

**RELACIONES POLÍTICAS ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO  
COLOMBIANOS. “CONVERGENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL  
DESARROLLO REGIONAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-  
2014”**

**MARÍA RUTH MÉNDEZ GUARNIZO**



**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**  
**PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**

**FACULTAD DE GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**BOGOTÁ D.C.**

**2016**

**Relaciones Políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo Colombianos. “Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”**

**María Ruth Méndez**

**Trabajo de Grado para Optar el Título de Magister en Gobernabilidad y Democracia**

**Directora: Tania Gabriela Rodríguez**



**Universidad Santo Tomás**

**Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales**

**Bogotá D.C.**

**2016**

## **Resumen**

El sistema político democrático liberal sobre el cual se enmarca Colombia, se caracteriza por una división y equilibrio de poderes a través de un marco institucional y legal. Dicho marco cuenta con una serie de mecanismos de autocontrol a través de pesos y contrapesos, que buscan mermar la probabilidad de un uso despótico o ilegítimo del poder público. Es por esta razón que a través de la presente investigación, se indaga por ¿Cuáles son los componentes de las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo colombianos, en materia de planeación económica, durante los debates que se dieron en el Congreso de la República, alrededor del capítulo 1 denominado: Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, finalmente aprobado? Con lo cual se espera, realizar un aporte de orden hermenéutico comprensivo, útil para la comprensión de los fenómenos que atañen a la gobernabilidad en el país.

Palabras Claves. Gobernabilidad, Democracia, Ejecutivo, Legislativo, consenso disenso, acuerdo político.

## **Abstrac**

The liberal democratic political system which is part of Colombia, is characterized by a division and balance of powers through an institutional and legal framework. This framework has a number of mechanisms of self-control through checks and balances, seeking to diminish the likelihood of a despotic or illegitimate use of public power. It is for this reason that through this research is investigated by what are the components of political relations between the executive and the Colombian legislature, in economic planning, during the discussions that took place in the Congress, about chapter 1 called Convergence and Strengthening Regional Development National Development Plan 2010-2014, finally approved? Whereupon it is hoped, make a contribution order hermeneutical comprehensive, useful for understanding the phenomena regarding governance in the country.

Keywords. Governance, Democracy, Executive, Legislative, consensus dissent, political agreement.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>Capítulo 1.</b> .....	<b>9</b>
<b>Contextualización</b> .....	<b>9</b>
<b>Síntesis del capítulo.</b> .....	<b>16</b>
<b>Capítulo 2.</b> .....	<b>17</b>
<b>Fundamentación Teórica del Estudio</b> .....	<b>17</b>
<b>Síntesis del capítulo</b> .....	<b>27</b>
<b>Capítulo 3.</b> .....	<b>28</b>
<b>Fundamentos Metodológicos para un Estudio sobre Gobernabilidad</b> .....	<b>28</b>
Fase 1. Identificación del Problema .....	28
Fase 2. Recopilación de la información documental .....	30
Fase 3. Proceso Metodológico de Interpretación de Textos .....	31
Fase 4. Ejecución del Proceso Interpretativo de los Documentos .....	33
Ponencia para Primer Debate en Comisiones Conjuntas de Asuntos.....	35
Ponencia para Segundo Debate .....	39
<b>Síntesis del Capítulo</b> .....	<b>45</b>
<b>Capítulo 4.</b> .....	<b>46</b>
<b>Interpretación en Términos de Significado e Intencionalidad, en Función de las Categorías</b> .....	<b>46</b>
<b>Síntesis del capítulo</b> .....	<b>48</b>
<b>Resultados</b> .....	<b>50</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>53</b>
<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	<b>55</b>
<b>Apéndices</b> .....	<b>60</b>



## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

### Introducción

En el marco de las deliberaciones que realizó el Congreso de la República de Colombia, a través de las comisiones de asuntos económicos y las plenarias de cada corporación, se estudió y aprobó el Proyecto de Ley sobre Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Gacetas del Congreso, 2011). Asunto que se toma como base para la interpretación sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo colombianos, en particular en lo concerniente al acápite sobre “*Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional*” (Ley 1450 de 2011, Título III, cap. I, arts. 6-21) a fin de delimitar el tema de análisis.

Para la realización de esta propuesta, se desarrollan tres capítulos o apartados. El primero, constituido por el estado del arte sobre el problema propuesto, donde se realizó una indagación de carácter documental en bases de datos, tales como: Academia.edu, Redalyc, RefSeek, JURN, Scopus, Proquest, entre otros; con el fin de identificar las investigaciones que sobre el tema han tenido lugar.

Un segundo capítulo, basado en la fundamentación teórica sobre democracia y gobernabilidad. Donde se pone en discusión las ideas en torno a concepciones contemporáneas de democracia, tales como: Democracia liberal, democracia representativa, democracia participativa, democracia deliberativa, democracia radical, y la democracia como instrumento. Luego se define gobernabilidad, tomando como base la conceptualización de Forero, quien la enuncia como “la confianza de los asociados en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes, y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta el acuerdo social (Forero, 1998, p. 8). Así como de categorías sobre consenso político, entendido como un acuerdo o afinidad entre los miembros de una sociedad, referido en principio, a valores culturales y normas (Santori, 1996 citado por Robles, 1999, p. 282). Respecto al *disenso político*, entendido como la ausencia de consenso, cuando no existe disenso dentro de la estructura política de un país, entonces se está frente a un sistema totalitario (Orellana, 1998, p. 96). Finalmente, el

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

*acuerdo político*, como el entendimiento informal o por escrito, realizado por dos o más actores políticos, para realizar juntos un proyecto político que no podrían encarar en forma aislada (Bolaños, 2006, 35-58 p).

Un tercer capítulo, consistente en la explicación metodológica de orden hermenéutico (Gadamer, Verdad y Método I y II). Finalmente, se presenta la correspondiente interpretación en términos de significado e intencionalidad, en función de las categorías de consenso, disenso y acuerdo político. Lo anterior, en razón al análisis realizado a las gacetas del Congreso de la República, contentivas de las ponencias presentadas en primero y segundo debate, así como del texto conciliado de los artículos 19 y 21 del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en lo concerniente a este trabajo. Así como el documento final convertido en la Ley 1450 de 2011.

La presente investigación, es un aporte de orden hermenéutico desde la visión gadameriana; la cual toma la *comprensión* (verstehen) en vínculo con el atributo sustancial de los seres humanos, consistente en la acción de *comprender* y, se *comprende* así mismo y al mundo en el que él es. Este ejercicio de orden metodológico y epistemológico es un aporte para la fundamentación de la investigación en el campo de la Ciencia Política y en particular, para la Maestría en Gobernabilidad y Democracia. Lo anterior, en tanto que las relaciones políticas, como acciones humanas, pueden ser interpretadas a partir del Círculo Hermenéutico, los horizontes de tradición y el anticipo de compleción (Gadamer, Verdad y Método II, 1988, p. 63).

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

### **Capítulo 1. Contextualización**

El Plan Nacional de Desarrollo, puede definirse como un documento por medio del cual se establecen metas y parámetros para entidades públicas del Estado que regirán en el país desde la fecha de su expedición por el Congreso de la República y su promulgación por parte del Presidente de la República, hasta el próximo Plan que será presentado por el siguiente presidente conforme a las políticas de cada gobierno; sin dejar de lado que algunas políticas continúan en el próximo gobierno. Desde la Constitución Política de Colombia, se establecen los criterios y parámetros básicos de dicho plan, determinando que se divide en dos secciones. El primero, que contiene los objetivos y planes a largo plazo; y el segundo, corresponde al plan de inversiones para llevar a cabo estas metas.

Antes de la Constitución de 1991, no existía la obligatoriedad de su presentación por parte del Gobierno electo, y que éste se convirtiera en una ley de la república. Los candidatos presidenciales presentaban al electorado un programa de gobierno el cual solo se quedaba en un documento guía. Sin embargo, a partir de la constitución de 1991 quedó consagrado con rango de norma constitucional en el artículo 339, el cual establece que:

Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución,

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal (...) (Constitucion Política de Colombia, 2015).

Por lo tanto, los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Este artículo de rango Constitucional fue reglamentado por la ley 152 expedida en 1994, por medio del cual se instituye la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. De tal forma que allí se establecen los procedimientos para la elaboración, aprobación y ejecución de dichos planes. Dentro de la tipología de las leyes, ésta es una Ley orgánica, por tanto, es el marco legal dentro cual se establecen las formas y mecanismos que deben ser observadas por las autoridades e instancias de planeación para desarrollar esta actividad.

A partir de 1991 se han elaborado y desarrollados los siguientes planes Nacionales de Desarrollo, empezando por el presentado por el Gobierno del Presidente César Gaviria. Su programa de gobierno se llamó “*La revolución pacífica*”. No obstante no fue una Ley de la República, dado que aún no se había expedido la ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo; figura que se estrenaba con la nueva carta. En el periodo Presidencial 1994-1998, durante el gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano, su Plan Nacional de Desarrollo se denominó “*El salto Social*”.

Posteriormente, durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango, presentó al Congreso su Plan de Desarrollo titulado “*Cambio para construir la paz*”, la cual se convirtió en la Ley 508 de 1999, la cual posteriormente fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional por medio de la sentencia C 557 de 2000, por encontrar vicios en el trámite de dicha norma.

En el primer periodo de gobierno del Doctor Álvaro Uribe Vélez, su Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se denominó “*Hacia un Estado Comunitario*”. Para su segundo periodo de gobierno 2006-2010, presentó a consideración del Congreso el Plan Nacional

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

de Desarrollo denominado “*Estado Comunitario desarrollo para todos*”, los cuales se han convertido en Ley de la Republica. Posteriormente, en el período de 2010 – 2014 se presentó al Congreso por parte del gobierno del Presidente Santos, el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Dicho plan recibió el nombre de “*Prosperidad para todos*”, el cual fue estudiado y aprobado por parte del Legislativo, convirtiéndose en la Ley 1450 de 2011, de donde se tomó el apartado para la realización de este trabajo.

En el marco de las deliberaciones que realizó el Congreso de la República de Colombia, a través de las comisiones de asuntos económicos y las plenarias de cada corporación, se estudió y aprobó el Proyecto de Ley sobre Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Asunto que se toma como base para la interpretación sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo colombianos, en particular en lo concerniente al acápite sobre “*Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional*” (Ley 1450 de 2011, Título III, cap. I, arts. 6-21).

Para una mayor claridad sobre este documento, se entenderá como convergencia al fenómeno socio-político a través del cual los partidos que presentan posturas distintas, establecen acuerdos sobre las agendas políticas de trabajo. Lo cual da lugar a consensos que permiten la elaboración y aprobación de planes y programas de orden socio-económico, para el fortalecimiento del desarrollo regional del país.

Se realizó una indagación documental en bases de datos, con el fin de identificar las investigaciones que sobre el tema ha tenido lugar. De modo que un primer hallazgo lo constituye el documento titulado *Puntos de veto en la relación ejecutivo- legislativo*; donde se señala que al interior del sistema presidencialista mexicano, ha disminuido el poder ejecutivo frente al legislativo en cuanto a la aprobación de reformas estructurales. Este cambio ha imposibilitado la aprobación de reformas por parte del ejecutivo, en tanto que representa una minoría al interior del Congreso; lo cual le obliga a buscar la cooperación de los partidos en este escenario. De lo cual se infiere que el Ejecutivo tiene dos puntos de veto: *La Cámara alta y la Cámara baja*. Por cuanto se trata de un sistema bicameral, al igual que ocurre en Colombia (Valencia, 2006).

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

Arellano-Gault y Gil-García, exponen en su texto *Public management policy and accountability in Latin América*, donde se plantea una discusión con respecto al control de la administración pública. El debate gira en torno a buscar el mejor modelo de vigilancia, el cual se encuentra entre: La rendición de cuentas o someterse al control democrático. La propuesta consiste en dar mayor apertura y autonomía a quienes se encargan de ejecutar las políticas públicas. De modo que se genere una proporcionalidad entre la eficacia, la equidad y la justicia. Así que si solo se observa la eficacia, se deja de lado los otros dos aspectos que llevan a la democracia. Dado que la eficacia por sí sola no genera gobernabilidad. En tanto que la gobernabilidad va más allá de administrar recursos económicos, por cuanto se trata de atender a las necesidades inmediatas de la población en la medida de las posibilidades que le permite la constitución y la ley (Arellano-Gault, 2004).

En el texto: *¿Gobernanza multinivel o intergubernamentalismo en inversión?* (Guerra, 2014), aborda el tema de la gobernanza desde una perspectiva de interacción entre actores públicos y privados, para el reparto de responsabilidades como parte del proceso de redistribución de tareas. Lo cual conlleva a una red de relaciones orientadas hacia el logro de un objetivo común, que permita la satisfacción de diferentes intereses. Un ejemplo es el proceso de integración europeo. Donde un nuevo concepto de gobernanza multinivel, ha facilitado la integración, la cual es entendida como “la existencia de competencias que se solapan entre distintos niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles” (Morata, 2004, p. 37 citado por Guerra, 2014, p 329). Este modelo, tiene en cuenta a los actores privados en la toma de decisiones frente a la elección de las políticas públicas. Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo<sup>1</sup> en Colombia, algunos actores privados actúan según lo establece la ley 152 de 1994. Donde se indica el procedimiento para la elaboración, discusión y aprobación de dicho Plan. En la práctica, se da la presencia de lobistas que acuden al

---

<sup>1</sup> Plan Nacional de Desarrollo o PND. Para el caso colombiano, es la base de las políticas gubernamentales del gobierno de turno. Vincula las propuestas de los aspirantes a la presidencia de la República, con su gestión que adelantaran durante los cuatro años de su gobierno.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

Congreso a defender los intereses de sus sectores. Se reconoce que las prácticas lobistas en Colombia, aún no están reglamentadas (Pastrana, 2014, p. 329).

En Colombia se da la interacción en la discusión y aprobación del PND del gobierno con el Congreso, a través de sus Ministros y del Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con los miembros de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. Estos diálogos, se orientan a la defensa de los temas que ha presentado el gobierno de turno. En el presente, existe la ley de bancadas, consistente en la unanimidad de decisión por parte de cada partido político al momento de votar una iniciativa. Mecanismo que permite canalizar el trabajo legislativo, a través de ellas, dando especial importancia a la bancada del gobierno, así como a las que han realizado coaliciones para apoyar al gobierno del momento. Esta situación es distinta en el caso de las minorías, en tanto que no representan un obstáculo para la aprobación de aquellas iniciativas gubernamentales.

A través del texto *Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: Unidad de bloques políticos en Chile*, el autor estudió la actuación de los diputados con relación a los proyectos de ley de origen gubernamental, radicados en el Congreso para el período legislativo 2002-2006. Entre sus temas expuestos se encuentran: El grado de unidad al interior de las coaliciones, el comportamiento de sus miembros, la disciplina de partidos, entre otros. Señalando que una de las causas por las cuales el presidente Ricardo Lagos obtuvo el éxito en sus propuestas, se debió a que el bloque oficialista operó en total unidad. Contrario al partido opositor, el cual se desordenó y actuó de forma heterogénea (Toro, 2007).

El documento *Nuestra Democracia*, emitido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aborda el estudio de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en América Latina. Señala que los congresos de esta región presentan aspectos positivos, al examinarlos desde puntos de vista históricos. Los legislativos se caracterizaron por la inestabilidad y carencia de relevancia. Pero las facultades del Ejecutivo frente a éste fueron mayores, debido a la influencia de la constitución de los Estados Unidos de donde proviene el sistema presidencialista. No obstante, frente a ella se

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

encuentra que en la mayoría de los congresos de Latinoamérica, existe debilidad de muchas de sus facultades y potestades como por ejemplo la capacidad para ejercer el control del Congreso sobre el Ejecutivo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010).

Así también, se halla el artículo *El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia Argentina*. En el que se especifica el rol del poder legislativo frente a la planificación, sanción y ejecución del presupuesto. Este artículo es tenido en cuenta, en tanto que la planeación económica, los planes de desarrollo y el presupuesto, están íntimamente ligados. Por tanto, se analiza la intervención del legislativo desde cinco variables: Las atribuciones constitucionales y legales; el sistema electoral; el sistema de partidos; los procedimientos legislativos; el contexto macroeconómico del país y la situación financiera del Estado. Se precisa que en América Latina la iniciativa, en materia presupuestal corresponde al poder Ejecutivo; de modo que el poder legislativo, tiene la atribución de modificar el presupuesto propuesto por el primero; además de contar con la facultad de incluir nuevas partidas, solo con el aval del gobierno. Igual ocurre con el Plan Nacional de Desarrollo, cuya iniciativa está en cabeza del gobierno, de modo que el legislativo cuenta con la facultad de eliminar o modificar el texto original (Rodríguez, 2004).

A partir de estos antecedentes, se plantea como pregunta general de investigación: ¿Cuáles son los componentes de las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo colombianos, en materia de planeación económica, en la aprobación por parte del Congreso de la República de Colombia, alrededor del capítulo 1 denominado: *Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional* del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, finalmente aprobado? De lo cual se derivan otros interrogantes tales como: ¿Cuáles fueron los puntos de consenso identificados en las deliberaciones llevadas a cabo en el Congreso de la República sobre el Plan de Desarrollo 2010-2014?; ¿Cuáles fueron los temas en los que factiblemente se presentaron disensos, teniendo en cuenta los debates y las discusiones llevadas a cabo en el Congreso de la República sobre el Plan de Desarrollo 2010-2014?; ¿Cuáles son los acuerdos que se interpretan, surgieron en las

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

mesas de trabajo, en el marco de las deliberaciones llevadas a cabo en el Congreso de la República sobre el Plan de Desarrollo 2010-2014?

En concordancia con lo anterior, se plantea como el objetivo general, interpretar las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo colombiano en materia de política de planeación económica, en la aprobación por parte del Congreso de la República de Colombia, alrededor del capítulo 1 denominado: *Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional* del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, finalmente aprobado. De modo que los objetivos específicos consisten en: Identificar los puntos de consenso hallados en las deliberaciones llevadas a cabo en el Congreso de la República sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; interpretar los posibles disensos presentados en los debates y las discusiones llevadas a cabo en el Congreso de la República sobre el Plan de Desarrollo 2010-2014 e interpretar los posibles acuerdos alcanzados en las mesas de trabajo, en el marco de las deliberaciones llevadas a cabo en el Congreso de la República sobre el Plan de Desarrollo 2010-2014.

De lo cual se deriva como hipótesis de trabajo, que en el marco de las teorías de la democracia, el análisis de las relaciones de los actores políticos entre el Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 alrededor del capítulo 1, denominado: *Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional*, se interpreta una tendencia hacia las características del ejercicio de la democracia instrumental en la obtención de la ley 1450 de 2011 que legitima dicho plan.

Para el desarrollo y argumentación de esta hipótesis, se confrontan diferentes perspectivas teóricas sobre la democracia, con el propósito de buscar una interpretación de la relación política entre el proceso de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo entre el Ejecutivo y el Legislativo colombiano alrededor del capítulo 1 denominado: *Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, finalmente aprobado.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

### Síntesis del capítulo.

A manera de síntesis, el presente apartado es una presentación general del estado de la cuestión que se interpretará en los subsiguientes capítulos. Donde se propone dejar planteado y delimitado el problema de investigación consistente en ¿Cuáles son los componentes de las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo colombianos, en materia de planeación económica, en la aprobación por parte del Congreso de la República de Colombia, alrededor del capítulo 1 denominado: *Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional* del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, finalmente aprobado? Pregunta que se constituye en problema que requiere ser examinado desde las teorías políticas, las cuales son validadas a la luz de la Gobernabilidad y la Democracia.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

### Capítulo 2.

#### Fundamentación Teórica del Estudio

En el presente capítulo se desarrolla el fundamento teórico del estudio, el cual está compuesto por la enunciación de las principales teorías contemporáneas sobre la democracia, los conceptos de gobernabilidad (gobernanza), consenso, disenso y acuerdo políticos.

Se presentan de manera resumida, las tendencias que contextualizan los debates políticos del presente en el seno de la teoría sobre la democracia. Están en discusión las ideas en torno a algunas concepciones contemporáneas de democracia, tales como: Democracia liberal, democracia representativa, democracia participativa, democracia deliberativa, democracia radical y la democracia como instrumento.

La concepción de la *democracia liberal* se ha desarrollado en el siglo XX como una crítica a las "teorías clásicas de la democracia", que como las de Rousseau, Tocqueville y John Stuart Mill, hacían énfasis en la función normativa de la teoría política. En particular, tales teorías concebían de suma trascendencia la virtud cívica de los ciudadanos, es decir, la participación de éstos de manera responsable y racional en los asuntos públicos. Pero debido a que en los estudios empíricos sobre actitudes y comportamiento de los electores, los resultados han evidenciado que en las sociedades liberales contemporáneas, los ciudadanos no demuestran tener la virtud cívica que suponían las teorías clásicas de la democracia; entonces, en vez de inferir que los Estados liberales actuales no son democracias, los liberales contemporáneos argumentan que:

Las teorías clásicas están equivocadas al concentrar su atención en el ciudadano individual. Lo que estas teorías soslayan son ciertas propiedades colectivas que residen en el electorado como una totalidad, y en el sistema

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

político y social donde opera el electorado<sup>2</sup> (Berelson y Lazarfield, 1954, p. 308).

Es así, como la teoría empírica de la democracia liberal rechaza argumentativamente las teorías políticas clásicas de la democracia por resultar incompatible con los resultados de investigación sobre la estructura y comportamiento del electorado. En vez de ello, proponen una teoría de la democracia que se ajusta a la información que la investigación empírica en ciencia política ha generado y considerado como relevante. Por supuesto que esta adecuación empírica de la teoría también puede interpretarse como una justificación ideológica de los órdenes políticos predominantes en las sociedades conocidas como "*democracias liberales*".

En la concepción liberal de la democracia, la ciudadanía se reduce al electorado, cuyo comportamiento normal exige un índice moderado de participación en las votaciones. En este sentido, cierto nivel de apatía política resulta entendible, e incluso, justificable para que opere el modelo. El ciudadano es ante todo un sujeto con derechos, pero no con obligaciones cívicas importantes. Con la emergencia de los regímenes democráticos se reconocen los derechos políticos, principalmente de carácter electoral. Posteriormente, los derechos sociales, propios del Estado de bienestar (derecho a la salud, a la educación, etc.) constituyen una tercera generación de derechos. En la tradición liberal, el ciudadano es esencialmente quien tiene esos tres tipos de derechos (Marshall, 1950, p. 154-155), y la responsabilidad del gobierno democrático es, justamente, estar atentos en dar garantía en el cumplimiento de éstos.

El sistema político democrático liberal se caracteriza por una división y equilibrio de poderes a través de un marco institucional y legal pertinente. Son mecanismos de autocontrol del sistema a través de pesos y contrapesos que buscan mermar la probabilidad de un uso despótico o ilegítimo del poder público.

---

<sup>2</sup> Traducción libre de la autora del texto: "*the classical theories are wrong to focus attention on the individual citizen. What these theories are true collective properties shortchange residing in the electorate as a whole, and the political and social system where the electorate operates*". (Berelson y Lazarfield, 1954: 308).

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

En la *democracia representativa*, el pueblo delega el poder político en las autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres. Estas autoridades, de acuerdo con la teoría habitualmente aceptada, requieren actuar en representación de los intereses de la ciudadanía que los elige para representarlos. En este sistema el poder legislativo, encargado de generar o sustituir las leyes, lo realiza mediante una o varias asambleas o cámaras de representantes, los cuales reciben distintos nombres en función de la tradición histórica-política de cada país y de la cámara en que efectúen su labor legislativa, ya sea el de parlamentarios, diputados, senadores o congresistas. Tales representantes, por lo general, se organizan en partidos políticos y su elección se efectúa en elecciones legislativas directas mediante listados abiertos o cerrados dirigidos por las jefaturas de los partidos políticos. Por su parte, el poder ejecutivo recae en un gobierno compuesto por un Presidente, Jefe de Estado o Primer Ministro, dependiendo de la tradición histórico-política de cada país, quien actúa como cabeza principal y una serie de ministros, cada uno de ellos encargado de una fracción de gobierno o ministerio.

En la crítica a la *Democracia Representativa* se argumenta que la existencia de los partidos políticos, como instituciones de poder, hace que los representantes sean compelidos a militar y seguir las directrices ideológicas de éstos, así como también obedecer en términos de bancada, los intereses particulares de partido. Lo anterior, coartando la acción política fundada según la voluntad propia del representante o la de sus electores. Sin embargo, también se puede concebir y defender que los electores han expresado ya su voluntad en las elecciones, votando por un programa electoral que después se espera que los representantes cumplan.

Es cierto que no toda forma de democracia es representativa. Al igual que hay certeza en que no todo Estado representativo es democrático por el hecho de ser representativo. Por eso, vale enfatizar que la crítica al Estado parlamentario no implica la crítica a la democracia representativa, lo dicho debido a que, si bien es válido que toda democracia es representativa, también es cierto que no todo Estado representativo es por principio ni ha sido históricamente una democracia (Bobbio, 1986).

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

La llamada *Democracia Participativa* posee la pretensión de acercar las instituciones del Estado al ciudadano, esto con el propósito de que éste tome dominio de los nuevos espacios que se producen en las nuevas relaciones Estado-sociedad (Londoño, 1997, p. 17). El proceso de apertura participativa buscó fortalecer esta relación que se encontraba en una profunda crisis. Es así como: “el concepto se amplía y se refiere tanto a las formas de participación directa en decisiones sobre provisión de bienes sociales, en general, como a la participación indirecta, a través de representantes, en tales decisiones” (Contraloría General de la República, 2006, p. 25). Con ello se garantizan los procesos de asociación, organización y movilización de las comunidades o grupos sociales que intenten ser protagonistas o sujetos de su propio desarrollo (Beltrán y Hernández, 2006, p. 25). Es, en resumen, un proceso en el que los distintos actores sociales, en función de sus respectivos intereses, intervienen directamente o por medio de representantes en la construcción de lo público con el fin de mantener o transformar el régimen político y la sociedad.

Es una forma de democracia semi-directa que surge con la aparición de nuevos mecanismos de participación en los cuales el pueblo adquiere protagonismo como el plebiscito, la consulta, el referéndum, el cabildo abierto, la iniciativa legal y otros modos de participación. Giovanni Sartori (1994, p. 74) dice que participación “es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un ‘formar parte inerte’ ni un ‘estar obligado a formar parte’”. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros (movilización)”. La *democracia participativa* no se presenta como una alternativa radical a la democracia liberal, sino que pretende complementarla (Held, 2001). Debido a ello, los demócratas participativos rechazan entender la política como una cuestión de intereses y consideran que los partidos no deben secuestrar la política.

La tesis que Rawls presenta en *Teoría de la Justicia* (1979), se caracteriza como una propuesta de la moral, la política y el derecho, con pretensiones de influencia para el desarrollo institucional de la democracia, acercándose a Habermas, en la llamada *Democracia Deliberativa*. La *Teoría de la Justicia* es una crítica postliberal a la democracia liberal del siglo XIX y a la democracia funcional de corte liberal, contrastando

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

al modelo de democracia de las mayorías, un ámbito de consenso en el que la posibilidad de desobediencia civil es acorde con la legitimidad del sistema y el reconocimiento de la oposición, como la obligación, moral y política, del sistema. Para ello, concibe un procedimiento de búsqueda del consenso, la posición original, de la que se derivan, en condiciones de equilibrio en libertad e igualdad de argumentación racional, unos principios de justicia que dan norte a la construcción institucional del ordenamiento de la sociedad, a nivel político, económico y social (Rawls, 1979). En *Political Liberalism* (1997), Rawls hace la crítica de los argumentos comunitaristas, así como de la tradición republicana, y su concepto de deliberación ciudadana, permitiéndole su distanciamiento definitivo con el liberalismo doctrinario y el apuntalamiento hacia un modelo de sistema político normativamente incluyente donde, el énfasis de la posibilidad de la desobediencia civil se ve reemplazado por la capacidad de hacer consenso político dentro del sistema. En otras palabras, se constituye en segunda etapa su pensamiento. Si *Theory of Justice* tuvo el mérito incuestionado de producir un extraordinario impacto en la revitalización de la filosofía política, el segundo libro de este autor, *Political Liberalism*, ha logrado renovar aquel benéfico resultado.

Por su parte, Jürgen Habermas, el teórico que ha colocado las bases más sólidas de la *Democracia Deliberativa*, se ha propuesto reconstruir la teoría de la democracia liberal, con su método de reconstrucción de teorías, para conducirla a ser entendida como una teoría discursiva del proceso de formación de la voluntad popular que discurre por las instituciones democráticas, pero que se alimenta continuamente del espacio público y de la opinión pública en *Facticidad y Validez* (Habermas, 1998). Todo lo anterior, derivado de sus trabajos metodológicos de transformación de teorías, desde su experiencia en la producción de su obra anterior.

El derecho en la democracia liberal, más que ser antidemocrático, vendría a constituir una serie de derechos e instituciones que pueden ser instrumentalizados para establecer un complejo de relaciones que caracteriza la forma en la que los ciudadanos se autogobiernan. Pero ello sólo podría ser entendido si se mira al poder y a las instituciones contrarios a la coerción, dominación o violencia. Más bien entendidos como ejercicio de comprensión comunicativa (Habermas 1987a y 1987b) y como acuerdo que se establece

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

entre ciudadanos para la acción mutua, en el sentido de que: “el poder brota de la capacidad humana, no de actuar o hacer algo, sino de concertarse con los demás para actuar de común acuerdo con ellos” (Arendt, 1973, p. 137). De esa manera, Habermas libera al mundo una teoría de los procedimientos e instituciones de la democracia liberal en un sentido activo, una teoría sobre “el procedimiento democrático como acción”, evidenciando la forma en la que se pueden operacionalizar el ejercicio de los derechos y las instituciones democráticas, junto con el espacio público y la esfera de opinión pública, para mejorar el gobierno de sí misma de la comunidad política, por medio de prácticas deliberativas.

Por su parte, la tarea de la *democracia radical* es la de profundizar la actividad democrática y conectar las distintas luchas democráticas. Ese ejercicio requiere la creación de nuevas perspectivas que permitan la articulación común de, diferentes componentes de la dinámica social contemporánea, tales como: antirracismo, anti-sexismo y anticapitalismo. Estas luchas no convergen de manera emergente. Es por eso que para establecer las equivalencias democráticas se necesita una nueva manera de ver o un nuevo “sentido común” que transforme la identidad de diferentes grupos, de tal manera que se puedan ensamblar las exigencias de cada uno de ellos con las de otros, de acuerdo con el principio de equivalencia democrática (Calle, 2011). En la que prima el concepto de minoría. Pues no se trata de establecer una mera alianza entre intereses dados de mayorías votantes, sino de modificar realmente la identidad misma de estas fuerzas que por lo general son múltiples minorías. Es una concepción política de la democracia muy enraizada con la evolución de los movimientos globales de comunicación, interculturalidad con base en el desarrollo en las tecnologías de la información y la comunicación.

La idea de *Democracia Radical* ha propiciado otros espacios que han participado activamente en la construcción de los foros sociales mundiales, con todo su bagaje a favor de formas de cooperación y de diálogo desde la diversidad; y también con todos los obstáculos para ello, derivados del privilegio en ocasiones de los actores más visibles, con más acceso a recursos, más organizados formalmente o con mejores alianzas (Mouffé, 1999).

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

En favor de una *Democracia Radical*, hoy, se manifiestan redes en la órbita de los nuevos movimientos globales. Gran parte de ellos se reconocen, incorporando valores y prácticas más “clásicas”, en la triada libertad, solidaridad y diversidad. De esta manera, no encuentra “un” modelo, sino la apelación a la creación de condiciones reales para que puedan iniciarse procesos democráticos “desde abajo”.

La *Democracia Instrumental* se puede relacionar con un conjunto de perspectivas que teorizan la democracia al modo como se da cuenta y se justifica un artefacto: “el lápiz es una herramienta para escribir”; “el disco compacto es un sistema para almacenar información sonora”. En esa afirmación hay descripción y razón de existir, teoría y fundamentación. Estas perspectivas acostumbran a utilizar argumentos que guardan similitudes con ciertas defensas del mercado de bienes, servicios y materias primas. Es decir, el mercado queda a la vez descrito y justificado como “mecanismo óptimo de asignación de recursos”, considerando esta mecánica como la más válida y la históricamente sobreviviente. Sólo es mercado aquello que cae bajo tal caracterización, aquel sistema de asignación que es eficaz; y además, por un detallado inventario de condiciones: tales como: información simétrica, producción instantánea, ausencia de economías de escala, de externalidades, etc. Los votantes, como sucede con los consumidores, se enfrentarían a diversas opciones y elegirían según su parecer, según sus preferencias, de modo que, al fin, el estado social (la voluntad general) obtenido sería aquel que satisface al máximo número de individuos.

La democracia se presentaría como un modo de reunir las preferencias en una voluntad general. Las preferencias de los individuos se tomarían como dadas, no serían argumento público, no se formarían como resultado del debate ciudadano de los colectivos sociales en la actividad política. La parte pública de la democracia se agota en la reunión de las preferencias privadas, vía electoral, tras el marketing político, preferencias que se forman antes del ejercicio deliberativo o participativo de la democracia y que tienen que ver, según la perspectiva, con la selección de élites, el bienestar colectivo o los intereses en conflicto.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

La democracia no sería otra cosa que un instrumento imparcial, un conjunto de reglas, legitimadas por la estructura jurídica procedimental, que permite traducir muchas voluntades en pocas, una función matemática que tiene como dominio las preferencias de los individuos y como rango una voluntad general. La democracia quedaría justificada en la medida en que permite identificar esa voluntad general y realizarla operacionalmente, obtener determinados resultados: la identificación de los más capaces, el máximo de utilidad social o un equilibrio apaciguado de los conflictos. Aquello que se evalúa, justifica y da sentido a ese conjunto de reglas que es la democracia es su potencialidad para acceder a cierto estado final, sus consecuencias, y es el estado final lo que lleva a construir el instrumento democracia (Ovejero, 1996).

Las tesis de justificación instrumental de la democracia serían: a) la democracia permite realizar el bienestar; b) lo hace mejor que cualquier otro marco institucional; c) el bienestar es un asidero último no discutible.

Tales tesis excluyen cualquier discusión ética sobre los mecanismos y fines de la democracia, por el carácter utilitarista de las mismas. Imposibilitan cualquier cuestionamiento y autocrítica, excepto aquellos acerca de los refinamientos de la eficiencia, eficacia y efectividad de los resultados de los mecanismos democráticos puestos en funcionamiento al servicio del mercado de bienes, servicios y materias primas.

Lo anterior significa, que la democracia es un artefacto que lubrica la dinámica del mercado globalizado, entendido éste como el Estado final buscado, por encima de los Estados nacionales y al servicio de los intereses de las corporaciones transnacionales, que pretenden encontrar buenos ambientes de seguridad jurídica para sus inversiones.

Ahora bien, para los fines de este trabajo de investigación, se hace necesario presentar los conceptos de gobernabilidad (gobernanza), consenso político, disenso político y acuerdo político, temas que se abordan a continuación.

Por gobernabilidad se entiende “la confianza de los asociados en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes, y confianza de los

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta el acuerdo social (Forero, 1998, p. 8).

Desde la perspectiva de la autora de esta investigación, se entiende que la gobernabilidad en contexto colombiano, es la capacidad que tiene el gobierno para mantener el control coyuntural y estructural del poder, a través de mecanismos de participación política. Este poder hace posible convertir la intencionalidad gubernativa en hechos de gobierno; donde los partidos políticos existentes, se valen de criterios de representación y niveles de participación para establecer acuerdos institucionales con las bancadas de los partidos. De esta manera, se logran regular las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el fin de hacer posible que se satisfagan las demandas sociales de manera legítima y eficaz.

De lo anterior se deduce que existe la participación estratégica de los actores políticos que intervienen en la toma de decisiones. Esta participación está vinculada con el grado de autoridad que representan, al momento de resolver sus conflictos. Las cuales se basan en un sistema de reglas y procedimientos, basadas en expectativas de los actores por generar estrategias de carácter formal e informal.

Así las cosas, la gobernabilidad democrática en un sentido más amplio, es la creación e implementación de mecanismos institucionales, a través de los cuales, ciudadanos y grupos asumen obligaciones y obtienen derechos jurídicos (PNUD, 2004 citado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008). Esta forma clásica de gobernabilidad, ha sido aceptada tácitamente por los ciudadanos, legitimando la acción del gobierno en el marco de la globalización.

Aspecto que guarda coherencia con lo expresado por el Banco Mundial, el cual entiende la buena gobernanza como herramienta para la evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y de su poder de producción económica; de esta forma se limita al funcionamiento de las instituciones y su evaluación.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

En tal sentido se halla que la institucionalización de los mecanismos de gobierno está en directa relación con la medición de la calidad democrática; en la medida en que conlleven a un interés por el rendimiento del sistema político (Alcantara, 1994).

El *consenso político* es un acuerdo o afinidad entre los miembros de una sociedad, referido en principio, a valores culturales y normas; y en niveles más profundos y detallados, a la posibilidad de decisión conjunta unánime de los objetivos sociales y de los medios aptos para lograrlos. Se debe entender que hay dos tipos de consenso: El consenso sobre las reglas del juego político, que es el que permite siquiera el diálogo inicial entre los distintos actores políticos; y el consenso sobre fines y medios instrumentales específicos (Santori, 1996 citado por Robles, Julio-Septiembre 1999, p. 282).

El *disenso político* es la ausencia de consenso y es un rasgo característico de los Estados democráticos contemporáneos, cuando no existe disenso dentro de la estructura política de un país, entonces se está frente a un sistema totalitario. El disenso es un factor primordial para los gobiernos democráticos por que impulsa el cambio, la rectificación, un gobierno debe estar atento y escuchar todas las discrepancias u opiniones contrarias que puedan tener algunos sectores de la sociedad que pudieran no estar de acuerdo con las políticas empleadas por él, ya sea en materia política, económica, o social (Orellana, 1998, p. 96).

El *acuerdo político* es el entendimiento informal o por escrito, realizado por dos o más actores políticos, para realizar juntos un proyecto político que no podrían encarar en forma aislada. En los sistemas multipartidistas es frecuente que los partidos grandes no logren mayoría propia y para gobernar deban buscar acuerdos con otros partidos (sobre programas de legislación y sobre asignación de cargos gubernamentales), acuerdos que pueden ser disueltos por diversas razones e integrar otros en su lugar (Bolaños, 2006, 35-58 p.).

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

### **Síntesis del capítulo**

En el presente capítulo se desarrollaron los fundamentos teóricos del estudio, los cuales los constituyen las principales teorías contemporáneas sobre la democracia, los conceptos de gobernabilidad (gobernanza), consenso, disenso y acuerdo políticos.

Entre los modelos de Democracia, se destaca la Democracia Instrumental, la cual se sustenta en tres tesis básicas: a) La democracia permite realizar el bienestar; b) La democracia lo hace mejor que cualquier otro marco institucional y c) el bienestar es un asidero último no discutible.

Tales tesis excluyen cualquier discusión ética sobre los mecanismos y fines de la democracia, por el carácter utilitarista de las mismas. Imposibilitan cualquier cuestionamiento y autocrítica, excepto aquellos acerca de los refinamientos de la eficiencia, eficacia y efectividad de los resultados de los mecanismos democráticos puestos en funcionamiento al servicio del mercado de bienes, servicios y materias primas.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

### **Capítulo 3.**

#### **Fundamentos Metodológicos para un Estudio sobre Gobernabilidad**

En el presente capítulo se procede a presentar la estructura en pasos, procesos y procedimientos de cómo se desarrolló la investigación documental que generó esta investigación. Para ello se procede a explicar los pasos generales de todo el proceso. Luego se explicará los procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados en cada paso de este gran método. Con el propósito de dar a conocer cómo se procedió para obtener los resultados interpretativos, con los correspondientes análisis y conclusiones.

Para los efectos del ejercicio de la interpretación del objeto de estudio, la investigadora optó por tomar del conjunto de teorías de la democracia presentadas en el Marco Teórico, la concepción de la democracia instrumental; esto debido a que las características de esta teoría, se consideran son las más cercanas a la realidad de los hechos políticos del ejercicio del poder en Colombia.

#### **Fase 1. Identificación del Problema**

Teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo, es un instrumento de política económica importante para el Estado, y que el Congreso es una instancia de planeación, así lo establece la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo No. 152 de 1994; se consideró que para el desarrollo de la correspondiente interpretación, era necesario establecer la forma como se desarrolló el trámite del mismo en el Congreso. De tal manera se buscó dar claridad metodológica, a partir de las siguientes preguntas: ¿Es posible que durante la discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, surja modificaciones al texto presentado por el gobierno?, ¿se presentaron acuerdos en los debates adelantados por el Congreso, a fin de lograr la aprobación del Plan Nacional de

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

Desarrollo 2010-2014?, ¿hubo consensos en los debates adelantados por el Congreso, a fin de lograr la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014?

Así que para delimitar aún más el objeto de este estudio, se tuvo en cuenta de forma particular, el capítulo correspondiente a *Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional* de dicho plan en el proceso de aprobación, dadas las características y particularidades en la conformación del Congreso de la República. Lo anterior, en razón a que para el caso del Senado de la República, los senadores son elegidos por circunscripción nacional, pero tienen su arraigo en las regiones. Aspecto que difiere en el caso los miembros de la Cámara de Representantes, quienes provienen de cada uno de sus departamentos, por los cuales son elegidos.

Por lo dicho, se consideró que este proceso era necesario tenerlo en cuenta para ver el rol de los actores políticos en el proceso de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado denominado: *Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional*. Esto, con el fin de poder develar la manera en la cual se desempeñaron los actores políticos en el proceso del plan acordado entre el Ejecutivo y el Legislativo, en medio de sus diferencias; así como desde el punto de vista de la Ciencia Política para determinar ¿cómo se podrían establecer dicha relaciones? Para obtener el resultado de la ley aprobada por el Congreso de la República.

De lo anterior se infiere, que al interior del sistema político de Colombia y desde la perspectiva de la Teoría de la Decisión Racional, existen reglas para la participación de los partidos políticos en el ejercicio del poder. Estas reglas permiten un equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, que conllevan a que se tomen decisiones a través de acuerdos o consensos (según el caso). Las cuales se interpretan como:

- a. Mecanismos a través de los cuales, los partidos y movimientos pueden participar en las sesiones que se llevan a cabo.
- b. Pedir informes a otros órganos del Estado, solicitar la comparecencia de ministros del ramo o de otros altos funcionarios del gobierno ante el Congreso.
- c. Ejercer el control político sobre el Ejecutivo.
- d. Realizar las votaciones de los proyectos.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

- e. Conformar comisiones accidentales para que estudien determinado tema de interés.
- f. Conciliar las discrepancias entre una y otra cámara, en los textos de los proyectos.
- g. Introducción de reglas de juego como producto de la fuerza de la costumbre.

En relación a con la Teoría de la Acción Colectiva, es evidente que el modelo político en el cual se mueven las decisiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, a partir de 1991, se ha abierto paso a la participación en materia de decisión de políticas económicas. Es así que en la formulación de los Planes de Desarrollo, según la ley 152 de 1994, deben participar diferentes sectores sociales, culturales y políticos bajo una estructura diferenciada. Lo cual constituye un reto para todas estas organizaciones civiles, con propósito de ser visibilizadas y tenidas en cuenta. De modo que la norma se materialice y no se quede como letra inerte.

### **Fase 2. Recopilación de la información documental**

Se procedió a realizar búsquedas en la Oficina de Leyes del Senado de la República, en las Comisiones de Asuntos Económicos de Senado y Cámara del Congreso de la República, identificando el número de las gacetas en las cuales se publicó cada uno de los pasos que se adelantaron para llevar a cabo el trámite del proyecto de ley del PND. Luego se procedió a ubicar cada una de las gacetas, para su posterior estudio.

De forma paralela, se realizaron búsquedas a través de motores robustos, especializados en el tema de Ciencia Política. Para ello se tuvo en cuenta el lenguaje booleano para las correspondientes búsquedas. De modo que se consultaron meta-buscadores, gestores bibliográficos y repositorios de bibliotecas a nivel mundial. Este procedimiento permitió la selección de documentos en otros idiomas; donde los artículos de las revistas y documentos de investigación, hacen parte de un proceso de arbitraje y

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

evaluación documental, realizado por expertos en gestión documental. Entre estos metabuscadores se encuentran: Academia.edu, Redalyc, RefSeek, JURN, Scopus, Proquest, entre otros.

En el aspecto disciplinar propiamente dicho, las búsquedas se realizaron a partir de categorías como: Democracia, gobernabilidad, consensos, disensos y acuerdos políticos. Así que se tuvo en cuenta a aquellos autores contemporáneos con mayor autoridad académica, para el campo objeto de investigación. Aspecto que se evidencia en el marco teórico y el presente diseño metodológico. Con toda esta documentación se realizó la construcción del marco teórico que orienta este estudio.

### Fase 3. Proceso Metodológico de Interpretación de Textos

En esta etapa, de acuerdo con las indagaciones documentales obtenidas, se optó por utilizar la concepción epistemológica-investigativa de la hermenéutica, planteada por Hans Georg Gadamer, expresada en su obra *Verdad y Método I*, específicamente en el acápite titulado “*Fundamentos para una teoría de la experiencia hermenéutica*” (Gadamer, 1999, 331-377 p.). Lo anterior, teniendo en cuenta que las categorías de interpretación, desarrolladas en el marco teórico (Consenso, disenso y acuerdo político), son los componentes a partir de los cuales se busca comprender las interacciones entre actores políticos.

Vale decir que se entiende como hermenéutica, el arte, técnica o método de interpretar textos. Así que se propone aquí unas orientaciones epistémicas y procedimentales para realizar el ejercicio de la interpretación.

Para realizar el estudio hermenéutico de los textos objeto de investigación (Gacetas del Congreso de la República) se tuvo en cuenta el concepto de *comprensión* (verstehen) propio de la hermenéutica, ya que según Heidegger, quien influyó en Gadamer, en *Ser y Tiempo* (1927) plantea de nuevo las características propias de la *comprensión* como el

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

motivo de la interpretación hermenéutica, en vínculo con el atributo sustancial de los seres humanos que es el *comprender*. Se es debido a que se *comprende*, en otras palabras, se es *humano* habida cuenta que el ser humano *comprende* y, se *comprende* así mismo y al mundo en el que él es. De este concepto deriva el carácter circular de la comprensión, para obtener lo que se ha llamado el *círculo hermenéutico*.

En esta línea de argumentación, vale decir que la *comprensión*, que resulta del ejercicio interpretativo, se compone de dos partes. Una es el *significado* de los textos y la otra la *intencionalidad* de los autores de los textos al elaborarlos. Aspectos que la investigadora tuvo en cuenta de instante en instante del ejercicio hermenéutico. El *significado* se refiere a los contenidos de saber decodificables por cualquier actor político en el proceso de debate del proyecto de Ley. La *intencionalidad* se vincula con la trama de intereses individuales y de bancada que los miembros del Ejecutivo y del Legislativo, respectivamente, pujaron en medio de los debates, de los cuales no se tiene evidencia, pero que dieron como resultado los textos que aparecen en las gacetas, de los cuales se puede hacer inferencia.

En ese proceso interpretativo, al hacer la lectura de los textos, la investigadora aplicó los conceptos de *horizonte de tradición* y *fusión de horizontes*, tanto para los textos emitidos por miembros del Ejecutivo, como del Legislativo y la lecto-escritura de la investigadora, en la obtención de los resultados de la interpretación. Donde el *horizonte de tradición* es el repositorio de ideas preconcebidas, saberes, afectividades, juicios de valor, visión cognitiva del mundo y procedimientos de acción, vinculadas con la experiencia vital tenida por la investigadora y los demás sujetos dentro del estudio, influenciada por el espíritu de su tiempo, que le otorga, al mismo tiempo, una forma de entender el mundo. La *fusión de horizontes* se dio cuando la investigadora al leer comprensivamente los textos objeto de investigación, teniendo en cuenta los distintos *horizontes de tradición*, incluido el de ella, como profesional en el Derecho, generó la interpretación fundiendo aquello en un solo horizonte.

Junto con la puesta en conciencia de los horizontes de tradición, la investigadora dentro del proceso de lectura interpretativa estuvo atenta a la tendencia a proyectar, es

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

decir, tuvo la precaución de que en la medida en que avanzaba sobre un texto y develaba un significado, tenía en cuenta la propensión a atribuirlo al todo del texto, ya que *“el todo debe entenderse desde lo individual, y lo individual desde el todo, [práctica que] procede de la retórica antigua y ha pasado, a través de la hermenéutica moderna, del arte de hablar al arte de comprender”* (Gadamer, 1988, p.63).

Es importante destacar, que al lograr hacer distinción entre la carga de prejuicios de la investigadora y los textos que han sido leídos e interpretados, se requirió de una evaluación autocrítica que ampliara el círculo de la comprensión; a fin ensanchar el sentido del ejercicio hermenéutico que se realizó a partir de las categorías seleccionadas.

Para la realización de la interpretación, se tuvo en cuenta la existencia de un texto original (Proyecto de Ley) propuesto por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el cual seguramente había sido trabajado por las autoridades de Planeación. A su vez, se tuvo a mano los textos resultado de las discusiones y debates del Congreso, consignadas en las Gacetas del Congreso de la República, de las cuales se logró el texto final, el cual se constituyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, aprobado por el Congreso de la República. Una vez descrito este proceso, se pasa a relatar la forma como se trabajó con las *Gacetas del Congreso*, en función de las categorías de interpretación propuestas anteriormente.

### **Fase 4. Ejecución del Proceso Interpretativo de los Documentos**

De acuerdo con los fundamentos epistemológicos y metodológicos señalados en la fase anterior, se procedió a hacer la lectura interpretativa de los documentos, en el proceso de aprobación del Proyecto de Ley. Para ello se pasó a hacer una secuencia de las lecturas correspondientes a los documentos originales del Proyecto de Ley, emanado del Gobierno Nacional. De igual forma, la lectura de los documentos correspondientes a los informes de ponencias de primero y segundo debate, así como de la Comisión Accidental de Conciliación.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

A dichos documentos, se aplicaron las orientaciones señaladas acerca del círculo hermenéutico, así como la cognición de los horizontes de tradición del Ejecutivo, del Legislativo y de la investigadora en el proceso de entendimiento de la lectura interpretativa, en el cual se hace la fusión de esos tres horizontes. Esta operación se realizó para cada una de las siguientes lecturas que se efectuaron en los distintos momentos del proceso de aprobación. Esto se consignó como información en un cuadro comparativo, el cual puede confrontarse en el Apéndice 1 de este trabajo.

De lo anterior se infiere lo inicialmente consensuado o acordado, así como los posibles disensos que surgieron del texto original. Este texto original contenía toda la intencionalidad del gobierno, el cual fue contrastado contra el texto final que apareció en las gacetas de este primer debate donde se identificaron también unas intencionalidades de los congresistas.

Del resultado de este primer debate, se dieron también unas intencionalidades de los congresistas. Estas dos etapas mostraron diferencias entre el texto original y el resultado de esta primera fase del proceso legislativo del proyecto (Ver *Cuadro comparativo del artículo 6 a 21 Título*). Este contenido, se consignó en las Gacetas del Congreso de la República, de donde se obtuvieron los acuerdos y consensos; de igual forma se dedujeron las posibles disensiones, como se evidencia en el Apéndice 1. *Cuadro comparativo del artículo 6 a 21 Título*. A ese segundo debate, se le dio una nueva lectura a los documentos o gacetas correspondientes y se hizo el mismo ejercicio del círculo hermenéutico con los horizontes de tradición y el anticipo de compleción<sup>3</sup>.

Posteriormente se hizo una tercera lectura que correspondió a una etapa del proceso, que se consignó en las gacetas y es producto del segundo debate, debido al disenso generado en las sesiones plenarias de cada Cámara. A dichos documentos, se les aplicó el círculo hermenéutico, los horizontes de tradición de los actores políticos y de la

---

<sup>3</sup> Entiéndase el anticipo de compleción como el ejercicio de relacionar la parte con el todo del texto de la parte de significación.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

investigadora con su raigambre como jurista, así como el anticipo de compleción antes señalado.

A partir del texto consignado como resultado del segundo debate y de las diferencias conciliadas, dio como resultado un documento final unánime que se constituyó en Ley de la República. De modo que la investigadora se interesó en examinar solamente el apartado correspondiente a *Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional*, el cual corresponde a los artículos 6 a 21 de la ley 1450. Finalmente, se obtuvo el conjunto de acuerdos, consensos y disensos que permitió perfilar el rol que desempeñaron los distintos actores políticos en este proceso, entendido estos actores como: el Gobierno y los miembros del Congreso de la República.

### Ponencia para Primer Debate en Comisiones Conjuntas de Asuntos

Se buscó un acuerdo o afinidad entre los miembros del Congreso, la sociedad y el gobierno sobre los objetivos planteados en el PND 2010-2014, a fin de evitar conflictos por falta de consenso. De igual forma, los ponentes designados por los presidentes de las comisiones tercera y cuarta<sup>4</sup> de Senado y Cámara, presentaron el informe de ponencia al Proyecto de Ley 179 de 2011 Cámara y 118 de 2011 del Senado, denominado “Prosperidad para todos” (Congreso de la República, 2011). A través de dicho informe, se dieron a conocer las actividades llevadas a cabo de forma conjunta con el Gobierno y las diferentes bancadas que tienen asiento en el Congreso de la República. A su vez, se llevaron a cabo diferentes foros regionales con el objeto de estudiar el proyecto, a fin de darlo a conocer y de esta manera ambientarlo para buscar el acuerdo político en su

---

<sup>4</sup> Comisión Tercera: *Conoce de:* Hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores, regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro

Comisión Cuarta conoce de: **Leyes** orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

discusión y aprobación. También se citaron tanto al Ministro de Hacienda y Crédito Público, como al Director Nacional de Planeación para que expusieran y explicaran el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Proceso que se adelantó dentro del marco metodológico implementado por las Comisiones de asuntos económicos.

Posteriormente se distribuyó el trabajo en subcomisiones, las cuales abordaron las particularidades del Plan, donde también fueron escuchados los funcionarios del Gobierno pertenecientes a Ministerios tales como: Hacienda y Crédito Público, Infraestructura y Transporte, Agricultura y Minería, Vivienda y Medio Ambiente, Salud, Educación y Buen Gobierno. Con sus intervenciones se buscó mayor claridad sobre el documento, determinando de esta forma el grado de cooperación existente entre el Ejecutivo y el Legislativo, en materia de política económica. Del proceso anterior se concluyó por parte del Congreso, que el documento presentado por el gobierno debía permanecer incólume o por el contrario debería ser objeto de pliego de modificaciones.

Las subcomisiones trabajaron del 7 al 11 de marzo de 2011, en la sede del Congreso de la República y en la sesión del día 16 de marzo de 2011. En la última sesión intervinieron los ponentes, el gobierno nacional y los congresistas que tuvieron interés en participar. Luego el día 17 de marzo de 2011, se dio debate al pliego de modificaciones. Por parte de los congresistas fueron presentadas proposiciones, donde algunas fueron aprobadas. De lo cual resultó el documento con las modificaciones propuestas por las comisiones conjuntas, luego del trabajo con las bancadas de los partidos políticos. Otras proposiciones por el contrario fueron negadas; teniendo en cuenta que según los miembros de las comisiones de asuntos económicos necesitaban mayor análisis. De los artículos que fueron modificados y que tienen que ver con el tema objeto de esta investigación, los ponentes consideraron que los siguientes deberían ser votados de conformidad con lo establecido en el artículo 151 de la Constitución Política de Colombia, es decir, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una u otra Cámara (Congreso de la República, 2011).

En efecto, el documento fue objeto de modificaciones y en el Título III, Capítulo 1. Allí se encuentra el tema objeto de esta investigación, concerniente a *Convergencia* y

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

*Fortalecimiento del Desarrollo Regional.* De modo se adicionó el artículo sexto (6), dándole responsabilidad al CONPES de hacer seguimiento al avance de las metas del milenio. En cuanto al artículo séptimo (7) éste no sufrió modificaciones por lo tanto hasta aquí se mantuvo lo presentado por el Gobierno. En relación al artículo octavo (8), fue modificado por los ponentes teniendo en cuenta el resultado de las mesas de trabajo. En lo que tiene que ver con los Convenios Plan, se estableció que como medida de transparencia, éstos debían publicarse en la página web de la entidad pública o territorial de quien haya sido la iniciativa de su suscripción.

En el artículo diez (10) fue redactado de nuevo, de acuerdo con los comentarios realizados por la Contraloría General de la República en el tema de las vigencias futuras en los proyectos de gasto Público Territorial; de la misma forma que para el caso de aquellos proyectos que requieran esquemas de financiación, se exigió que debían estar sujetos a las normas sobre endeudamiento que consagra la ley 358 expedida en 1997.

El artículo doce (12) también sufrió modificación, en lo atinente al programa para la generación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo territorial; en lo atinente a la formulación de proyectos regionales estratégicos en los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales.

El artículo quince (15) concerniente a los reportes de información, fue modificado profundamente quedando la obligación de recolección de la información presupuestal y financiera de las entidades territoriales a partir del 1º de enero de 2012 por parte de todas las entidades del gobierno a través del Formulario Único Territorial (FUT). El artículo diecisiete (17) fue objeto de aclaración, por lo tanto también se concertó su modificación. Hubo consenso en cuanto a la modificación del artículo dieciocho (18) en el tema del incremento en la tarifa del Impuesto Predial Unificado (IPM). Ese artículo se refirió a la propiedad inmueble urbana habitacional o rural con destino económico agropecuario de estratos 1, 2,3. Así como en los inmuebles donde los valores que lleguen hasta los 135 salarios mínimos mensuales vigentes, se les aplique la tarifa que fije el Concejo Municipal, dentro de un rango que va entre 1 y 16 por mil. De igual forma se tuvo en cuenta fijar las tarifas dependiendo de si los terrenos eran urbanizables o no.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

Existió consenso entre quienes integraron las mesas de trabajo y que dio como resultado el informe de ponencia que presentaron a consideración los miembros de las comisiones de asuntos económicos, en la redacción con a los artículo 18, 19 y 20. Dichos artículos tuvieron una nueva redacción, de modo que el artículo (19), orientado al tema de la formación y actualización de catastros. Allí se señaló que no podrá ser inferior al 60% del avalúo comercial. En relación al artículo (20), se incluyó un porcentaje mínimo para los gastos administrativos financiados con cargo al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Se acordó que el porcentaje fuera hasta de un 8% de los recursos, generados por los rendimientos del Fondo (Congreso de la República, 2011).

De las reuniones y discusiones en las regiones, en las mesas de trabajo llevadas a cabo con las diferentes bancadas, se llegó a la concertación del texto del informe de ponencia para primer debate. No sin antes dejar en claro que se presentaron disensos, así que fue necesario presentar un sinnúmero de proposiciones, donde unas fueron aprobadas y otras improbadas.

No ocurrió así con otras proposiciones, las cuales no fueron aprobadas y en consecuencia no aparecen incluidas en el documento; aunque si fueron debatidas en las subcomisiones. Estos debates giraron en torno a: Variable al indicador de Desarrollo Endógeno (referente al desarrollo rural del país), proyectos de inversión, sistema administrativo contable, política de modernización del sector agrícola, distritos de riego, distribución de los recursos regionales en agua y saneamiento, requisitos de giro de los recursos del sistema general de participaciones, incentivos para entidades territoriales sistema agropecuario regional [...]

Sin embargo, no todos los partidos que tienen asiento en el Congreso participaron; las reuniones o mesas de trabajo realizadas los partidos: Liberal, Conservador, de la Unidad Nacional, Movimiento PIN, Partido Verde, Cambio Radical y Movimiento MIRA. Se observó la ausencia de los Partidos de la Izquierda y de los Indígenas. El texto aprobado en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones de Asuntos Económicos, terceras y cuartas, fue publicado en la gaceta No. 130 de 2011 ya con las modificaciones realizadas y reflejadas en la Gaceta No. 85 de 2011. Acto seguido y de acuerdo con el

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

procedimiento establecido por la Ley 5°, se procedió a designar ponentes para segundo debate.

### **Ponencia para Segundo Debate**

El proceso llevado a cabo para la elaboración de la ponencia para segundo debate, se realizó de la siguiente manera:

Una vez aprobado el Proyecto en Primer Debate, los presidentes de las Comisiones de Asuntos Económicos de Senado y Cámara, nombraron los ponentes para segundo debate ante las plenarias correspondientes. Una vez hecha la revisión del texto por cada uno de los ponentes, fue necesario revisar el texto con su respectiva bancada. También el gobierno de forma paralela, revisó y estudió el articulado junto con los anexos, con el fin de exponer las observaciones de carácter técnico y jurídico. Además de las modificaciones que puso a consideración, según acta, se realizó un trabajo de concertación para estudiar y discutir las observaciones al texto aprobado en primer debate, para luego analizar las proposiciones presentadas, tanto por el gobierno como por los congresistas.

Del producto de la deliberación realizadas durante los días 4, 5 y 12 de abril, los ponentes designados presentaron el Pliego de Modificaciones al texto aprobado en primer debate, a través del Proyecto de Ley 179 de 2011 Cámara, 218 de 2011 Senado, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Prosperidad para todos*”. Teniendo en cuenta lo anterior, los ponentes presentaron a consideración de los Representantes y Senadores la ponencia para segundo debate en la respectiva plenaria de Cámara y de Senado, junto con el pliego de modificaciones que incluyó artículos corregidos y concertados con el Gobierno y las bancadas de los partidos políticos; al igual que artículos nuevos producto de la concertación con el Gobierno Nacional y los señores ponentes y que se relacionaron directamente con las bases del Plan de Desarrollo y con el debate realizado en las Comisiones permanentes.

Es pertinente establecer que para esta etapa del proceso de estudio, análisis, discusión y aprobación del Proyecto de Ley contenido del Plan Nacional de Desarrollo,

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

para la votación en plenaria se hizo de forma separada; cosa que no ocurrió en primer debate, dado que allí se hicieron en comisiones conjuntas, aunque de todos modos las votaciones se llevaron a cabo por separado.

Algunas proposiciones que fueron presentadas para el Segundo Debate, se mencionan a continuación a manera de ejemplo de las deliberaciones. Es el caso del Representante Jimmy Sierra, quien propuso la modificación del artículo 10, en lo atinente a los proyectos de *Gasto Público Social Territorial*. La Senadora Piedad Zuccardi, presentó una adición al artículo 9º del Proyecto, donde propuso que el gobierno adoptase el Programa “*Caribe sin hambre*”. El congresista Alejandro Chacón, para modificar los artículos 8 y 11, sobre Fortalecimiento de la Financiación de la Educación y sobre los requisitos para el giro directo de los recursos del Sistema General de Participaciones (Congreso de la República, 2011).

En este punto del debate se tocaron de nuevo el artículo 7º, concerniente al tema de *Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional*, en el sentido de quitarle al gobierno la posibilidad de reglamentar lo atinente a los sistemas nacionales de coordinación. Para el segundo debate, el artículo 9º sufrió modificación en cuanto al tema de estrategias territoriales para superación de la pobreza, señalando que:

Se considera importante que una vez elaborados los planes de superación de la pobreza extrema locales que darán los lineamientos en esta materia para los planes de Desarrollo territorial, los mismos sean validados por los Consejos de Política Social Departamentales y municipales, que incluye a la sociedad civil, así mismo que en estos Consejos se realice el monitoreo y seguimiento a los compromisos consignados en dichos Planes de superación de pobreza extrema territorial (Gaceta del Congreso, No. 193, 2011).

Es decir que este sea participativo, se dé cabida a los miembros de la sociedad civil e igualmente que se establezcan mecanismos de control, tanto social como institucional. De igual forma, en la ponencia para segundo debate fueron modificados los artículos 12,

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

13, 16 y 20, que hacen parte del acápite de *Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional*. El artículo 12 en cuanto a la orientación de los recursos por concepto de la asignación especial para resguardos indígenas del sistema general de participaciones, pues los ponentes consideraron que se daban excesivas facultades a los alcaldes para la administración de dichos recursos. El artículo 13, en cuanto al destino de los recursos económicos de la participación de propósito general para deporte y cultura, quitándole al gobierno nacional la facultad de reglamentar este tema. El artículo 16 en lo atinente a la continuidad en la prestación del servicio (agua y saneamiento básico), a fin de que se ajustara su finalidad y se precisara su contenido. Finalmente, en el artículo 20 se modificó buscando precisión en el ámbito de su aplicación, en particular en lo que tuvo que ver con las empresas prestadoras receptoras de la infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico (Gaceta del Congreso No. 193, 2011).

Se observó aquí, que el Congreso propuso modificaciones tanto al texto original presentado por el gobierno, como al texto aprobado en primer debate; estas se fueron realizando a medida que avanzó la discusión tanto en las mesas de trabajo con las diferentes bancadas, como en las sesiones conjuntas llevadas a cabo durante los meses que transcurrieron desde la presentación el 7 de febrero y la obligatoria publicación en la Gaceta del Congreso. Lo anterior en conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Plan y en la Ley 5 expedida en 1992 Ley Orgánica contentiva del Reglamento del Congreso.

Como se presentaron modificaciones en segundo debate al texto aprobado en las sesiones las conjuntas de asuntos económicos, tanto en la Cámara de Representantes como en Senado de la República, se hizo necesario el cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5 de 1991, para conformar tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes sendas comisiones de conciliación.

Por el Senado, Efraín Cepeda, Honorio Galvis Aguilar, Bernabé Celis, Bernardo Miguel Elías, Musa Besayle, Juan Mario Laserna Jaramillo, Antonio del Cristo Guerra de la Espriella, Antonio José Correa. Por la Cámara de Representantes, Heriberto Escobar

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

González, Simón Gaviria Muñoz, Carlos Alberto cuenca chaux, Ángel Custodio Cabrera, Jack Hosni Haller, Libardo Antonio Taborda, David Barguil, Buenaventura León Jaime Rodríguez contreras, Hernán Penagos Giraldo, León Darío Valencia, Hernando Hernández T, Oscar de Jesús Marín y Alejandro Carlos Chacón (Congreso de la República, 2011).

En el Senado se debatió en plenaria el día 27 de abril de 2011. Allí se introdujeron modificaciones al texto del articulado del artículo 21 del Plan Nacional de Desarrollo, el cual tenía que ver con el incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado.

Estos rindieron el informe de conciliación por medio de comunicación de abril 28 de 2011, presentado como corresponde a los Presidentes de las mesas directivas de Senado y Cámara de Representantes. La dinámica que realizaron consistió en revisar conjuntamente los textos aprobados en las respectivas Cámaras a fin de establecer las diferencias en los artículos a conciliar. Se presentaron en varios ítems, solo que en este trabajo se revisaran los que tienen que ver con el tema de este trabajo “Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional”. Es así como en esta materia se presentaron discrepancia en los artículo 19 y 21 en uno y otro de los textos aprobados por las respectivas Cámaras, dando como resultado la aceptación por parte de los miembros de la comisión accidental de un texto único incluyendo artículos nuevos donde recojan las observaciones presentadas por los congresistas de cada una de las Corporaciones.

Los textos aprobados por la comisión accidental y que serían llevados a la plenaria de Cámara y Senado es el siguiente:

Manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento. La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento –PDA– previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

**Parágrafo 1°.** El producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con INSFOPAL, realizadas según la Ley 57 de 1989 por FINDETER, se destinará exclusivamente al pago de pasivos laborales generados por las personas prestadoras de los servicios públicos liquidadas y/o transformadas, en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PDA–. **Parágrafo 2°.** Por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas de los servicios de agua potable y saneamiento básico lo requieran, la Nación podrá implementar prestación de estos servicios en los municipios de categoría 4, 5 y 6, incluyendo sus áreas rurales, a través de áreas de servicio exclusivo, asociaciones comunitarias de acueductos en las zonas rurales, financiera de los PDA, de conformidad con el reglamento. **Parágrafo 3°.** Los recursos girados por las entidades aportantes a los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA. **Parágrafo 4°.** Los saldos no asignados correspondientes del artículo 94 de la Ley 1151 de 2007 se ejecutarán durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo.

En el artículo 21 se acoge el texto **Artículo 21. *Incremento de la tarifa mínima*** la Ley 44 de 1990 quedará así:

**Artículo 4°.** La tarifa del impuesto predial jada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:

1. Los estratos Socioeconómicos.
2. Los usos del suelo en el sector urbano.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.
4. El rango de área.
5. Avalúo Catastral.

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio fuera inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales Legales Vigentes (135 SMLMV), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir de año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3. A partir del año en el cual entren en aplicación ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos del catastro” (Congreso de la República, 2011).

De este informe se colige, que mediante el dialogo se pueden encontrar decisiones concertadas, los textos aprobados en una y otra cámara en lo que tiene que ver con el tema tratado; donde se presentaban discrepancias respecto de los artículos 19 y 21, dado que se trató de acuerdos tomados en las plenarias respectivas, pero de forma diferente. Estos artículos tuvieron que ser objeto de presentación en la Comisión Accidental de Conciliación, conformada para tal efecto.

Para llegar a ello se reunieron sus miembros y llevaron a cabo un estudio comparativo de los textos aprobados y objeto de la conciliación, donde también el gobierno presentó sus opiniones por cuanto estas modificaciones debían llevar su aval (Congreso de la República, 2011). En la plenaria del Senado fue aprobado el proyecto de

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

Ley del Plan Nacional de Desarrollo, en segundo debate. Allí sufrió modificaciones en lo referente al tema de “*Convergencia y fortalecimiento del Desarrollo Regional*”, en particular al artículo 21, el cual fue negado. Este apartado tuvo que ver con el fortalecimiento de la Consolidación Territorial, artículo original presentado por el gobierno.

### Síntesis del Capítulo

Teniendo en cuenta el ejercicio de interpretación, se precisa que en el seno de las discusiones llevadas a cabo en el Congreso de la República, se hizo evidente la participación estratégica de los actores políticos que intervienen en la toma de decisiones, que dio como resultado la Ley 1450 de 2011. Esta participación vinculó la autoridad que representan los diferentes actores políticos al momento de aprobar el acápite sobre *Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional*, donde se subsumen sus diferencias de partido político y llegan a acuerdos, los cuales se materializan en el documento que oficialmente fue aprobado. De modo que se evidencia que en la Democracia Instrumental, existe un sistema de reglas y procedimientos, basadas en expectativas de los actores políticos, a través de las cuales se ponen en práctica, estrategias de carácter formal e informal, que se concreta en Ley de la República.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

### **Capítulo 4.**

#### **Interpretación en Términos de Significado e Intencionalidad, en Función de las Categorías**

De acuerdo con las definiciones que se dieron de significado e intencionalidad de la fase 3 titulada “Proceso metodológico de interpretación de textos”, del diseño metodológico se pasa a realizar los correspondientes procesos para identificar los correspondientes Acuerdos, Consensos y Disensos que llevaron a la emisión del documento final.

A continuación, se exponen las correspondientes interpretaciones, producto de la comparación entre el texto del proyecto original presentado por el Gobierno Nacional frente al aprobado por el Congreso de la República.

En el artículo 6° se observa que hubo acuerdo en tanto que se aprobó el contenido de la propuesta inicial presentada por el ejecutivo. Además en el Congreso se incluyó un mecanismo de control a través del seguimiento que hará el CONPES; por lo que se concluye que existió acuerdo político en su aporte.

El artículo 6° se interpreta que hubo acuerdo en lo referente a los sistemas nacionales de coordinación y se presentó disenso en lo que tiene que ver con las facultades de reglamentación por el Ejecutivo dado que fue suprimido.

Artículo 8° en este artículo se interpreta que hubo consenso entre el Ejecutivo y el legislativo, teniendo en cuenta que el mismo no sufrió modificaciones.

Artículo 9° en este artículo se interpreta que hubo acuerdo político dado que existe una adición al mismo en el sentido de establecer una participación activa de la sociedad civil para la definición de planes locales de superación de la pobreza extrema. Establece, sistemas de monitoreo y seguimiento por parte de consejos municipales y departamentales de planeación.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

Artículo 10° en el texto original se interpreta que existió disenso en tanto que el contenido que se expresa en el artículo 10° propuesto por el gobierno, no corresponde al mismo artículo finalmente aprobado el cual es un texto nuevo incluido por el congreso donde se interpreta que existió un acuerdo político dado que para realizar esta acción se requiere el aval del Ejecutivo.

Artículo 11° Es el artículo 10° presentado por el gobierno el cual pasa a ser el 11° del texto definitivo, existió disenso dado que se presentó modificaciones en su redacción inicial.

Artículo 12° este correspondía al artículo 11 presentado inicialmente, por lo que se concluye que se presentó consenso.

Artículo 13° A su vez el artículo 12 del texto inicial, quedo convertido en el artículo 13 del texto definitivo, sin embargo se conserva en su totalidad. Por tal razón se interpreta que hubo consenso político.

Artículo 13° original fue suprimido, se interpreta que existió disenso.

Artículo 14° original se presentó disenso, pero se muestra acuerdo en cuanto a la redacción de un nuevo artículo referente a la administración de recursos en vigencia de medidas cautelares, por el destino de estos para la participación general para el deporte y la cultura.

Artículo 15° En este, se interpreta que hubo disenso en tanto que el documento original se orienta a la unificación de reportes de información y el texto definitivo se refiere a la implementación de política integral de fronteras.

Artículo 16° En éste se dio un disenso, el gobierno presento el tema sobre planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento mientras que, el documento final se refiere al programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial, este se convierte en el texto final en el artículo 21.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

Artículo 17° del documento original, se suprimió en el documento final y en su lugar se introdujo el contenido del artículo 13, por lo que se infiere que hubo un acuerdo político.

Artículo 18° de documento original se reemplazó por el artículo 14 del texto original en proyecto de ley aprobado. Por lo que se infiere que existió un disenso con el artículo 18 y un acuerdo al sustituirlo.

Artículo 19° sobre formación y actualización de los catastros, se suprimió por lo tanto hubo disenso. En el documento aprobado se refiere a la recolección de información presupuestal y financiera de las entidades territoriales a través del FUT.

Artículo 20° del texto original se refiere al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales Fonpet y el texto aprobado como artículo 20 se refiere al monitoreo seguimiento y control del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, se interpreta que hubo disenso en cuanto al artículo original y acuerdo político en lo que tiene que ver con el documento final.

Artículo 21° del texto original se refiere al fortalecimiento de la consolidación territorial, éste desapareció por lo tanto se presentó disenso.

En los textos aprobados en Senado y Cámara en segundo debate se presentaron discrepancias en los mismos, se interpreta que existió disenso.

Posteriormente, al ser nombradas sendas comisiones accidentales de conciliación se presentó acuerdo político para la unificación de posiciones y aprobar en texto definitivo.

### **Síntesis del capítulo**

De la interpretación de los artículos anteriormente expuestos, se presentó un mayor nivel de acuerdos políticos que consensos o disensos; argumento que se deriva de la cuantía o número de artículos que fueron incluidos o modificados en el texto final. Esto evidencia el nivel de gobernabilidad que se materializa como una democracia instrumental

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

en el caso colombiano, para el periodo 2010-2014, en el acápite correspondiente a *Convergencia y Fortalecimiento del desarrollo Regional*.

Un elemento más, que evidencia la presencia de una democracia instrumental, lo constituye la participación ciudadana. En la medida en que, se acepta lo acordado por sus representantes, desconociendo las discusiones internas que llevaron a tales decisiones; y a pesar de los brotes aislados de inconformidad que se manifiestan en grupos minoritarios, dichas inconformidades no se consolidan como fuerza contundente para hacer cambios al sistema.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

### Resultados

Teniendo en cuenta todo lo dicho, se precisa que en las últimas tres décadas se ha dado una reconfiguración en la mayoría de los países del mundo, de los cuales Colombia no es la excepción, en el orden social, económico, político y cultural. Para el caso colombiano, desde la brusca transformación de un modelo de desarrollo sustentado en la producción agrícola a la industrial en la segunda mitad del siglo XX, desde el concepto de Estado de bienestar que se impulsaba como motor de crecimiento y desde la práctica política de una democracia liberal representativa, de élites locales, como fuente de legitimidad, se ha venido pasando a un modelo sustentado en la liberalización de los sistemas financieros, a una disminución de las funciones y responsabilidades estatales, legitimados por una práctica política de democracia neoconservadora, de élites internacionales y nacionales aliadas, basada en el mercado bienes, servicios y materias primas, concepción de práctica política que se conoce como neoliberalismo (económico). El proyecto político del neoliberalismo perfila de esta manera, un proyecto de sociedad en el cual el sujeto individual y el mercado, se constituyen como los componentes sustanciales de los intereses de la acción política, social y económica. De esta forma, el mercado de bienes, servicios y materias primas, se constituye en el mecanismo superior de orden social y la condición inicial de cualquier democracia. El sujeto colectivo, entendido como grupo social, y el individuo como ciudadano titular de derechos, dejan de ser asimilados como protagonistas, de un compromiso social sustentado constitucionalmente, para entenderse en el marco de las relaciones de intercambio.

El Congreso de la República, en las comisiones de asuntos económicos introdujo modificaciones al proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en el acápite correspondiente al tema de *Convergencia y Fortalecimiento Del Desarrollo Regional*. De tal suerte que el proyecto inicial tal y como lo presentó el Ejecutivo, sufrió modificaciones por parte de los miembros de las Comisiones de Asuntos económicos. Para llevar a cabo estas modificaciones fue necesario que se reunieran previamente, en mesas de trabajo con

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

los representantes de las bancadas de los diferentes partidos políticos. Se observa que también se reunieron los representantes del gobierno, con el fin de buscar un consenso en el texto que habrían de llevar a primer debate en el seno de las células legislativas.

Pero también, el texto aprobado por las comisiones de asuntos económicos, fue objeto de modificaciones en las respectivas sesiones plenarias tanto de Cámara como de Senado. Habiendo sido presentadas iniciativas que cambiaban el texto aprobado en una y otra cámara; por tanto fue necesario que se nombrara una comisión accidental de conciliación a fin de unificar y sacar adelante un solo articulado para que fuese aprobado en cada una de las corporaciones. Por lo cual, en definitiva el documento presentado inicialmente no logró ser aprobado como lo había presentado el Ejecutivo y a través del diálogo se lograron acuerdos y consensos en medio de los disensos; condiciones necesarias para que se aprobara el PND, y de esa forma lograr que el Congreso de la República cumpliera con la obligación constitucional y legal que le corresponde como instancia de planeación.

Se presentaron disensos a partir de la presentación del PND, pero estos fueron superados mediante el diálogo y el trabajo en conjunto en mesas, inclusive se presentó una labor descentralizada teniendo en cuenta que se llevaron a cabo por fuera de la sede del Legislativo en las regiones; de esta forma se construyeron consensos y acuerdos que dieron como resultado, inicialmente un documento ponencia para ser presentado, discutido y aprobado en las sesiones conjuntas de las comisiones de asuntos económicos. Igualmente surgieron disensos donde los congresistas presentaron proposiciones de modificaciones al texto de ponencia presentado para su estudio.

En las sesiones plenarias de cada una de las cámaras, surgieron modificaciones al texto aprobado en primer debate, entendible debido a que allí es la oportunidad dentro del trámite, en el cual los congresistas que no hacen parte de las Comisiones de Asuntos Económicos pueden alzar su voz y participar activamente en la discusión y aprobación o no del articulado e introducir modificaciones al mismo, ocurrió así, en el debate del tema de que trata este trabajo; por lo que de conformidad con el procedimiento legislativo, una comisión accidental nombrada para tal fin, concilió los textos aprobados en Cámara y

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

Senado, unificando el documento final. De esta forma se encontró que se presentaron disensos, pero al mismo tiempo se lograron acuerdos y consensos, demostrando con ello un alto grado de gobernabilidad.

De lo cual se derivan las siguientes comprensiones de significado e intencionalidad, como ejercicio hermenéutico:

- a) La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de dirección económica, tiene un arraigo constitucional. Como está diseñado no concede una interdependencia equilibrada entre ambos.
- b) La participación del Legislativo en la toma de decisiones en materia de dirección económica está limitada por el marco legal.
- c) La cooperación entre las ramas ejecutiva y legislativa en esta materia, marca una postura de consensos y acuerdos, teniendo en cuenta que se aprobó por parte del Congreso de la República con modificaciones presentadas por sus miembros.
- d) Igualmente, el marco constitucional y legal en esta materia, establece una especie de castigo al Congreso de la República; pues de no aprobar el PND dentro de los plazos establecidos por la Constitución y la Ley, el Gobierno Nacional lo expedirá por decreto. Circunstancia ante la cual, el Legislativo optará por su aprobación dentro de los términos de ley y así evitar una especie de dictadura en esta materia.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

### **Conclusiones**

Desde la teoría de la gobernabilidad, se aplican los principios de la Democracia Participativa, donde la participación ciudadana se constituye el motor generador de confianza. En Colombia a partir de 1991, se ha dado un impulso a la creación y promoción de diferentes espacios de diálogo en la toma de decisiones y control social a todo nivel. A fin crear condiciones favorables al desarrollo y reducir los costos que implica la desconfianza.

En este contexto, profundizar en los temas de gobernabilidad permite a Colombia avanzar en el desarrollo de acciones que elevan el nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones. Uno de los instrumentos que con mayor énfasis ha sido usado para avanzar en este tema, es el involucrar al ciudadano a través de la motivación intrínseca y extrínseca. Siendo más efectiva la motivación intrínseca, pues se trata de una toma de conciencia y una apropiación por parte del individuo, que permite elevar el compromiso cívico y reducir los niveles de desconfianza.

Recurrir a la motivación extrínseca (es decir, obtener un beneficio) como parte de la estrategia de participación, es útil en una primera fase; pero para maximizar sus beneficios y contribuir efectivamente en el cambio de comportamiento se requiere potencializar las motivaciones intrínsecas que son más sostenibles. En la práctica, promover y garantizar la participación de la ciudadanía es complejo y dispendioso e involucra esfuerzos para hacerla realidad. Aun así persiste el desinterés y la falta de compromiso cívico. Prueba de lo expuesto, son las medidas de reforma que se aplican desde la Constitución del 91 para promover formas de participación, que en última instancia generan gobernabilidad. Se han implementado mecanismos de participación ciudadana, como son: El plebiscito, el referendo, la revocatoria directa, la consulta popular, el cabildo abierto, etc., con el fin de incentivar la participación ciudadana. Sin por ello lograr un aumento significativo que vaya más allá de las elecciones.

## **RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA**

La participación puede ser una herramienta útil para promover el compromiso cívico y mejorar la relación Estado-Ciudadano y por ende, lograr una mayor gobernabilidad, siempre que se utilicen las motivaciones adecuadas. Promoviendo un cambio de comportamiento en el mediano plazo y no solo acciones que respondan a necesidades inmediatas.

El éxito de esta propuesta reside en el reconocimiento de que las acciones humanas están condicionadas por diferentes tipos de motivaciones; tales motivaciones son el resultado de la interpretación e implementación de la Teoría de la Acción Racional. De modo que si los estímulos son adecuados, nuestras acciones y comportamientos pueden cambiar (Teoría de la Acción Colectiva). Para la gobernabilidad y la participación ciudadana, puede ser muy efectivo hacer que el ciudadano del común se sienta responsable e importante como individuo en la toma de decisiones políticas que los afectan. De esta manera aumentar sostenidamente el compromiso social y crear condiciones culturales que impacten positivamente en la confianza de la sociedad en conjunto.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

### Referencias Bibliográficas

- Alcantara, M. (1994). Gobernabilidad. *Revista America Latina Hoy*. No 8.
- Arellano-Gault, D. y.-G. (2004). Public management policy and accountability in latin america: Reformance-oriented budgeting in Colombia, México and Venezuela (1994-2000). *Internacional Public Management Journal*. 7 (1), 49-71. Copyright 2004.
- Arent, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Arnoletto, E. (2012). *La Construcción del Consenso Político*. Madrid: EAE.
- Beltrán, M. y. (1998). Participación comunitaria en seis localidades de Santafé de Bogotá 1986-1997. *Administración y desarrollo*, 89.
- Berelson, B. (1954). *Voting*. Chicago: University Chicago Press.
- Bobbio, N. (. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de cultura económica.
- Bolaños, J. (Junio- 2006). Teorías de la Democracia: Debates actuales. *Andamios*, 35-58.
- Calle, A. (2011). *Democracia radical. Entre vínculos y utopías*. Barcelona: Icaria.
- CEPAL. (2004). El papel del legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia Argentina. En J. Rodriguez, *Macroeconomía del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COLOMBIA. Contraloría General de la República. (2006). *Control social en Colombia- características y tendencias-una mirada desde el control fiscal*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Congreso de la República. (s.f.). 22,23.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

Congreso de la República. (7 de febrero de 2011). Gaceta del Congreso No 14. *Proyecto de Ley 179 de 2011*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Congreso de la República. (15 de Abril de 2011). Gaceta del Congreso No 192. *Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley 218 de 2011 Senado. 179 de 2011 Cámara*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Congreso de la República. (28 de Abril de 2011). Gaceta del congreso No 209. *Informe de Conciliación al Proyecto de Ley 218 de 2011 Senado. 179 de 2011 Cámara*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Congreso de la República. (28 de Abril de 2011). Gaceta del Congreso No 210. *Informe de conciliación al Proyecto de Ley 179 de 2011 Cámara y 218 de 2011 Senado*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Congreso de la República. (14 de Junio de 2011). Gaceta del Congreso No 418. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Congreso de la República. (15 de Marzo de 2011). Gaceta del Congreso No 85. *Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 179 de 2011. Cámara 218 de 2011 Senado*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Congreso de la República. (15 de Marzo de 2011). Gaceta del Congreso No 90. *Informe de Comisión Proyecto de Ley 179*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Congreso de la República. (15 de Abril de 2011). Gaceta del Congreso, No 193. *Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley 179 de 2011 Cámara, 218 de 2011 Senado*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Consejo Nacional de Planeacion. (1998). Planeación Participativa. *Trocha Nacional ciudadana*.

Consejo Nacional de Planeacion. (1998). Trocha Nacional Ciudadana.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

Contrapeso.info. (22 de junio de 2004). *10 puntos del consenso de Washington*.

Recuperado de

[http://contrapeso.info/2004/10\\_puntos\\_del\\_consenso\\_de\\_washington/](http://contrapeso.info/2004/10_puntos_del_consenso_de_washington/)

Díaz, D. (2014). *El Poder: Un análisis a través de las categorías Legitimidad, Consenso y Violencia*. Barranquilla: Universidad Libre.

Forero, C. (1998). *Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia. 1994-2000*. Bogotá.

Gadamer, H. G. (1988). *Verdad y Método II*. Salamanca: Sígueme.

Gadamer, H. G. (1999). *Verdad y Método I*. Salamanca: Ediciones Sígueme S.A. 8a. ed.

Guerra, A. (2014). ¿Gobernanza multinivel o intergubernalismo en inversión? En E. y Pastrana, *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y bioregionalismo* (p. 327-358). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Habermas, J. (1987a). Racionalidad de la acción y racionalización social. En J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa (volumen 1)*. Madrid: Taurus.

Habermas, J. (1987b). Crítica de la razón funcionalista. En J. Habermas, *Racionalidad de la acción comunicativa (Volumen 2)*. Madrid: Taurus.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

Londoño, J. (1997). Aproximación a la democracia participativa. *Sociedad Civil, control social y democracia participativa. FESCOL*.

Marshall, T. (1950). *Class Citizenship and Social Development*. Nueva York: Manza, J. and Sauder. Norton and Co.

Medellín, P. (2006). *El presidente sitiado*. Bogotá: Planeta.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

- Mouffé, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona-Buenos Aires: Padiós.
- Orellana, V. (1998). *El liberalismo político en Jhon Rawls*. Málaga: Universidad de Málaga, Servicio de Publicaciones.
- Pastrana, E. (2014). *Suramerica en el escenario global: gobernanza y multinivel biorregionalismo*. Bogota: Editorial Javeriana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2 de Octubre de 2008). *Hacia un concepto de gobernanza diferenciada en Colombia*. Recuperado de Instituto de Investsigación y debate sobre la gobernanza: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-357.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Nuestra Democracia. En PNUD, *Nuestra Democracia*. Mexico: Fondo de cultura economica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Repúblcias truncas: Los déficits en la organización del Estado republicano. En O. PNUD, *Nuestra Democracia* (p. 131-141). México: Fondo de cultura economica.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- República de Colombia. (2015). *Constitucion Politica de Colombia*. Bogota: Legis.
- Robles, A. (Julio-Septiembre 1999). Coaliciones políticas y sistema democrático. *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, 279-294.
- Rodríguez, J. y Bonvechi, A. (2004). El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: La experiencia Argentina. *Serie macroeconomía del desarrollo*, Serie 32, 56 p.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir.
- Sartori, G. (1995). *La teoría de la democracia: El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza.

**RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN  
PLANEACIÓN ECONÓMICA**

Sartori, G. (2001). *Sociedad Multiétnica*. Madrid: Grupo Santillana Ediciones.

Toro, S. (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: Unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 27 (1), 23-41.

Valencia, L. (2006). Puntos de veto en la relación Ejecutivo-Legislativo. *Sociológica*, (21): 62, 43-78.

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

### Apéndices

*Apéndice 1. Cuadro comparativo del artículo 6 a 21. Convergencia y Fortalecimiento del Desarrollo Regional.*

Texto del proyecto original.	Texto aprobado por el Congreso de la República.	
<p>Artículo 6° De acuerdo con las metas del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) de alcanzar plenamente los objetivos del milenio, las entidades territoriales informarán a los Ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación.</p>	<p>Artículo 6° De acuerdo con las metas del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) de alcanzar plenamente los objetivos del milenio, las entidades territoriales informarán a los Ministerios, entidades competentes y el Departamento Nacional de Planeación, la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, a las que se ha comprometido internacionalmente la Nación. <b>El Conpes hará seguimiento al avance de las metas referidas en el presente artículo</b> (Se adicionó).</p>	
<p>Artículo 7° Sistemas nacionales de coordinación. El Gobierno Nacional en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, podrá crear sistemas nacionales de coordinación integrados por autoridades nacionales y territoriales previa aceptación de éstas. Las entidades conformaran un órgano de coordinación y fijación de parámetros, técnicos que serán</p>	<p>Artículo 7° Sistemas nacionales de coordinación. El Gobierno Nacional en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, podrá crear sistemas nacionales de coordinación integrados por autoridades nacionales y territoriales previa aceptación de éstas. Las entidades conformaran un órgano de coordinación y fijación de parámetros, técnicos que serán</p>	

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>vinculantes para los miembros del respectivo Sistema en la adopción de las políticas concernientes. La implementación de dichas directrices serán tenidas en cuenta para la aprobación de proyectos de inversión que se financien o cofinancien con recursos de la Nación <b>el Gobierno Nacional reglamentará la materia.</b> Las entidades que los conforman podrán celebrar contratos o convenios plan o, contratos interadministrativos entre otros mecanismos, en los cuales se establezcan las obligaciones y compromisos necesarios para la coherente y efectiva ejecución de las políticas objeto de la coordinación, que eviten la duplicidad de esfuerzos y aseguren la coherencia de las políticas y programas de las entidades que hacen parte del Sistema.</p> <p>La información que posean los organismos y entidades que lo integran, relacionada con la actividad del Sistema, deberá ser entregada al órgano de dirección del mismo, en los términos que establezca el Gobierno Nacional para el efecto.</p>	<p>vinculantes para los miembros del respectivo Sistema en la adopción de las políticas concernientes. La implementación de dichas directrices será tenida en cuenta para la aprobación de proyectos de inversión que se financien o cofinancien con recursos de la Nación. (Se suprimió).</p> <p>Las entidades que los conforman podrán celebrar contratos o convenios plan o, contratos interadministrativos entre otros mecanismos, en los cuales se establezcan las obligaciones y compromisos necesarios para la coherente y efectiva ejecución de las políticas objeto de la coordinación, que eviten la duplicidad de esfuerzos y aseguren la coherencia de las políticas y programas de las entidades que hacen parte del Sistema.</p> <p>La información que posean los organismos y entidades que lo integran, relacionada con la actividad del Sistema, deberá ser entregada al órgano de dirección del mismo, en los términos que establezca el Gobierno Nacional para el efecto.</p>	
<p>Artículo 8° Convenio Plan. Durante la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá suscribir convenios Plan, que tendrán como objetivo implementar el presente Plan Nacional de Desarrollo y complementar las acciones de política que las autoridades territoriales deseen poner en marcha, en consonancia con los</p>	<p>Artículo 8° Convenio Plan. Durante la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá suscribir convenios Plan, que tendrán como objetivo implementar el presente Plan Nacional de Desarrollo y complementar las acciones de política que las autoridades territoriales deseen poner en marcha,</p>	

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>objetivos dicho Plan.</p> <p>El convenio Plan se entenderá como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas clausulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley, que por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias entidades territoriales.</p> <p>Los convenios podrán incluir eventuales aportes del presupuesto nacional, cuya inclusión en la Ley Anual de Presupuesto y su desembolso serán definidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de acuerdo con las competencias de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto. La inclusión y los desembolsos solamente tendrán lugar, si el ministerio o departamento administrativo sectorial competente certifica que la entidad territorial ha cumplido con las obligaciones contraídas en cada convenio. Ninguna otra autoridad podrá sustituir la expedición de la certificación prevista en este inciso.</p> <p>Los Convenios Plan podrán incorporar mecanismos de participación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes según el tipo de programas y de entidades privadas.</p> <p>Los Convenios Plan podrán suscribirse a iniciativa del Gobierno Nacional, de las Autoridades</p>	<p>en consonancia con los objetivos dicho Plan.</p> <p>El convenio Plan se entenderá como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas clausulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley, que por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias entidades territoriales.</p> <p>Los convenios podrán incluir eventuales aportes del presupuesto nacional, cuya inclusión en la Ley Anual de Presupuesto y su desembolso serán definidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de acuerdo con las competencias de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto. La inclusión y los desembolsos solamente tendrán lugar, si el ministerio o departamento administrativo sectorial competente certifica que la entidad territorial ha cumplido con las obligaciones contraídas en cada convenio. Ninguna otra autoridad podrá sustituir la expedición de la certificación prevista en este inciso.</p> <p>Los Convenios Plan podrán incorporar mecanismos de participación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes según el tipo de programas y de entidades privadas.</p>	
--	---	--

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>Territoriales y las Autoridades Ambientales, de conformidad con sus correspondientes competencias y de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 1º- Se autoriza a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro a administrar recursos de terceros que se comprometan para la ejecución de los convenios Plan.</p> <p>Parágrafo 2º- Los convenios plan serán evaluados a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados el cual comprende al Sistema a Seguimiento y Metas de Gobierno SISMG y el Sistema Nacional de Evaluaciones SISDEVAL</p>	<p>Los Convenios Plan podrán suscribirse a iniciativa del Gobierno Nacional, de las Autoridades Territoriales y las Autoridades Ambientales, de conformidad con sus correspondientes competencias y de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 1º- Se autoriza a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro a administrar recursos de terceros que se comprometan para la ejecución de los convenios Plan.</p> <p>Parágrafo 2º- Los convenios plan serán evaluados a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados el cual comprende al Sistema a Seguimiento y Metas de Gobierno SISMG y el Sistema Nacional de Evaluaciones SISDEVAL.</p>	
<p>Artículo 9º- Estrategias territoriales para la superación de la pobreza. El Departamento Nacional de Planeación diseñará y orientara los lineamientos técnicos mínimos que los planes de desarrollo y los presupuestos de las entidades territoriales en materia de superación de la pobreza extrema deberían contener</p> <p>El Gobierno Nacional coordinará a través de los mecanismos previstos en la presente ley, que las estrategias para la superación de la pobreza extrema que formulen los departamentos, distritos y municipios contengan metas, programas, proyectos y recursos que</p>	<p>Artículo 9º- Estrategias territoriales para la superación de la pobreza. El Departamento Nacional de Planeación diseñará y orientara los lineamientos técnicos mínimos que los planes de desarrollo y los presupuestos de las entidades territoriales en materia de superación de la pobreza extrema deberían contener.</p> <p>El Gobierno Nacional coordinará a través de los mecanismos previstos en la presente ley, que las estrategias para la superación de la pobreza extrema que formulen los departamentos, distritos y municipios</p>	

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>estén incluidos en los planes de desarrollo y en sus presupuestos anuales.</p>	<p>contengas metas, programas, proyectos y recursos que estén incluidos en los planes de desarrollo y en sus presupuestos anuales.</p> <p>Parágrafo: con el fin de que exista una activa participación de la sociedad civil en la definición de los planes locales de superación de la pobreza extrema, éstos serán socializados en el marco de los Consejos de Política Social departamentales y municipales, así mismo, en estos consejos se realizará el monitoreo y seguimiento a los compromisos consignados en dichos planes de superación de la pobreza extrema territorial. (Parágrafo nuevo).</p>	
<p>Artículo 10º- Proyectos de gasto público territorial. En el marco de la autonomía presupuestal y de conformidad con el artículo 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto compilado en el Decreto 111 de 1996, las Entidades Territoriales continuaran adoptando dentro de su Norma de Presupuesto el mecanismo de vigencias futuras excepcionales para la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias posteriores, para aquellos proyectos de gasto público en los que exista cofinanciación de la Nación.</p> <p>En este caso, las vigencias futuras excepcionales, al igual que las defensas futuras ordinarias, serán autorizadas y aprobadas de acuerdo con las normas orgánicas que rigen la materia, de forma que en la ejecución de los</p>	<p>Artículo 10º Armonización del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016. En cumplimiento con lo ordenado por la Ley Nacional de Educación (Ley 115 de 1994), la política educativa del Gobierno Nacional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, deberá armonizarse con los propósitos y lineamientos del Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016.</p> <p>Con el fin de fortalecer la planeación educativa en la regiones, los departamentos, distritos y municipios articularan y armonizaran sus Planea de Desarrollo en materia educativa con el Plan Decenal de Educación 2006-2016 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. (Artículo nuevo 10- el 10 orinal</p>	

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>proyectos contemplados en este Plan, se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos de la ley 919 de 2003.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el presente Plan, las vigencias futuras excepcionales podrán autorizarse en el último año de gobierno. (Este artículo quedo convertido en el 11 definitivo).</p>	<p>quedo convertido en 11).</p>	
<p>Texto del proyecto original.</p>	<p>Texto aprobado por el Congreso de la República.</p>	
<p>Artículo 11º- Requisitos para el giro directo de los recursos del Sistema General de Participaciones. En adición a lo previsto en la ley 1176 de 2007 para la autorización del giro directo de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, a patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios constituidos en el marco de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios públicos de Agua y Saneamiento, el representante legal de la entidad territorial, deberá acreditar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <p>2º-El aseguramiento de los recursos para financiar subsidios a la demanda de los estratos subsidiables.</p> <p>3º- Que los recursos no amparen</p>	<p>Artículo 11º-(Originalmente el 10) Proyectos de gasto público territorial .La Entidades Territoriales podrán utilizar el mecanismo de vigencias futuras excepcionales para la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias posteriores, para aquellos proyectos de gasto público en los que exista cofinanciación Nacional. Las vigencias futuras excepcionales, serán autorizadas y aprobadas de acuerdo con las normas orgánicas que rigen la materia, de forma que en la ejecución de los proyectos contemplados en este Plan, se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos de la ley 919 de 2003.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las metas de cobertura previstas en el presente Plan, las vigencias futuras a ordinarias o excepcionales podrán autorizarse para proyectos de</p>	

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>otros compromisos o gastos del ente territorial.</p>	<p>cofinanciación durante el año 2011</p> <p>Los proyectos que requieran de la utilización de esquemas de financiamiento deberán sujetarse a las normas que regulan el endeudamiento público, en especial los previstos en la Ley 358 de 1997.</p> <p>Artículo 11° (artículo 12 original) Requisitos para el giro directo de los recursos del Sistema General de Participaciones. En adición a lo previsto en la ley 1176 de 2007 para la autorización del giro directo de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, a patrimonios autónomos diferentes a los esquemas fiduciarios constituidos en el marco de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios públicos de Agua y Saneamiento, el representante legal de la entidad territorial, deberá acreditar ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <p>1°-Plan de obras e inversiones y las metas de cobertura, calidad y continuidad que se alcanzaran con dicho plan.</p> <p>2°-El aseguramiento de los recursos para financiar subsidios a la demanda de los estratos subsidiables.</p> <p>3°- Que los recursos no amparen otros compromisos o gastos del ente</p>	
---	--	--

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

	territorial.	
<p>Artículo 12°- Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación coordinará el diseño de un “programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”, del que van a beneficiar las alcaldía, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este Programa se contempla la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, gestión del riesgo por cambio climático, y formulación de proyectos regionales estratégicos.</p> <p>Parágrafo. En el marco de este programa y como una de sus acciones, prioritarias e inmediatas, se conformará y operara el equipo interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la política dirigida a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la</p>		

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>Violencia. Este equipo estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia, y la Agencia Presidencial para la Acción Social.</p>		
---	--	--

Texto del proyecto original.	Texto aprobado por el Congreso de la República.
<p>Artículo 13°- Condiciones especiales de seguimiento y giro. Para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios ante la adopción de suspensión de giros de regalías por el Departamento Nacional de Planeación DNP, prevista en la ley 141 de 1994 y demás normas concordantes, se podrán establecer giros graduales y /o condiciones especiales de control y seguimiento a la ejecución de estos recursos. Para ello el DNP coordinará con la entidad beneficiaria, entre otros, el envío de información periódica, con sus respectivos soportes que permita verificar la adopción y aplicación de medidas tendientes a superar los hechos que originaron la suspensión.</p>	<p>Artículo 13° (artículo 12 original) - Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación coordinará el diseño de un “programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”, del que van a beneficiar las alcaldía, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este Programa se contempla la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, gestión del riesgo por cambio climático, y formulación de proyectos regionales estratégicos.</p> <p>Parágrafo: En el marco de este programa y como una de sus acciones, prioritarias e inmediatas, se conformará y operará el equipo interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la política dirigida a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Este equipo estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia, y la Agencia Presidencial para la Acción Social.</p>
<p>Artículo 14°- Administración de recursos en vigencia de medidas correctivas. En el caso que se adopte la</p>	<p>Artículo 14°- Destino de los recursos para la participación general para el deporte y cultura. A</p>

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>medida correctiva de suspensión de competencias, en el marco del Decreto 028 de 2008, la entidad territorial objeto de esta medida deberá seguir apropiando en su presupuesto los recursos necesarios, diferentes a los del Sistema General de Participaciones, destinados a la financiación del servicios y /o servicios afectados, durante el tiempo que perdure la medida. Dichos recursos deberán ser transferidos a la entidad que asuma la competencia a fin de garantizar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</p>	<p>partir del 2012 la destinación porcentual de que trata el inciso 2° del artículo 78 de la ley 715 de 2001, modificada por el artículo 21 de la ley 1176 de 2007, para los sectores de recreación y deporte y cultura será la siguiente:</p> <p style="padding-left: 40px;">Ocho (8%) para recreación y seis (6%) para cultura. (Artículo nuevo).</p>
<p>Artículo 15°- Unificación de reportes de información. El gobierno Nacional avanzara en la consolidación del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública- CHIP que administra la Contaduría General de la Nación como única plataforma válida para obtener información presupuestal y financiera el cual será administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>A partir del 1° de enero de 2012 todas las entidades del Gobierno Nacional recolectaran la información presupuestal y financiera que requieran de las entidades territoriales a través del FUT.</p> <p>Parágrafo 1. Sin perjuicio de lo señalado en el presente artículo, las entidades del orden nacional podrán solicitar la información soporte adicional que requieran para efecto de adelantar labores de seguimiento control y vigilancia a su cargo, sobre los recursos que ejecuten las entidades territoriales.</p> <p>Parágrafo 2. Los plazos, consistencia y veracidad de la información transmitida a la plataforma CHIP a través del Formulario Único Territorial FUT en los términos y condiciones establecidas por el Gobierno Nacional, son responsabilidad del representante legal de la entidad territorial, so pena de incurrir en falta disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 734 de 2002.</p>	<p>Artículo 15°- El Gobierno Nacional en la implementación de la política integral de frontera, desarrollara dentro de su política pública un Conpes fronterizo, que en su caracterización de cada región fronteriza, le dé una especial atención a Cúcuta y su área metropolitana y Norte de Santander para mitigar la situación de crisis que ha venido afrontando.</p>
<p>Texto del proyecto original.</p>	<p>Texto aprobado por el Congreso de la República</p>

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>Artículo 16°- Los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento. La estructuración y funcionamiento de los Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento PDA- previstos en el artículo 91 de la ley 1151 de 2007, se ajustaran de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida en Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de la entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización</p> <p>Parágrafo 1°. El producto de recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con INSFOPAL, realizadas según la ley 57 de 1989 por FINDETER, se destinará exclusivamente al pago de pasivos laborales generados por las personas prestadoras de los servicios públicos liquidadas y/o transformadas, en el marco de los Planes Departamentales del Manejo Empresarial de los servicios de agua y saneamiento-PDA.</p> <p>Parágrafo 2° Por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas de los servicios de agua potable y saneamiento básico lo requieran, la nación podrá implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios a través de áreas de servicio exclusivo o de otras figuras, en el marco de la estructura financiera de los PDA, de conformidad con el reglamento.</p> <p>Parágrafo 3°. Los recursos girados por las entidades aportantes a los patrimonios autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA.</p> <p>Parágrafo 4° Los saldos no asignados correspondientes a los cupos indicativos definidos en desarrollo del artículo 94 de la ley 1151 de 2007 se</p>	<p>Artículo 16°- Programa para la generación y el fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación coordinará el diseño y ejecución de un programa “Programa para la generación y el fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial “del que se beneficiaran alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, cuerpos colegiados y a la sociedad civil. Como acciones inmediatas de este programa se contempla la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de: formulación de planes municipales, distritales y departamentales de desarrollo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, atención integral a las víctimas del desplazamiento forzado, gestión del riesgo por cambio climático, planes de desarrollo de las entidades territoriales y formulación de proyectos regionales estratégicos.</p> <p>Parágrafo: En el marco de este programa y como una de sus acciones prioritarias e inmediatas, se conformará y operará el equipo interinstitucional de asistencia técnica territorial en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la política dirigida a las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia. Este equipo estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, el Ministerio de Interior y de Justicia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y cooperación Internacional. Para el logro de los propósitos de éste equipo cada una de las entidades involucradas asignará los recursos humanos y financieros necesarios para tal fin (Gaceta del Congreso No. 418, 2011).</p>
--	--

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>ejecutaran durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo.</p>	
<p>Artículo 17º- Inversiones de las corporaciones Autónomas Regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a Empresas de Servicios Públicos bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la ley 142 de 1994 o las normas que las modifiquen o sustituyan.</p> <p>En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial. Las Corporaciones Autónomas Regionales, no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de que trata este artículo.</p> <p>La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.</p> <p>Parágrafo: Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la conformación accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios, con excepción de aquellas inversiones que se hayan realizado con anterioridad a julio de 2007.</p>	<p>Artículo 17º- (Artículo 13º- original) Condiciones especiales de seguimiento y giro. Para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios ante la adopción de suspensión de giros de regalías por el Departamento Nacional de Planeación DNP, prevista en la ley 141 de 1994 y demás normas concordantes, se podrán establecer giros graduales y/o condiciones especiales de control y seguimiento a la ejecución de estos recursos. Para ello el DNP coordinará con la entidad beneficiaria, entre otros, el envío de información periódica, con sus respectivos soportes que permita verificar la adopción y aplicación de medidas tendientes a superar los hechos que originaron la suspensión.</p>

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

Texto del proyecto original.	Texto aprobado por el Congreso de la República.
<p>Artículo 18º- Incremento de la tarifa mínima del Impuesto Predial Unificado .La Tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos Concejos Municipales y distritales y oscilará entre el 7 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Los estratos socioeconómicos.</li> <li>2- Los usos del suelo en el sector urbano.</li> <li>3- La antigüedad de la formación o actualización del catastro.</li> <li>4- El rango del área.</li> <li>5- Avalúo catastral.</li> </ol> <p>A la vivienda de interés social se le aplicaran las tarifas que establezca el respectivo concejo a partir de 2012 entre el 6 por mil y el 16 por mil.</p> <p>El incremento de la tarifa a partir del 2012 de la siguiente manera: para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 5 por mil, y en el 2014 el 7 por mil.</p> <p>A partir del año en que entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro del Impuesto Predial Unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder el 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.</p> <p>Parágrafo: Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definitivas para los demás o predios del respectivo municipio o distrito según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.</p>	<p>Artículo 18º-(Artículo 14º- original) Medidas para garantizar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio. En el caso que se adopte la medida correctiva de asunción de competencias, en el marco del Decreto 028 de 2008, la entidad territorial objeto de esta medida deberá seguir, de conformidad con su autonomía y reglas presupuestales, apropiando en su presupuesto los recursos necesarios, diferentes a los del Sistema General de Participaciones, destinados a la financiación del servicios y /o servicios afectados, durante el tiempo que perdure la medida. Dichos recursos deberán ser transferidos a la entidad que asuma la competencia a fin de garantizar la continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio.</p>

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>Artículo 19° formación y actualización de los catastros. Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de periodos máximos de (5) cinco años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados por mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las autoridades territoriales y demás entidades que se beneficien del proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y el reglamento que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de esta entidad y de los catastros descentralizados. De igual forma establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.</p> <p>Parágrafo: el avalúo catastral de los bienes inmuebles no podrá ser superior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial</p>	<p>Artículo 19°- A partir del 1° de enero de 2012 todas las entidades del Gobierno Nacional recolectarán la información presupuestal y financiera que requieran de las entidades territoriales a través del FUT.</p>
<p>Texto del proyecto original.</p>	<p>Texto aprobado por el Congreso de la República.</p>
<p>Artículo 20°- Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET-Las comisiones de administración de los Patrimonios Autónomos del FONPET se pagaran con los rendimientos financieros de los recursos. También se pagaran con cargo a dichos rendimientos los gastos relacionados con la auditoria especializada que deberá contratarse para la supervisión de la gestión de los administradores.</p> <p>El Gobierno Nacional definirá el régimen de inversiones de los patrimonios autónomos del FONPET y otros patrimonios autónomos públicos destinados a la garantía y pago de las pensiones, teniendo en cuenta que tales operaciones deberán realizarse en condiciones de</p>	<p>Artículo 20°- el Monitoreo, seguimiento y control del sistema General de participaciones para agua potable y saneamiento básico. – La actividad de monitoreo de los recursos del sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico, a que se refiere el Decreto 028 de 2008, seguirá a cargo del Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, o de la entidad o dependencia que asuma las funciones en relación con el mencionado sector.</p> <p>Las actividades de seguimiento y control integral de los recursos del sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento</p>

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

<p>mercado, atendiendo a criterios de seguridad, rentabilidad y liquidez. La enajenación de acciones por parte de estos patrimonios se realizará de acuerdo con las reglas del mercado de valores. El Gobierno definirá además la rentabilidad mínima que deberán garantizar los administradores de los patrimonios autónomos del FONPET, atendiendo a las particularidades propias de estos contratos.</p> <p>En monto del impuesto de registro que se debe incorporar a la base de los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos para el cálculo del aporte al FONPET, de acuerdo con el numeral 9 artículo 2° de la ley 549 de 1999, se destinará en adelante por estas entidades al pago de cuotas partes pensionales.</p> <p>El cobro de los aportes al que se encuentra facultado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en calidad de administrador, podrá adelantarse en cualquier tiempo, teniendo en cuenta la destinación específica de estos recursos.</p>	<p>básico, en adelante y de manera permanente, estarán a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p>Artículo 21°- Fortalecimiento de la Consolidación Territorial.</p> <p>El direccionamiento estratégico de la Política Nacional de Consolidación Territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional. El Gobierno Nacional creará y fortalecerá los mecanismos institucionales de gerencia y coordinación civil del orden nacional y regional para su implementación, aprovechando y fortaleciendo las capacidades del Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República (CCAI) y sus Centros de Coordinación Regionales (CCR) (Gaceta del congreso No. 14 de 2011)</p>	<p>Artículo 21°-(Artículo 16°-del proyecto original) Los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento. La estructuración y funcionamiento de los Planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento PDA- previstos en el artículo 91 de la ley 1151 de 2007, se ajustaran de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida en Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de la entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización</p> <p>Parágrafo 1°. El producto de recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con INSFOPAL, realizadas según la ley 57 de 1989 por FINDETER, se destinará exclusivamente al pago de pasivos laborales generados por las personas prestadoras de los servicios públicos liquidadas y/o</p>

## RELACIONES POLÍTICAS EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN PLANEACIÓN ECONÓMICA

	<p>transformadas, en el marco de los Planes Departamentales del Manejo Empresarial de los servicios de agua y saneamiento-PDA.</p> <p>Parágrafo 2° Por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas de los servicios de agua potable y saneamiento básico lo requieran, la nación podrá implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios a través de áreas de servicio exclusivo o de otras figuras, en el marco de la estructura financiera de los PDA, de conformidad con el reglamento.</p> <p>Parágrafo 3°. Los recursos girados por las entidades aportantes a los patrimonios autónomos constituidos para la administración de los PDA, se entienden ejecutados al momento del giro y con cargo a los mismos se atenderán los gastos asociados a los PDA.</p> <p>Parágrafo 4° Los saldos no asignados correspondientes a los cupos indicativos definidos en desarrollo del artículo 94 de la ley 1151 de 2007 se ejecutaran durante la vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo.</p>
--	---

*Nota.* La negrilla es un llamado de la autora, para indicar que esta expresión es una adición al texto.

Fuente: Gacetas del congreso. Artículo 6° al 21.