

Primera parte

Doctrina y Jurisprudencia



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia

I. Aportes a las reformas legislativas



Revista de la Academia
Colombiana de Jurisprudencia

LOS MÁS Y LOS MENOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO UNA VISIÓN PANORÁMICA

Manuel Alberto Restrepo Medina*
Académico correspondiente

Resumen: el artículo sintetiza la estructura del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que concreta el programa de gobierno elegido para el período 2022-2026, con la presentación de los ejes de transformación que constituyen su columna vertebral, y a partir de esa presentación hace un balance de sus innovaciones y aciertos frente a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París, así como de los riesgos presentes en su diseño de cara a su efectiva implementación.

Palabras clave: Plan Nacional de Desarrollo; ejes de transformación; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Acuerdo de París.

THE PLUS AND LESS OF THE NATIONAL PLAN OF DEVELOPMENT A PANORAMIC VISION

Abstract: The article synthesizes the structure of the National Development Plan (PND) that specifies the government program chosen for the period 2022-2026, with the presentation of the axes of transformation that constitute its backbone, and from that presentation it makes a balance of its innovations and successes against the achievement of the Sustainable Development Goals (ODS) and the Paris Agreement, as well as the risks present in its design with a view to its effective implementation.

* Profesor emérito y titular, director de la Escuela Doctoral de Derecho y de la Especialización en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. ORCID 0000-0003-0197-8353.
Contacto: manuel.restrepo@urosario.edu.co

Keywords: National Development Plan (PND); transformation axes; Sustainable Development Goals (ODS); Paris Agreement.

Alcance del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) comprende cinco ejes de transformación y tres ejes transversales. Para situar contextualmente las reflexiones que se harán en este artículo, comenzaré por hacer la enunciación de sus denominaciones y del propósito de sus ejes de transformación, como aproximación panorámica sobre la presente propuesta.

Los ejes de transformación son los siguientes:

1. *Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental.* Busca un cambio en la planificación del ordenamiento y desarrollo del territorio, donde la protección de los determinantes ambientales y de las áreas de especial interés para garantizar el derecho a la alimentación sean objetivos centrales que, desde un enfoque funcional del ordenamiento, orienten procesos de planificación territorial participativos, de manera que las voces de las y los que habitan los territorios sean escuchadas e incorporadas.
2. *Seguridad humana y justicia social.* Transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales, y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales deben brindar las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad.
3. *Derecho humano a la alimentación.* Busca que las personas puedan acceder en todo momento a una alimentación adecuada. Se

desarrolla a través de tres pilares principales: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos. Para lograrlo propone el aumento de la producción de cadenas agrícolas priorizadas; la disminución de la mortalidad infantil por desnutrición, y el fortalecimiento de la infraestructura portuaria para mejorar la soberanía alimentaria. Asimismo, establece que las bases de dicha soberanía alimentaria, donde todas las personas tengan una alimentación adecuada y saludable, debe reconocer las dietas y gastronomías locales que permiten mantener una vida activa y sana.

4. *Transformación productiva, internacionalización y acción climática.* Apunta a la diversificación de las actividades productivas que aprovechen el capital natural y profundicen en el uso de energías limpias, que sean intensivas en conocimiento e innovación, que respeten y garanticen los derechos humanos, y que aporten a la construcción de la resiliencia ante los choques climáticos. Con ello, se espera una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas, y dando paso a una economía reindustrializada, con nuevos sectores, soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.
5. *Convergencia regional.* Es el proceso de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Para garantizar esta convergencia es necesario fortalecer los vínculos intra e interregionales, y aumentar la productividad, competitividad e innovación en los territorios. Así mismo, se requiere transformar las instituciones y la gestión de lo público, poniendo al ciudadano en el centro de su accionar y construyendo un relacionamiento estrecho, mediado por la confianza entre las comunidades y entre estas y las instituciones, para responder de manera acertada a sus necesidades y atender debidamente sus expectativas, a partir de marcos regulatorios consistentes.

Reflexiones sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026¹

De la lectura de esos ejes se advierte el énfasis en la garantía de los derechos de las personas en armonía con la sostenibilidad ambiental, que se refleja en la apuesta por una transformación social ambiciosa, basada en una relación respetuosa con el territorio que, por primera vez en la formulación de los planes de desarrollo desde la carta de 1991, tiene un enfoque para su ejecución desde sus objetivos, más que desde los intereses sectoriales de la administración pública nacional.

En esa medida, el Plan 2022-2026 es innovador, pero, por lo mismo, se adentra en las arenas movedizas de la incertidumbre. No se sabe, por ejemplo, cómo va a ser apropiado por las entidades ejecutoras, cuya estructura y racionalidad siguen siendo las de la administración weberiana, que permanece inalterada en el Plan; pues no se afectan los fundamentos de la operación de la administración pública que, configurada por compartimentos estancos y rígidos organizados en sectores, dentro de los cuales cada institución se ocupa autónoma y separadamente de sus propias competencias, no concibe un modelo de operación horizontal y no solo vertical, cooperativo y no solo jerarquizado, en el cual las perspectivas transversales e interterritoriales son de carácter excepcional y requieren una institucionalidad explícita para poder operar de esa manera.

Particularmente, vistos los alcances de los ejes de transformación de este Plan Nacional de Desarrollo, llama la atención la escasa alusión tanto en sus bases, como y sobre todo en el articulado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible² y a la Agenda de París³. La articulación del PND 2022-2026 con estas agendas no solamente es bastante parca, sino que en aquello que es materia de regulación en el articulado del Plan, a pesar de su enfoque a partir de los objetivos de sus ejes de transformación, en su ejecución

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/infografias-metas.pdf>

² Organización de las Naciones Unidas, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3)*, diciembre de 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

³ Organización de las Naciones Unidas, *Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC)*, 12 de diciembre de 2015. <https://www.refworld.org/es/docid/602021b64.html>

concreta cae en el simplismo –si se me permite la expresión– de seguir recurriendo a esquemas propios de la estructura clásica de la administración pública, pensados desde una visión fragmentada de la actividad administrativa estatal, que parte de su ordenación sectorial.

Si bien se recurre a estructuras como los sistemas administrativos, las comisiones intersectoriales o interinstitucionales o los consejos consultivos, que pueden servir para coordinar y orientar la ejecución de las funciones y servicios que están a cargo de organismos y entidades que pertenezcan a distintos sectores de la administración, en la medida en que cada entidad responde por las funciones asignadas en el acto de creación, lo que cada una de ellas termina haciendo es incorporar las acciones concernientes a su ámbito competencial en los términos del modelo integrado de planeación y gestión, lo cual hace que sea insuficiente para integrar agendas que de suyo ya son intersectoriales, ya que el Plan no contempla en sus ejes transversales (la Paz Total, los actores del cambio y la estabilidad macroeconómica) nuevos esquemas que permitan articular transversalmente tales agendas en una especie de intersectorialidad de segundo grado.

En lo que sí parece querer avanzar este PND es en la búsqueda de un espacio público deliberativo que reconozca y oriente su gestión a partir de la interdependencia de la acción de gobierno, con todos los intereses concernidos por el proceso decisional, tanto de los actores del mercado como de las redes de las organizaciones sociales, de manera que dicho proceso se estructure institucional y técnicamente a partir de la interlocución de estos grupos y sectores entre sí y con el Gobierno, para que se vaya dando paso a una gestión pública que deje de lado el modelo jerárquico, donde el Estado formula políticas públicas universales y soluciones generales a los problemas, y asuma, en cambio, un modelo basado en la coordinación entre el Gobierno, la sociedad civil, las empresas y diversas organizaciones sociales, culturales y económicas para dar respuestas concretas a problemas particulares.

Sin ser muy explícitas, mi lectura es que, desde las bases del PND 2022-2026 se reconoce que la obtención de resultados en la implementación de las agendas interdependientes comprendidas en los ejes de transformación no se logra solamente con mando y control gubernamental sobre una

sociedad dependiente, como tradicionalmente se había hecho en los anteriores planes de desarrollo; la solución tampoco es dejar que las acciones de implementación corran por cuenta de la autorregulación y el mercado o de los vínculos de solidaridad de las organizaciones sociales.

A partir de ese reconocimiento, el reto está en que el resultado de esa interacción converja en la construcción del interés público, para lo cual se requiere generar incentivos institucionales a nuevos modos de cooperación pública y privada mediante la recuperación de los roles redistributivos del Estado, lo cual es uno de los elementos medulares del Plan, cuyo fin es superar la apropiación privada del aparato estatal y el sesgo particularista de las políticas públicas y promover el desarrollo de formas innovadoras de participación y control que faciliten la influencia directa de los ciudadanos sobre la administración pública.

Conforme a las reflexiones expuestas, en aras de facilitar un mejoramiento de la implementación articulada de las agendas cruzadas de los ejes de transformación, es necesario impulsar una plataforma de coordinación para propiciar la cooperación de los agentes gubernamentales y los actores sociales, que involucre activamente a las entidades territoriales, recurriendo a la creación de redes de acción pública –que son una forma particular de gobierno de los sistemas políticos contemporáneos, distinta de la relación jerárquica de la administración pública tradicional y de los mercados como modos organizativos–, lo cual corresponde a la noción de administración relacional; ellas están concebidas como escenarios de convergencia de todos los actores participantes en el diseño y ejecución de una política, tienen intereses distintos, pero interdependientes, de manera que la creación de estos espacios de encuentro les permiten a los gobiernos orientar la movilización de recursos hacia una misma dirección, que de otra manera se dispersarían.

De otra parte, en el Plan en cuestión resalta la ausencia de una estrategia de comunicación, tanto para informar a la ciudadanía sobre la existencia e implementación de acciones concretas para el logro de sus metas, especialmente de aquellas que sirvan para el cumplimiento de los ODS y para la mitigación y adaptación al cambio climático, orientada a comprometerla con comportamientos colaborativos con el desarrollo de las políticas públicas definidas para esos propósitos, como para obtener de ella datos rele-

vantes que faciliten su seguimiento y monitoreo, y de allí derivar insumos para diagnosticar rápidamente los ajustes que sean requeridos.

Igualmente, se echa en falta que a los proyectos concretos, a los cuales se prevé asignar recursos del Plan Plurianual de Inversiones (PPI), se establezca correspondencia con aquellos dirigidos a resolver los conflictos socioambientales, que ya están caracterizados con las soluciones asociadas a las metas de los ODS y a las acciones contra el cambio climático, de manera que se cuente con un inventario que permita la focalización del gasto público, en lugar de dispersar los recursos destinados a las poblaciones víctimas de esos conflictos en programas generales que no se traducen en la reducción efectiva de nuestras desigualdades sociales.

No cabe duda que la puesta en práctica de este Plan de Desarrollo, desde su formulación transversal y no sectorial, representa enormes retos de articulación y coordinación intra e intersectoriales e interterritoriales. No obstante, y como ha sido dicho y citado hasta la saciedad, no se puede pretender obtener resultados distintos, si las cosas se siguen haciendo de la misma manera. Intentar ir cerrando nuestras enormes brechas bien vale la pena este esfuerzo. Luego será tiempo de hacer un balance sobre los resultados de su implementación.

Bibliografía

- Organización de las Naciones Unidas – ONU. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), diciembre de 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas – ONU. Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), 12 de diciembre de 2015. <https://www.refworld.org/es/docid/602021b64.html>
- Departamento Nacional de Planeación – DNP. Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026, <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/infografias-metas.pdf>