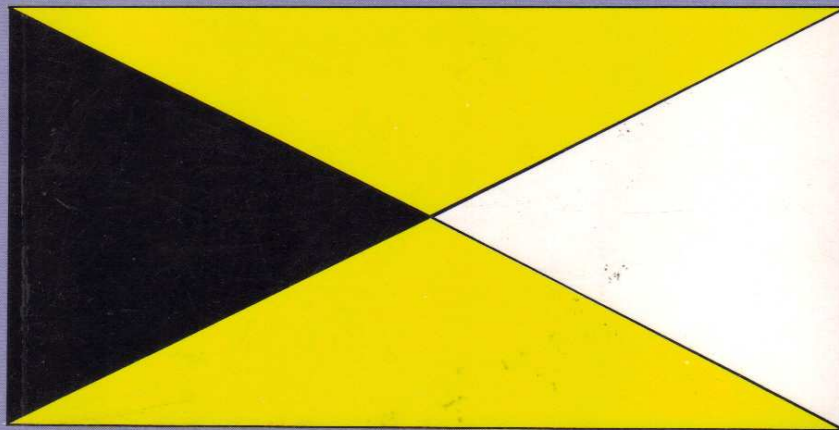


**Organización del Estado  
para asegurar el desarrollo  
integral de Colombia**



Norberto Drada Ocampo

# **ORGANIZACIÓN DEL ESTADO PARA ASEGURAR EL DESARROLLO INTEGRAL DE COLOMBIA**

Norberto Drada Ocampo

SANTIAGO DE CALI

2000

DATOS DEL AUTOR:

Norberto Drada Ocampo, nació en Roldanillo, Valle del Cauca, en 1931.  
Sus padres fueron: Saulo Drada y María Francisca Ocampo, ambos campesinos.

Cursó sus estudios primarios en Roldanillo y sus estudios secundarios en el Colegio Belisario Peña de Roldanillo y el Gimnasio del Pacífico de Tuluá.

Sus estudios universitarios los cursó en la Universidad del Valle, Colombia, y en el Instituto Tecnológico de Monterrey, México, donde obtuvo el título de Ingeniero Mecánico Electricista, en 1957.

De regreso a Colombia, prestó sus servicios como Ingeniero durante 25 años a las siguientes empresas: Ladrillera Tejares San Fernando, Central Termoeléctrica de Yumbo, y Empresas Municipales de Cali. Luego, trabajó durante doce años como Ingeniero Asesor de varias firmas Consultoras como Inesco, Gandini y Orozco, AVB de Suecia y como Ingeniero Consultor independiente.

En 1967 realizó un entrenamiento en Inglaterra con la firma A. Reyrolle Co., fabricante de equipos eléctricos de alta tensión, y con el London Electricity Board, empresa distribuidora de energía eléctrica de Londres.

En la actualidad se encuentra retirado de la actividad profesional y se dedica a estudiar y escribir, en su estudio-taller.

Su afición, conocimientos y experiencia en el campo de la planeación, los obtuvo a través de su trabajo en las Empresas Municipales de Cali, de su entrenamiento en el London Electricity Board de Londres, Inglaterra, y de numerosos cursos y lecturas sobre estos temas.

## **CONTENIDO**

**Pag.**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>9</b>
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>1. PROPUESTA DE REORGANIZACION DEL ESTADO</b>	<b>15</b>
1.1 ANTECEDENTES	15
1.2 NECESIDAD DE UNA NUEVA RAMA DEL PODER PUBLICO	16
1.3 OBJETIVOS	17
1.4 NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO	18
1.5 POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES DEL ESTADO	20
1.5.1 Consejo Nacional de Política Económica y Social	20
1.5.2 Consejos de Desarrollo Territorial	22
1.6 CONFORMACION DE LA RAMA DE DESARROLLO NACIONAL	23
1.6.1 Organigrama	23
1.6.2 Funciones	24
1.6.3 Consejo Supremo de <i>Desarrollo Nacional</i>	26
1.6.4 Organo de Investigación y Estadística	27
1.6.5 Organo de Planeación Nacional	29
1.6.6 Contraloría General de la República	30
1.6.7 Ministerio Público	32
1.6.8 Banco de la República	35
1.6.9 Selección y nombramiento de los funcionarios de <i>Desarrollo Nacional</i>	36
1.7 ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN EL MUNICIPIO	36
1.8 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL	38
1.9 PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL	42
1.10 REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEYES ESPECIALES	45
1.10.1 Ley sobre mecanismos electorales	45
1.10.2 Leyes relacionadas con la cultura ciudadana	47
1.10.3 Leyes sobre información	50
1.11 PROBLEMAS DE COLOMBIA	51
1.12 VENTAJAS DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	57
1.13 OTRAS ALTERNATIVAS	59
1.13.1 Desarrollo con caudillismo	59
<b>SEGUNDA PARTE</b>	

<b>2. ANALISIS DE LA LEY ORGANICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</b>	<b>65</b>
<b>2.1 LEY ORGANICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y COMENTARIOS SOBRE SU CUMPLIMIENTO</b>	<b>65</b>
2.1.1 <i>CAPITULO I: PRINCIPIOS GENERALES</i>	65
2.1.2 <i>CAPITULO II: EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</i>	72
2.1.3 <i>CAPITULO III: AUTORIDADES E INSTANCIAS NACIONALES DE PLANEACION</i>	75
2.1.4 <i>CAPITULO IV: PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</i>	80
2.1.5 <i>CAPITULO V APROBACION DEL PLAN</i>	84
2.1.6 <i>CAPITULO VI: EJECUCION DEL PLAN</i>	85
2.1.7 <i>CAPITULO VII: EVALUACION DEL PLAN</i>	87
2.1.8 <i>CAPITULO VIII: LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.</i>	89
2.1.9 <i>CAPITULO IX: AUTORIDADES E INSTANCIAS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN</i>	89
2.1.10 <i>CAPITULO X: PROCEDIMIENTOS PARA LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO</i>	89
2.1.11 <i>CAPITULO XI: PLANEACION REGIONAL (No considerado)</i>	89
2.1.12 <i>CAPITULO XII: DISPOSICIONES GENERALES</i>	89
 <b>TERCERA PARTE</b>	
 <b>3. CONCLUSIONES</b>	 <b>105</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA</b>	 <b>107</b>
 <b>ANEXOS</b>	
Anexo A: DESARROLLO DEL SER HUMANO	111
Anexo B: LOS PAISES MAS DESARROLLADOS DEL MUNDO	112
Anexo C: CONTROL INTERNO	113
Anexo D: LAS ALDEAS COMUNITARIAS INTEGRALES	114

## INTRODUCCION

El desarrollo económico de una nación debe traducirse en bienestar para todos. De ese bienestar dependerá la paz del mañana.

En el mundo actual ya no se discute cual es la mejor forma de gobierno, dentro de la ciencia política. Estamos convencidos que la democracia es el mejor sistema de gobierno y es el que conviene a Colombia.

El gran interrogante es: ¿Cómo puede nuestro país lograr su desarrollo económico, social y de todo orden, dentro del sistema democrático y en un ambiente de equidad y de convivencia pacífica?

Creemos firmemente que para lograr lo anterior se requiere cambiar la estructura del Estado de tal manera que una parte, la que representa los intereses políticos partidistas, continúe renovándose constantemente, pero otra parte, la que representa los intereses de toda la Nación, se mantenga intacta recibiendo sólo los ajustes periódicos que sirvan para mejorar su desempeño.

En la estructura actual del Estado existen, como todos sabemos, tres ramas del poder público. Las ramas ejecutiva y legislativa representan cada una tendencias políticas mayoritarias, pero no a la Nación entera. De hecho existen tendencias opositoras minoritarias fuera del gobierno y dentro del Congreso. La rama judicial representa, en cambio, a la Nación entera, porque sería monstruoso que la justicia fuera discriminatoria.

Así como la justicia es un valor que pertenece a todos por igual, existen otros derechos comunes como el desarrollo económico y social del país, del cual se deriva el bienestar de todos sus habitantes. Por este motivo, el desarrollo económico y social del país no debe estar supeditado a la transitoriedad de los partidos políticos en el poder y a sus particulares intereses.

Los cambios que proponemos en la estructura del Estado tienen como finalidad lo siguiente:

- Proporcionar estabilidad a las políticas económicas y sociales del Estado, para estimular las inversiones nacionales e internacionales.
- Institucionalizar la investigación para que sirva de fundamento sólido a la planeación: social, económica, cultural, política, ambiental, científica, tecnológica, espacial, administrativa, fiscal y financiera.
- Establecer un plan general de desarrollo integral para el largo plazo, tanto al nivel nacional como en el territorial, en cuya elaboración participen todos los sectores organizados de la Nación, para que el plan se pueda considerar nacional.

- Asegurar el cumplimiento de los planes de desarrollo al nivel nacional y territorial, mediante el fortalecimiento de los órganos de control del Estado.
- Crear condiciones para que la democracia sea más real.
- Ofrecer una oportunidad para lograr la paz en el país.

La forma como debiera estar organizado el Estado para lograr los objetivos antes mencionados es el tema principal de esta obra.

En la primera parte hacemos una presentación detallada de la propuesta, justificando cada uno de los cambios que se proponen en la organización actual del Estado.

En la segunda parte analizamos la ley orgánica del plan de desarrollo (Ley 152 de 1994), artículo por artículo, comentando la forma como se aplica en la actualidad, las fallas o debilidades de que adolece a nuestro parecer y la forma como serían tratadas dentro de la nueva organización del Estado.

Al final presentamos algunas conclusiones a las que llegamos después de estas reflexiones.

En resumen, la obra pretende mostrar que la democracia puede ser un instrumento verdaderamente eficaz para resolver los problemas de atraso y pobreza de un país, en forma definitiva, si se la fortalece y se la hace inmune a los males que surgen en su interior para destruirla y, si se utiliza el método científico para resolver uno por uno todos sus problemas, con la aplicación de mecanismos que aseguren la más amplia participación de la comunidad para que se sienta, ella misma, la autora de su propio destino.

Esta obra está dirigida a todas aquellas personas que desde su condición de líderes políticos o sociales creen que se puede hacer algo para terminar con los males que agobian a nuestro país, dentro de una verdadera democracia, y de paso para que sirva de ejemplo a otros países del tercer mundo que sufren iguales o mayores calamidades. También para los demás ciudadanos que en su condición de electores, pueden y deben

escoger a los gobernantes comprometidos sinceramente con el progreso y bienestar de todos los colombianos.

Agradecemos a quienes, con su crítica constructiva, ayudaron en la redacción de esta obra.

## **PRIMERA PARTE**

### **1. PROPUESTA DE REORGANIZACION DEL ESTADO**

#### **1.1 ANTECEDENTES**

La Constitución de 1991 establece que Colombia debe tener un Plan Nacional de Desarrollo, alrededor del cual debe girar la economía del país, y las entidades territoriales deben tener sus propios planes de desarrollo, los cuales deben coordinarse entre sí y con el plan nacional.

Con anterioridad, desde 1950, los gobiernos han formulado planes de desarrollo, económicos y sociales, que incorporan los ofrecimientos hechos al país durante las campañas presidenciales correspondientes.

A pesar que desde 1991 la Constitución Nacional ordena la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, ninguno ha podido cumplir su objetivo por falta de continuidad, por cuanto los planes siguen siendo gubernamentales. Esto se hace evidente por las siguientes fallas protuberantes:

1. Los plazos de los planes son insuficientes para alcanzar los objetivos finales que deben ser: cubrir el déficit en la capacidad para atender, plenamente, las necesidades básicas de la población y, solucionar en forma definitiva los problemas de la Nación o por lo menos reducir sus niveles al mínimo posible. Además, no existe compromiso de los gobiernos sucesivos para el cumplimiento de dichos objetivos..
2. La investigación que sirve de base para la elaboración de los planes de desarrollo es incompleta, porque carece de los recursos que le permiten conocer la verdadera magnitud y las características de las necesidades básicas de la población y de los problemas de la Nación. Los candidatos a la presidencia, a las gobernaciones y a las alcaldías



no disponen de los fondos y de la información estatal, suficientes, para efectuar los estudios que requiere un plan de desarrollo. El candidato que resulta elegido comienza a efectuar los estudios de su plan de desarrollo cuando se posesiona del cargo, pero las presiones de la ciudadanía para que cumpla con lo prometido le impiden profundizar como es debido y termina improvisando soluciones que resultan insuficientes.

3. La falta de concertación de los planes gubernamentales de largo plazo, con los trabajadores, los gremios económicos y la comunidad en general, hace que los gobiernos se vean abocados a huelgas, paros y manifestaciones violentas, cuyos arreglos causan trastornos en el desarrollo de las políticas económicas y sociales.
4. A pesar de existir leyes que establecen claramente los diferentes tipos de control para combatir la corrupción, la negligencia y la falta de eficiencia de los funcionarios, que invade a todas las ramas del poder público, aparentemente las meras leyes no son suficientes. Es necesario rescatar la credibilidad de la ciudadanía en los organismos de control del Estado, eliminando las causas de su falta de eficacia, para que puedan presentar resultados concretos en su labor.

## **1.2 NECESIDAD DE UNA NUEVA RAMA DEL PODER PÚBLICO**

Los estudios socioeconómicos, la estadística y la planeación son realizadas actualmente por dependencias de la rama ejecutiva. La transitoriedad de las autoridades de esta rama impide que dichas funciones puedan cumplirse con miras a la formulación de planes de desarrollo para el largo plazo; los planes se formulan, en cambio, para el corto período de cada gobierno.

Las funciones de control del Estado están representadas por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación; el control monetario, por la Junta Directiva del Banco de la República. Estas funciones son independientes de las ramas ejecutiva y legislativa pero, en la actualidad, el nombramiento de sus directores depende de dichas ramas del poder público, lo cual les genera compromisos.

La propuesta para la reorganización del Estado incorpora una nueva rama del poder público, para cumplir las funciones de investigación, estadística, planeación y control del Estado, y las del control monetario. Esta nueva rama se denominará en adelante *Desarrollo Nacional*.

Los directores de los órganos que realizan las funciones de investigación, estadística, planeación, control del Estado y control monetario, deberán ser nombrados por un consejo supremo, integrado por los ex presidentes de la

República designados por mandato constitucional para cumplir esta función.

A partir de la fecha de aprobación de la reforma constitucional que legalizará el funcionamiento de este consejo, el presidente en ejercicio y los futuros candidatos que resulten elegidos como presidentes de la República serán, simultáneamente, miembros vitalicios del mencionado consejo supremo, una vez adquieran su condición de ex presidentes.

Los ex presidentes de la República poseen cualidades muy valiosas para desempeñar esta nueva función: el más alto conocimiento posible en los asuntos generales del Estado; un interés personal por aportar a la solución de los problemas y necesidades de la Nación, que fueron objetivos de su gobierno; y continúan vinculados con el Estado como miembros activos y vitalicios de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (Ley 68/93).

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, organismo supra ministerial, asesor presidencial y encargado de la coordinación de las políticas económicas y sociales del gobierno está integrado en la actualidad por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Desarrollo, Agricultura, Trabajo, Transporte, el Director de Planeación Nacional y los gerentes del Banco de la República y la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer <sup>1</sup>. Este consejo es, por tanto, de carácter gubernamental, puesto que las decisiones finales las toma el Presidente de la República.

Con la creación de una nueva rama del poder público, de la cual formarán parte los órganos de Investigación y Estadística, Planeación Nacional y el Banco de la República, el Conpes adquirirá un carácter estatal y no meramente gubernativo. En efecto, el Director de Planeación Nacional y el Gerente del Banco de la República, quienes ya forman parte del Conpes, pertenecerán a la nueva rama, lo mismo que el Director de Investigaciones y Estadística. La nueva integración del Conpes asegurará que las políticas económicas y sociales del Estado sean más estables y puedan aplicarse, por tanto, a través de varios períodos gubernamentales en busca de la consolidación del bienestar general.

### **1.3 OBJETIVOS**

---

<sup>1</sup> BALLEEN, Rafael. *Estructura del Estado*. Santafé de Bogotá. Ediciones Doctrina y Ley, 1997, p.149. El Presidente de la República interviene directa o indirectamente en el nombramiento de los funcionarios que forman parte del Conpes.

Los cambios en la estructura del Estado tienen como objetivo, proporcionar estabilidad a las políticas económicas y sociales, investigar con profundidad e independencia los problemas económicos, sociales y de todo orden en el país, para encontrarles la solución más adecuada, asegurar la continuidad de los planes de desarrollo y evitar que los compromisos partidistas interfieran con el cumplimiento de las metas programadas en dichos planes.

Esta nueva organización del Estado permitirá asegurar tres factores cualitativos cruciales para el éxito de los planes de desarrollo de Colombia: la capacidad práctica de la maquinaria administrativa para llevar a cabo los planes, el grado de estabilidad política y, la confianza pública en la voluntad y la habilidad del Estado para cumplir los objetivos establecidos<sup>2</sup>.

Los planes de Estado se relacionan con objetivos de largo plazo como la paz y la democracia, la globalización económica y la educación, para lo cual necesitan de la convicción, del concurso y de la coherencia de varios gobiernos<sup>3</sup>.

## **NUEVA ESTRUCTURA DEL ESTADO**

La organización del Estado<sup>4</sup> en diferentes ramas y órganos del poder público tiene como fin el ejercicio de funciones que garanticen el cumplimiento de los valores, principios, y derechos consignados en la parte dogmática de la Carta Constitucional.

El modelo clásico del Estado no está en capacidad de cumplir con eficiencia las complejas funciones que la era moderna requiere, lo cual ha traído como consecuencia la creación de órganos autónomos e independientes, diferentes a los que integran las tres ramas clásicas, que cumplen funciones distintas a las que a éstas se encomiendan<sup>5</sup>.

El problema surge, precisamente, en lograr una verdadera autonomía e independencia de los nuevos órganos del poder público, especialmente para desligarlos de la transitoriedad de las ramas ejecutiva y legislativa, y para evitar compromisos partidistas durante la elección de sus dignatarios.

---

<sup>2</sup> ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Planning,, National Economic. U.S.A.* William Benton Publisher, 1971, p.1170.

<sup>3</sup> BEJARANO B., Edgar. *La urgencia de un nuevo Estado.* **En:** El Espectador, Santafé de Bogotá, (28/09/97), p.12-B.

<sup>4</sup> MORENO Y., Diego. *Derecho Constitucional Colombiano.* Santafé de Bogotá: Legis Editores S.A.,1997, p.273-276.

<sup>5</sup> Comentarios al título V de la Constitución Nacional sobre la organización del Estado. **En:** *Constitución Política de Colombia.* Santafé de Bogotá. Legis Editores S.A.,1997, p.228.

La nueva organización del Estado comprenderá cuatro ramas del poder público, a saber:

1. **Rama ejecutiva**, dirigida por el Presidente de la República, quien es simultáneamente jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está conformado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamento administrativo. También forman parte de la rama ejecutiva los superintendentes, los gerentes de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado. En el plano local, forman parte de la rama ejecutiva los gobernadores y los alcaldes.
2. **Rama legislativa**, conformada por el Congreso de la República, el cual a su vez está integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. El Congreso tiene asignados básicamente tres grandes competencias: reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.
3. **Rama judicial**, integrada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces.
4. **Rama de desarrollo nacional**, que estará integrada por cinco órganos autónomos e independientes: Investigación y Estadística, Planeación Nacional, Banco de la República, Contraloría General de la República y el Ministerio Público. La conformación de esta nueva rama del poder público asegurará el cumplimiento eficaz de las funciones de planeación y control del Estado, por su independencia de los compromisos partidistas.

Continuará existiendo además como órgano autónomo e independiente, la **Organización Electoral**, conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

Las diferentes ramas y órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines (C.N., ART. 113).

## 1.5 POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES DEL ESTADO

Las políticas sociales y económicas del Estado deben estar dirigidas a generar las condiciones necesarias para el bienestar de todos los ciudadanos. Esta preocupación debe ir más allá de la comodidad material y ocuparse también de valores superiores como la justicia, la igualdad, la libertad y el desarrollo de las cualidades humanas<sup>6</sup>.

Las políticas económicas y sociales deberán ser el producto de una investigación extensa, profunda y sin sesgos, que realizará el órgano de Investigación y Estadística, de todos los aspectos, internos y externos, que inciden en nuestro desarrollo; y de una concertación con los representantes de todos los sectores políticos, económicos, sociales, ecológicos, científicos y culturales. Todo lo anterior permitirá proporcionar la información requerida por las autoridades encargadas de trazar las políticas económicas y sociales para el largo plazo. De la estabilidad de esas políticas dependerá que los inversionistas nacionales e internacionales encuentren atractiva su vinculación a proyectos de interés para el país.

Entre los objetivos más importantes de las políticas estatales están: la corrección del desequilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad razonable de los precios y el equilibrio en la balanza de pagos.

Los criterios principales para fijar prioridades en las políticas sociales son las diferencias en los niveles de vida y en las oportunidades de empleo. Pero una importante área de selección tiene que ver con las tasas de crecimiento del consumo individual privado y el llamado consumo colectivo (educación, salud, servicios públicos domiciliarios, servicios culturales).

### **1.5.1 Consejo Nacional de Política Económica y Social**

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, estará integrado por tres representantes de la rama ejecutiva, tres representantes de Desarrollo Nacional y tres representantes del Consejo Nacional de Planeación. Véase Figura No.1.1

Este consejo tendrá a su cargo trazar las políticas económicas y sociales del Estado, para cumplir con los objetivos de la planificación del desarrollo del país. Entre esas políticas están las siguientes: laboral, social, de crédito, fiscal, monetaria, de inversiones públicas y privadas, de salud, educativa y ambiental entre otras.

---

<sup>6</sup> ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA, 1998. *Ciencia Política: Historia inicial.* 1993-1997 Microsoft Corporation.

El Conpes tendrá también la responsabilidad de seleccionar las estrategias, los programas y los proyectos para el cumplimiento de los planes de desarrollo a nivel nacional, de entre varias alternativas que le presenten los órganos de Investigación y Estadística y, de Planeación Nacional.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL

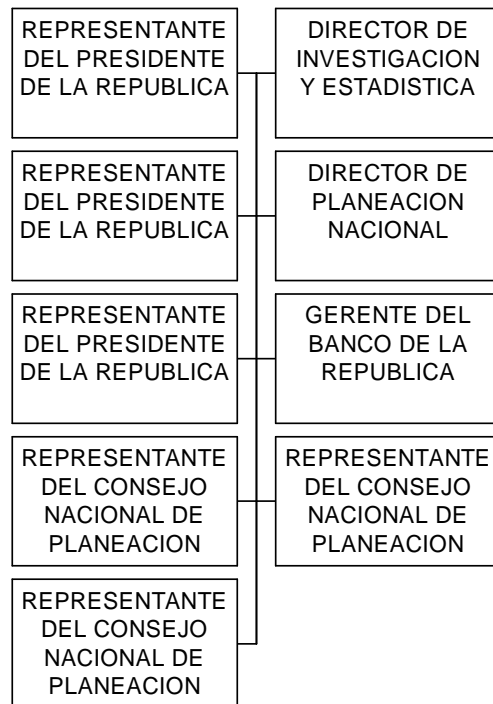


Figura No.1-1

Nueva integración del Consejo de Política Económica y Social

## 1.5.2 Consejos de Desarrollo Territorial

Los consejos de desarrollo territorial estarán integrados por dos representantes de la rama ejecutiva a nivel territorial <sup>7</sup>, dos representantes de *Desarrollo Nacional* y dos representantes del consejo territorial de planeación. (Véase Figura No.1.2).

Los consejos de desarrollo territorial tendrán la responsabilidad de seleccionar las estrategias, los instrumentos, los recursos, los programas y los proyectos para el cumplimiento de los planes de desarrollo, de entre varias alternativas que le presenten los directores de las dependencias de Planeación Nacional e Investigación y Estadística, a nivel territorial.

### CONSEJO DE DESARROLLO TERRITORIAL

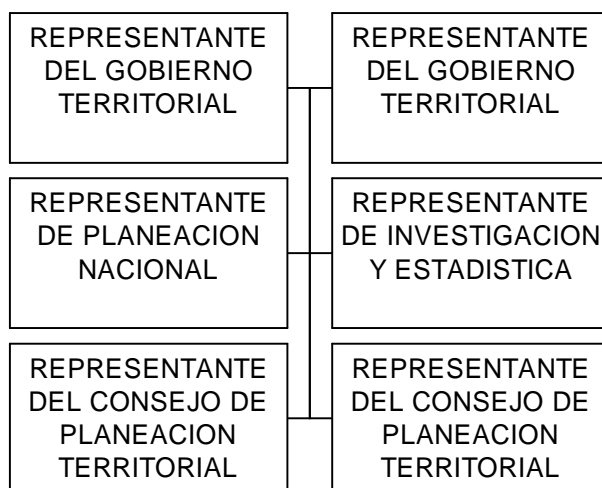


Figura No.1.2

Integración de los consejos territoriales de desarrollo

Los consejos de desarrollo territorial deberán tener en cuenta las políticas económicas y sociales, y las estrategias, establecidas por el Conpes al nivel nacional.

## 1.6 CONFORMACION DE LA RAMA DE DESARROLLO NACIONAL

<sup>7</sup> Son entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas C.N. Art 286.

*Desarrollo Nacional* estará conformado por:

- a. Un Consejo Supremo, integrado por ex presidentes de la República y,
- b. Cinco órganos autónomos: Investigación y Estadística, Planeación Nacional, Contraloría General de la República, Ministerio Público y, Banco de la República.

Los cuatro primeros órganos tendrán dependencias en cada uno de los entes territoriales, para el cumplimiento de sus funciones específicas en forma independiente de las otras ramas del poder público en el nivel local. Las funciones de planeación y control estatal que actualmente cumplen en forma autónoma los entes territoriales, serán asumidos por los órganos respectivos de *Desarrollo Nacional*, la nueva rama del poder público. El objetivo que se persigue con este cambio, es sustraer el ejercicio de dichas funciones de los compromisos partidistas locales, para hacerlas más eficaces, en procura del bienestar de toda la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior, se suprimirán las actuales contralorías y las personerías del orden municipal, distrital y departamental, y se adicionará un nuevo órgano, de extraordinaria importancia para la solución de los problemas de la comunidad, como es la de Investigación y Estadística, pero asignado a la nueva rama del poder público denominada *Desarrollo Nacional*.

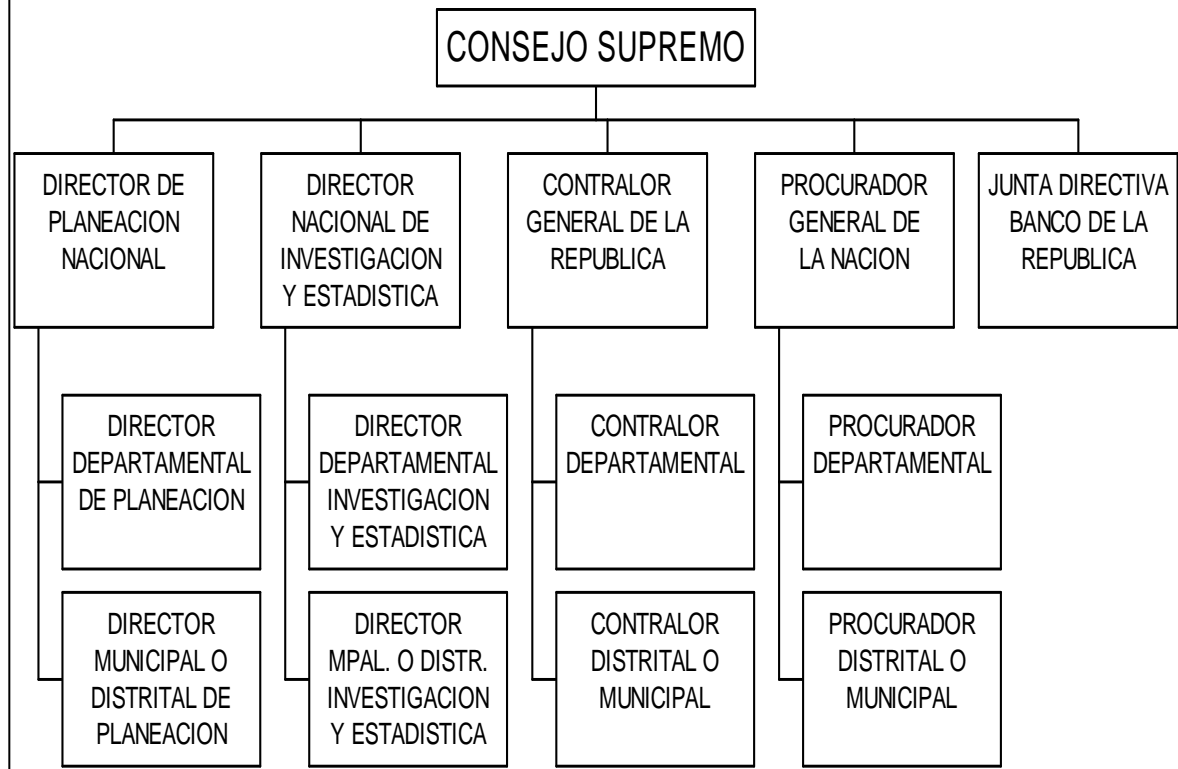
### **1.6.1 Organigrama**

En la Figura No. 1.3 se muestra el organigrama de la cuarta rama del poder público que proponemos.

Figura No. 1.3: Organización general de la nueva rama del poder público



# DESARROLLO NACIONAL



## 1.6.2 Funciones

*Desarrollo Nacional* tendrá a su cargo las siguientes funciones generales:

- Efectuar los estudios de la 'economía del desarrollo' <sup>8</sup> que más conviene a Colombia, buscando una estrecha colaboración entre el sector público, el sector privado y la comunidad como base para el desarrollo a largo plazo, con el objeto de lograr una sociedad más justa y equitativa, asegurando los recursos naturales para las generaciones futuras.
- Determinar con exactitud las necesidades básicas de la población y proponer prioridades y estrategias para satisfacerlas plenamente, en forma concertada con la comunidad.
- Investigar los problemas que afectan a la comunidad y el funcionamiento del Estado, en el ámbito nacional y local, planteando alternativas de solución para cada caso.
- Participar, dentro del Conpes y los consejos de desarrollo territorial, en la definición de las políticas, estrategias y prioridades, respecto de los planes, programas y proyectos del Estado, conforme a criterios de costo/beneficio para la comunidad, o de urgencia social.
- Elaborar, conjuntamente con las dependencias del Ejecutivo en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, los planes de

<sup>8</sup> "...el término 'economía del desarrollo' ha pasado a ser sinónimo del estudio de las soluciones que podrían aplicarse en los países en vías de desarrollo para erradicar la pobreza". ENCICLOPEDIA ENCARTA, 99. *Economía del desarrollo*. Microsoft Corporation.

desarrollo e inversión con el objetivo de satisfacer plenamente las necesidades básicas de la población y de resolver en forma definitiva o disminuir al nivel mínimo posible los problemas del país, en concordancia con los recursos disponibles.

- Asegurar la integración de los planes territoriales con el plan nacional.
- Efectuar el control fiscal, el seguimiento y la evaluación periódica, hasta su terminación, de los planes, programas, proyectos y obras a cargo del Estado, a medida que se ejecutan.
- Mantener estadísticas completas y actualizadas con los resultados de las investigaciones, planes, proyectos y obras a cargo del Estado, utilizando los indicadores adecuados, a todos los niveles de la administración pública.
- Divulgar amplia y oportunamente los planes de desarrollo del Estado, de tal manera que las personas involucradas, tanto en los sectores público como privado, puedan elaborar sus propios planes para adaptarlos al plan estatal.
- Someter con regularidad al escrutinio público los resultados de la gestión del Estado, en relación con los planes, programas, proyectos y obras que se lleven a cabo y, estimular la participación ciudadana en las labores de fiscalización de los funcionarios del Estado.
- Investigar, aplicar sanciones, y denunciar ante la justicia si es el caso, a las autoridades administrativas por su responsabilidad en las irregularidades que se detecten durante el proceso de ejecución de los planes estatales.

### **1.6.3 Consejo Supremo de *Desarrollo Nacional***

Estará integrado por los ex presidentes de la República designados para este fin, por mandato constitucional. Como la Constitución y la Ley no pueden ser retroactivos, este consejo empezará a funcionar en forma transicional con un representante de cada uno de los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. En el segundo período se incorporará al consejo el primer ex presidente que resulte después de aprobada la reforma constitucional. En el tercer período se incorporará al consejo el segundo ex presidente y al iniciarse el cuarto período se incorporará el tercer ex presidente, con el cual terminará el ciclo transicional. Durante el período de transición, el consejo estará conformado así:

#### **Tabla 1-1**

#### **Composición del Consejo Supremo de Desarrollo Nacional, durante la etapa de transición**

<i>Miembros</i>	<i>Carácter</i>
<i>Primer período:</i>	
Un representante de la rama ejecutiva	Transitorio
Un representante de la rama legislativa	Transitorio
Un representante de la rama judicial	Transitorio
<i>Segundo período:</i>	
Primer ex presidente de la República	Vitalicio
Un representante de la rama legislativa	Transitorio
Un representante de la rama judicial	Transitorio
<i>Tercer período:</i>	
Primer ex presidente de la República	Vitalicio
Segundo ex presidente de la República	Vitalicio
Un representante de la rama legislativa	Transitorio
Un representante de la rama judicial	Transitorio
<i>Cuarto período:</i>	
Primer ex presidente de la República	Vitalicio
Segundo ex presidente de la República	Vitalicio
Tercer ex presidente de la República	Vitalicio

Al iniciarse el cuarto período presidencial, a partir de la aprobación de la reforma constitucional que crea la cuarta rama del poder público, se normalizará la composición del Consejo Supremo de *Desarrollo Nacional*, pues se completará el quórum mínimo necesario.

La función fundamental del Consejo Supremo de *Desarrollo Nacional* será el nombramiento o remoción de los directores de los órganos que conforman esta cuarta rama del poder público. Cada año se reunirá obligatoriamente para examinar los informes sobre los resultados de la gestión de los directores y tomar decisiones sobre la remoción o ratificación en el cargo de los mismos, según haya sido su desempeño. Este consejo tendrá una secretaría ejecutiva que lo convocará cuando se presenten novedades dentro del desarrollo de las operaciones de los órganos de *Desarrollo Nacional*, que ameriten su intervención.

#### **1.6.4 Órgano de Investigación y Estadística**

Las funciones de investigación y estadística están íntimamente ligadas entre sí, pues es con base en la investigación como se obtienen los datos que dan lugar a las estadísticas. A su vez, los datos estadísticos son un aporte insustituible para la creación de las teorías e hipótesis, y su posterior comprobación.

Desde 1922, cuando fue traída a Colombia la misión Kemmerer para asesorar al gobierno en materias fiscal, administrativa y financiera<sup>9</sup>, han llegado muchas misiones extranjeras para realizar estudios socioeconómicos. Los bancos internacionales exigen estos estudios para conceder empréstitos a nuestro país, imponiendo de paso el modelo de desarrollo y ciertas condiciones que favorecen el comercio y los intereses económicos de los inversionistas extranjeros. Ahora se trata, pues, de conformar un órgano nacional capaz de realizar y mantener actualizados los estudios socioeconómicos y sobre todo de analizar y adaptar las nuevas teorías a nuestras particulares características socioeconómicas.

La función de investigación debe ser permanente, pues la información obtenida requiere continuidad para ser acumulada en forma coherente. Esta información debe corresponder a la realidad del país, evitando su manipulación con fines políticos partidistas.

El órgano de Investigación y Estadística tendrá todos los recursos humanos, físicos y financieros indispensables para adelantar los estudios que sirvan de base para tomar decisiones en materia política, económica, social, administrativa y en general de todos los campos en que el Estado deba intervenir para lograr el bienestar de la sociedad. Estas investigaciones serán realizadas a petición de las autoridades administrativas y en general de las ramas y órganos del poder público que los requieran, al nivel nacional o territorial. También lo podrá hacer a petición de los sectores representados en los consejos de planeación nacional o territoriales.

El órgano de Investigación y Estadística tendrá a su cargo la determinación de la magnitud y características de las necesidades de la población, y de la cantidad, calificación y procedencia de los recursos: fuerza de trabajo, medios físicos, tecnológicos y financieros, que dispone el país en sus niveles nacional y territorial, para la ejecución de los planes de desarrollo, distribuidos adecuadamente en el tiempo y en el espacio.

En la determinación de las alternativas de solución a los problemas de la comunidad y sobre todo en la fijación de la prioridad de los mismos, deberá existir una participación estrecha de la comunidad afectada. El órgano de Investigación y Estadística será, pues, un interlocutor del Estado con la comunidad, permanente y altamente calificado, a través de los miembros de los consejos territoriales de planeación<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> SAAVEDRA G. Ruth, CASTRO Z. Luis E., RESTREPO Q. Olga, ROJAS R. Alberto. *Planificación del Desarrollo*. Santafé de Bogotá. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1999, p.91.

<sup>10</sup> Los miembros de los consejos territoriales de planeación son los voceros de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios (Ley 152/94, art. 34).

El órgano de Investigación y Estadística deberá concertar con los actores participantes en el proceso de cambio, un sistema de variables e indicadores que les permita visualizar la situación actual y los efectos o resultados de las acciones que se realicen para obtener los objetivos esperados.

El director nacional del órgano de Investigación y Estadística será de libre nombramiento y remoción, por el Consejo Supremo de Desarrollo Nacional.

El director nacional de Investigación y Estadística nombrará los directores de investigación y estadística al nivel territorial, previo concurso de méritos, y les fijará sus funciones.

#### 1.6.5 Órgano de Planeación Nacional

La función fundamental del órgano de Planeación Nacional será la elaboración de los planes, programas y/ o proyectos, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. Para la ejecución de esta labor tendrá dependencias en todos los municipios, distritos y capitales de departamento.

Los planes de desarrollo no serán gubernamentales, puesto que las políticas económicas y sociales del Estado serán definidas por el Conpes y no por el Presidente de la República.

El órgano de Planeación Nacional tendrá en cuenta las directrices del Conpes para seleccionar las estrategias, los programas y los proyectos que formarán parte de los planes de desarrollo a nivel nacional. Las oficinas municipales, distritales y departamentales de Planeación Nacional, tendrán en cuenta las decisiones de los consejos de desarrollo territorial respecto de las estrategias, programas y proyectos que deben incluir en los planes de desarrollo de los municipios, distritos y departamentos.

Para la elaboración de los planes, el órgano de Planeación Nacional utilizará la información obtenida en la primera fase de la planificación, que es la investigación y el diagnóstico llevados a cabo por el órgano de Investigación y Estadística, y las políticas trazadas por el Conpes.

El órgano de Planeación Nacional determinará todas las acciones que se requieren para que el proceso de planificación logre los objetivos propuestos. Para esto debe prever la cobertura, el tiempo posible, los recursos necesarios y el financiamiento.

La aplicación de la misma metodología de planificación a través de todo el país permitirá integrar los planes de desarrollo de los municipios con los de los departamentos, y de éstos con el Plan Nacional de Desarrollo, asegurando así el cumplimiento del principio de la unidad.

El Conpes evaluará la validez de la propuesta presentada por el órgano de Planeación Nacional en relación con las acciones conducentes al logro de los objetivos, las metas, las políticas y las estrategias previstas, como también la efectividad de los instrumentos y los recursos programados en el tiempo y en el espacio. Esta misma función será llevada a cabo, en lo pertinente, por los consejos de desarrollo territorial en los municipios y en los departamentos.

El director del órgano de Planeación Nacional será de libre nombramiento y remoción, por el Consejo Supremo de Desarrollo Nacional.

El director de Planeación Nacional nombrará los directores de planeación al nivel territorial, previo concurso, y les fijará sus funciones.

#### **1.6.6 Contraloría General de la República**

Según el art.267 de la Constitución Nacional:

*El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.*

*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.*

Como puede apreciarse por el extracto del artículo anterior de la Constitución Nacional, solamente se requiere remover las causas por las cuales la Contraloría General de la República es ineficaz en el desempeño de sus funciones, para lograr el control de la corrupción en el manejo de los fondos públicos y para atacar la falta de eficiencia de las autoridades en el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo.

#### ***Debilidades del control fiscal***

1. En los municipios, que son la unidad administrativa básica del Estado, ni la Contraloría General de la República, ni la Procuraduría General de la Nación ejercen directamente su función. Los personeros y los contralores municipales son elegidos por el Concejo municipal y por tanto mantienen compromisos partidistas con sus miembros y, en general, con el poder político y económico local. La comunidad está desamparada para la defensa de sus intereses. Los principios éticos y morales no se aplican mejor porque los funcionarios encargados de controlarlos sean nombrados localmente; por el contrario, los intereses partidistas y económicos locales conspiran para que no se apliquen en la administración pública de los municipios. Y, si el Estado es ineficiente y corrupto en el municipio, esto se refleja necesariamente en todo el país.
2. El control fiscal es ejercido en forma posterior y selectiva. Esto quiere decir que puede pasar mucho tiempo para la detección de cualquier anomalía, muchas de las cuales por el hecho de ser selectivas nunca serán detectadas. Por otra parte, se pierde el interés en revisar un cúmulo de documentos sobre algo que ha perdido actualidad, donde las pruebas conexas son difíciles de encontrar, y donde los responsables ya no serán funcionarios de la administración pública y estarán fuera del país.
3. Los funcionarios de la Contraloría tienen una rotación muy alta, que no les permite acumular experiencias para mejorar las rutinas de control.
4. Los candidatos a contralores no pueden ni deben hacer campaña, ni ofrecimientos, ni promesas de prebendas a quienes los escojan. Mientras el administrado sea quien elija a su propio inspector, no podemos esperar resultados efectivos en la lucha contra la corrupción<sup>11</sup>.
5. El nombramiento del personal subalterno de la Contraloría, tiene origen en compromisos de tipo partidista, por lo cual la idoneidad no es el requisito más importante.

Para remediar las anteriores debilidades del control fiscal, se propone:

El Contralor General de la República cumplirá las funciones que realiza en la actualidad (C.N., artículos 119 y 267), pero será de libre nombramiento y remoción por el Consejo Supremo de *Desarrollo Nacional*. De esta manera se logrará su independencia de los intereses partidistas y se condicionará su permanencia en el cargo a los resultados en su desempeño.

---

<sup>11</sup> LOPEZ DIAZ, Ligia. *El claroscuro de los contralores*. En: El Espectador, Colombia, (14/12/97), p.5B

Los contralores delegados en el orden territorial serán nombrados por el Contralor General de la República.

Los actuales contralores departamentales, distritales y municipales, nombrados por sus respectivas asambleas o concejos, serán abolidos y reemplazados por delegados de la Contraloría General de la República. Con estos cambios se pretende dar continuidad y uniformidad a la función de control fiscal y de evaluación de resultados de la gestión pública, como lo ordena la Constitución; aprovechar la experiencia de los funcionarios y, desligarlos de los compromisos partidistas al nivel local o regional.

### **1.6.7 Ministerio Público**

El Ministerio Público es ejercido en la actualidad por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los procuradores delegados y los agentes del ministerio público ante las autoridades jurisdiccionales, y por los personeros municipales. Al Ministerio Público corresponde la guarda y protección de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (C.N., art.118 ).

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tiene atribuciones de policía judicial y puede interponer las acciones que considere necesarias.

Según el art. 277 de la Constitución Nacional:

*El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes tendrá las siguientes funciones:*

*.....6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.*

Según el art.278 de la Constitución Nacional:

*El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:*

- 1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en*



*la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.*

Como se puede apreciar por el extracto de los artículos anteriores de la Constitución Nacional, solamente se requiere remover las causas que impiden que la Procuraduría General de la Nación pueda desempeñar eficazmente sus funciones de control disciplinario sobre las autoridades, para que cumplan y hagan cumplir la Constitución y la ley.

### ***Debilidades del control disciplinario***

El clientelismo partidista obliga a los directores de las entidades públicas a mantener en los puestos a funcionarios incompetentes. Sin embargo, son los superiores jerárquicos quienes tienen la obligación de controlar internamente el comportamiento de sus subalternos, imponiéndoles las sanciones a que haya lugar, previo el proceso disciplinario. De esta manera, para evitar su desgaste, la Procuraduría solamente deberá estar atenta al comportamiento de los directores de las ramas y órganos del poder público, haciéndolos responsables de negligencia cuando no actúen debidamente en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tengan conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

La impunidad por actos de corrupción induce a otros a cometer los mismos delitos, con lo cual se crea una cultura tal que quien no aprovecha los puestos públicos para enriquecerse es considerado casi un retrasado mental.

El gran volumen de delitos de todo orden que se cometen, hacen que muchos de ellos pasen desapercibidos por las autoridades, creando en la mente de los ciudadanos la desesperanza y la incredulidad en que algún día las cosas puedan cambiar.

Todo lo anterior indica que el problema no radica en el ciudadano sino en la forma como el Estado aplica la Constitución y la ley.

### **Debilidades del control de la sociedad**

El pueblo o ciudadanía ejerce control sobre las distintas ramas y órganos del poder público mediante dos mecanismos: en primer lugar, vigilando la gestión pública en los distintos niveles administrativos tanto en el proceso

de desarrollo como en sus resultados (C.N., art. 270); y en segundo lugar, mediante la participación (C.N., arts.103-106).

Básicamente, el control de la sociedad falla por incredulidad hacia las autoridades. La gente no denuncia las anomalías que detecta porque cree perder su tiempo o por el temor a represalias. Por otra parte, existe un desconocimiento muy grande entre la mayoría de la población sobre los mecanismos legales que hoy tiene a su disposición para hacer valer sus derechos.

Para remediar las debilidades antes mencionadas en el control disciplinario de quienes desempeñen funciones públicas, se propone:

El Procurador General de la Nación cumplirá las funciones que realiza en la actualidad, pero será de libre nombramiento y remoción por el Consejo Supremo de *Desarrollo Nacional*. De esta manera se logrará su independencia de los intereses partidistas y se condicionará su permanencia en el cargo a los resultados en su desempeño.

El Procurador General de la Nación nombrará procuradores al nivel municipal, distrital y departamental, a quienes delegará las funciones que a él le corresponden al nivel nacional.

Los procuradores municipales reemplazarán en sus funciones a los personeros municipales. Con estos cambios se pretende dar permanencia a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, para aprovechar su experiencia en el mejoramiento del ejercicio de sus funciones; unificar los procedimientos y, sobre todo, desligarlos de los compromisos partidistas al nivel local.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación deberá establecer una campaña de información intensa para la ciudadanía a fin de hacerle conocer sus derechos y sus obligaciones respecto al control que puede y debe ejercer sobre los servidores públicos para que éstos cumplan estrictamente con sus deberes.

### **1.6.8 Banco de la República**

El Banco de la República es un órgano estatal con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Son funciones del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir moneda legal; administrar las reservas

internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas estas funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general (C.N., Art. 371).

Según el artículo 372 de la Constitución Nacional la Junta Directiva del Banco de la República tendrá a su cargo las funciones del banco, y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá; el gerente del banco, elegido por la junta directiva y, los otros cinco miembros, de dedicación exclusiva, son nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años.

Como se puede apreciar, todos los miembros de la junta directiva del Banco de la República proceden para su nombramiento de una decisión presidencial, por lo cual reflejarán políticas gubernamentales.

Para que los miembros de la junta directiva del Banco de la República representen exclusivamente el interés de la Nación, como reza la Constitución, proponemos que cinco (5) de ellos sean de libre nombramiento y remoción por el Consejo Supremo de *Desarrollo Nacional*, y uno (1) por el Presidente de la República; el gerente sería nombrado por la junta directiva.

La Junta Directiva del Banco de la República deberá tener en cuenta los lineamientos generales de la política económica y social trazados por el Conpes, al establecer las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, así como las funciones relacionadas con el sistema financiero.

### **1.6.9 Selección y nombramiento de los funcionarios de *Desarrollo Nacional***

Todos los funcionarios del nivel directivo de *Desarrollo Nacional* serán seleccionados mediante concurso de méritos para asegurar la más alta calificación profesional y ética. Los funcionarios, por tanto, permanecerán en sus cargos en virtud de los resultados de su gestión y no por el respaldo de un partido político.

## **1.7 ORGANIZACIÓN DEL ESTADO EN EL MUNICIPIO**

El municipio es la entidad fundamental de la división política y administrativa de la Nación. El Estado es la organización del poder público.

Si el Estado funciona bien en el municipio, funcionará bien en todo el territorio nacional.

De acuerdo con nuestra propuesta, el Estado quedará representado en el municipio así:

**Alcalde:** Jefe de la administración local y representante legal del municipio, elegido popularmente para períodos de cuatro años, no reelegible para el período siguiente, cuyas funciones están expresamente fijadas por la Constitución Nacional, según el artículo 315, y por el artículo 91 de la Ley 136/94.

**Concejo municipal:** Corporación administrativa elegida popularmente para períodos de tres años, encargada de tomar las decisiones sobre los asuntos que le sean presentados por el Alcalde, para la buena marcha del municipio. Sus atribuciones están fijadas por la Constitución Nacional, según el artículo 313, y por el artículo 32 de la Ley 136/94.

**Administración de justicia:** Está representada por los jueces y fiscales al nivel local. (C. N., título VIII, capítulos 1,5,6).

**Desarrollo Nacional:** Rama del poder público representada por un delegado de Planeación Nacional, un delegado de Investigación y Estadística, un delegado de la Contraloría General de la República y, un delegado de la Procuraduría General de la Nación.

Esta última rama tendrá las siguientes funciones principales al nivel municipal:

- a. Investigar y evaluar la magnitud y la naturaleza de las necesidades de la comunidad respecto a vivienda, servicios públicos, educación, salud, empleo, producción agropecuaria, vías de comunicación, seguridad, recreación y otras, que sirvan como base para la elaboración de los planes de desarrollo.
- b. Elaborar el plan único de desarrollo municipal y de inversiones a largo plazo, en asocio con las entidades de la rama ejecutiva, y en concertación con los sectores organizados de la comunidad representados en el Consejo de Planeación Municipal. En la elaboración del plan se tendrán en cuenta las políticas sociales y económicas trazadas por el Conpes, a nivel nacional, y las prioridades y estrategias definidas por el consejo de desarrollo territorial.
- c. Crear un banco municipal de programas y proyectos.
- d. Asesorar a las dependencias administrativas del municipio en la elaboración del plan de acción y el presupuesto anual.

- e. Ejercer el control fiscal sobre las cuentas del municipio y el control sobre los resultados de la gestión de las autoridades administrativas municipales y, en especial, del cumplimiento de los programas y proyectos que se lleven a cabo.
- f. Analizar los informes mensuales de las entidades y dependencias administrativas del municipio, para evaluar y hacer seguimiento a los programas y proyectos que se ejecutan, y elaborar un informe estadístico consolidado, con los indicadores apropiados, que muestre el estado de cumplimiento.
- g. Elaborar boletines de información para los medios de comunicación sobre el avance de los planes de desarrollo, con destino a la comunidad.

El procurador municipal asumirá todas las funciones que hoy ejerce el personero municipal (L. 136/94, art. 168,178,179) y las demás que le delegue la Procuraduría General de la Nación. Su principal función es controlar que las autoridades del Estado cumplan y hagan cumplir cabalmente la Constitución y las leyes de la República.

El contralor municipal, nombrado por el Contralor General de la República, asumirá todas las funciones que hoy ejerce el contralor municipal, nombrado por el Concejo municipal, y las demás funciones que le sean asignadas.

El esquema anterior de organización y funciones se aplicará en lo pertinente a las demás entidades del orden territorial.

## **1.8 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**

La Constitución dispone (C.N. Art. 339) que habrá un plan nacional de desarrollo que se compone de dos partes. La general, que señala los objetivos nacionales de largo plazo y las prioridades estatales de mediano plazo, así como las orientaciones generales de la política económica, social y ambiental; y la del plan de inversiones que debe contener los presupuestos de los programas y los proyectos de inversión pública, y la especificación de los recursos correspondientes.

La elaboración preliminar de un plan requiere atraer a los representantes del sector privado, tanto empleadores como trabajadores, al interior del proceso de planeación. En este caso, se espera que los representantes del sector privado comprometan a sus organizaciones a colaborar en el cumplimiento de las decisiones adoptadas.

En los países donde existe un plan a mediano plazo, el planeamiento y la política de ingresos tienden a estar ligados. Es probable que la participación en la elaboración del plan haga más fácil que los empleadores y los sindicalistas perciban la necesidad de tal política y acepten la disciplina que ella exige.

Es necesario, en cualquier evento, mantener el plan tan flexible como sea posible en vista de la inevitable incertidumbre que rodea los futuros sucesos. Si no es posible alcanzar ciertos objetivos del plan a mediano plazo puede ser necesario revisar algunas de las metas. Lo normal es efectuar una revisión cada año hasta el final del período del plan, el cual se mantiene así con una duración fija.

En el campo de la política regional es donde los gobiernos intervienen más activamente para influir en las decisiones del sector privado de la economía. Existe una costumbre extendida de dar incentivos de rebaja de impuestos y préstamos de fondos públicos para estimular a las firmas privadas a que se ensanchen en regiones menos desarrolladas. Adicionalmente, los gobiernos tratan de estimular el crecimiento en las áreas menos desarrolladas mejorando los medios de transporte, la vivienda, y la infraestructura urbana.

El plan de desarrollo intenta promover el desarrollo económico de cuatro maneras principales: (a) Evaluando el estado actual de la economía y suministrando información sobre ella; (b) aumentando la tasa global de la inversión; (c) llevando a cabo tipos especiales de inversión diseñados para romper los cuellos de botella de la producción en sectores importantes de la economía; (d) tratando de mejorar la coordinación entre los diferentes sectores de la economía.<sup>12</sup>

En la mayoría de los países en desarrollo, la información sobre la economía es escasa, y la planeación ha suministrado el impulso para obtener y analizar los datos necesarios para proporcionar una mejor comprensión de cómo funciona la economía. Con el fin de mejorar la coordinación es necesario difundir información económica confiable que indique el curso futuro de las intenciones y de las actividades económicas del Estado de tal manera que las personas interesadas, tanto en los sectores público como privado, puedan elaborar sus propios planes para adaptarse a los planes del

---

<sup>12</sup> ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Planning, National Economic*. U.S.A: Encyclopaedia Britannica Inc. William Benton Publisher, 1971, p.1169.

Estado. De hecho esto puede considerarse como el propósito principal de la publicación de los planes de desarrollo.

El plan debe ser formulado más como un conjunto integrado y sistemático de programas de inversión pública. Para lograr esto, es necesario principiar por elaborar un cálculo cuidadoso del valor total y de la programación de los recursos financieros que el Estado espera recibir, durante el período del plan, por concepto de impuestos, de préstamos locales, y de préstamos y ayuda externa.

Los planes de desarrollo, aunque hayan sido elaborados cuidadosamente en el papel, muy raras veces vencen el primer y más obvio obstáculo: como equiparar la cantidad total de los recursos que se requieren para cumplir las metas de la tasa de desarrollo económico establecidas por el plan, contra la disponibilidad total de los recursos para inversión. La planeación realista debe comenzar a partir de los recursos disponibles para encontrar la máxima tasa de desarrollo económico que es posible obtener con esos recursos.

Los problemas que surgen para llevar a cabo un programa de inversión pública integrada sirven para enfatizar el papel crucial del presupuesto anual en los planes de desarrollo. Es a través de la disciplina del control presupuestario anual como un plan de desarrollo a mediano plazo se puede mantener cercano a su curso conforme a lo planeado originalmente.

La principal debilidad de los planes de desarrollo económico cuantitativos y formales es que distraen la atención de varios factores cualitativos tales como la capacidad práctica de la maquinaria administrativa para llevar a cabo el plan, el grado de estabilidad política y la confianza pública en la voluntad y la habilidad del Estado para cumplir los objetivos establecidos, que son cruciales para el éxito práctico de la planeación. Los países en desarrollo que no disponen de estos factores cruciales han tenido mejores resultados haciendo mayor uso de controles indirectos a través del mecanismo del mercado y concentrando su atención en el rompimiento de los cuellos de botella, particularmente en la expansión de la producción agrícola y en las industrias de exportación<sup>13</sup>.

La tabla 1.2 muestra los diferentes planes gubernamentales que ha tenido Colombia desde 1950:

En esta obra se plantea la necesidad de disponer de un solo plan integral de desarrollo para el largo plazo, con ajustes anuales, según cambien las

---

<sup>13</sup> ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. *Planning., National Economic. U.S.A:* Encyclopaedia Britannica Inc. William Benton Publisher, 1971, p.1170.

condiciones internas y externas del país que inciden en su ejecución. Esto tiene sentido, pues la continuidad en la ejecución de los programas y proyectos mejora notablemente la eficiencia en la utilización de los recursos

**Tabla 1-2. Planes de desarrollo de Colombia**

<i>Nombre del plan</i>	<i>Presidente</i>	<i>Período</i>
- Bases de un programa de fomento para Colombia, 1950 - Informe final del Comité de Desarrollo Económico, 1951	Laureano Gómez	1950-1953
- Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1960-70 - Operación Colombia, 1961	Alberto Lleras C.	1958-1962
- Planes y Programas de Desarrollo, 1969-72 - Hacia el pleno empleo, 1970 - Plan de desarrollo económico y social, 1970-73	Carlos Lleras R.	1966-1970
Las Cuatro Estrategias, 1972-76	Misael Pastrana B.	1970-1974
Para Cerrar la Brecha, 1975-78	Alfonso López M.	1974-1978
Plan de Integración Nacional, PIN, 1979-82	Julio César Turbay	1978-1982
Cambio con Equidad	Belisario Betancur	1982-1986
Economía Social	Virgilio Barco V.	1986-1990
La Revolución Pacífica	César Gaviria T.	1990-1994
El Salto Social	Ernesto Samper P.	1994-1998

Fuente: Esta tabla ha sido creada con información obtenida de publicaciones del DNP.



Cada gobierno tendrá, por tanto, la obligación legal de ejecutar durante su período administrativo la parte del plan que le corresponde. Los gobiernos competirán más bien en eficacia y productividad durante la ejecución de un mismo plan nacional de desarrollo, y podrán obtener así mayor credibilidad ante sus electores que con la antigua práctica.

En la elaboración del plan nacional de desarrollo económico y social, a largo plazo, intervendrán representantes de las entidades territoriales, los sectores económicos, sociales, educativos y culturales, ecológico, comunitario, indígenas y minorías étnicas, las mujeres, y demás fuerzas representativas de la Nación, con el objetivo de satisfacer plenamente las necesidades de la población y, resolver de manera definitiva o reducir al nivel mínimo posible los graves problemas que hoy afronta la República. Este plan seguirá los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control establecidos por la ley 152 de 1994, con las modificaciones propuestas en la segunda parte de este trabajo.

Todos los presidentes de la República, gobernadores y alcaldes tendrán la obligación constitucional de cumplir, dentro de su período, las metas que les corresponda dentro de la programación de ese plan general.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social es el inspirador de los lineamientos generales del plan nacional de desarrollo. El órgano de Planeación Nacional coordinará las labores requeridas para la formulación del plan de desarrollo con los ministerios, las entidades territoriales y con el Consejo Superior de la Judicatura.

## **1.9 PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL**

La ley 152 de 1994 estableció los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces (L. 152/94 Art.31).

Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo para garantizar su coherencia (L.152/94 Art.32).

Los consejos de desarrollo departamental, distrital, municipal y demás entidades territoriales tendrán la iniciativa en la definición de la prioridad de los planes, programas y proyectos correspondientes.

El órgano de Planeación Nacional coordinará con las autoridades administrativas en el orden territorial, la elaboración de los planes de desarrollo a largo plazo, con el fin de satisfacer plenamente las necesidades de la población y de solucionar en forma definitiva o reducir al mínimo nivel posible los problemas de la comunidad; coordinará todos los planes, los integrará, y cuidará que durante su elaboración se tengan en cuenta las políticas socioeconómicas establecidas por el Conpes y, las prioridades en los programas y proyectos que definan los consejos territoriales de desarrollo.

Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y de proyectos.

#### *Clasificación de los planes de desarrollo*

En general, los planes de desarrollo comprenden tres etapas:

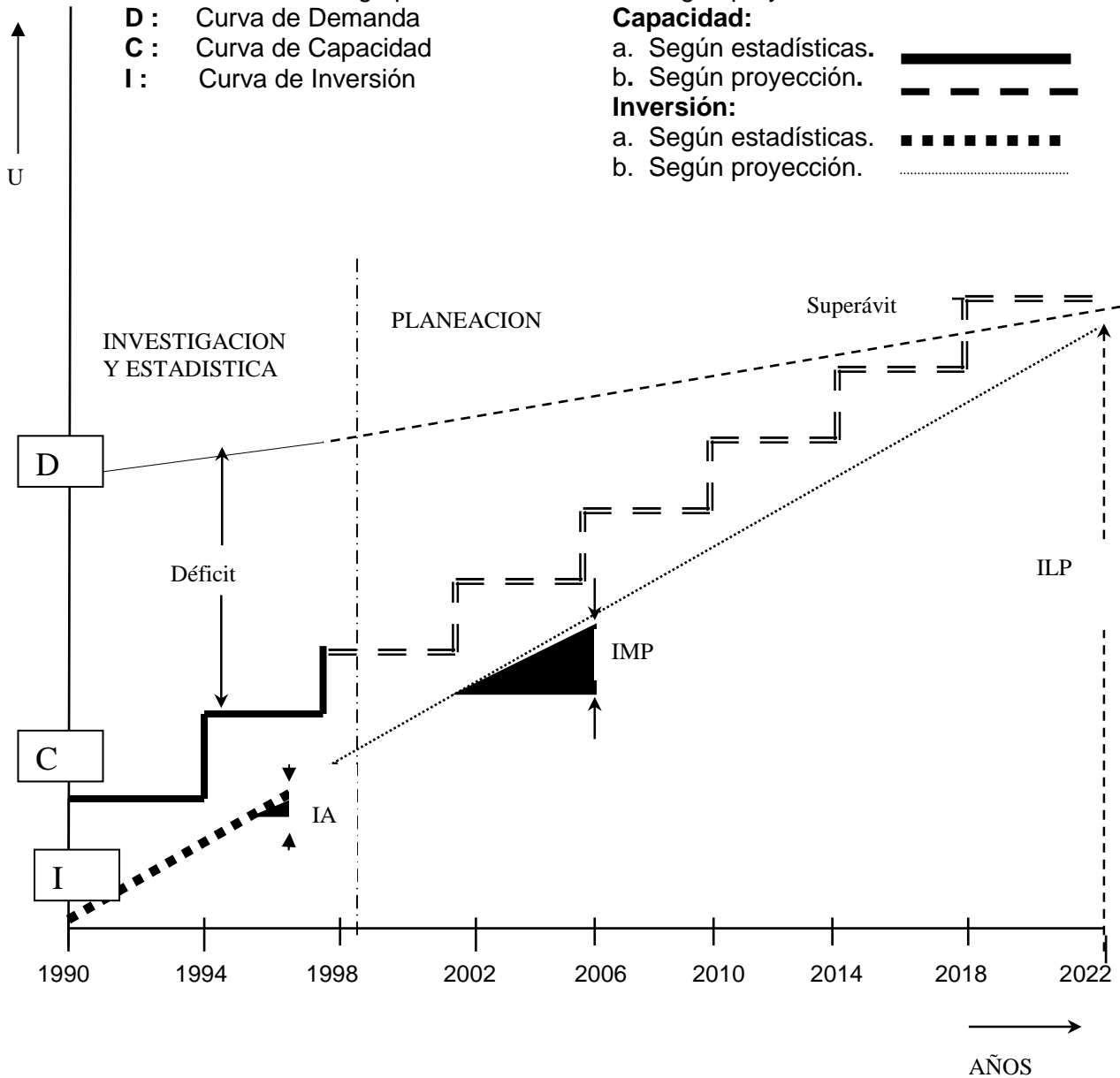
- A. El largo plazo, que corresponde al tiempo requerido para satisfacer plenamente las necesidades de un servicio público, o resolver en forma definitiva un problema social o reducirlo al nivel mínimo posible.
- B. El mediano plazo, que corresponde al tiempo requerido para el estudio, diseño y ejecución de un programa o proyecto perteneciente a un plan determinado.

**ABREVIATURAS:**

**IA:** Inversión Anual.  
**IMP:** Inversión a mediano plazo  
**ILP:** Inversión a largo plazo  
**D :** Curva de Demanda  
**C :** Curva de Capacidad  
**I :** Curva de Inversión

**SIMBOLOGÍA**

**Demanda:**  
 a. Según Estadísticas —————  
 b. Según proyección - - - - -  
**Capacidad:**  
 a. Según estadísticas. —————  
 b. Según proyección. - - - - -  
**Inversión:**  
 a. Según estadísticas. ■■■■■  
 b. Según proyección. ······



**Figura 1-4: Curvas de demanda, capacidad e inversión para un plan de desarrollo**

C. El corto plazo, que corresponde a la parte de un programa o proyecto que se realiza mediante la disponibilidad presupuestaria durante un período de gobierno.

Los planes de desarrollo serán revisados cada año para hacerles los ajustes del caso, según cambien las condiciones de desarrollo del país.

### *Curvas de demanda, capacidad e inversión*

La demanda, en cualquier plan para satisfacer un servicio, crece constantemente. Si se destinara una cantidad progresiva de inversión anual para aumentar la capacidad de este servicio, con una tasa de incremento mayor que la demanda del mismo, al cabo de  $n$  años se podría conseguir un superávit en la capacidad para atender dicho servicio. Este es el propósito de la planeación.

En la figura No. 1-4 se ilustra gráficamente el planteamiento anterior.

Tomemos, como ejemplo, un plan para erradicar el analfabetismo en Colombia. Los pasos a seguir serían los siguientes:

1°. Investigar las necesidades de alfabetización de toda la población en cada municipio.

2°. Investigar la capacidad actual de cada municipio para la alfabetización.

3°. Determinar el costo total de la alfabetización por alumno/año.

4°. Los tres puntos anteriores nos permiten disponer de los datos estadísticos indispensables para: (a) medir el déficit actual, (b) relacionar el déficit con la población, (c) proyectar las necesidades en el largo plazo, y (d) proyectar la inversión requerida en el largo plazo para satisfacer la demanda hasta obtener un superávit en la capacidad del servicio.

5°. Coordinar a nivel departamental y nacional los planes municipales, para adaptarlos al Plan Nacional de Desarrollo

Este procedimiento es válido para cualquier otro plan.

## **1.10 REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEYES ESPECIALES**

Para que los planteamientos de esta propuesta puedan hacerse efectivos se requiere de una reforma constitucional y de una legislación especial.

La reforma constitucional es necesaria para la creación de la nueva rama del poder público y la reorganización institucional.

Son necesarias leyes especiales para reglamentar los mecanismos electorales, la financiación de las campañas políticas partidistas, la cultura ciudadana, la capacitación de los servidores públicos, los informes sobre las actividades de todas las dependencias oficiales y la información sobre los planes y proyectos a la ciudadanía.

### **1.10.1 Ley sobre mecanismos electorales**

#### *Las organizaciones políticas partidistas*

Los partidos y movimientos políticos deberán funcionar alrededor de ciertos principios fundamentales, tendencias socioeconómicas, estilos de gobierno, y programas específicos, con los cuales están de acuerdo la mayoría de sus afiliados.

#### *Las elecciones*

Los candidatos a las corporaciones públicas y a los cargos de elección popular deberán ser presentados a la opinión pública por los partidos o movimientos que estén legalmente inscritos y para ello estarán en la obligación de editar las hojas de vida de los candidatos en formato especial y darlas a conocer a los electores a través de los medios de comunicación como parte de su campaña política partidista.

El Estado deberá reglamentar la obligación de los medios de comunicación para que abran un espacio limitado a fin de dar oportunidad de publicidad a todos los partidos o movimientos, por igual. El costo de esta publicidad será cubierto por el Estado con cargo a los aportes a que tienen derecho los partidos o movimientos políticos. Deberá prohibirse hacer publicidad política pagada, en los medios de comunicación, por fuera de estos espacios.

Ningún candidato a corporaciones públicas o a cargos de elección popular deberá comprometerse, durante su campaña, en solucionar problemas de la

comunidad que no hayan sido previamente estudiados por Desarrollo Nacional, al nivel correspondiente. En cambio, puede comprometerse a gestionar la elaboración del estudio o proyecto correspondiente que pasará al Banco de Programas y Proyectos. Será el Conpes o los consejos de desarrollo territorial quienes decidirán sobre el orden de prioridad que se le asigne al programa o proyecto para su ejecución. La infracción a esta norma se constituirá en delito de estafa a la comunidad afectada.

### *Financiación de las campañas políticas partidistas*

El Estado colaborará en la financiación de los costos de las campañas políticas partidistas, como lo establece la ley, de acuerdo con los resultados de las elecciones.

Para racionalizar el número de partidos y movimientos políticos se deberá reglamentar un mínimo de votos en cada elección a la que presenten candidatos. Por encima del límite mínimo, las organizaciones políticas partidistas tendrán derecho a recibir un aporte del Estado para cubrir los costos de las campañas, pero por debajo de ese límite la organización política partidista se hará acreedora a una multa cuyo pago se garantizará por medio de una fianza a favor del Estado.

Así, las autoridades administrativas elegidas por el voto popular no tendrán compromisos con los dueños del poder económico particular. Por el mismo motivo, la clase política no tendrá la urgencia que hoy tiene de sustraer del erario público los recursos que requiere para mantenerse en el poder.

## **1.10.2 Leyes relacionadas con la cultura ciudadana**

### *La educación cívica*

El Estado deberá elaborar un plan de enseñanza con énfasis en el conocimiento de los deberes cívicos, que inspire en los niños el amor a la patria y a las leyes, lo que Montesquieu denomina la virtud política 14. Esta educación debe iniciarse con los niños, en el hogar, y prolongarse a través de sus estudios primarios, secundarios y universitarios.

La disciplina social implica persuadir, presionar y formar a los ciudadanos para que cumplan la ley, respeten al otro, desarrollen la solidaridad y practiquen la austeridad. Esto se logra a través de reformas estructurales del Estado, como la que se propone aquí, que fortalezcan los órganos de

---

MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, barón de la Bede y de. *Del espíritu de las leyes*. Santafé de Bogotá: Ediciones Universales. 1989.

control, y de un plan educativo a largo plazo que involucre a la familia y le dé continuidad a las políticas estatales.

### *Capacitación de los servidores públicos*

El Estado deberá elaborar programas de estudio para la carrera de Administración Pública al nivel técnico y profesional, que prepare en forma teórica y práctica a los interesados en desempeñar funciones públicas tanto administrativas como legislativas, y haga hincapié en la honestidad, en el respeto por los derechos de los ciudadanos, y en la necesidad de aplicar la excelencia en el trabajo.

El Estado deberá establecer un escalafón para los funcionarios públicos de todas las dependencias oficiales y para los miembros de las corporaciones de elección popular, para estimular económicamente a quienes hayan hecho su especialización en la carrera de Administración Pública.

El Estado deberá organizar los medios y facilidades que se requieran para que los interesados puedan cursar la carrera intermedia o profesional de Administrador Público, en forma gratuita, concediendo becas para los residentes en lugares donde no existan facilidades para estudiar esta carrera.

El Estado dará prelación para el nombramiento en cargos públicos a quienes se hayan graduado como Administradores Públicos al nivel medio o profesional según lo requerido. También recomendará a los partidos o movimientos políticos incluir, dentro de sus listas de aspirantes a miembros de las corporaciones públicas, a quienes se hayan preparado mejor para el desempeño de esas funciones.

En un plazo prudencial todo aspirante a funcionario público o a miembro de las corporaciones de elección popular deberán tener como requisito previo para su posesión, el certificado de Administrador Público al nivel requerido. Sólo así podremos asegurar que exista una calificación suficiente y una conciencia uniforme entre ellos de lo que significa el servicio público.

En cuanto a las fuerzas de seguridad del Estado es necesario profesionalizarlas a partir de un nivel de bachillerato, dando énfasis en su educación al respeto por los derechos humanos.

### *La autoridad*

La autoridad del Estado se logra cuando sus funcionarios respetan los derechos de los ciudadanos por igual, y cuando obligan a los ciudadanos a cumplir las leyes sin discriminaciones de ninguna naturaleza.

Un ciudadano en Colombia es laxo en el cumplimiento de las leyes, pero esas mismas leyes las cumple estrictamente cuando viaja a un país como Estados Unidos. No es pues un problema de educación, sino de respeto hacia el Estado.

Es necesario, por consiguiente, efectuar un control disciplinario muy severo hacia las autoridades para que cumplan y hagan cumplir la Constitución y las leyes. Esta labor corresponde a la Procuraduría General de la Nación quien deberá investigar y sancionar

disciplinariamente a los jefes jerárquicos de los funcionarios públicos, cuando obren con negligencia en la aplicación del control disciplinario a los empleados de su dependencia, o en la denuncia de hechos punibles de que tengan conocimiento en razón del ejercicio de su cargo, como lo establece la Constitución.

### *Principios de la democracia*

En una democracia todos los ciudadanos tienen igualdad de derechos y obligaciones.

Las desigualdades en la democracia deben fundarse en los niveles de responsabilidad dentro del Estado, que establece la misma democracia, para no desalentar el cumplimiento del deber. Estas diferencias corresponden a mayores esfuerzos o talentos superiores aplicados al servicio de la comunidad.

Las riquezas dan un poder del que un ciudadano no puede hacer uso para intimidar o corromper a los funcionarios, obteniendo así prerrogativas o eludiendo obligaciones que la democracia atribuye a todos los ciudadanos por igual. El Estado debe estar atento, a través de sus organismos de control, para que esto no suceda; y si sucede, deberá aplicar drásticas sanciones por igual a quien soborna o intimida y a quien se deja intimidar o sobornar.

La austeridad



La democracia exige a sus ciudadanos la práctica de la austeridad. La ostentación de la riqueza produce envidia en los que nada tienen, por lo cual detestan su miseria, sin vislumbrar la manera como pueden salir de la pobreza.<sup>15</sup> El Estado debe incentivar a los ciudadanos para que reinviertan los excesos de sus utilidades en actividades económicas que proporcionen nuevas oportunidades de trabajo a la gente.

### **1.10.3 Leyes sobre información**

#### *Dependencias oficiales*

Todas las dependencias oficiales estarán en la obligación de presentar un informe mensual sobre sus actividades, donde deberán consignar todos los datos susceptibles de entrar a formar parte de estadísticas, consolidadas por el órgano de Investigación y Estadística. Este informe mensual facilitará el control de gestión en las entidades o empresas estatales, y para detectar a tiempo los desfases en los costos y en los plazos de los planes y proyectos respecto de la programación general, analizarlos, determinar sus causas y aplicar los correctivos necesarios.

El órgano de Planeación Nacional deberá emitir boletines informativos con información económica confiable, incluida en los planes de desarrollo que el Estado pondrá en ejecución, para mejorar la coordinación. De esta manera las personas interesadas, tanto en el sector público como en el privado, podrán elaborar sus propios planes adaptándolos a los planes estatales.

#### *Medios de comunicación*

Desarrollo Nacional dispondrá de dos mecanismos que le darán mucha credibilidad y mucha fortaleza al Estado: la investigación y la información oficial, para conocer y difundir la verdad sobre lo que sucede en el país, ambas independientes de los partidos políticos o grupos de presión económica, social, o de cualquier otro tipo.

Desarrollo Nacional tendrá a su disposición espacios o medios propios de comunicación a través de la televisión, la radio, la prensa y otros medios para divulgar en forma regular y directa sus boletines informativos. La información con destino a la ciudadanía será procesada en el Centro de Información de Desarrollo Nacional, en los diferentes niveles territoriales de operación.

---

<sup>15</sup> MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, barón de la Bede y de. *Del espíritu de las leyes*. Santafé de Bogotá: Ediciones Universales. 1989.

La deficiencia o falta de oportunidad en la información sobre los resultados de la gestión administrativa del Estado no permite que los órganos de control del mismo puedan desempeñar eficazmente su labor.

Los medios de comunicación se convertirán, entonces, en un doble canal entre Desarrollo Nacional y la ciudadanía, divulgando los resultados de la gestión del Estado y tramitando, a través de esta rama del poder público, la corrección de las fallas del Estado que detecten como fruto de sus investigaciones o de la canalización de inquietudes de la comunidad.

Un gobierno verdaderamente democrático no debe temer a la libertad de información.

La difusión de la información sobre los planes y su programación permiten que el pueblo o ciudadanía ejerza control sobre las distintas ramas y órganos del poder público, vigilando la gestión pública en los distintos niveles administrativos tanto en el proceso de desarrollo como en sus resultados.

Por otra parte, los medios de comunicación pueden identificar fallas en los programas estatales y presionar innovaciones a través de campañas y denuncias.

Para el desarrollo de un país es importante la libertad de información para el control de la corrupción, la negligencia y la ineficiencia de los funcionarios públicos.

Los intelectuales de un país desempeñan un papel muy importante porque no se dejan manipular por los medios de comunicación, y permanecen vigilantes para seleccionar y darle forma a la información. Su papel esencial es según Kapuscinski "decir lo que no se dice, señalar lo que no se señala, y hablar sobre la parte de la realidad que probablemente no llegue masivamente al público"<sup>16</sup>.

## **1.11 PROBLEMAS DE COLOMBIA**

Colombia adolece de muchas fallas que dificultan el avance hacia su pleno desarrollo. A continuación presentamos algunas de las más importantes y la forma como serían resueltas con la nueva organización del Estado:

---

<sup>16</sup> KAPUSCINSKY, Ryszard. *La historia no tiene atajos*. En: Magazín Dominical de El Espectador, Santafé de Bogotá, (11/01/98), p.6.

**Tabla 1-5 Problemas actuales de Colombia y propuesta de solución**

<b>Situación actual</b>	<b>Propuesta</b>
<p><i>Problemas fiscales:</i></p> <p>1. Desequilibrio fiscal crónico del Estado. Los gobiernos elevan las cargas tributarias, aumentan el endeudamiento público, utilizan las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado y las privatizan, para atender el déficit fiscal, sin importarles las consecuencias que estas medidas pueden tener para el país en el largo plazo.</p>	<p><i>Soluciones:</i></p> <p>1. Con la nueva organización del Estado, habrá un solo plan nacional de desarrollo para el largo plazo, cuya característica principal será el equilibrio fiscal del Estado. Igual sucederá con los planes territoriales.</p>
<p><i>Problemas administrativos:</i></p> <p>1. Los planes de desarrollo elaborados por el Ejecutivo corresponden a su programa de gobierno, no se alcanzan a cumplir durante el período de su gestión, y la intención sólo apunta a resolver algunos problemas específicos del país en forma parcial.</p>	<p><i>Soluciones:</i></p> <p>1. Habrá un solo plan de desarrollo elaborado por Desarrollo Nacional, basado en investigaciones muy completas sobre las necesidades y los problemas de la comunidad, ampliamente concertados con todos los sectores representados en los consejos de planeación. El tiempo de ejecución del plan será el necesario para satisfacer plenamente las necesidades y disminuir los problemas al nivel mínimo posible. Los gobiernos de turno ejecutarán la parte del programa general que les corresponde, durante su gestión.</p>
<p>2. Falta coordinación de los programas de inversión nacional, departamental y municipal, lo cual genera duplicidad en los costos.</p> <p>3. Falta continuidad en la ejecución de los planes de desarrollo, lo cual provoca despilfarro de recursos, incumplimiento, incredulidad, desprestigio y anarquía.</p> <p>4. Integración de las funciones de planeación y ejecución en el Ejecutivo favorece el encubrimiento de fallas.</p> <p>5. La prioridad en los planes de inversión la establece el Ejecutivo atendiendo los</p>	<p>2. Desarrollo Nacional será responsable de elaborar, conjuntamente con el Ejecutivo, los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, integrándolos dentro de un solo plan de desarrollo a largo plazo. Esto evitará la duplicidad en los costos.</p> <p>3. Desarrollo Nacional llevará a cabo una labor de evaluación y seguimiento, sistemático y permanente, de los planes, para asegurar su realización total.</p> <p>4. Desarrollo Nacional será responsable por la elaboración de los planes y el control de su ejecución; el Legislativo por su aprobación; y el Ejecutivo por su ejecución.</p> <p>5. La prioridad de los planes de inversión la determina el Conpes y los consejos de</p>

<p>intereses de los grupos de presión o los intereses clientelistas.</p> <p>6. Faltan datos estadísticos confiables para medir la magnitud de los problemas del país y para proyectar las soluciones a largo plazo.</p> <p>7. Corrupción y negligencia de funcionarios públicos, que favorece el enriquecimiento ilícito y la impunidad.</p>	<p>desarrollo territorial, con base en criterios de costo/beneficio o de urgencia social, con participación del Ejecutivo, y la aprobación del Congreso, las asambleas y los concejos.</p> <p>6.Desarrollo Nacional efectuará las investigaciones necesarias para determinar con precisión la magnitud de los problemas del país, y elaborará los planes para obtener su solución definitiva en el largo plazo.</p> <p>7.Desarrollo Nacional, como rama independiente del poder público, tendrá la suficiente autonomía para ejercer eficazmente el control fiscal: financiero, de gestión y de resultados, a través de la Contraloría General de la República; también, a través de la Procuraduría General de la Nación, ejercerá el control disciplinario sobre las autoridades administrativas, por fallas en la aplicación del control disciplinario sobre sus subalternos. La tarea más importante de estos órganos de control es recobrar la credibilidad pública en la capacidad del Estado para evitar la corrupción y la impunidad</p>
<p>8. Los contralores y los personeros municipales se encuentran impedidos para ejercer con independencia sus funciones de control a favor de la comunidad a la que representan según la Constitución Nacional, debido a sus compromisos políticos partidistas. Por otra parte, la mayoría de ellos carece de capacitación para ejercer sus funciones, y no pueden acumular experiencia debido a que son funcionarios transitorios.</p>	<p>8. Los contralores del orden territorial y los personeros serán reemplazados por contralores nombrados por la Contraloría General de la República y procuradores nombrados por la Procuraduría General de la Nación respectivamente. Con esta medida se romperá el círculo de compromisos al nivel local. Además, con su capacitación previa y su permanencia se podrá asegurar la idoneidad que se requiere para el desempeño de los cargos y un alto nivel ético.</p>
<p><i>Problemas sociales:</i></p>	<p><i>Soluciones:</i></p>
<p>1.La pobreza y el atraso económico, social y de todo orden.</p>	<p>1.Desarrollo Nacional efectuará estudios para determinar el tipo de economía del desarrollo que se adapta mejor a nuestra idiosincrasia y a nuestro potencial para el desarrollo. El modelo económico que se adopte será concertado al nivel nacional con participación de los representantes de todos los sectores políticos, sociales y</p>

<p>2. Los conflictos económicos y sociales son resueltos por el Ejecutivo con medidas que agravan la desigualdad y crean por lo regular otros problemas.</p> <p>3. La inseguridad es un problema social ligado con el desempleo.</p>	<p>económicos.</p> <p>2. La elaboración de los planes de desarrollo nacional y territoriales para el largo plazo, suficientemente concertados con todos los sectores de la sociedad, traerá como consecuencia que los conflictos se reduzcan y en todo caso que sus soluciones no trastornen los objetivos de los planes, y que respondan a los principios de la democracia.</p> <p>3. El Conpes, con su nueva integración, mantendrá la estabilidad en las decisiones sobre políticas económicas y sociales del Estado. Esto mejorará el ambiente para la inversión privada, tanto nacional como internacional, que deberá ser la fuente principal del empleo.</p>
<p>4. La guerrilla. La falta de una solución definitiva a este problema está llevando al país hacia la total destrucción de su economía, la muerte de su juventud y el sufrimiento del resto de su población. Los intentos de todos los gobiernos por solucionar este problema tropiezan con el inconveniente de la falta de continuidad, pues cada uno de ellos tiene un plan diferente. Por otra parte, por tratarse de planes gubernamentales despiertan la oposición partidista.</p> <p>5. Narcotráfico. Es un problema complejo que genera otra serie de problemas: políticos, económicos, sociales, ecológicos e internacionales.</p>	<p>4. Desarrollo Nacional será responsable por la elaboración de un plan nacional para solucionar en forma definitiva el problema de los alzados en armas. Este plan nacional, una vez aprobado por todas las autoridades e instancias de planeación, de acuerdo con la Ley, será ejecutado cabalmente por todos los gobiernos hasta obtener los objetivos previstos.</p> <p>5. Desarrollo Nacional, en colaboración con el Gobierno nacional y los gobiernos extranjeros interesados, elaborará un plan nacional que permita terminar en forma definitiva con este flagelo. Entre las soluciones por estudiar podría estar la aplicación masiva de la idea de las aldeas comunitarias integrales (Ver anexo D), propuesta por los Hogares Juveniles Campesinos de Colombia, para resolver simultáneamente los problemas de desempleo, vivienda, alimento, educación, salud, seguridad, y sustitución de los</p>

	cultivos ilícitos.
<i>Problemas políticos:</i>	<i>Soluciones:</i>
<p>1. La gobernabilidad se logra a través de las concesiones, con cargo al presupuesto del Estado, que el Ejecutivo hace a los miembros del Congreso, a las organizaciones laborales y a los movimientos de protesta popular, creando desorden en los planes de desarrollo.</p> <p>2. No existe una verdadera democracia en Colombia, porque los gobiernos pertenecen a los particulares que financian sus campañas.</p>	<p>1. Con la creación de la nueva rama del poder público, mejorará la gobernabilidad. El presupuesto será controlado por Desarrollo Nacional, y los desembolsos únicamente podrán hacerse conforme a la programación general preestablecida. Debido a la existencia de un solo plan de desarrollo a nivel nacional y territorial, concertado con todos los sectores públicos y privados, y aprobado por todas las autoridades e instancias de planeación, las modificaciones al plan deberán repetir todo el proceso, previo un estudio cuidadoso sobre sus implicaciones.</p> <p>2. El Estado deberá financiar las campañas políticas partidistas por igual, y no se deberá permitir la publicidad política partidista costeadas por particulares.</p>
<i>Problemas culturales:</i>	<i>Soluciones:</i>
<p>1. Falta mayor control a la gestión pública y conciencia de sus deberes y derechos, por parte de los ciudadanos.</p> <p>2. No se exige capacitación especial para desempeñar cargos públicos, ni para ser miembro de las corporaciones de elección popular.</p> <p>3. No existe respeto hacia el Estado, porque el Estado no garantiza los derechos del ciudadano ni lo obliga a cumplir con sus deberes.</p>	<p>1. La Procuraduría General de la Nación mantendrá informada a la ciudadanía sobre sus deberes y derechos, y le urgirá para que denuncie todos los casos de corrupción y negligencia de los funcionarios públicos, así sean leves.</p> <p>2. Desarrollo Nacional elaborará un plan nacional para la capacitación de los aspirantes a ejercer cargos en la administración pública o para ser miembros de corporaciones de elección popular. Además, propondrá que todas las dependencias oficiales dispongan de manuales de funciones y facilidades para el entrenamiento interno de sus empleados, como requisito para su promoción.</p> <p>3. La Procuraduría General ilustrará a la ciudadanía sobre las normas y procedimientos existentes para hacer valer sus derechos y para que denuncie ante la misma a los funcionarios públicos que no cumplan con sus obligaciones, entre ellas la de respetar y hacer respetar los derechos de los ciudadanos, y hacer que éstos cumplan con sus deberes.</p>

## **1.12 VENTAJAS DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

En relación con la situación actual tendremos las siguientes ventajas:

- La nueva conformación del Conpes asegurará una mayor estabilidad a las políticas económicas y sociales del Estado, lo cual será muy importante para que los inversionistas nacionales e internacionales encuentren atractiva su vinculación a proyectos económicos de interés para Colombia. También, para que los entes territoriales y la empresa privada tengan un marco de referencia para la elaboración de sus propios planes.
- El Estado dispondrá de un órgano de Investigaciones y Estadística, integrado con profesionales de altísimo nivel técnico y ético, multidisciplinario, permanente e independiente, con jurisdicción en todo el país para investigar, estudiar, concertar, cuantificar y proponer soluciones a los problemas políticos, económicos, sociales, administrativos, y otros que afecten el correcto funcionamiento del Estado, a todos los niveles de la administración pública.
- El órgano de Planeación Nacional será independiente de la rama ejecutiva del poder público lo cual permitirá la elaboración de los planes nacional y territoriales para el largo plazo, con el fin de satisfacer plenamente las necesidades de la población y solucionar los problemas del país en forma definitiva o reducirlos al nivel mínimo posible, con el concurso de varios gobiernos.
- La aplicación de la planeación a largo plazo no implica una centralización de la economía, al estilo de los países socialistas, sino que busca la integración de los planes territoriales y de la empresa privada con el Plan Nacional de Desarrollo, dentro del marco de unas políticas económicas y sociales del Estado, únicas y estables, para beneficio de toda la Nación.
- Las funciones de planeación y el control del Estado se llevarán a cabo utilizando las mismas técnicas, procedimientos y sistemas a lo largo de todos los rincones del país, ejerciendo una labor docente sobre todas las entidades administrativas para que puedan planificar sus propias actividades y cumplir el control interno eficientemente.

- No habrá lugar a la improvisación, pues los planes, programas y proyectos no se harán con miras a obtener dividendos políticos partidistas, sino en beneficio de la comunidad, y con el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles.
- Mediante los informes mensuales que deberán presentar las dependencias oficiales se podrá visualizar y controlar efectivamente el progreso en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en los planes, a través de estadísticas reales.
- La institucionalización de la investigación, a través de su órgano de Investigación y Estadística, facilitará la apropiación, para Colombia, de la ciencia y la tecnología del mundo y permitirá mantener una evolución continua en el progreso del país, mediante el análisis permanente de las causas de nuestros problemas y la presentación de alternativas de solución viables.
- La integración de todo el país por medio de un verdadero Plan Nacional de Desarrollo, permitirá encaminar a todas sus regiones, en forma equilibrada, permanente y definitiva, hacia su pleno desarrollo en todos los aspectos, para asegurar el bienestar general de todos los ciudadanos.
- Se podrá recuperar la credibilidad y la confianza de los colombianos en sus instituciones, a medida que se obtenga los resultados efectivos que se esperan en la solución de los problemas de la Nación y en el control de la corrupción, la negligencia y la falta de eficiencia que se presente en el cumplimiento de las funciones por parte de las autoridades.
- La reorganización del Estado no representará un costo adicional muy alto, puesto que se trata de reagrupar organismos ya existentes. El criterio prevaleciente será evitar vicios burocráticos, mediante la planeación administrativa. Por otra parte, al lograr pulcritud y eficiencia en las actividades del Estado, se obtendrá mayores recursos para alcanzar las metas de desarrollo del país.
- Los gobiernos serán de partido y tendrán como fin emular con los otros partidos en gobernar mejor, con mayor eficiencia, con mayor pulcritud y con mejores resultados en el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo. Todo esto se reflejará en estadísticas ajustadas a la realidad, elaboradas por una rama del poder público diferente a la que ejecuta los planes, programas y proyectos.



- El control fiscal y disciplinario de la administración pública estará a cargo de órganos con jurisdicción en todo el territorio nacional, permanentes, sin compromisos políticos partidistas, locales o regionales, que frustran su labor. La permanencia de los funcionarios de la Contraloría, y su independencia de las otras ramas del poder público, garantizará el mantenimiento del control sobre la gestión oficial, para hacer que las funciones, los planes, programas, proyectos y obras del Estado se realicen satisfactoriamente.
- Todas las entidades oficiales, incluyendo los cuerpos armados dispondrán de un control disciplinario interno. Desaparecerá el fuero especial que hoy tienen para juzgar a sus miembros por faltas contra la Constitución y la ley, ya que ello es fuente de impunidad. La Procuraduría General de la Nación tendrá a su cargo la investigación, sanciones y denuncia ante las autoridades competentes de los hechos punibles a que haya lugar.
- Una cuarta rama del poder público como la que se plantea en nuestra propuesta no representa una amenaza contra la autonomía territorial, la propiedad privada, la libertad individual, el derecho a la información, las ideologías políticas y religiosas, los derechos de asociación, el principio de igualdad y los demás derechos que consigna la Constitución y la Ley. Tampoco interfiere con los intereses de ningún otro país, grande o pequeño, poderoso o débil.
- La nueva rama del poder público, por medio de su órgano de investigación socioeconómica, se constituye en un interlocutor permanente del Estado para concertar propuestas de solución a los problemas sociales, laborales, gremiales y de todo orden que afecten la vida normal de la Nación. Estos sectores están representados en los consejos de planeación tanto nacional como territoriales.

## **1.13 OTRAS ALTERNATIVAS**

### **1.3.1 Desarrollo con caudillismo**

El éxito relativo que han tenido en la década de 1990 los gobernantes de cuatro países de América Latina<sup>17</sup> se ha debido a su habilidad para rodearse de expertos en materias económicas, capaces de elaborar un plan socioeconómico bien estructurado y, de saber ejercer el control político para prolongar su mandato. Esta circunstancia se constituye en una manifestación de caudillismo que puede convertirse en un camino sin retorno hacia el poder autoritario, de tan ingrato recuerdo por la supresión de toda posibilidad de crítica o de control ciudadano.

Por otra parte, no se puede asegurar el control de la corrupción ni la disminución de los niveles de pobreza, como ha sucedido en Argentina, Nicaragua y Perú según reciente documento sobre la Pobreza en el Mundo, del Programa de la ONU para el Desarrollo (Pnud) <sup>18</sup>. Es fácil para un caudillo controlar a sus enemigos, pero es casi imposible, para él, controlar a sus amigos.

---

<sup>17</sup> Menen (Argentina), Fujimori (Perú), Cardoso (Brasil) y Pérez Balladares (Panamá). *Reelección o caudillismo*. **En:** Revista Semana. Santafé de Bogotá. (06/04/98), p.258.

<sup>18</sup> PROGRAMA DE LA ONU PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Crecen desigualdades sociales*. **En:** El Espectador. Santafé de Bogotá. (16/10/98), p.8-B.

## SEGUNDA PARTE

### 2. ANALISIS DE LA LEY ORGANICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

#### 2.1 LEY ORGANICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y COMENTARIOS SOBRE SU CUMPLIMIENTO

##### 2.1.1 CAPITULO I: PRINCIPIOS GENERALES

*ART. 1º.- Propósitos. La ley 152/94 tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342 y en general por el capítulo 2 del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.*

**Comentario No. 1:** El artículo 1º queda igual. Con la nueva estructura del Estado, que se propone, es necesario revisar la efectividad de los procedimientos y mecanismos establecidos por esta ley.

*ART. 2º.- Ámbito de aplicación. La ley orgánica del plan de desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.*

**Comentario No. 2:** El artículo 2º. se mantiene igual con la nueva organización del Estado. Los órganos de Investigación y Estadística y, de Planeación Nacional, tendrán funcionarios delegados al nivel nacional y territorial, para prestar la asesoría necesaria en todo el proceso de los planes de desarrollo, a las entidades nacionales, territoriales y a los organismos públicos de todo orden.

**ART. 3°.- Principios generales.** *Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:*

*a) **Autonomía.** La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya asignado específicamente en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente ley orgánica;*

**Comentario No. 3:** El literal *a* del artículo 3°. se mantiene igual. Con la nueva organización del Estado el Conpes será la máxima autoridad de planeación al nivel nacional, y los consejos de desarrollo territorial lo serán a su correspondiente nivel.

*b) **Ordenación de competencias.** En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efecto del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad;*

**Comentario No. 4:** El literal *b* del artículo 3°. Se mantiene igual. Con la reorganización del Estado mejorará notablemente la aplicación de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad en la ordenación de competencias. El órgano de Planeación Nacional coordinará a las autoridades de los distintos niveles de la administración pública, durante la elaboración de los planes de desarrollo, asegurando la oportunidad y la mayor eficiencia.

*c) **Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efecto de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;*

**Comentario No. 5:** El literal *c* del artículo 3 se mantiene. Se aplica lo dicho en el comentario No.4. En la actualidad, los municipios carecen de personal permanente, especialmente capacitado y con dedicación exclusiva, para la elaboración y la evaluación de sus planes de desarrollo.

*d) **Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos*

*y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad;*

**Comentario No. 6:** El literal *d* del artículo 3° se mantiene. La conformación del Conpes con representantes de la rama ejecutiva, de *Desarrollo Nacional* y del Consejo Nacional de Planeación, le dará mayor estabilidad a la política macroeconómica y financiera. La permanencia de los funcionarios que ejercen las funciones de investigación, planeación y control, permitirá efectuar proyecciones de ingresos y financiación que trasciendan los períodos gubernamentales, y podrá asegurar que la programación del gasto en los planes de desarrollo guarde consistencia con dichas expectativas de ingreso.

*e) **Prioridad del gasto público social.** Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de 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.*

**Comentario No.7:** Cambia el literal *e* del artículo 3°. En la descripción de este principio sobre prioridad en el gasto público social, deberá suprimirse el criterio sobre *eficiencia fiscal y administrativa*, pues se puede interpretar como que las regiones más pobres, que por lo regular son las menos eficientes desde los puntos de vista fiscal y administrativo, serían las menos favorecidas en la distribución del gasto público.

Con la nueva organización del Estado, el órgano de Investigación y Estadística se encargará de efectuar los estudios sobre la población, para determinar el número de personas con necesidades básicas insatisfechas; la Contraloría General de la República evaluará la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales, para que se puedan subsanar las deficiencias oportunamente. El Conpes, a nivel nacional, y los consejos de desarrollo territorial, en su correspondiente entidad, podrán fijar las prioridades para la asignación del gasto público, con base en la información anterior, para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

*f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyen en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación.*

**Comentario No. 8:** El literal *f* del artículo 3° se mantiene. La transitoriedad de las autoridades de la rama ejecutiva en sus cargos, impide que este principio se cumpla. Cada gobierno tiene sus propios planes, programas y proyectos, pero éstos no se alcanzan a cumplir en el corto período de su administración y no existe seguridad alguna para que las nuevas autoridades los continúen.

Con la nueva organización del Estado, los planes serán elaborados a partir de una completa investigación de las necesidades del país, para satisfacerlas plenamente y para encontrarle solución definitiva a sus problemas, tanto al nivel nacional como territorial. Por tanto, los planes comprometerán a tantos gobiernos como sea necesario, hasta obtener su objetivo. Los planes tienen la categoría de ley, después de su aprobación por el Congreso. Son de obligatorio cumplimiento. Los órganos de control del Estado, dentro de la nueva rama del poder público denominada *Desarrollo Nacional*, se encargarán de la vigilancia continua de los planes, programas y proyectos, para asegurar su cumplimiento en todos los niveles del territorio nacional. La permanencia de sus funcionarios y su total independencia de las otras ramas del poder público, será la clave del éxito.

*g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán por que se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente ley ;*

**Comentario No. 9:** El literal *g* del artículo 3° se mantiene. El cumplimiento de este principio mejorará notablemente con la nueva organización del Estado, porque en el Conpes como en los consejos territoriales de desarrollo, estarán representados los consejos de planeación a su nivel correspondiente. Además, porque el órgano de Investigación y Estadística será el encargado de recolectar la información para la elaboración de los planes de desarrollo, directamente de la comunidad, aplicando los mismos procedimientos, métodos y rutinas a través de todo el país, en concordancia con los requerimientos legales.

*h) Sustentabilidad ambiental. Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de*

*desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales futuras generaciones una adecuada oferta ambiental;*

**Comentario No. 10:** El literal *h* del artículo 3° se mantiene igual. La aplicación de este principio mejorará notablemente con la nueva organización del Estado, pues el órgano de Investigación y Estadística realizará las investigaciones rigurosas que se requieren para que el Conpes y los consejos territoriales de desarrollo, puedan tomar las decisiones más acertadas para el largo plazo, respecto de las estrategias, programas y proyectos, para garantizar eficazmente a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

*i) Desarrollo armónico de las regiones. Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;*

**Comentario No. 11:** El literal *i* del artículo 3° se mantiene igual. Uno de los objetivos de los planes de desarrollo debe ser corregir el desequilibrio actual que existe entre las regiones del territorio nacional. Los criterios que deben recibir más atención para fijar prioridades en la distribución de oportunidades y beneficios son las diferencias regionales tales como en los niveles de vida y en las oportunidades de empleo.

Con la nueva rama del poder público, el órgano de Investigación y Estadística realizará las investigaciones y estadísticas necesarias para determinar con precisión el desequilibrio existente entre las regiones. El Conpes podrá, así, decidir sobre la prioridad en la asignación de los recursos.

*Desarrollo Nacional* y el Consejo Nacional de Planeación influirán decisivamente en la fijación de las políticas económicas y sociales, a través de sus representantes en el Conpes, a fin de garantizar la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos para el desarrollo de las regiones.

*j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprenda la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;*

**Comprobación No. 12:** El literal *j* del artículo 3° se mantiene igual. Este principio no se cumple en la actualidad por las siguientes razones: (a) la formulación de los planes no tiene como objetivo la satisfacción plena de las necesidades de la población o la reducción de sus problemas al nivel mínimo posible, sino que se circunscribe a lo que puede ejecutarse durante el período administrativo de cada gobierno; (b) el proceso de aprobación de los planes tiene una limitación muy grande de tiempo y por esto no se alcanzan a concertar convenientemente en los consejos de planeación nacional y territoriales; (c) la ejecución de los planes no es controlada permanentemente respecto al cumplimiento de la programación de los plazos y de las inversiones requeridas; (d) el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los planes no puede efectuarse porque, legalmente, el control fiscal es ejercido en forma posterior y selectiva; y hace falta personal debidamente entrenado, estable y libre de compromisos políticos partidistas, así como procedimientos y rutinas adecuadas.

*Desarrollo Nacional* destinará todo el tiempo y los recursos que sean necesarios para realizar las investigaciones, elaborar los planes, proyectos y programas, y efectuar las evaluaciones y el seguimiento permanente en su ejecución, supliendo ampliamente las deficiencias antes mencionadas, por medio de sus órganos de Investigación y Estadística, Planeación Nacional y Contraloría General de la República.

*k) Eficiencia.* Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva;

**Comentario No. 13:** El literal *k* del artículo 3° se mantiene igual. Este principio es casi imposible de cumplir en la actualidad. La escasa investigación para la elaboración de los proyectos, el desequilibrio fiscal crónico de la administración pública y la falta de control durante todo el proceso, impiden que los programas y proyectos se realicen conforme a lo programado. Como consecuencia la relación entre beneficios y costos siempre resulta negativa.

*Desarrollo Nacional* garantizará el cumplimiento de este principio de eficiencia tanto en el desarrollo del delineamiento del plan como en el cumplimiento de los planes de acción, a través de sus órganos de Planeación, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación, en los cuales la permanencia de sus funcionarios no dependerá



de la transitoriedad de los partidos políticos en el poder, si no de los resultados del desempeño en sus cargos.

*l) Viabilidad. Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;*

**Comentario No. 14:** El literal *l* del artículo 3° se mantiene igual. La investigación requerida para conocer si las estrategias, programas y proyectos son viables, no puede realizarse concienzudamente por el escaso tiempo de que se dispone, y la falta de un órgano multidisciplinario con la capacidad técnica y los recursos necesarios para elaborar los estudios.

*Desarrollo Nacional* tendrá un órgano de Investigación y Estadística que dispondrá del tiempo y los recursos humanos, físicos y económicos que se necesitan para efectuar los estudios y determinar la viabilidad de las estrategias, programas y proyectos. Además, continuará investigando durante todo el proceso de cumplimiento de los planes para obtener los datos estadísticos que indiquen oportunamente a los órganos de control y de planeación las desviaciones respecto de las metas programadas. Esta información permitirá ejercer el control fiscal y disciplinario, e introducir los ajustes periódicos necesarios a los planes, programas y proyectos.

*m) Coherencia. Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste;*

**Comentario No. 15:** El literal *m* del artículo 3° se mantiene igual. Los objetivos de los planes deben ser la satisfacción plena de las necesidades de la población y la solución total o la reducción, al nivel mínimo posible, de los problemas de la Nación. Las estrategias para lograr estos objetivos deben ser escogidas y diseñadas para el largo plazo, lo cual implica involucrar a varios gobiernos. Esto no sucede en la actualidad. Si es difícil diseñar estrategias para obtener objetivos en el largo plazo, mucho más difícil es diseñarlas para obtenerlos en el corto período de un gobierno. Los programas y proyectos por lo tanto se improvisan, y su costo y tiempo de ejecución se tornan imprevisibles.

Con la nueva organización del Estado habrá un Consejo de Política Económica y Social que trazará estrategias para el largo plazo, para que sean desarrolladas por varios gobiernos. *Desarrollo Nacional*, una rama

estable del poder público, se encargará a través de sus órganos especializados de: investigar, elaborar estadísticas, elaborar los planes y controlar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos. No habrá lugar a la improvisación.

*n) Conformación de los planes de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Nacional, los planes de desarrollo de los niveles nacional y territorial estarán conformados por una parte general de carácter estratégico y por un plan de inversiones de carácter operativo. Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su elaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán mantener actualizados bancos de programas y proyectos.*

**Comentario No. 16:** El literal *n* del artículo 3° se mantiene igual. En la actualidad no existe cubrimiento, a nivel territorial, de los departamentos administrativos que efectúan a nivel central las funciones de investigación, estadística, planeación y control para los planes de desarrollo. Por tanto, este principio no se cumple como lo exige la Constitución, a nivel territorial.

Con la nueva organización del Estado, se crearán los consejos de desarrollo territorial encargados de seleccionar las estrategias generales y los planes de inversión local. Los órganos que realizan las funciones de investigación, estadística, y planeación tendrán delegados permanentes a nivel territorial, que se encargarán de mantener actualizados los bancos de programas y proyectos. De esta manera se podrá garantizar la coherencia y la complementariedad en la selección de los planes que deben integrar el plan nacional de desarrollo.

## **2.1.2 CAPITULO II: EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

*ART. 4°. Conformación del plan nacional de desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el plan nacional de desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.*

**Comentario No. 17:** El artículo 4° se mantiene igual. En la actualidad, el plan nacional de desarrollo es un plan gubernamental trazado para ser cumplido durante los cuatro años de mandato presidencial. La parte general está diseñada conforme a las directrices dictadas por el Presidente de la República y que corresponden a las políticas socioeconómicas, expresadas

por el mismo durante su campaña electoral. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional se ciñe, por tanto, a las prioridades que establece el programa del Gobierno Nacional.

Con la nueva organización del Estado, será el Conpes quien fije las directrices de la política económica, social y ambiental del plan nacional de desarrollo. De la nueva integración del Conpes formarán parte tres representantes del Gobierno, tres representantes de *Desarrollo Nacional* y tres representantes del Consejo Nacional de Planeación. Por este motivo, el Conpes adquirirá una categoría de consejo estatal. Las políticas económicas y sociales, y las prioridades en la inversión pública, aprobadas por el Conpes tendrán asimismo carácter estatal y por tanto comprometerán a varios gobiernos sucesivos.

**ART. 5º. Contenido de la parte general del plan.** *La parte general del plan contendrá lo siguiente:*

- a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano, y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;*
- b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;*
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido, y*
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.*

**Comentario No. 18:** El artículo 5º se mantiene igual. En relación con el contenido de la parte general del plan, *Desarrollo Nacional* tendrá la siguiente participación:

- a) El órgano de Investigación y Estadística efectuará un diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales, lo cual permitirá al Conpes fijar los objetivos nacionales y

sectoriales de la acción estatal, para que se cumplan a través de varios gobiernos.

- b) Los procedimientos y mecanismos generales para lograr las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo serán propuestos por el órgano de Planeación Nacional y aprobados por el Conpes.
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción de los gobiernos para alcanzar los objetivos y metas, serán definidas por el Conpes.
- d) Las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas, serán propuestos por el órgano de Planeación Nacional y aprobados por el Conpes.

*ART. 6°. **Contenido del plan de inversiones.** El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:*

- a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y armonización con los planes de gasto público;*
- b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión;*
- c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general, y*
- d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.*

**Comentario No. 19:** El artículo 6° se mantiene igual. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional deberá guardar estrecha relación con el plan único de desarrollo nacional, elaborado por el órgano de Planeación Nacional, en el cual estarán reflejadas las políticas de largo plazo trazadas por el Conpes.

*ART. 7°. **Presupuestos plurianuales.** Se entiende por presupuestos plurianuales 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.*

*Cuando en un sector o sectores de inversión pública se hubiere iniciado la ejecución de proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, se procurará que los primeros tengan garantizada la financiación hasta su culminación.*

**Comentario No. 20:** El artículo 7º se mantiene igual. En la actualidad, los proyectos de largo plazo no tienen garantía de financiación sino durante el período del gobierno que los inició. La ejecución de dichos proyectos tiene, por lo regular, una duración mucho mayor a lo planeado originalmente y por este motivo el costo de los mismos, hasta su culminación, se eleva de manera desproporcionada.

Los órganos de control, de *Desarrollo Nacional*, garantizarán la culminación de los proyectos de largo plazo, antes de iniciarse otros, por la permanencia de sus directores en sus cargos. Esta condición permitirá que exista continuidad en el control del cumplimiento de los plazos y el costo de los proyectos para evitar que excedan, injustificadamente, la programación original.

### **2.1.3      *ARTICULO III:      AUTORIDADES E INSTANCIAS NACIONALES DE PLANEACION***

*ART. 8º. Autoridades e instancias nacionales de planeación. Son autoridades nacionales de planeación:*

- 1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.*
- 2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y el Conpes Social.*
- 3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.*

4. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.*
5. *Los demás ministerios y departamentos administrativos en su ámbito funcional, conforme con las orientaciones de las autoridades precedentes.*

*Son instancias nacionales de planeación:*

1. *El Congreso de la República.*
2. *El Consejo Nacional de Planeación.*

**Comentario No. 21:** Como se puede apreciar, claramente, todas las autoridades de planeación son transitorias. La permanencia en sus cargos no dura más allá de cuatro años. Y este plazo es demasiado corto para que un plan nacional pueda realizarse completamente en todas sus etapas (investigación, formulación del plan y ejecución). Sólo es posible improvisar, que es todo lo contrario de planificar.

Uno de los principios fundamentales de la planeación es la continuidad. Esta característica se alcanzará con el nombramiento de los directores de los órganos de investigación, planeación y control, por un consejo supremo integrado por los ex presidentes de la República, con carácter vitalicio.

Para lograr estabilidad en las políticas económicas y sociales y continuidad en los planes de desarrollo, proponemos cambiar las competencias de las autoridades de planeación. Para tal fin, el artículo 8 de la ley 152 de 1994, se modificará así:

**Art.8º. Autoridades e instancias nacionales de planeación.**

Son autoridades nacionales de planeación:

1. El Presidente de la República, quien en su calidad de Jefe del Estado será el máximo responsable del cumplimiento de todo el proceso de los planes de desarrollo.
2. El Conpes, donde estará representado el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Planeación y la rama técnica *Desarrollo Nacional*, el cual tendrá a su cargo la orientación de la planeación

nacional como resultado de los estudios realizados por el órgano de Investigación y Estadística.

3. El órgano de Planeación Nacional, que ejercerá la secretaría del Conpes y así mismo desarrollará las orientaciones de planeación aprobadas por el Conpes, y coordinará el trabajo de formulación del plan con el órgano de Investigación y Estadística, los ministerios, departamentos administrativos y las entidades territoriales.
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que velará por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.
5. Los demás ministerios y departamentos administrativos en su ámbito funcional, conforme con las orientaciones de las autoridades precedentes.

Las instancias de planeación permanecerán iguales.

*ART. 9°. Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación será convocado por el gobierno a conformarse una vez el Presidente haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:*

*1. En representación de las entidades territoriales sus máximas autoridades administrativas así: cuatro (4) por los municipios y distritos, cuatro por las provincias que llegaren a convertirse en entidades territoriales, cinco (5) por los departamentos, uno (1) por las entidades territoriales indígenas y uno por cada región que llegare a conformarse, en desarrollo de lo previsto por el artículo 307 de la Constitución Política*

*PAR.- La representación de los municipios y distritos, las provincias y departamentos, será correspondiente con la jurisdicción de cada uno de los actuales Corpes, según ternas que por cada una de dichas jurisdicciones presenten para el efecto.*

*Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios y distritos. Este criterio también se aplicará para el caso de las provincias.*

2. Cuatro en representación de los sectores económicos, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las entidades de prestación de servicios.

3. Cuatro en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.

4. Dos en representación del sector educativo y cultural, escogidos de terna que presenten las agremiaciones nacionales jurídicamente reconocidas de las universidades, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen a nivel nacional instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones nacionales legalmente constituidas, cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel nacional los estudiantes universitarios.

*PAR.- Habrá por lo menos un representante del sector universitario.*

5. Uno en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente.

6. Uno en representación del sector comunitario escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales, de asociaciones comunitarias con personería jurídica.

7. Cinco (5) en representación de los indígenas, de las minorías étnicas y de las mujeres; de los cuales uno (1) provendrá de los indígenas, uno de las comunidades negras, uno de las comunidades isleñas raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, escogidos de ternas que presenten las organizaciones nacionales jurídicamente reconocidas que los agrupen, y dos (2) mujeres escogidas de las organizaciones no gubernamentales.

*Par.- El gobierno establecerá el procedimiento para la presentación de las listas de las diversas organizaciones y entidades a que se refiere el presente artículo para la conformación del Consejo Nacional de Planeación, así como los criterios para su organización y los elementos básicos del reglamento para su funcionamiento.*



**Comentario No. 22:** El artículo 9° quedará igual .

*ART. 10.- Calidades y períodos. Para efectos de la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: el estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate.*

*Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovada cada cuatro años. En el evento en que el número de integrantes del consejo sea impar, el número de integrantes que será renovado será el equivalente al que resulte de aproximar el cociente un número entero siguiente.*

*PAR.- Para efectos de dar cumplimiento a lo anterior, la renovación de la mitad de los miembros designados para conformar el primer Consejo Nacional de Planeación a partir de la vigencia de la presente ley se realizará a los cuatro años de haber sido designados, conforme a la determinación que tome el Gobierno Nacional.*

**Comentario No. 23:** Dado que el Consejo Nacional de Planeación lleva funcionando más de cuatro años, el artículo 10° no requiere modificación,.

*ART.11.- Designación por parte del presidente. Una vez que las organizaciones de las autoridades y sectores a que se refiere el artículo anterior presenten las ternas correspondientes a consideración del Presidente de la República, éste procederá a designar los miembros del Consejo Nacional de Planeación siguiendo como criterio principal de designación, el previsto en el artículo 10 de la presente ley. Si transcurrido un (1) mes desde la fecha en que hubiere sido convocado a conformarse el Consejo Nacional de Planeación, el Presidente de la República no hubiere recibido la totalidad de las ternas de candidatos, designará los que falten sin más requisitos que la observancia de los criterios de designación previstos en la Constitución y la ley.*

**Comentario No. 24:** El artículo 11° quedará igual.

*ART.12.- Funciones del Consejo Nacional de Planeación. Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:*

- 1. Analizar y discutir el proyecto del plan nacional de desarrollo.*

2. *Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del plan nacional de desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los consejos territoriales de planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.*

3. *Absolver las consultas que, sobre el plan nacional de desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.*

4. *Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan.*

5. *Conceptuar sobre el proyecto del plan de desarrollo elaborado por el gobierno.*

*PAR.- El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico indispensable para su funcionamiento.*

**Comentario No. 25:** El artículo 12° quedará igual excepto que el plan nacional de desarrollo será elaborado por *Desarrollo Nacional* en lugar del Gobierno.

#### **2.1.4 CAPITULO IV: PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

**ART. 13.- *Proceso de elaboración.*** *La elaboración del proyecto del plan nacional de desarrollo, que debe ser sometido por el gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial, se adelantará conforme a las disposiciones de los artículos siguientes.*

**ART.14.- *Formulación inicial.*** *Una vez elegido el Presidente de la República todas las dependencias de la administración y en particular, las autoridades de planeación, le prestarán a él y/o a las personas que él designe para el efecto, el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para que adelante las gestiones indispensables para iniciar la formulación del plan de desarrollo.*

**ART. 15.- *Coordinación de las labores de formulación.*** *El director del Departamento Nacional de Planeación coordinará, de conformidad con las*

*instrucciones impartidas por el Presidente de la República, las labores requeridas para continuar la formulación del plan de desarrollo, con los ministerios, las entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la C.N. y con el Consejo Superior de la Judicatura a través de su sala administrativa.*

**ART. 16.- Participación activa de las entidades territoriales.** *Las autoridades nacionales de planeación y las entidades de planificación regional que llegaren a constituirse, garantizarán la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del plan.*

**ART. 17.- Presentación al Conpes.** *El director del Departamento Nacional de Planeación presentará a consideración del Conpes el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. El Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del plan, conforme a la Constitución y a la presente ley. Para estos efectos se realizará un Conpes ampliado con los miembros del Conpes Social y se invitará a participar en representación de las entidades territoriales, a cinco (5) gobernadores y cinco (5) alcaldes, en correspondencia con la jurisdicción territorial de cada uno de los cinco Corpes que hoy existen. Así mismo serán invitados los representantes legales de las regiones a que se refiere el artículo 307 de la Constitución y al presidente del Consejo Superior de la Judicatura.*

**PAR.-** *Para estos propósitos, deberá tenerse en cuenta que los gobernadores que se designen provengan de departamentos distintos a los que pertenezcan los alcaldes que representen a los municipios.*

**ART. 18.- Concepto del Consejo Nacional de Planeación.** *El proyecto del plan, como documento consolidado en sus diferentes componentes, será sometido por el Presidente de la República a la consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 15 de noviembre, para análisis y discusión del mismo, para que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes, antes del 10 de enero. Si llegado el 10 de enero, el Consejo no se hubiere pronunciado sobre la totalidad o parte del plan, se considerará surtido este requisito en esa fecha. El 15 de noviembre el Presidente de la República enviará al Congreso copia del proyecto del plan de desarrollo.*

*ART. 19.- Proyecto definitivo. Oída la opinión del Consejo, el Conpes efectuará las enmiendas que considere pertinentes luego de lo cual, el gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso antes del 7 de febrero, para lo cual lo convocará a sesiones extraordinarias.*

**Comentario No. 26:** Los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, y 19 serán modificados. Una vez sea aprobada la reforma constitucional que le dará vida a la nueva rama del poder público denominada *Desarrollo Nacional*, será el órgano de Planeación Nacional el que elabore un solo plan nacional de desarrollo para el largo plazo. El artículo 13 quedará así:

**ART. 13.- Proceso de elaboración.** La elaboración del plan único de desarrollo nacional seguirá el siguiente procedimiento:

1. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, establecerá los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales.
2. El órgano de Investigación y Estadística llevará a cabo la tarea de investigación y diagnóstico, lo cual implica: a) conocer los recursos disponibles, las posibilidades de transformación y, las restricciones para llevar a cabo los cambios que se requieren; b) conocimiento de la cultura, la estructura de poder, los problemas, necesidades y redes de conflictos, alianzas y acuerdos; c) determinar los objetivos; d) elaborar un sistema de variables e indicadores. Recolección de información; e) Análisis de la situación. Elaboración de un modelo de la realidad; f) Exploración de escenarios alternativos. Anticipación de acciones. Análisis de efectos o resultados <sup>19</sup>.
3. El órgano de Planeación Nacional llevará a cabo la formulación del plan, en forma concertada con los miembros del Consejo Nacional de Planeación y el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, teniendo como base la labor desarrollada por el órgano de Investigación y Estadística. En su elaboración se determinarán todas las acciones que permitan dirigir el proceso hacia el logro de los objetivos propuestos. Será necesario tener en cuenta la cobertura, el tiempo posible, los recursos y el financiamiento.

---

<sup>19</sup> SAAVEDRA G. Ruth, CASTRO Z. Luis E., RESTREPO Q. Olga, ROJAS R. Alberto. *Planificación del Desarrollo*. Santafé de Bogotá. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1999, p.43

- 4 El Conpes efectuará una evaluación del plan, en la cual analizará los efectos o resultados posibles de las acciones propuestas para su ejecución; se trata de verificar en qué medida pueden alcanzarse los objetivos y las metas propuestas y, cumplirse las políticas y las estrategias formuladas.
- 5 El Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso de la República, quien tendrá a su cargo la decisión política final, indispensable para convertir el proyecto definitivo del plan en una ley.

PAR.1.- Mientras este plan único es elaborado, continuarán aplicándose los actuales mecanismos establecidos por la ley 152 de 1994 para la elaboración de los planes gubernamentales. Estos planes serán incorporados dentro del plan único de desarrollo nacional, con los ajustes necesarios.

PAR. 2.-Los gobiernos someterán a la aprobación del Congreso, cada año, los ajustes al plan único de desarrollo nacional, que hayan sido aprobados por el Conpes, y discutidos y concertados previamente dentro del Consejo Nacional de Planeación y con las entidades territoriales y sus respectivos consejos de planeación.

### **2.1.5 CAPITULO V: APROBACION DEL PLAN**

*ART. 20.- **Presentación y primer debate.** El proyecto del plan nacional de desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.*

*ART.21.- **Segundo debate.** Con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en el término improrrogable de cuarenta y cinco días.*

*ART. 22.- **Modificaciones por parte del Congreso.** En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al plan de inversiones públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.*

*Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra cámara. En caso de que esta última no la apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.*

*En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el plazo para decidir.*

**Comentario No. 27:** Los artículos 20 y 21 quedarán igual.

**Comentario No. 28:** Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, mencionadas en el artículo 22, se requerirá aprobación por escrito del Conpes por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

*ART. 23.- **Modificaciones por parte del Gobierno Nacional.** En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del plan nacional de desarrollo. Si se trata de modificaciones al plan de inversiones públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente.*

**Comentario No. 29:** Por tratarse de un plan nacional y no gubernamental, el Gobierno sólo podrá solicitar modificaciones a cualquiera de las partes del plan nacional de desarrollo dentro del Conpes, en el cual estará representado con tres de sus ministros. El artículo 23 cambiará así:

**ART. 23.- **Modificaciones por parte del Gobierno Nacional.**** En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del plan de desarrollo, previa aprobación del Conpes. Si se trata de modificaciones al plan de inversiones públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente en lo que concierne.

*ART. 24.- **Participación del Director Nacional de Planeación.** El Director del Departamento Nacional de Planeación asesorará al Congreso en el análisis del proyecto del plan nacional de desarrollo y llevará la vocería del gobierno ante la comisión de asuntos económicos, cuando el Presidente así lo encomiende. Para tal fin asistirá a las comisiones constitucionales*

*con el objeto de suministrar los informes, datos y explicaciones, que sean indispensables.*

**Comentario No. 30:** El artículo 24 quedará igual, excepto que será el director del órgano de Planeación Nacional quien llevará la vocería del Gobierno, ante la comisión de asuntos económicos del Congreso, cuando el Presidente así lo encomiende.

*ART. 25.- Aprobación del plan por decreto. Si el Congreso Nacional no aprueba el plan nacional de inversiones públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución, el gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de ley, el proyecto presentado por éste.*

**Comentario No. 31:** El artículo 25 quedará igual.

### **2.1.6 CAPITULO VI: EJECUCION DEL PLAN**

*ART. 26.- Planes de acción. Con base en el plan nacional de desarrollo aprobado por cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica esta ley preparará su correspondiente plan de acción.*

*En la elaboración del plan de acción y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el artículo 3º de la presente ley, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.*

*Los planes que ejecuten las entidades nacionales con asiento en las entidades territoriales deberán ser consultados previamente con las respectivas autoridades de planeación, de acuerdo con sus competencias.*

**Comentario No. 32:** El artículo 26 cambiará así:

**ART. 26.- Plan de acción.** Los planes de acción serán preparados por los organismos públicos de todo orden con la asesoría del órgano de Planeación Nacional, y deberán corresponder a una programación del gasto para el largo plazo, incluida dentro del plan único nacional de desarrollo aprobado por el Congreso de la República o por decreto del Presidente, con fuerza de ley.

Cada jefe de gobierno tendrá la oportunidad de ejecutar la parte del plan que le corresponde, al nivel nacional o territorial.

**ART. 27.- Banco de programas y proyectos de inversión nacional.** *El banco de programas y proyectos de inversión nacional es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del presupuesto general de la Nación.*

*Los ministerios, departamentos administrativos, la contraloría, la procuraduría, la veeduría, la registraduría, la fiscalía y las entidades del orden nacional deberán preparar y evaluar los programas que vayan a ser ejecutados, en desarrollo de los lineamientos del plan y para el cumplimiento de los planes de acción.*

*El Departamento Nacional de Planeación conceptuará sobre tales programas de inversión y los registrará en el banco de programas y proyectos de inversión nacional.*

*El Departamento Nacional de Planeación tendrá la obligación de mantener actualizada la información que se registra en el banco de programas y proyectos de inversión nacional.*

*El banco de programas y proyectos de inversión nacional se articulará con la unidad de gestión de proyectos contemplada en el artículo 58 de la ley 70 de 1993.*

**Comentario No. 33:** El artículo 27 quedará igual, excepto que el Departamento Nacional de Planeación se constituirá en un órgano independiente de la rama ejecutiva y conservará la mayoría de sus actuales funciones con ese carácter.

**ART 28. - Armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al plan.** *Con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el plan nacional de desarrollo, se observarán en lo pertinente las reglas previstas para el efecto por la ley orgánica del presupuesto.*

**Comentario No. 34:** El artículo 28 permanecerá igual.

### **2.1.7 CAPITULO VII: EVALUACION DEL PLAN**

**ART. 29.- Evaluación.** *Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la*



*administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades.*

*Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del plan nacional de desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados.*

*El Departamento Nacional de Planeación pesentará al Conpes, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el total de evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año*

*De acuerdo con la organización del sistema las principales entidades ejecutoras desarrollarán sus propios sistemas de evaluación y el DNP podrá efectuar de manera selectiva directa o indirectamente la evaluación de programas y proyectos de cualquier entidad nacional, regional o territorial responsable. La organización del sistema de evaluación se establecerá mediante decreto.*

*PAR. 1º.- Para los efectos de este artículo, se aplicarán los principios de eficiencia, de eficacia y responsabilidad, conforme lo disponga la ley orgánica de ordenamiento territorial, en lo pertinente.*

**Comentario No. 35:** El artículo 29 será modificado así:

**ART. 29.-** Para la evaluación del plan intervendrán dos órganos de *Desarrollo Nacional*:

a). El órgano de Planeación Nacional tendrá a su cargo diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades.

b). El órgano de Planeación Nacional asesorará a todos los organismos de la administración pública nacional para la elaboración de un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados.

c). La Contraloría General de la República será la encargada de evaluar, directa o indirectamente, los programas y proyectos de todas las entidades nacionales, regionales o territoriales.

d). La Contraloría General de la República expedirá, en el mes de abril de cada año, un boletín informativo oficial para el Conpes, con el resultado total de las evaluaciones, el cual será utilizado como base para los ajustes anuales del plan de inversiones.

PAR. 1º.- Para efectos de este artículo, se aplicarán los principios de eficiencia, de eficacia y responsabilidad.

*ART. 30.- Informes al Congreso. El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del plan nacional de desarrollo y de sus distintos componentes.*

*Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia entre dicha iniciativa y el plan nacional de desarrollo.*

**Comentario No. 36:** El artículo 30 quedará igual.

## **2.1.8 CAPITULO VIII: LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.**

*ART. 31.- Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente ley.*

*Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y*

*costumbres, atendiendo los principios generales de esta ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación.*

**Comentario No. 37:** El artículo 31 quedará igual.

**ART.32.- Alcance de la planeación en las entidades territoriales.** *Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley.*

*Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo para garantizar la coherencia.*

**Comentario No. 38:** El artículo 32 quedará igual.

## **2.1.9 CAPITULO IX: AUTORIDADES E INSTANCIAS TERRITORIALES DE PLANEACIÓN**

**ART. 33.- Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales.** *Son autoridades de planeación en la entidades territoriales:*

- 1. El alcalde o gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.*
- 2. El consejo de gobierno municipal, departamental o distrital, o aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.*
- 3. La secretaría, departamento administrativo u oficina de planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el alcalde o gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del plan con las secretarías y departamentos administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.*

4. *Las demás secretarías, departamentos administrativos u oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes.*

*Son instancias de planeación en las entidades territoriales:*

1. *Las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas, respectivamente.*
2. *Los consejos territoriales de planeación municipal, departamental, distrital, o de las entidades territoriales indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autoricen su creación.*

*PAR.- Si surgieren nuevas entidades territoriales, las dependencias que dentro de su estructura se creen y sean equivalentes a las citadas en el presente artículo, tendrán el mismo carácter funcional respecto de aquellas.*

**Comentario No. 39:** El artículo 33 de esta ley será modificado así:

**ART. 33.- Autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales.** Son autoridades de planeación en las entidades territoriales:

- 1 El alcalde o gobernador, quien en su calidad de máxima autoridad territorial será el máximo responsable del cumplimiento de todo el proceso de los planes de desarrollo en su respectiva entidad territorial.
- 2 Los consejos de desarrollo territorial, en los cuales estará representado el gobierno territorial, el Consejo de Planeación Territorial, y la rama técnica *Desarrollo Nacional*, que serán los máximos orientadores de la planeación en su respectiva entidad territorial.
- 3 El director municipal o departamental de Investigación y Estadística, quien estará a cargo de ejecutar las investigaciones, presentar el diagnóstico y las alternativas de solución a las necesidades y a los problemas de la comunidad, que servirán de base para la toma de decisiones sobre la prioridad de los programas y proyectos, en los consejos de desarrollo territorial.

- 4 El director municipal o departamental de Planeación, quien desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el consejo de desarrollo territorial respectivo, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del plan con las secretarías y departamentos administrativos, las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción y las secretarías, departamentos administrativos u oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional.

Son instancias de planeación en las entidades territoriales:

1. Las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas, respectivamente.
2. Los consejos territoriales de planeación municipal, distrital, departamental, o de las entidades territoriales indígenas.

*ART. 34.- Consejos territoriales de planeación. Los consejos territoriales de planeación del orden departamental, distrital o municipal, estará integrados por las personas que designe el gobernador o el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las asambleas o concejos, según sea el caso.*

*Dichos consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.*

*El consejo consultivo de planificación de los territorios indígenas, estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades, designados éstos por el consejo indígena territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.*

*Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el consejo departamental de planeación participarán representantes de los municipios.*

**Comentario No. 40:** El artículo 34 se conservará igual.

*ART. 35.- Funciones de los consejos territoriales de planeación. Son funciones de los consejos territoriales de planeación las mismas definidas*

*para el consejo nacional, en cuanto sean compatibles, sin detrimento de otras que les asignen las respectivas corporaciones administrativas.*

*PAR.- La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.*

**Comentario No.41:** El artículo 35 quedará igual.

### **2.1.10 CAPITULO X: PROCEDIMIENTOS PARA LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO**

*ART. 36.- En materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta ley para el plan nacional de desarrollo.*

**Comentario No. 42:** El artículo 36 quedará igual, pero referido a esta ley una vez modificada con ocasión de la nueva organización del Estado.

*ART. 37.- Para los efectos del procedimiento correspondiente, se entiende que:*

- a) En lugar del Departamento Nacional de Planeación actuará la secretaría, departamento administrativo u oficina de planeación de la entidad territorial o la dependencia que haga sus veces;*
- b) En lugar del Conpes, actuará el consejo de gobierno, o la autoridad de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales. En lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el respectivo consejo territorial de planeación, y*
- c) En lugar del Congreso, la asamblea, concejo o instancia de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales.*

**Comentario No. 43:** Con la nueva organización del Estado, el artículo 37 quedará así:

*ART. 37.- Para los efectos del procedimiento correspondiente, se entiende que:*

- a) En lugar del director del órgano de Planeación Nacional actuará el director de Planeación municipal o departamental.
- b) En lugar del Conpes, actuará el Consejo de Desarrollo Territorial.
- c) En lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el Consejo Territorial de Planeación.
- d) En lugar del Congreso estará la asamblea, el concejo o la instancia de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales.

*ART. 38.- Los planes de las entidades territoriales se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.*

*Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.*

**Comentario No. 44:** El artículo 38 de esta ley quedará así:

**ART. 38.- Objetivo de los planes.** Los planes de las entidades territoriales se adoptarán con el objetivo de satisfacer plenamente las necesidades de la comunidad y de resolver en forma definitiva o reducir al nivel mínimo posible los problemas que la afectan. Los programas y proyectos constitutivos de los planes deberán ser escogidos en orden de prioridad, a juicio de los consejos de desarrollo territorial, teniendo en cuenta los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros que permitan su realización, debidamente programados en el tiempo y en el espacio.

Cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida con la Nación, o que deban ser objeto de cofinanciación, deberán ser previamente concertados con esta entidad.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social.

**ART. 39.- Elaboración.** *Para efecto de la elaboración del proyecto de plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el plan nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:*

- 1. El alcalde o gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.*
- 2. Una vez elegido el alcalde o gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan. Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social.*
- 3. El alcalde o gobernador presentará, por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del consejo de gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. Dicho consejo de gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo alcalde o gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente ley.*
- 4. Simultáneamente a la presentación del proyecto del plan a consideración del consejo de gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al consejo territorial de planeación.*
- 5. El proyecto del plan como documento consolidado, será presentado por el alcalde o gobernador a consideración de los consejos territoriales de planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes. En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.*



6. *El respectivo consejo territorial de planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que se haya presentado ante dicho consejo el documento consolidado del respectivo plan. Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo consejo territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, se considerará surtido el requisito en esa fecha. Tanto los consejos territoriales de planeación, como los consejos y asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el alcalde o gobernador electo.*

*PAR. Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales.*

**Comentario No. 45:** EL artículo 39 será modificado. Una vez sea aprobada la reforma constitucional que le dará vida a la nueva rama del poder público denominada *Desarrollo Nacional*, los planes dejarán de ser gubernamentales y por tanto no se basarán en los programas expuestos por los gobernantes durante su campaña electoral. Será elaborado un solo plan territorial de desarrollo para el largo plazo, al que deberán ceñirse todos los gobiernos territoriales.

Con la nueva organización del Estado, el artículo 39 quedará así:

**ART. 39.- Elaboración.** La elaboración del plan único de desarrollo territorial seguirá el siguiente procedimiento:

1. El consejo de desarrollo territorial, como máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial, solicitará al director territorial de Investigación y Estadística, llevar a cabo la tarea de investigación y diagnóstico requeridos para la elaboración del plan único de desarrollo territorial.
2. El director territorial de Investigación y Estadística elaborará un estudio con destino al consejo de desarrollo territorial que incluirá: a) un análisis de la situación actual en el cual intervengan todos los actores relacionados con el proceso de cambio de la realidad, materia de planificación, para obtener una visión concertada de lo que se desea y es viable b) cuantificación y calificación de los recursos disponibles y de las restricciones; b) cuantificación y calificación de los problemas, necesidades, grado de rechazo o aceptación de los

cambios, conocimiento de la estructura de poder en la población, conflictos, alianzas y acuerdos; c) sugerencia sobre los objetivos y su prioridad; d) un sistema de variables e indicadores. Información adecuada; e) Análisis de la situación. Un modelo de la realidad; f) Tres juegos como mínimo de hipótesis sobre escenarios alternativos. Acciones previstas. Análisis de los efectos o resultados.

3. El director territorial de Planeación, llevará a cabo la formulación del plan, en forma concertada con los miembros del consejo territorial de planeación, y con base en el estudio realizado por el director territorial de Investigación y Estadística y las directrices del consejo de desarrollo territorial. Durante la elaboración del plan se determinarán todas las acciones que permitan dirigir el proceso hacia el logro de los objetivos propuestos. Será necesario tener en cuenta la cobertura, el tiempo posible, los recursos y el financiamiento.
4. El consejo de desarrollo territorial efectuará una evaluación del plan, en la cual analizará los efectos o resultados posibles de las acciones propuestas para su ejecución; se trata de verificar en qué medida se pueden alcanzar los objetivos y las metas propuestas y, cumplir las políticas y las estrategias formuladas.
5. El proyecto del plan único de desarrollo será presentado por el alcalde o gobernador a consideración de la respectiva corporación de elección popular. Las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas tendrán a su cargo la decisión política final, indispensable para convertir el proyecto definitivo del plan en una ordenanza departamental o un acuerdo municipal.

PAR.1.- Mientras este plan único es elaborado, continuarán aplicándose los actuales mecanismos establecidos por la ley 152 de 1994 para la elaboración de los planes de desarrollo territoriales. Estos planes serán incorporados luego dentro del plan único de desarrollo territorial, con los ajustes necesarios.

PAR. 2.- Los alcaldes y gobernadores someterán a la aprobación de su respectivo concejo o asamblea, cada año, los ajustes al plan único de desarrollo territorial, que hayan sido aprobados por los correspondientes consejos territoriales de desarrollo, y discutidos y concertados previamente dentro de los respectivos consejos territoriales de planeación. Los ajustes al plan único de desarrollo municipal deben coordinarse con el plan de desarrollo departamental, y los de éste con el plan nacional.

*ART. 40.- **Aprobación.** Los planes serán sometidos a la consideración de la asamblea o concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del gobernador o alcalde para su aprobación. La asamblea o concejo deberá decidir sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente asamblea o concejo. Toda modificación que pretenda introducir la asamblea o concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del gobernador o alcalde, según sea el caso.*

**Comentario No. 46:** El artículo 40 será reformado como sigue:

**ART.40.- *Aprobación.*** El plan general único de desarrollo de cada entidad territorial deberá ser sometido a consideración de la asamblea o concejo por el gobernador o alcalde correspondiente, tan pronto como termine la consolidación y evaluación del mismo por el consejo de desarrollo territorial respectivo. La asamblea o concejo deberá decidir sobre el plan general único de desarrollo de su entidad territorial dentro del mes siguiente al de su presentación y si transcurriere ese lapso sin que adoptare decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlo mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente asamblea o concejo. Toda modificación que pretenda introducir la asamblea o concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del consejo de desarrollo territorial correspondiente.

**PAR.-** Este procedimiento se aplicará para el caso del ajuste anual que sea necesario introducir al plan único de desarrollo territorial, para adaptarlo a las nuevas condiciones de desarrollo de cada entidad territorial.

**ART. 41.- *Planes de acción de las entidades territoriales.*** Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente concejo o asamblea, cada secretaría o departamento administrativo preparará, con la coordinación de la oficina de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo consejo de gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

*Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.*

**Comentario No. 47:** De acuerdo con esta propuesta, el artículo 41 quedará así:

**ART. 41.- Planes de acción de las entidades territoriales.** Con base en los planes generales únicos departamentales o municipales aprobados por la correspondiente asamblea o concejo, cada secretaría o departamento administrativo preparará, con la coordinación de la dirección territorial de planeación, su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del respectivo consejo de gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud, estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Para el caso de los municipios, además de los planes de desarrollo regulados por la presente ley, contarán con un plan de ordenamiento que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia. El órgano de Planeación Nacional, a través de su director municipal, se encargará de la elaboración de dichos planes de ordenamiento territorial.

**ART. 42.- Evaluación.** *Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción.*

**Comentario No. 48:** El artículo 42° será modificado. Por tanto, el artículo 42 quedará así:

**ART. 42.- Evaluación.-** Corresponde a la Contraloría General de la República, a través de sus contralores departamentales y municipales, efectuar la evaluación de gestión y de resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión correspondientes, con la asesoría del órgano de Investigación y Estadística.

*ART. 43.- Informe del gobernador o alcalde. El gobernador o alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva asamblea o concejo.*

**Comentario No. 49:** El artículo 43 quedará igual.

*ART. 44.- Armonización con los presupuestos. En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión. Las asambleas y concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los planes territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.*

**Comentario No. 50:** El artículo 44 quedará igual.

*ART. 45.- Articulación y ajuste de los planes. Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al plan nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales. Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades de nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la asamblea o del concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquellos.*

**Comentario No. 51:** El artículo 45 quedará igual. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el parágrafo 2 del artículo 39 después de corregido, que dice:

PAR. 2.- Los alcaldes y gobernadores someterán a la aprobación de su respectivo concejo o asamblea, cada año, los ajustes al plan único de desarrollo territorial, que hayan sido aprobados por los correspondientes consejos territoriales de desarrollo, y discutidos y concertados previamente dentro de los respectivos consejos territoriales de planeación.

#### **2.1.11 CAPITULO XI: PLANEACION REGIONAL (No considerado)**

#### **2.1.12 CAPITULO XII: DISPOSICIONES GENERALES**

*ART. 49.- Apoyo técnico y administrativo. Para los efectos de los procesos de planeación de que se trata la presente ley, asígnase las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:*

1. *El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.*
2. *El Departamento Nacional de Planeación organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del plan nacional de desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo departamento.*
3. *Las entidades territoriales, a través de sus organismos de planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una red nacional de bancos de programas y proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento.*
4. *Los departamentos, distritos y municipios con 100.000 o más habitantes cumplirán lo establecido en el numeral anterior en un plazo máximo de dieciocho meses y los demás municipios, en un plazo máximo de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para lo cual los departamentos prestarán el apoyo necesario.*
5. *Los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno Nacional y de las autoridades competentes.*

**Comentario No. 52:** Con la aprobación de la reforma constitucional que le dará vida a la nueva organización del Estado, el artículo 49 quedará así:

**ART. 49.- Apoyo técnico y administrativo.** Para los efectos de los procesos de planeación de que trata la presente ley, asígnase las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:

1. El órgano de Investigación y Estadística, de acuerdo con el órgano de Planeación Nacional, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de la Contraloría General de la República por medio de sus funcionarios, al nivel nacional y territorial.
2. El órgano de Planeación Nacional organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación periódico del plan nacional de desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo órgano.
3. Las entidades territoriales, con la asesoría de los órganos de Investigación y Estadística y de Planeación Nacional, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El órgano de Planeación Nacional organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una red nacional de bancos de programas y proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento.
4. Los programas y proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación y a los demás programas a ser ejecutados en los niveles territoriales, de conformidad con los reglamentos del Gobierno Nacional y de las autoridades competentes.

## **TERCERA PARTE**

### **3. CONCLUSIONES**

Existe saturación en el diagnóstico de los problemas que afectan a Colombia. Pero, para resolverlos se requiere una reorganización del Estado que facilite la eliminación de las fallas que han impedido por tantos años su solución.

Colombia es un país que tiene condiciones excepcionales para salir del subdesarrollo en que ha estado sumido. Tiene un inmenso territorio, repleto de recursos naturales y una baja densidad de población; una posición geográfica envidiable y una estupenda variedad de climas en zona tropical, que permite multiplicar los períodos de cultivo; pero, es necesario dar prioridad a lo más importante, que es el recurso humano, generando trabajo que se adapte a las condiciones actuales de la gente.

El desarrollo del país, como la justicia, debe ser igual para todos los colombianos. Por tanto, no debe existir un plan de desarrollo por cada gobierno de turno, según sus intereses partidistas, sino un solo plan a largo plazo, al que todo gobierno se deba ceñir, y estar obligado a cumplir cabalmente la parte que le corresponde.



La nueva organización del Estado permitirá satisfacer plenamente las necesidades básicas de la población y encontrar la solución más adecuada a cada uno de los problemas de Colombia, en forma definitiva, o para reducirlos al nivel mínimo posible, mediante la investigación, la planeación y el control, en un plazo que depende sólo de los recursos disponibles. Las razones fundamentales que permiten asegurar el cumplimiento de los planes de desarrollo son: la continuidad de las funciones de investigación, planeación y control del Estado y la independencia de los funcionarios que las cumplen, con respecto a las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, que representan el poder político partidista.

No es fácil obtener un cambio en la estructura del Estado, sin que medie un motivo muy poderoso. ¿Qué motivo más poderoso se puede encontrar que obtener la paz para Colombia?

La introducción de cambios radicales en la organización política, económica y social del país para corregir las fallas existentes, dentro del sistema democrático, deja sin piso los supuestos argumentos políticos de los grupos armados fuera de la ley.

Podremos obtener la paz y asegurar al mismo tiempo el desarrollo de Colombia, si logramos que los grupos alzados en armas acepten cambiar su método de lucha, aceptando la demostración de que la investigación, la planeación y el control estatal, dentro de una nueva organización del Estado que les dé continuidad e independencia, son más efectivos que las armas, para vencer los terribles monstruos de la corrupción, la ignorancia, la violencia, la pobreza, la impunidad y la injusticia.

Una salida como ésta será beneficiosa para todos los actores del conflicto, pero además, evitará la destrucción progresiva de la economía del país a la que estamos abocados, el sufrimiento infinito de la población y el quebrantamiento de la unidad de la República, que trae como consecuencia la continuación indefinida de la guerra.

Esta propuesta ha sido explicada a una extensa gama de personas de diferentes estratos sociales, quienes la han encontrado ajustada a la realidad y viable. Sólo sería necesario plantearla al resto de los colombianos.

## **BIBLIOGRAFIA**

BALLEN, Rafael. *Estructura del Estado*. Santafé de Bogotá: **Ediciones Doctrina y Ley Ltda.**, 1997.

CADAVID G., Jesús Iván. *La revolución sin fusiles. Aldeas Comunitarias Integrales*. Santafé de Bogotá: **Editorial Grania**, 1993.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Santafé de Bogotá: **Legis Editores S.A.**, 1999.

DAVID B., Alvaro E. *La Planeación Administrativa Institucional: Una necesidad para la Planeación Económica y Social*. Santafé de Bogotá: **Ediciones Tercer Mundo**, 1982.

ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA 98. *Ciencia Política: Historia inicial*. U.S.A: **1993-1997 Microsoft Corporation**.

ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA 98. *Economía del desarrollo*. U.S.A: **1993-1997 Microsoft Corporation**.

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. *Planning, National economic*. Vol.17. U.S.A: **Encyclopedia Britannica, Inc. William Benton, Publisher**. 1971.

GOMEZ B., Hernando y JARAMILLO S., Hernán (Compiladores). *37 modos de hacer ciencia en América Latina*. Santafé de Bogotá: **Tercer Mundo Editores en coedición con Colciencias**, 1997.

HAMPDEN-TURNER, Charles, y TROMPENAARS, Alfons. *Las siete culturas del capitalismo*. Argentina: **Javier Vergara Editor s.a.**,1995.

MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Santafé de Bogotá: **Ediciones Universales**, 1989.

MORENO Y., Diego. *Derecho Constitucional Colombiano*. Santafé de Bogotá: **Legis Editores S.A.**, 1997.

SAAVEDRA G., Ruth, CASTRO Z., Luis E., RESTREPO Q., Olga, ROJAS R., Alberto. *Planificación del Desarrollo*. Bogotá: **Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano**, 1999.

## ANEXOS

### **Anexo A: DESARROLLO DEL SER HUMANO**

Los psicólogos modernos clasifican las necesidades y motivaciones de los seres humanos en cinco clases principales: Estas son: (a) biológicas; (b) seguridad; (c) prestigio; (d) sociabilidad; y (e) perfeccionamiento. Si una persona se frustra en su acción para satisfacer cualquiera de estas necesidades, su personalidad puede quedar dominada por esta frustración. Miremos en detalle cada una de ellas:

#### *Necesidades biológicas*

El alimento, el agua, y el abrigo son necesidades primarias del hombre. Los ejemplos de gentes hambrientas nos muestran que los seres humanos privados del alimento y el agua, pronto no piensan en otra cosa diferente. Sus acciones se parecen a las de los seres animales salvajes en su lucha por obtener alimento.

#### *Necesidades de protección o seguridad*

Después que el ser humano obtiene alimento y abrigo se hace consciente de sus necesidades de protección y seguridad. La sociedad debe protegerlo de las formas obvias de violencia: guerra, robo, incendio, plagas, y pobreza. Algunos seres humanos nunca llegan a desarrollarse más allá del nivel de buscar satisfacer sus necesidades de seguridad. La persona que es dominada por la necesidad de seguridad sacrifica la reputación, el orgullo, la amistad, y aún la honestidad en la medida que su actuación les brinde seguridad a ella y a los suyos. No le importa el bien de su empresa o de la comunidad. No acepta lo nuevo, lo que no le es familiar o algo que implique un cambio. Su principal objetivo es acumular dinero, y no correr riesgos.

### *Necesidades de prestigio*

Las necesidades de aprecio del ser humano son ilimitadas. El deseo por mejorar la posición en relación con los demás o el rango social, es un estímulo poderoso y valioso. Convierte a los seres humanos en héroes; conduce a las personas a obtener logros que nunca hubieran buscado si sus objetivos hubieran sido solamente el confort y la riqueza.

### *Necesidades de pertenencia, asociación o agrupación*

Todas las personas necesitan pertenecer a un equipo, grupo o clase. Bajo el título general de necesidades “sociales” pueden incluirse las formas comunes de afecto, amor, y amistad, la seguridad psicológica de querer y ser queridos por gente que uno conoce y en quien confía.

Toda persona normal desea sentirse parte de grupos a quienes admira. Desea estar rodeada por una familia cariñosa y por amigos.

### *Anhelo de perfeccionamiento*

La más alta etapa de las motivaciones del ser humano es aquella en la cual deja atrás sus necesidades biológicas, de seguridad, de prestigio, y de sociabilidad, y busca ahora crecer, desarrollar, expandir su personalidad y volver realidad el potencial de crecimiento como una persona.

El líder superior persigue lo que es mejor para todos. No se descorazona porque otra gente no hace las cosas exactamente como él hubiera querido que lo hicieran. Busca las metas de la vida a largo plazo lo mismo que las de sus negocios; y por consiguiente trata de ser justo, evita el desperdicio, para encontrar nuevas y mejores maneras de hacer las cosas, sin despreciar ninguna oportunidad de ayudar a otros lo mismo que a sí mismo a crecer como trabajadores y como seres humanos.

Fuente: *Executive Techniques For Handling People*. Frederick C. Dyer. Heron Books. London.1964. p.39-51.(Traducción del Autor)

## **Anexo C: LOS PAISES MAS DESARROLLADOS DEL MUNDO**

En la obra: *Las siete culturas del capitalismo*, de Charles Hampden-Turner y Alfons Trompenaars.1995, se menciona a Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia, Francia, Japón, Holanda y Alemania, como los siete países de

mayor éxito económico en el mundo, y que por tanto tienen mucho para enseñarnos sobre las mejores prácticas del capitalismo. Según ellos, cada una de estas naciones tiene valores, hábitos y estilos culturales únicos que son la clave de su desarrollo económico.

Podemos aprender las estrategias y los procesos que hay detrás de las experiencias económicas de mayor éxito en el mundo y adoptarlos. Por ejemplo:

- Cómo planifican los japoneses sus inversiones, dando importancia a la retribución en conocimientos y beneficios económicos
- Cómo han creado los alemanes la fuerza de trabajo más especializada del mundo
- Cómo han alcanzado los suecos, con su devoción por adaptar el trabajo a la gente y no viceversa, la tasa de desempleo más baja del mundo.

Estas culturas a veces son opuestas. Por ejemplo, en Estados Unidos el tiempo es dinero, pero en el Japón el tiempo es un aliado, porque los japoneses planifican a largo plazo.

Fuente: HAMPDEN-TURNER Charles y TROMPENAARS Alfons. *Las siete culturas del capitalismo*. Argentina: Javier Vergara Editor s.a. 1995. p. 13-17, 23, 178-179.

## Anexo C: CONTROL INTERNO

Conforme al art. 209 de la Constitución Nacional, todas las entidades de la administración pública deberán tener un control interno en los términos que señale la ley. Según el art. 269, de la misma Constitución las autoridades de las entidades públicas están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas. Esto tiene como fin extender la responsabilidad por el comportamiento de los servidores públicos a sus superiores jerárquicos, quienes deben participar en su selección y nombramiento. Por tanto, son los directivos de las ramas u órganos del poder público quienes deben responder ante los organismos de control del Estado por las actuaciones de los funcionarios corruptos o ineptos.

La ley 87/93 define el control interno así:

*Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las política partidistas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.*

El control interno es básico para impedir la corrupción y la negligencia de los funcionarios públicos, y los directores de las entidades son responsables de su organización y sobre todo de que funcione.

El control interno no opera ante los casos de corrupción, negligencia o falta de eficiencia de los funcionarios porque los superiores jerárquicos son tolerantes por razones de política partidista o de otro orden. Se excusan ante la opinión pública diciendo que los organismos de control externo no actúan, haciendo perder credibilidad y generando desconfianza en las entidades de vigilancia <sup>20</sup>.

Existe una resistencia muy grande de las entidades para ser evaluadas externamente; sin embargo, las evaluaciones internas tienden a justificar las fallas de cumplimiento de los programas y las desviaciones presupuestales con disculpas de todo tipo, lo cual se traduce en sobre costos y en el encubrimiento de actuaciones dolosas <sup>21</sup>.

## Anexo D: LAS ALDEAS COMUNITARIAS INTEGRALES

Las aldeas comunitarias integrales corresponden al desarrollo de una idea del fundador de los Hogares Juveniles Campesinos de Colombia, que se resume así:

### COMPOSICION

---

<sup>20</sup> BALLEEN, Rafael. . *Estructura del Estado*. Santafé de Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 1997. P.426.

<sup>21</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. *Acerca de los Documentos Conpes*. Via Internet. 1998. P.2.

- 1. Granjas integrales autosuficientes.-** Cada granja tiene un área de aproximadamente dos hectáreas y dispone de su respectiva vivienda, servicio de agua, una letrina seca, media hectárea de pasto de corte, una vaca lechera con su establo, una porqueriza con una cerda de cría, gallinas, peces con su laguito, conejos, un apiario si existen condiciones favorables, cultivos de hortalizas, árboles frutales y plantas medicinales; también se establecen cultivos de papa, soya, fríjol, maíz, yuca, plátano, caña de azúcar, etc. dependiendo del clima. Esta granja es autosuficiente porque provee trabajo, alimento y techo para una familia de cinco personas; la letrina y los animales proveen el estiércol que se utiliza como abono para los cultivos y para alimentar un biodigestor que produce gas para la cocción de los alimentos. Una aldea comunitaria estará integrada por cien granjas autosuficientes.
- 2. Tienda comunal y mercadeo comunitario.-** Los excedentes de las granjas autosuficientes serán vendidos a través de este mercadeo comunitario. Con el producto de esta venta los usufructuarios de las granjas pueden adquirir, en la tienda comunal, los bienes que no produce la granja.
- 3. Local para instalaciones de agroindustria y artesanías.-** Los productos que no logren venderse pueden ser procesados para su conservación o para obtener derivados como los lácteos. También existe la posibilidad de producir artesanías con productos de la granja, como la cabuya.
- 4. Zona social comunitaria.-** Estas zonas deberán tener por lo menos: una cancha de baloncesto, una de fútbol, parque infantil de juegos y un salón comunitario para: asambleas, conferencias, fiestas, comedores, televisión, juegos de salón, etc.
- 5. Hogar Juvenil Campesino.-** Estará dotado de un salón funcional, cocina, comedor, aulas para clases, cabañas dormitorios para los niños y talleres para la enseñanza artesanal. Los niños de sectores apartados podrán asistir y permanecer en el hogar de lunes a viernes, donde se les brindará la educación primaria, secundaria y técnica agropecuaria y, además, a ser buenos ciudadanos y a convivir pacíficamente.
- 6. Centro de salud.-** Para el servicio de la aldea y de otros pobladores vecinos.



- 7. Comando de policía rural.-** Para atender los asuntos que afectan la armonía entre los miembros de la comunidad, y para proveer seguridad a toda el área rural del municipio donde se instale la aldea. Los usufructuarios de las granjas autosuficientes serán a su vez miembros de la policía rural

## ORGANIZACIÓN

Los usufructuarios de las granjas autosuficientes se organizarán en la aldea como una cooperativa, con un consejo directivo y su correspondiente reglamento.

## CAPACITACION

Todos los usufructuarios de las granjas autosuficientes recibirán una capacitación tecnológica completa en las labores agrícolas y participarán en el montaje de sus respectivas granjas. Esta capacitación estará a cargo de entidades como el Sena.

## FINANCIACION

La aldea comunitaria integral se financiará con los aportes de la Nación, el departamento y el municipio, de la ayuda internacional que sea gestionada para ese fin y de la mano de obra que aporten los candidatos seleccionados para el usufructo de las granjas.

Fuente: Pbro. CADAVID G., Jesús Iván. *La revolución sin fusiles. Aldeas comunitarias integrales* Bogotá: Editorial Grania, 1990.

Símbolo de la carátula:

El color negro representa la oscuridad de la noche;  
el blanco, la claridad del día; el amarillo,  
el poder del sol y la riqueza.

El mensaje es: hacia adelante, la noche del atraso  
y la pobreza decrecerá y el día del progreso y la  
prosperidad se ensanchará, mientras se aplica el  
poder de la democracia y la creatividad.

Norberto Drada Ocampo

