

# El Sistema Nacional de Planeación: de la utopía a la cooptación\*

Germán Puentes González\*\*

Camilo Ignacio González\*\*\*

193

## RESUMEN

---

Para analizar este tema se pretende responder: ¿es el Sistema Nacional de Planeación un escenario cuya finalidad es promover y fortalecer las democracias participativas, la participación ciudadana y facilitar la gobernanza democrática o, por el contrario, sigue siendo una utopía como cuando se incluyó en la Constitución de 1991? Se plantea que en sus primeros años de vida, este Sistema dio pistas de poder ser un mecanismo eficaz para dinamizar las relaciones entre la comunidad y el Estado en lo relacionado con la construcción de políticas públicas y la toma de decisiones para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; sin embargo, durante el periodo 2002-2010, su rol resultó minimizado, por lo que pasó de un momento inicial de auge y esplendor, a uno de cooptación. Para probar la hipótesis, los autores se apoyan en conceptos como *democracia participativa*, *participación ciudadana*, *utopía*, *cooptación* y *gobernanza democrática*. Estos son analizados y controvertidos con las posturas de miembros y exmiembros del Consejo Nacional de Planeación y del Consejo Distrital de Planeación, entrevistados para los efectos de este artículo.

**Palabras clave:** participación ciudadana, democracia participativa, utopía, cooptación, gobernanza, Sistema Nacional de Planeación.

---

\* Los autores agradecen de manera especial la colaboración de la doctora Luisa Fernanda Tanco Cruz en la revisión del documento.

\*\* Docente de tiempo completo y coordinador del Programa de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Correo electrónico: gpuentes@urosario.edu.co

\*\*\* Politólogo y joven investigador del Programa de Ciencia Política y Gobierno, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Correo electrónico: gonzalezb.camilo@ur.edu.co

Fecha de recepción: junio 2 de 2011 • Fecha de aprobación: septiembre 8 de 2011

## The National Planning System: from Utopia to Cooptation

### ABSTRACT

194

In order to analyze this issue, this article seeks to answer the question of whether the National Planning System is a scenario aimed at promoting and strengthening participatory democracy, civic participation and facilitating democratic governance or if, by contrast, it remains a utopia, as when it was included in the Constitution of 1991. It is suggested that, during its first years of life, this System provided certain clues of being an efficient mechanism to dynamize the relationship between the community and the Government in terms of the construction of public policies and making decisions to improve the living standards of the population; however, its role was minimized during the period from 2002 to 2010, and so it went from an initial moment of growth and splendor, to a moment of cooptation. In order to prove the hypothesis, the authors rely on concepts such as *participatory democracy*, *citizen participation*, *utopia*, *cooptation*, and *democratic governance*. These are analyzed and discussed with the opinions by members and former members of the National Planning Council and the District Planning Board, who were interviewed for the purposes of this article.

**Keywords:** Citizen Participation, Participatory Democracy, Utopia, Cooptation, Governance, National Planning System.

## Introducción

Colombia es un país en el que la conducción de la sociedad, a manera de un péndulo, ha oscilado entre una retórica llena de mecanismos de participación ciudadana, directos e indirectos, y una práctica en la cual los asomos de esa misma participación ciudadana parecen no encontrar el terreno abonado para su consolidación. Se parte, entonces, del supuesto de pensar que los ciudadanos carecen de información y de criterios sólidos y suficientes para contribuir a señalar el norte hacia el cual debe transitar la sociedad en el propósito de conseguir, cada vez más, mayores niveles de bienestar para todos los asociados.

*Se plantea la siguiente hipótesis:* el Sistema Nacional de Planeación es un escenario utópico, que tiene, entre otras, la finalidad de promover y fortalecer las democracias participativas, la participación ciudadana y facilitar la gobernanza

democrática para la realización de un fin superior: minimizar las condiciones de pobreza y de miseria de gran parte de la población, con el uso óptimo de los recursos disponibles. En sus primeros años de vida, en Colombia, este Sistema dio pistas de haber logrado este cometido, perdiendo su condición utópica, mientras que durante el gobierno de Álvaro Uribe —ocho años entre 2002 y 2010— su rol fue minimizado, pasando así de un momento inicial de auge y esplendor, en el que las fuerzas sociales ejercieron un papel protagónico en el estudio de su problemática, a uno de cooptación, en el cual la democracia participativa y los mecanismos de participación ciudadana aparecen languidecientes, agotados e inoperantes, a la vez que aumenta la pauperización del país.

El abordaje del tema está dividido en dos grandes partes. En la primera se hace una revisión de alguna literatura pertinente, para hacer acopio y análisis de conceptos sobre diferentes tópicos como *gobernanza*, *gobernabilidad*, *democracia participativa* y expresiones formales y espontáneas de participación ciudadana que contribuyen a dinamizar la vida de la sociedad en sus diversos aspectos: políticos, sociales, económicos, culturales y medioambientales. En la segunda parte, se ilustra con ejemplos, en este caso referidos al Consejo Nacional de Planeación como escenario de participación ciudadana y al Plan Nacional de Desarrollo como mecanismo o instrumento a través del cual se materializa, se hace real y evidente la participación de la sociedad civil en la definición de las estrategias de desarrollo. Este apartado está soportado con entrevistas realizadas a varios consejeros activos y retirados del Consejo Nacional de Planeación, máximo escenario no electoral de participación ciudadana, dada su composición, el origen de sus miembros y la incidencia del Consejo en la definición del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.

## Marco conceptual

*Los mecanismos de participación* pueden agruparse fundamentalmente en dos colectivos, los de carácter electoral y los que carecen de esa connotación.

*Mecanismos de carácter electoral.* Entre estos, para el caso colombiano, están el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (Constitución Política, artículo 103). Todas estas posibilidades de participación del pueblo tienen características comunes, claramente definidas, a saber: que haya un censo electoral; que haya una campaña de publicidad y de propaganda, ya sea de candidatos o de temas, como en el caso del referendo, por poner un ejemplo; una institucionalidad que

precisa y facilita la organización, coordinación, dirección y control de los eventos electorales; y unos resultados que se traducen en decisiones vinculantes no solo para quienes intervienen directamente en el proceso, sino que también afectan a los demás habitantes, independientemente de si son ciudadanos o menores de edad, de si están comprometidos con las políticas que afectan sus vida o si, por el contrario, son anómicos.

*Mecanismos de participación ciudadana distintos a los de carácter electoral.* Se caracterizan porque si bien es cierto que están formalizados tanto en la Constitución como en ciertas leyes, se impulsan frente a hechos que por lo general generan externalidades negativas que afectan, al menos, a una parte de la comunidad, y que, por lo tanto, se requieren corregir. Similar intervención de las agencias del Estado debe desatarse cuando se presenta ausencia total o parcial de la administración pública en el direccionamiento y fomento de la convivencia ciudadana. Se reclama, entonces, la intervención en determinadas circunstancias muy particulares, en el sentido de que se produzcan ciertas decisiones, para que se retarden en otras o para que no se produzcan, pero que en el evento en que se tomen, estas lleven el espíritu del sentir de la comunidad que se ve afectada por sus consecuencias.

Estos mecanismos de participación ciudadana tienen igualmente características comunes que los hacen distintos a los del primer grupo, y pueden caracterizarse así: son abiertos, es decir, no hay censo preestablecido; pueden ser individuales (acción de tutela o derecho de petición) o colectivos (acciones populares); son esencialmente espontáneos, o sea que no requieren campaña especial; tienen intereses bien definidos a veces focalizados (acciones de cumplimiento); la información parece más homogénea y con poca probabilidad para que alguien la manipule en beneficio propio; a veces pueden ejercerse de manera individual; pocas veces requieren formalizarse, y cuando se necesita tal formalización, esta es de baja intensidad, es decir, la decisión puede recogerse en un acta firmada por los actores visibles de las partes en conflicto; a veces existe una acción residual en cabeza de un órgano o funcionario público con capacidad de tomar decisiones que pongan fin al conflicto o inquietud que originó o desató la acción de la comunidad (los gremios o los sindicatos, por ejemplo, en la concertación del salario mínimo); cuando los mecanismos de participación acuden de parte de la comunidad, a un interlocutor colegiado (la Asociación de Usuarios Campesinos, una junta de acción comunal, un consejo de planeación, un colegio profesional, entre otros), este debe conformarse siguiendo y respetando los principios democráticos (Constitución Política, artículo 26).

Con el segundo grupo de mecanismos de participación ciudadana, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 quiso empoderar a la comunidad y otorgarle un voto de confianza para que, en ejercicio de su autodeterminación democrática, vigile y controle tanto la forma como el contenido de la gestión pública. Para ello, creó un sinnúmero de mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales están: las acciones populares, el derecho de petición, la acción pública en defensa de la Constitución y la ley, el derecho de tutela, la iniciativa legislativa y el Sistema Nacional de Planeación —al que nos referiremos en detalle— conformado por el Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación, cuyos miembros, para el primero, serán designados por el presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales (Constitución Política de Colombia, artículo 340; Ley 15 de 1994, artículo 8 a 12). Para la conformación de los consejos territoriales, el esquema se repite, correspondiéndoles la competencia de designación a los gobernadores y alcaldes (Ley 152 de 1994, artículo 33). Todos los espacios de participación de este segundo grupo pretenden esencialmente facilitar el ejercicio del poder político, acercar el Estado al ciudadano, enviar señales de que el Estado es de todos y todos pueden y deben participar en las deliberaciones y en la toma de decisiones en los asuntos que conciernen a la vida y a los intereses de los afectados. En suma, apuntan a fortalecer y mejorar la gobernanza, o lo que los franceses llaman *gouvernance démocratique*. Pero, ¿qué significa y cuál es el alcance de esta expresión?

Para dar cuenta del significado del concepto de *gouvernance*, en español se suele utilizar el galicismo *gobernanza*, es necesario remontarnos al origen y a la historia del sentido y uso que en diversos lugares del mundo y en distintas épocas se le ha dado a esta expresión, porque raramente los autores que la utilizan se refieren a esta de manera unívoca. Pareciera que cada quien privilegia uno u otro aspecto, según el contexto en el que se utilice.

Según Séverine Bellina, Herve Magro y Violaine de Vellemeur, en su libro *La Gouvernance Démocratique, Un Nouveau paradigme pour le Développement?* (Ministère des Affaires Étrangères, 2008), la época en que la génesis de la *gouvernance* estuvo ligada al sector privado con la *corporate governance* ha pasado a la historia. El término, entendido en el sentido utilizado por Platón, que significaba *gobierno, piloto o conductor*, nace en Francia hacia el siglo XII. Entendido también como *gobierno* aparece en el siglo XIII en inglés, español y portugués. En Francia, como concepto del derecho, en Inglaterra en el sentido de *management*.

"La *bonne gouvernance* es presentada como solución universal que permite generar la confianza necesaria para el crecimiento económico. En esta perspectiva, las características atribuidas a la buena *gouvernance* están referidas, de un lado, a la eficiencia, rigor presupuestal, política basada en el mercado, reducción del campo de intervención del Estado y fomento de la privatización; y del otro, a la democracia: transparencia; equidad; justicia; promoción del Estado de derecho; derechos civiles, sociales, económicos; y descentralización".

La *gouvernance* se entiende en primer lugar como medio de reformar las instituciones con fines de eficacia, en los países en desarrollo. Apoyada por la influencia de las organizaciones multilaterales del Bretton Woods, unida muy pronto con las opiniones de los actores de la cooperación, hicieron de *bonne gouvernance* un dogma político del desarrollo. Como elemento prestado del sector privado, ha evolucionado a un verdadero método de tratamiento de los problemas sociales, económicos y políticos, y de reforma del Estado, destinado a crear las condiciones favorables para los mecanismos de mercado.

En efecto, a mediados de los noventa, las políticas derivadas del Consenso de Washington, portadoras de un modelo de gestión pública alejada del sistema estatista, conducente a una disminución del rol del Estado dentro de la modernización y el desarrollo (crisis del Estado providencia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE—, y fin del Estado modernizador en los países en desarrollo), muestran sus límites especialmente en términos de eficacia, de la apropiación, del impacto en materia de lucha contra la pobreza y por sus implicaciones sociales.

La *bonne gouvernance* es presentada como solución universal que permite generar la confianza necesaria para el crecimiento económico. En esta perspectiva, las características atribuidas a la buena *gouvernance* están referidas, de un lado, a la eficiencia, rigor presupuestal, política basada en el mercado, reducción del campo de intervención del Estado y fomento de la privatización; y del otro, a la democracia: transparencia; equidad; justicia; promoción del Estado de derecho; derechos civiles, sociales, económicos; y descentralización. La lucha contra la corrupción constituye un eje central de la buena *gouvernance*. En resumen, de

acuerdo con los autores anteriores, la buena *gouvernance* es sinónimo de Estado de derecho, buena administración, responsabilidad del Gobierno, transparencia, participación de los actores no gubernamentales, especialmente de las empresas y de la sociedad civil. Esta visión de la *bonne gouvernance* no para de evolucionar, teniendo como propósito incorporar los contextos históricos y políticos.

En el marco de la *bonne gouvernance*, la importancia de las políticas públicas es no solo desde el punto de vista de los contenidos, sino esencialmente de la manera como estas son elaboradas y puestas en marcha, y cuyos procesos participativos son reconocidos y difundidos en el nivel internacional entre los practicantes del desarrollo. Estos procesos apuntan a impedir los abusos en el ejercicio del poder público, es decir, limitar el arbitrio de las autoridades públicas y crear condiciones estables y favorables para el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos.

## Una idea en construcción

En el ámbito de su diversidad y su complejidad, es particularmente útil resaltar las siguientes ideas fuerza.

La noción de la *gouvernance démocratique* expresa claramente el carácter dinámico y evolutivo, multidimensional y político de la gobernanza. Hay un consenso en torno a la necesidad de integrar la dimensión política de la gobernanza en los análisis. La imbricación entre el Estado y la sociedad es el principio de la legitimidad del poder. En efecto, la *gouvernance* aparece como un método de análisis y de comprensión del ejercicio del poder político, en la acción colectiva y en la gestión de los conflictos intrínsecos de toda sociedad. Lo anterior quiere decir que la decisión política hace intervenir una multiplicidad de actores con legitimidades diversas al lado del Estado; la acción colectiva está fundada sobre objetivos compartidos, y la gestión de los conflictos es reforzada por un acuerdo entre las partes en oposición a las reglas de procedimiento que presiden la competencia política.

La *gouvernance* y la *gouvernance démocratique* no deben confundirse. La primera se interroga sobre la legitimidad, más allá de las elecciones y de la noción de *representación*. La segunda no designa la finalidad institucional de la *gouvernance*, pero subraya la naturaleza del proceso de asociación y la toma de decisiones en torno al Estado legítimo. Es decir, la *gouvernance démocratique* “no fabrica un resultado sino un proceso; por eso pasa por la creación de espacios de interacción

entre los actores incluida la institución pública” (Ministère des Affaires Étrangères, 2008: 15).<sup>1</sup>

200 Las preocupaciones relativas a la legitimidad y a la eficacia del poder, en el contexto de la mundialización y de la acción pública participativa, conducen a poner como prioridad la dimensión territorial de la *gouvernance*: la búsqueda, para un problema dado, del espacio más adecuado de regulación como la adaptación del perímetro de las políticas públicas a las trayectorias y a las necesidades de la población. El territorio es la intersección de los niveles local y global. Es “el espacio de circulación de intereses distintos y de relaciones de fuerza entre actores políticos, económicos y sociales relevante de múltiples escalas” (Ministère des Affaires Étrangères, 2008: 8).

En síntesis, la *gouvernance* (en español *gobernanza*) parece contener un propósito y unos elementos en procura de los objetivos del territorio, de la localidad, y de la particularidad de los individuos que habitan y construyen relaciones sociales en dicho territorio. El propósito es la construcción de un proceso que si bien habrá de llevar a un resultado, tiene como eje la dinámica de los actores que participan en la construcción de una decisión o política pública. Los elementos son los distintos actores que interactúan en ese proceso, desde lo económico, social, gremial, cultural, educativo, político; de suerte que se genere una especie de equilibrio duradero entre la sociedad en general y el Estado.

*Diferencia entre gobernanza y gobernabilidad.* Es frecuente encontrar el vocablo *gobernabilidad* utilizado como sinónimo de *gouvernance*. No obstante, tienen similitudes y diferencias, las cuales deben tenerse en cuenta. Al consultar el diccionario de la Real Academia Española, *gobernanza* es la acción, mientras que *gobernabilidad* es una cualidad. Es decir, *gobernanza* es la acción y efecto de gobernar o gobernarse. En tanto que *gobernabilidad* se refiere a la cualidad de lo gobernable, es decir, de lo que se puede gobernar. En extremo, puede notarse una suerte de complementariedad entre estos dos conceptos. La acción, o sea, la *gouvernance*, no se da en abstracto, en el vacío, sino en un cuerpo social diverso y complejo con actores que tienen intereses distintos, naturalezas y pesos específicos variados; en tanto que la *gobernabilidad* es la cualidad de ese mismo cuerpo social de admitir la condición de la gobernabilidad, es decir, que puede ser gobernado. En las sociedades democráticas, el Estado es el gran aliado de las comunidades para la acción colectiva.

---

1 Traducción libre de los autores.



La gobernabilidad debe entenderse como la relación construida entre los asociados y los gobernantes, que les permite a estos conducir a la colectividad por los derroteros definidos por aquellos. El fundamento de la gobernabilidad es la confianza: 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 (Consejo Nacional de Planeación, 1998: 15).

201

Esta visión hace énfasis en dos elementos: de un lado, la construcción de la democracia de abajo hacia arriba en el sentido de que los gobernantes dirigirán la comunidad por los derroteros señalados por los asociados y, por otro lado, la confianza mutua que debe garantizar la presencia de la simetría en las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La *utopía*, por otra parte, es otro de los importantes conceptos estrechamente relacionados con este tema. ¿Qué es y cuál es el alcance que se le da en este trabajo? Según la Real Academia: “[...] plan, proyecto, doctrina o sistema optimista que aparece como irrealizable en el momento de su formulación”.

Las utopías consagradas en la Constitución de 1991 son varias en el tema que se está analizado. Algunos ejemplos: “[...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Constitución Política, artículo 2). Esto implica que las entidades del Estado responsables de construir política pública y de tomar decisiones sean consecuentes, en el sentido de hacer real y efectivo el mandato constitucional, y de manera especial, garantizar el concurso y la presencia activa y protagónica de los distintos sectores privados que conforman la sociedad civil, para que sus intereses, visiones y propuestas sean analizadas y confrontadas a la hora de definir los grandes propósitos y retos que deben contener los planes de desarrollo, que a su vez significan los compromisos que deben asumir los gobiernos respectivos.

Igualmente, es *utopía* la efectiva y real participación de los distintos sectores de la sociedad civil en los asuntos públicos como los relacionados con la cultura, la educación, la salud y el medio ambiente, entre otros. Es tan utópica la creación de los espacios de participación como el propio ejercicio de la participación cuando se pretenden llenar dichos espacios. Han pasado veinte años desde la expedición de la Constitución de 1991, y aún hay serias falencias en la participación ciudadana para la construcción de los planes de desarrollo que conduzcan a

mejorar las condiciones de vida, pues lo que se observa es una modesta presencia de la sociedad, más desde la perspectiva de cumplir con ciertas formalidades, que desde el ejercicio de la democracia deliberativa y directa para tomar decisiones.

Es tan utópico el Sistema Nacional de Planeación como la participación ciudadana, pues uno y otra fueron concebidos por gente optimista, que asumió la existencia en la sociedad colombiana de cierta avidez por hacerse cargo de su propio destino, incursionando directa y activamente en los centros de decisión. Una utopía tan válida como la democracia misma; sin embargo, siguiendo a Werner Plum, las utopías también pueden entenderse, “como una preparación de la fantasía humana para una realidad a que se aspira, pero que en el momento actual aún no es concebible” (1975: 13). Esta parece haber sido la visión orientadora de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en el momento de redactar la Carta Política de Colombia. Esa visión aún se mantiene en ese nivel de abstracción, tal como se verá en la segunda parte de este trabajo.

"La *cooptación*, como concepto y práctica, es igualmente parte del debate que se hará más adelante. En este caso, se refiere al hecho de que cuando algún cuerpo extraño se hace presente en ciertos sistemas sociales, puede friccionar y generar dificultades en su normal funcionamiento".

La *cooptación*, como concepto y práctica, es igualmente parte del debate que se hará más adelante. En este caso, se refiere al hecho de que cuando algún cuerpo extraño se hace presente en ciertos sistemas sociales, puede friccionar y generar dificultades en su normal funcionamiento; pero también se suele presentar el hecho de que el cuerpo extraño sea cooptado por el cuerpo social al cual llega y puesto a su servicio, en cuyo caso el recién llegado sigue sin mayor inconveniente ni reparo las líneas y cursos de acción del sistema cooptante, generando una situación de unanimismo y de legitimación del sistema, y dando una apariencia de participación ciudadana cuando en realidad lo que

sucede es que ni se ha participado ni se han representado seriamente los intereses de los sectores sociales, siguiendo la segunda utopía antes señalada. Parece que el proceso de cooptación es un hecho recurrente por parte del Gobierno, tanto nacional como territorial, en los consejos de planeación, convirtiendo estos escenarios de participación en lugares sin mayor interés ni trascendencia para la vida de los colombianos.

Este proceso de cooptación no es gratuito ni aparece por generación espontánea, sino que es una práctica de los gobiernos nacionales y territoriales, y, especialmente, de las agencias gubernamentales responsables de impulsar los procesos de planeación.

La cooptación en este caso se explica porque en defensa de su trabajo, algunas agencias del Estado sienten celos, tienen prevenciones y preconcepciones frente a los consejos de planeación conformados, la mayoría de las veces, por personas poco informadas y con poca capacidad para entender de manera integral un plan de desarrollo y, por lo tanto, poco competentes para controvertirlo y modificarlo. Así las cosas, los consejos de planeación son considerados como instancias para calmar la sed de participación ciudadana, pero, raras veces, como instancias respetadas, capaces de influir en la definición de la propuesta que habrá de someterse a consideración del foro de la democracia representativa, es decir, del Congreso de la República.

La *democracia participativa*, como concepto, también está presente en estas reflexiones porque en nuestra Carta se estableció que Colombia es una nación democrática, participativa y pluralista (Constitución Política, artículos 1 y 2). Pero hay varios tipos de democracias, porque estas son construcciones sociales, y están en función del temperamento de las comunidades, de su talante, de sus tradiciones y culturas; se trata de una noción en permanente construcción producto de la dinámica social, política y económica.

Pero, ¿cómo se manifiestan las democracias participativas y para qué sirven? Estas democracias, como quedó dicho antes, no son de carácter electoral, pues no enfatizan en la confección de listas electorales, contar votos y determinar ganadores en un evento eleccionario. Desde esta aproximación, las democracias significan otra cosa: denotan mecanismos de expresión, de discusión, de confrontación de argumentos, de formulación de propuestas y contrapropuestas, es decir, un construir colectivo. No se trata del resultado en sí mismo, sino de la manera como se participa en la construcción de un futuro colectivo. Tampoco se trata de suplir la democracia representativa, sino de preparar el camino que habrá de transitar la respectiva corporación, cuando las iniciativas legislativas lleguen a su agenda; y en algunos casos, los problemas tratados en la cuadra, en el barrio o en la comuna jamás llegan a los concejos, asambleas o al Congreso. Las democracias participativas, según Villasante:

[...] deben servir ante todo para que la sociedad avance, para que la diversidad de opciones políticas y no políticas (culturales, vecinales, territoriales, sindi-

cales, de edad, étnicas, etcétera), puedan hacer su juego lo más libre posible, enriqueciendo la complejidad de la comunidad considerada. Como en la propia naturaleza, la biodiversidad, en este caso social, es algo a estimular, para que se pueda recoger todo tipo de iniciativas y así hacer avanzar al conjunto con las que se consideren más válidas [...]. Los juegos libres de iniciativas culturales y sociales definen más a una democracia que quiere avanzar, que no la reproducción de las mayorías que tienden a bloquear a los discrepantes (1995: 135).

Este es el sentido y alcance que en este trabajo tiene la expresión *democracia participativa*.

Por último, para completar este marco conceptual, se incluye el concepto de *participación ciudadana*, entendida desde lo puramente conceptual, como desde los objetivos que persigue. Desde lo primero, estando de acuerdo con Fabio Velásquez y Esperanza González, la participación ciudadana es “un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses de clase, de género, de generación, intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con del fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez y González, 2003: 19). Desde el segundo aspecto, o sea, desde los objetivos que persigue la participación ciudadana, se procuran los siguientes: “[...] el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como forma colectiva de definir el destino colectivo de todos y todas, la articulación entre intereses particulares e interés colectivo, la cooperación y la solidaridad para quebrar el clientelismo y la corrupción y el logro de una gestión pública que, alimentada por la participación, contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos” (Velásquez y González, 2003: 19).

Los conceptos incluidos en la primera parte sirven para orientar y presidir el debate que se desarrolla en el segundo apartado en torno a dar respuesta a la pregunta formulada inicialmente: ¿es el Sistema Nacional de Planeación un escenario que tiene la finalidad de promover y fortalecer las democracias participativas, la participación ciudadana y facilitar la gobernanza democrática, o, por el contrario, sigue siendo una utopía como cuando se pensó e incluyó en la Constitución de 1991?

## Debate

En esta sección se aborda el tema objeto de este trabajo, desde la perspectiva de la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Planeación, con el fin de contribuir en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, mostrando en cada etapa el grado de participación de los ciudadanos, la calidad de la participación, la autonomía tanto del Consejo Nacional de Planeación en tanto que institución, como de los miembros que lo conforman, así como el proceso utilizado en la selección de dichos miembros.

205

Con el desarrollo de los aspectos anteriores, se puede hacer un debate que a la postre conduzca a mostrar o esclarecer qué tan idóneo es el Sistema Nacional de Planeación que existe en Colombia para fomentar y fortalecer las democracias participativas o, por el contrario, qué tan cooptadas están las instancias del Sistema, con lo cual las utopías arriba planteadas siguen siendo una realidad.

En su momento, es decir, en 1991, la Asamblea Nacional Constituyente creó diversos espacios de participación, con el objetivo de corregir las desviaciones que se presentaron en el sistema político durante la vigencia de la Constitución de 1886, que exacerbó el centralismo y coartó las visiones y opciones políticas disidentes a las establecidas por la élite política, vigente por varios años.

La Constitución de 1991 estableció que, en términos de planeación, esta tendría un carácter indicativo para la sociedad y obligatorio para el Estado, lo cual se refleja tanto en la ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo, como en la ley anual del presupuesto público. Igualmente, introdujo un componente de participación ciudadana a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación, conformado por los consejos de planeación, tanto nacionales como territoriales (Constitución Política, artículo 340), en búsqueda de incorporar en el debate de la planeación y las grandes políticas públicas del Estado, actores que tradicionalmente estuvieron excluidos —por ejemplo, la ciudadanía, que incluye tanto a los beneficiarios de las decisiones públicas como a los demás ciudadanos que participan en la construcción de la sociedad—.

El propósito de la Constitución en esta materia fue cambiar la manera como se venía entendiendo la planeación, cuya esencia se traducía en reuniones a puerta cerrada de supuestos expertos con dones para leer desde allí las realidades del país, interpretarlas, problematizarlas, y proponer cursos de acción para resolver los problemas sociales. Esta tendencia se modifica involucrando y comprometiendo, al menos desde lo formal, a la gente en los procesos de la planeación, partiendo

de la base según la cual, el Estado no necesariamente es el único que sabe qué es lo mejor para sus ciudadanos. Al respecto, el ex magistrado Ciro Angarita recalca:

206

La existencia de un pequeño grupo de gentes educadas en el centro del país o en el exterior, reunidas en el Departamento Nacional de Planeación y otras instituciones técnicas del orden nacional, orientadas por una ideología estatista, justificaba el trato de las regiones como menores de edad. Las instituciones políticas de esa época, que no permiten ninguna decisión en la periferia, reflejan esa concepción [...] en síntesis, se suponía que un grupo selecto de personas podía escoger lo más conveniente para la Nación por encima de las regiones y del funcionamiento de los mercados (Angarita, 1995: s.p.).

Los consejos de planeación, tanto nacional como los territoriales, tienen un origen en la Constitución Política de 1991 en el artículo 340, que estableció:

Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.<sup>2</sup> El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación (Constitución Política, artículo 340).

De lo anterior se desprende que el constituyente buscó crear un órgano que tuviera doble naturaleza, por una parte, ser un espacio de consulta a la sociedad civil del proyecto de Plan de Desarrollo en los diferentes niveles territoriales y, a la vez, constituirse en foro para la discusión del Plan de Desarrollo. Esta última función fue ampliada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-524 de

---

2 Véase: Ley 152 de 1994, conocida como Estatuto Orgánico de Planeación.

2003, la cual especificó que la labor de los consejos de planeación incluye el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

De acuerdo con el artículo 9 de la Ley 152 de 1994, las entidades territoriales (en este caso los municipios y distritos), a través de sus máximas autoridades administrativas, tienen, al menos, cuatro asientos en el Consejo Nacional de Planeación, a los cuales sirven de enlace y coordinación entre los distintos niveles de la Administración Pública. Esto, con el fin de aunar esfuerzos y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de planeación, logrando de esta manera que sea la propia sociedad la que defina sus prioridades, necesidades y las metas que quiere alcanzar.

Sin embargo, al parecer, los objetivos que se plasmaron en la Constitución de 1991 no se han podido materializar completamente en la práctica. En primer lugar, la función de consulta se ve limitada significativamente por varios factores, entre los cuales se suele pretextar la falta de tiempo. La realidad es que los ciudadanos que fungen como consejeros, al no tener la calidad de empleados o funcionarios, cumplen sus funciones ad honórem. Debido a esta situación, su desempeño suele estar motivado por sus intenciones altruistas o filantrópicas de contribuir al desarrollo de la sociedad desde el eje de la planeación.<sup>3</sup>

El tiempo es igualmente una limitación para que se dé, en los procesos de planeación, una asidua y calificada participación ciudadana. Tanto los consejos territoriales como el nacional tienen cincuenta y cinco días para socializar, estudiar, analizar y emitir el concepto sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. Este tiempo es apenas suficiente para leer el documento que contiene el Plan, comentarlo entre algunos de los miembros de los consejos y construir una percepción general sobre los grandes agregados que el plan contiene, adicionando a lo anterior, uno o dos eventos masivos que nutran la redacción del documento para plasmar las observaciones a la propuesta presentada por el Gobierno. Esta prác-

"El constituyente buscó crear un órgano que tuviera doble naturaleza, por una parte, ser un espacio de consulta a la sociedad civil del proyecto de Plan de Desarrollo en los diferentes niveles territoriales y, a la vez, constituirse en foro para la discusión del Plan de Desarrollo".

<sup>3</sup> Información recogida a partir de las entrevistas realizadas a Manuel Restrepo, Janeth Hernández, Carlos Granobles y Francisco Núñez.

tica es una constante, lo cual se corrobora con la entrevista realizada a la doctora Olga Lucía Acosta, quien se desempeñó como coordinadora para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Santos, y fue coordinadora del proceso de socialización en varios departamentos y municipios.<sup>4</sup>

208 La mayoría de quienes logran intervenir en los consejos de planeación, enfocan su participación en la presentación de quejas y denuncias sobre las consecuencias de estar alejados de los centros de decisión y la sensación de abandono que experimentan por parte del Gobierno nacional. Según la doctora Olga Lucía Acosta, también se presentan pequeños colectivos cuyos intereses son más homogéneos y sus pretensiones más precisas en el sentido de verse reflejados en el texto final que habrá de enviarse al Congreso de la República.<sup>5</sup> Desde esta perspectiva, los propósitos de la participación ciudadana y el fortalecimiento de las democracias participativas antes mencionadas, no aparecen en la realidad, pero el ejercicio, con la ayuda de los medios, habrá pasado a ser un elemento de legitimación del Plan Nacional o territorial de desarrollo, y se entenderá como la gran obra de construcción colectiva tanto del Gobierno nacional como del territorial, según el nivel del que se trate.

La falta de experticia de los consejeros y su escasa formación en los temas propios de la planeación integral,<sup>6</sup> sumado al hecho de que los consejeros representan diferentes partes de la sociedad civil, se confabula contra la esencia del ejercicio que es la de confrontar ideas entre los distintos estamentos sociales; igualmente va en contra de la posibilidad de concertar los intereses particulares y colectivos y, contra la capacidad de colaborar en el fortalecimiento de la gestión pública con miras a mejorar las condiciones de vida de los colombianos o de las comunidades territoriales. Lo anterior, por el hecho de que al carecer de una visión integral del plan, los aportes presentados procuran reivindicar los intereses segmentados y sectoriales que buscan supuestos beneficios para nichos particulares en vez del interés general.

La segunda gran función de los consejos de planeación y, particularmente, del Consejo Nacional de Planeación, es la de servir como máximo foro de discusión

---

4 Entrevista realizada a Olga Lucía Acosta en Bogotá, el 7 de octubre de 2011.

5 Información recogida a partir de las entrevistas realizadas a Manuel Restrepo, Jaime Rodríguez, Silvia Castrillón y Jorge Enrique Escobar.

6 Información recogida a partir de las entrevistas realizadas a Jaime Rodríguez, Silvia Castrillón y Manuel Restrepo.



del Plan de Desarrollo con la sociedad civil. Este rol ha tenido un desarrollo sinuoso y desigual como se verá a continuación.

El Sistema Nacional de Planeación es el espacio en el que concurren los diferentes consejos de planeación y, por lo tanto, el escenario adecuado para que los representantes de la sociedad civil, sintiéndose iguales y sin jerarquías, expresen sus opiniones sobre el proyecto que el Gobierno somete a su análisis, hagan sus observaciones y sugerencias para que la instancia de planeación, es decir, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), haga los ajustes pertinentes antes de someterlo a la consideración del Congreso. Durante los dieciséis años de existencia del Sistema Nacional de Planeación y del Consejo Nacional de Planeación —cabeza del sistema—, este espacio de deliberación ha sido una utopía como escenario de reflexión y como práctica de las democracias participativas, ya que como quedó dicho en el marco conceptual, utopía es un “plan, proyecto, doctrina o sistema optimista que aparece como irrealizable en el momento de su formulación”, según el diccionario de la Real Academia, y, en la realidad, solo una mínima parte de los colombianos se aproxima al tema y una ínfima, en este caso, los delegados de los sectores de la sociedad y de las entidades territoriales, tienen un conocimiento al menos segmentado, es decir, parcial o sectorial, según los intereses que representan.

El talante del Consejo Nacional Planeación ha pasado de un momento de clímax inicial a otro de decaimiento en los últimos años, sin que se perciban grandes aportes en la construcción de las macropolíticas públicas.

## Primer Consejo Nacional de Planeación y configuración del Sistema Nacional de Planeación

### Concienciación de los miembros de los consejos sobre su rol como representantes y responsables de discutir los planes de desarrollo

Lo primero que debe precisarse es que en materia del deber ser se ha avanzado mucho y se han prescrito, vía normativa y jurisprudencial, criterios claros como sigue:

Como una manifestación del principio básico de la democracia participativa, la Constitución Política ha hecho indispensable que, antes de pasar por el Congreso, el proyecto de Plan General de Desarrollo sea conocido, estudiado, discutido y evaluado por distintos sectores de la sociedad, cuyo concepto debe

ser tenido en cuenta por el Ejecutivo y el Legislativo al definir los derroteros de la economía durante la vigencia de aquél [...].

210

El Plan, entonces, no es el resultado exclusivo de trabajos técnicos y económicos elaborados en el interior del Gobierno, ni tampoco el de las deliberaciones que tienen lugar en las cámaras, sino que incorpora, por mandato constitucional, el concepto y el análisis de un foro deliberante y libre que representa a los asociados, cuyo interés en el proceso de planeación es incontrovertible en cuanto lo afecta de modo directo (Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 1996).

La lógica del ordenamiento es casi perfecta, solo que en la práctica, el asunto cambia. El trámite puede surtirse, pero la calidad de lo que se agregue, de lo que se sugiera, de lo que se cuestione a lo largo de las deliberaciones del Consejo Nacional de Planeación, depende de las competencias de sus miembros y de la autonomía que asuma el Consejo.

En ese primer periodo de sesiones, el recién conformado Consejo Nacional de Planeación, además de tener que entrenarse en el ejercicio del debate y la discusión en torno a los temas de desarrollo del país, tuvo que enfrentarse a la tarea de comprender el importante significado y trascendencia del Plan Nacional de Desarrollo. Sin duda, el ejercicio de sus labores impactaría de manera diversa y en distinto grado a sus miembros hasta llegar al ciudadano K.<sup>7</sup>

En este contexto y en este periodo presidencial, la utopía tanto del Consejo Nacional de Planeación en su rol de servir como foro, como de sus integrantes, en su rol de representar a la sociedad, era evidente. Es decir, para ese momento, aún se carecía de una percepción clara sobre la importancia de que la sociedad civil, en unión con representantes del Gobierno, construyera un proyecto de Plan de Desarrollo para el bienestar de todos los colombianos. La institución del Consejo Nacional de Planeación, con una función claramente definida de debatir y emitir concepto, era débil, pues sus integrantes, con excepción de casos puntuales, debían esforzarse por fortalecer aún más sus competencias para desempeñarse con la máxima idoneidad en estos menesteres. En resumen, la calidad de las intervenciones y aportes de los miembros del Consejo era una utopía, pues, de una parte,

---

7 Aquí se designa ciudadano K al ciudadano que no tiene voz en las corporaciones públicas, y que difícilmente puede participar más allá de las contiendas electorales, pero que recibe más temprano que tarde las consecuencias de las decisiones gubernamentales.

estaba la forma muy clara que precisaba qué hacer y cómo hacerlo, pero de otra, la praxis era algo bien distinto. En el ámbito territorial, el asunto era más utópico, por cuanto en este punto no se había conformado, aún, el Sistema Nacional de Planeación.

Según la exdirectora ejecutiva del Consejo Nacional de Planeación, Jeanneth Hernández,<sup>8</sup> desde 1996, el Consejo se propuso como tarea principal e inmediata concienciar a los miembros acerca del rol que acababan de asumir, con el fin de diseñar un programa de capacitación con los integrantes del Consejo Nacional, y luego salir a los municipios y departamentos para desarrollarlo con los miembros de los consejos departamentales y municipales.

En esta labor se presentaron situaciones que dificultaban la conformación del Sistema Nacional de Planeación, como el foro en el cual se debían debatir, no solo los planes de desarrollo sino las perspectivas del país a largo plazo.

### Percepción de la institución

Por una parte, la figura de consejos de planeación no había calado aún en la sociedad civil, por lo cual, la institución y sus funciones no eran comprendidas. En ese mismo sentido, una vez conformados los consejos, estos fueron bombardeados por el Ejecutivo nacional o territorial, con el fin de cooptarlos y validar sin mayores discusiones la propuesta de Plan de Desarrollo, y cuando resultó difícil tal pretensión, algunos miembros de los consejos de planeación adoptaron el rol de fuerzas de oposición y, en algunas ocasiones, surgieron posiciones más constructivas que antepusieron los intereses generales a los de grupo o partidistas.<sup>9</sup> En síntesis, se iniciaba un proceso que por lo novedoso en nuestro contexto institucional, transitó dando tumbos y se vio “pervertido” por el Ejecutivo, quien buscaba validar su proyecto de Plan, o porque el mismo Consejo pretendía configurarse como una fuerza de oposición.

### Autonomía de la institución

En este sentido, Clemente Forero, expresidente del Consejo Nacional de Planeación, menciona un hecho que se presentó en varios consejos territoriales de planeación: estos carecían de autonomía en sus actuaciones al menos por dos razones: a) varios de los miembros presentaban déficit de competencias para dis-

8 Entrevista en profundidad con cuestionario de ocho preguntas realizada en octubre de 2010.

9 Entrevista con Clemente Forero y Janeth Hernández.

currir de manera macro sobre el futuro de la sociedad, sobre el rol que debía jugar el Estado en la conducción de la economía, y sobre la visión integral que un ejercicio de esta naturaleza demanda para cuestionar el proyecto de Plan de Desarrollo y proponerle al Gobierno introducir algunos ajustes; b) varios de los consejeros presentaban o un memorial de agravios en el que exponían las precarias situaciones en que se encontraban los sectores por ellos representados o, en el mejor de los casos, sugerían que se introdujeran en el Plan de Desarrollo aspectos puntuales de carácter sectorial; c) se establecieron relaciones de tipo clientelistas auspiciadas tanto por la autoridad, es decir el DNP, las oficinas locales de planeación o por los mismos consejeros interesados en obtener algún privilegio o tratamiento preferencial por el solo hecho de tener tal condición, repitiendo de esta manera los esquemas clientelistas y politiqueros de corte tradicional utilizados en el sistema político colombiano, en los que se anteponen los intereses personalistas o grupales por encima de los intereses comunitarios; d) los consejos de planeación, con excepción del correspondiente al nivel nacional, constituían una instancia a la cual el Ejecutivo podía o no convocar sin que en este último caso produjera algún efecto digno de tenerse en cuenta.

En las anteriores circunstancias, en un primer momento no se dieron los presupuestos necesarios y suficientes para constituir el Sistema Nacional de Planeación, ni para construir los espacios adecuados para efectuar las discusiones y los debates del Plan de Desarrollo en el nivel nacional y territorial.

Fue hasta 1998 que, con un número significativo de consejos territoriales de planeación, se pudo avanzar hacia la constitución de un Sistema Nacional de Planeación. En aquel año estaban constituidos, además de los 32 consejos departamentales, 210 consejos municipales de planeación, de los cuales 60 funcionaban con regularidad. En ese año, se inició la discusión del Plan de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana, y se buscó implementar una nueva estrategia de participación y articulación a través de los consejos de planeación, que se aborda a continuación.

### **Planeación al derecho y trochas ciudadanas**

Para el segundo cuatrienio de su existencia, el Consejo Nacional de Planeación amplía su rol en el proceso de participación ciudadana para ocuparse del proyecto del Plan de Desarrollo y someterlo a un proceso de divulgación a través del Sistema Nacional de Planeación, hacer acopio de inquietudes, sugerencias y comentarios de los ciudadanos y emitir de manera documentada el concepto establecido en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (152 de 1994). Como avance

de esta nueva manera de enfrentar su responsabilidad, se impulsa una dinámica esencialmente propositiva y de doble vía con el Ejecutivo, que muy pronto permeó al resto del territorio nacional, y se denominó *planeación al derecho*, cuyo principal instrumento se designó las *trochas ciudadanas*.

Se llamó *trochas* al esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de Planeación, junto con los consejos territoriales de planeación, para darle un rol activo a la sociedad en el proceso de planeación, superando la posición de receptora de la propuesta gubernamental, situación ya vivida durante el cuatrienio de Ernesto Samper.

El Consejo Nacional de Planeación le introdujo sustancia a la expresión *trocha ciudadana* en los siguientes términos: “Entendemos la trocha como un ejercicio pedagógico donde la comunidad organizada (sociedad civil) construye y presenta propuestas a los candidatos para que estos las acojan en sus programas de gobierno. Estas propuestas deben convertirse en un pacto o acuerdo social entre candidatos y ciudadanía; de esta manera, se hace efectivo el voto programático del artículo 259 de la Constitución Nacional” (2000: 10).<sup>10</sup>

Esta forma participación ciudadana consiste en la elaboración por la ciudadanía, de documentos contentivos de las grandes líneas estructurantes de los planes de desarrollo, para ser presentados a los candidatos a los cargos ejecutivos en los diferentes niveles del país: presidente de la República, gobernadores y alcaldes, de forma que estos incluyan las propuestas presentadas por la ciudadanía en sus programas de gobierno. Se trata de generar conciencia acerca del sentido de lo público y, por lo tanto, de construir una visión compartida y apropiada del territorio por parte de la ciudadanía, al establecer las prioridades para impulsar el desarrollo económico, social, político y cultural de la población, y contribuir en la definición del norte que debe seguir el Plan de Desarrollo a mediano y largo plazo.

Para desarrollar las trochas ciudadanas, el Consejo Nacional de Planeación estableció como metodología centrar la atención de los participantes en el análisis y discusión de temas y programas considerados estratégicos, entre los cuales figuraban: “[...] deliberación acerca de la visión de futuro del municipio; reflexión acerca de su vocación socioeconómica; evaluación de la ejecución del plan anterior; formulación de propuestas sobre los aportes que puede hacer la ciudadanía

---

10 Véase: Constitución Política, artículo 259, referido al voto programático, cuya esencia se refiere al hecho de que los candidatos se presentan exponiendo y defendiendo un programa de gobierno, que en el evento de ser victoriosos, su incumplimiento tendrá consecuencias políticas. Si la ciudadanía ha participado en la elaboración del plan de gobierno, ciertamente se elimina el riesgo de la revocatoria del mandato en los niveles territorial y nacional, y el partido de gobierno tendrá vocación de mantenerse en el poder.

por su cuenta para complementar las acciones y la inversión estatal; y una reflexión sobre la ética de lo público” (Forero, 2000: 7).

214 Como resultado de este ejercicio, se puede destacar que para el 2000, en cerca de cincuenta municipios del país, los candidatos a alcaldes y gobernadores firmaron acuerdos para incorporar lo establecido en el documento trocha ciudadana en sus planes de gobierno.

El primer ejercicio nacional de trocha ciudadana tuvo lugar en 1997, en este participaron ciudadanos de trescientos municipios, con los cuales se reflexionó colectivamente respecto a la visión de país que debería quedar consagrada en el Plan de Desarrollo del cuatrienio 1998-2002, y sobre los proyectos específicos de corto, mediano y largo plazo que debían incluirse en el Plan de Desarrollo para cada una de las regiones participantes del ejercicio.

El resultado de dicho trabajo fue un documento presentado a los candidatos presidenciales a las elecciones del 1998. En dicho documento, además de presentar las conclusiones del esfuerzo de trocha nacional ciudadana, se planteó la visión de largo plazo, estructurada en el seno del Sistema Nacional de Planeación.

### **Visión del Sistema Nacional de Planeación a propósito de la planeación participativa**

Mediante el desarrollo de la planeación al derecho, se generó una visión a largo plazo del país, que incluyó algunas consideraciones sobre cómo la participación ciudadana y la planeación participativa pueden ayudar a mejorar la administración pública del país.

En ese sentido, se planteó una estrecha relación entre participación y gobernabilidad, en la cual la primera posibilitaba la segunda. Dicha conexión se explica en la medida en que la participación genera confianza entre la ciudadanía y los gobernantes, de forma que se construye capital social. Según Clemente Forero:

La planeación participativa tiene el potencial de generar lazos de confianza entre el Estado y la sociedad, que constituyen un valioso capital social. Dentro de una organización voluntaria, se crean lazos de confianza que tienen la capacidad de contribuir al desarrollo de una localidad, región o país, en forma que no puede ser explicada por la simple reunión de trabajo, capital y tierra, los factores que tradicionalmente daban cuenta del crecimiento. Ese factor adicional, invisible, que se conoce como capital social, determina también la eficiencia de las administraciones (2000: 10).

Lo que se trata de resaltar con lo anterior, es que por medio de la participación ciudadana en las iniciativas de planeación y en los diferentes proyectos, se genera confianza que, por una parte, facilita la ejecución de las iniciativas, ya que estas cuentan con el apoyo ciudadano y, a la vez, la ciudadanía tiene plena seguridad de que las actuaciones de la administración están encaminadas al bienestar colectivo.

En contraposición, se plantea que en los casos en los que no existe confianza entre la sociedad civil y el Estado, los ciudadanos se abstienen de participar tanto en los procesos electorales, porque no encuentran candidatos que les satisfagan, como en los proyectos del Ejecutivo, porque los consideran como imposiciones inconsultas. Estas circunstancias afectan tanto a la *gobernanza* como a la *gobemabilidad*, entendidas en los términos puestos en la primera parte del presente artículo.

Precisamente, partiendo de la situación anterior, en 1998, en el documento *Trocha nacional ciudadana* (1998) se planteó que Colombia se encontraba en una encrucijada que podría derivar en una desagregación nacional o, por su parte, podría terminar en la reconstrucción nacional basada en la participación.

El primero de los dos escenarios descritos contaba con los siguientes elementos: fragmentación del territorio nacional en pequeños Estados, controlados estos por las distintas fuerzas que se encuentran en conflicto, con la presencia en alguno de estos de actores internacionales y la eliminación de la posibilidad, en el nivel nacional, de que los diferentes actores en conflicto accedieran al poder (Consejo Nacional de Planeación, 1998: 19).

La segunda versión del futuro nacional, construida por el Consejo Nacional de Planeación, se denominó *Casa de la Diversidad*, y se enmarcó en lo que designaron como la *Agenda Colombia 2019*. En esta visión de Colombia de largo plazo, se tipificaron los siguientes elementos como esenciales para el proceso de construir nación: que el Estado transfiera su poder a la sociedad; la recuperación del poder militar y el monopolio de la justicia por parte del Estado; la autonomía con responsabilidad y solidaridad como los criterios rectores del actuar de las personas, las instituciones, las regiones y las localidades; la clara intención de los individuos y las comunidades de sustentar la acción colectiva para el desarrollo de lo público, basados en el reconocimiento del otro; y un nuevo contrato social entre la sociedad civil y el Estado, basado en la ética de lo público (Consejo Nacional de Planeación, 1998: 20).

Doce años después, es posible observar que el devenir del país no ha correspondido a ninguna de las dos visiones presentadas por el Consejo Nacional de Planeación. Por una parte, la idea de la fragmentación del Estado resultó ser exa-

gerada, a la vez que la idea de un país basado en la participación, la solidaridad y el respeto de lo público se acerca más a una utopía que a un contexto plausible.

### Cooptación del Sistema Nacional de Planeación

216 Como se mostró anteriormente, el Consejo Nacional de Planeación, en un primer momento, trató de darle vida al Sistema Nacional de Planeación. En los primeros años se avanzó en alguna medida para lograrlo, pero el proceso fue frenado de forma abrupta, y la mayoría de los logros alcanzados fueron desdibujados.

El primer elemento de cooptación al que se vio enfrentado el Sistema Nacional de Planeación y las diferentes instancias que lo conforman (Consejo Nacional

"La manera más expedita para cooptar a alguien — personas, órganos o corporaciones — es generarle fuertes lazos de dependencia, aparentemente insalvables, con el fin de someterlo a la voluntad del cooptador".

de Planeación a la cabeza y los consejos territoriales de planeación), viene de la regulación del mandato constitucional. Como se ha mencionado, la Constitución de 1991 introdujo un elemento nuevo a la planeación en Colombia, tratando de vincular a la sociedad civil, históricamente apartada de esos procesos, a través de los consejos de planeación y el Sistema Nacional de Planeación.

Sin embargo, la Constitución dejó la labor de reglamentar estos nuevos eslabones participativos del proceso de planificación al Congreso de la República. Este, como en ocasiones anteriores, limitó el alcance del mandato constitucional, al volverlo una formalidad más en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. En el caso del Sistema Nacional de Planeación, el Congreso de la República no

ha expedido la ley que lo reglamente y desarrolle, por lo tanto, este espacio de participación ciudadana ha encontrado fuertes obstáculos para su institucionalización.

En las entrevistas realizadas a diferentes consejeros y exconsejeros de Planeación, fue posible rastrear algunas razones que explican dicha situación. En primer lugar, si se parte del hecho de que la relación entre el Ejecutivo y los consejos de planeación depende principalmente, según la normatividad, del concepto que los consejos emitan sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, es posible intuir que a los diferentes gobiernos no les interesa que dicho concepto sea demasiado crítico frente a sus propuestas.

En este sentido, se puede resaltar que la relación de armonía y colaboración entre el Consejo Nacional de Planeación y el DNP se rompía una vez que el pri-



mero presentaba los comentarios y críticas al proyecto de Plan de Desarrollo. Los efectos de esta ruptura se manifestaban tanto en la dificultad de comunicación, como en que la oficina de Planeación retiraba el apoyo logístico al Consejo, estrangulándolo en su funcionamiento.<sup>11</sup>

Por otra parte, en esa misma dinámica entre el Gobierno y el Consejo Nacional de Planeación, y teniendo en cuenta que es el Ejecutivo el encargado de escoger a los consejeros, entre las temáticas que los diferentes sectores de la sociedad civil presentan, se ha presentado un fenómeno en el cual la administración ha permeado el proceso no solo de elección, sino de conformación de las temáticas. De esta forma, en no pocas ocasiones el mismo Ejecutivo termina determinando y escogiendo la temática.<sup>12</sup>

De otro lado, en cada renovación del Consejo, el Ejecutivo se encuentra en dificultad para conformarlo, por cuanto los distintos estamentos que deben enviar representantes para su integración le otorgan poca importancia, hasta el punto de ser sensibilizados directamente por el DNP para el efecto, y no siempre se produce un proceso de selección que conduzca a la designación o elección de los mejores y más competentes para asumir el reto de forma adecuada.<sup>13</sup> Estas actitudes del Gobierno muestran la tendencia de minimizar el rol del Consejo Nacional de Planeación y, por lo tanto, del Sistema de Planeación, dado que el motor de este es el Consejo.

En el caso de los consejos territoriales, también se presentan desviaciones generadas por la relación con el Ejecutivo. En primer lugar, la conformación de los consejos territoriales tiende a verse muy influenciada por las fuerzas políticas presentes en el municipio o departamento. Un consejo de planeación politizado se convierte más en un obstáculo a la administración local o en legitimador ad hoc de las acciones gubernamentales.<sup>14</sup> Lo anterior desvirtúa la naturaleza que la Constitución le quiso a dar a estos espacios de participación y concurrencia de las diferentes visiones y versiones de la sociedad civil.

---

11 Información obtenida a partir de entrevistas a Clemente Forero, Janet Hernández y Manuel Restrepo.

12 Información obtenida a partir de entrevistas a Clemente Forero, Manuel Restrepo, Francisco Núñez y Janeth Hernández.

13 Información obtenida a partir de entrevistas a Clemente Forero, Janeth Hernández y Manuel Restrepo.

14 Información obtenida a partir de entrevistas a Silvia Castrillón, Jaime Rodríguez y Jorge Enrique Escobar.

Adicionalmente, la puesta en funcionamiento en el caso de los consejos territoriales no ha sido tan eficiente, en la medida en que los alcaldes resienten las críticas a sus propuestas contenidas en sus planes de desarrollo, o se resisten a comprender las funciones y responsabilidades de los consejos, por lo cual los ven como un obstáculo a su gestión o como un espacio de legitimación.<sup>15</sup>

Ahora bien, los consejos de planeación, tanto el nacional como los territoriales, han sido permeados por las prácticas tradicionales del sistema político colombiano, y han sido cooptados en cierto grado y medida por el sistema imperante en Colombia. Algunos de dichos comportamientos, resaltados por los entrevistados en este trabajo, son, a saber: clientelismo, malos manejos de recursos y corrupción.<sup>16</sup>

Todos estos elementos denotan un importante grado de fragilidad del sistema de planeación y de las democracias participativas, exacerbado durante la administración del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, con su talante particular para gobernar y la forma de acercarse a la sociedad.

Varios de los entrevistados en este trabajo<sup>17</sup> coincidieron en afirmar que a partir del 2002, con la llegada del presidente Uribe, los espacios de participación fueron minimizados. La razón para ello es que a través de los consejos comunales, que se desarrollaban los sábados en diferentes partes del país, se redujo la necesidad de contar con espacios como los consejos de planeación.

Los consejos comunales fueron un mecanismo para que la sociedad civil se acercara al poder central, históricamente lejano. En estos, las personas podían realizar denuncias y reclamos y obtener como respuesta una promesa de solución por parte del jefe de Estado, de Gobierno, y suprema autoridad administrativa, o de alguno de sus ministros.

En contraposición, el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación ofrecen a las personas la oportunidad de participar, pero que sus reclamos y peticiones queden incluidos en los planes de desarrollo sigue siendo una utopía.

Con las prácticas administrativas utilizadas por el gobierno Uribe Vélez para conducir el país, se rompió la institucionalidad y el esquema de reparto de com-

---

15 Información obtenida a partir de la entrevista a Janeth Hernández.

16 Información obtenida a partir de entrevistas a Janeth Hernández, Clemente Forero, Manuel Restrepo, Silvia Castrillón.

17 Información obtenida a partir de entrevistas a Janeth Hernández, Clemente Forero, Manuel Restrepo, Silvia Castrillón, Jorge Escobar, Francisco Núñez y Jaime Rodríguez.

petencias entre los tres niveles de la administración pública, según el cual, el nivel nacional se ocupaba de trazar las grandes líneas y señalar los macroobjetivos que su proyecto gubernamental debía seguir y lograr, el nivel seccional debía ocuparse de la coordinación de las agencias del Estado ubicadas en cada departamento y el nivel local era responsable de la ejecución de proyectos y la atención directa al ciudadano.

219

El mecanismo de los consejos comunales, en la práctica, le restó sentido a espacios como los consejos de planeación. Asimismo, los consejos comunales generaron un desestímulo a la participación activa de las personas, ya que a través de estos se podían obtener respuestas sin incurrir en los costos de la participación.

Ahora bien, este cambio en la manera de entender los roles del Estado y de la administración pública tuvo efectos claros en las relaciones con el ciudadano, que merecen ser resaltados. En primer lugar, con el modelo de los consejos comunales, la relación entre el Gobierno y los ciudadanos fue unilateral, es decir, los agentes de la administración estaban dotados, supuestamente, con las herramientas de decisión y los recursos para su impulso, correspondiéndoles a los ciudadanos un rol simplemente de receptores de aquello que los primeros tenían a bien brindarles. En segundo lugar, se diluyó o se omitió la condición de ciudadanos, es decir, de personas corresponsables en la problematización de la realidad y la formulación de alternativas de solución. En tercer lugar, se minimizó la importancia de la capacidad de discernimiento de la comunidad, al igual que su capacidad propositiva. En cuarto lugar, se fomentó y fortalecieron relaciones clientelares, caudillistas, populistas y autoritarias, desperdiándose la posibilidad de construir capital social y fortalecer la sociedad. En quinto lugar, se presentaron superposición y despilfarro del gasto público, por cuanto se incurrió en duplicidades de gastos, puesto que departamentos y municipios, por disposición legal, debían ocuparse de los mismos servicios y obras a las cuales les asignaba recursos el nivel nacional. Por último, se descuadernó el Estado, especialmente en cuanto a los fenómenos orientadores de la función administrativa, como son la descentralización, la desconcentración y la delegación (Constitución Política, artículo 209).

En un modelo como el de los consejos de planeación, en teoría, la relación que se presenta es de doble vía. Los ciudadanos deben prepararse, analizar su realidad, aprender a debatir, a confrontar y a ser confrontados y construir con sus oponentes políticos e ideológicos los rumbos que habrá de transitar su propio destino. Es la ocasión para presentar sus propias visiones y plantear sus propios proyectos y, en una relación dialógica con el Ejecutivo, impulsar esfuerzos para

que el Congreso, como máxima expresión de la democracia representativa, se ocupe de sus propuestas.

220 Pero parece que hasta ahora, el proceso de cooptación de los consejos de planeación y del Sistema Nacional de Planeación, antes mencionado, ha surtido sus efectos, porque el desánimo, la falta de preparación del ciudadano K, el desinterés por los asuntos públicos y la poca competencia para ejercer control social a la gestión pública es evidente. Prueba de ello es que la mayoría de los entrevistados, incluida la doctora Olga Lucía Acosta, se refirieron al Encuentro Nacional de Planeación, espacio al que por oficio concurren todos los consejos de planeación del país, como un escenario en el cual se escuchan muchas voces, unas más calificadas que otras, de parte de quienes están vivamente y sectorialmente interesados en este asunto. Estos encuentros coadyuvan a dinamizar el debate pero sin obtener una repercusión directa en la configuración del texto final del Plan Nacional de Desarrollo, ni un efectivo impacto en el fortalecimiento de la participación ciudadana.

## Reflexiones finales

El proceso de consolidación de las democracias participativas transita por senderos poblados de numerosos y variados factores que lo aceleran, y otros que lo dificultan. Entre los primeros se pueden mencionar la novedad del tema, las ganas desordenadas de los ciudadanos de querer participar en la construcción de su propio destino, la inclusión en la Carta de varios espacios para que los actores los llenen con su imaginación y creatividad; pero también se hallan factores que retardan el proceso, entre los cuales se detectan el déficit de preparación ciudadana, la escasa visión del sentido de lo público, la abundancia de espacios novedosos y desconocidos para el común de los ciudadanos, la cultura muy típica colombiana de pensar una cosa y hacer otra, con lo cual las utopías consagradas en la Constitución de 1991 difícilmente dejarán de serlo.

El problema de la cooptación de ciertas instituciones, unas veces por actores privados y otras por actores públicos, como en este caso, es más frecuente y premeditado de lo que puede llegar a pensarse. Las instancias de gobierno, aparentando practicar la democracia, ponen a prueba toda su capacidad para que la sociedad civil legitime las propuestas del gobierno de turno, dando una apariencia de desbordante participación ciudadana. Tal es el caso del ejercicio que se adelanta con el Plan Nacional de Desarrollo, en cuyo tránsito funge el Consejo Nacional de Planeación como el mecanismo de democracia participativa por excelencia, cuando en realidad, como quedó mostrado antes, solo es un aspecto

eminentemente formal, más para la galería que para la realidad de las condiciones que vive la sociedad.

La manera más expedita para cooptar a alguien — personas, órganos o corporaciones— es generarle fuertes lazos de dependencia, aparentemente insalvables, con el fin de someterlo a la voluntad del cooptador. En el caso que nos ocupa, tanto el Consejo Nacional de Planeación como los consejos territoriales dependen para su funcionamiento de los recursos que el órgano de planeación respectivo quiera otorgarles, pues no tienen presupuesto propio y aún se consideran menores de edad para otorgarles capacidad de ordenar sus propios gastos.

Proponer espacios de participación ciudadana sin la correspondiente formación y desarrollo de competencias de los ciudadanos para el debate, la confrontación, la controversia, es una utopía. En cambio, se suele desarrollar una nueva especie: la de los profesionales de la participación, quienes se convierten en los voceros “naturales” de la sociedad civil, practicando los mismos vicios y prácticas propias de las castas políticas tradicionales.

Infelizmente, en la sociedad civil no ha podido arraigar la vocación de participación, de manera generalizada, en los asuntos comunitarios y, por el contrario, aún se anida fuertemente la idea de que otros se ocuparán de los intereses propios. Son relativamente pocos los municipios y los departamentos que pueden mostrar consejos territoriales lo suficientemente empoderados para estudiar, analizar y criticar las propuestas que en materia de planeación económica y social le someten a su consideración y, menos aún, para proponer y controvertir las instancias gubernamentales.

Por otra parte, es necesario mencionar igualmente que el Sistema Nacional de Planeación, como mecanismo de participación ciudadana, presenta una falencia desde su concepción. La Constitución de 1991 trató de establecer un escenario en el cual concurriera la ciudadanía y expresara sus opiniones y visiones frente a la realidad y el futuro del país. Sin embargo, le dio un carácter consultivo y técnico a una actividad que en esencia es una expresión de la democracia y la política. Es decir, se trata de encasillar a los consejos de planeación, nacional y territoriales, dentro de un marco de tecnicismos, y limitar su función a la emisión de un concepto

"Proponer espacios de participación ciudadana sin la correspondiente formación y desarrollo de competencias de los ciudadanos para el debate, la confrontación, la controversia, es una utopía".

sobre el Plan de Desarrollo en un tiempo récord, en el cual solo es posible enterarse, pero no analizar, discutir y, menos, proponer.

Tanto el Sistema Nacional de Planeación como los consejos de planeación son espacios desprovistos de fuerza e institucionalidad. No tienen la capacidad de soportar ataques como los sufridos durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe, quien a través de los consejos comunales y su estilo de gobierno, cooptó los espacios de participación y minimizó el papel de los consejos de planeación.

Estas reflexiones finales, extraídas del cuerpo del trabajo, permiten afirmar que la hipótesis que guió este ejercicio queda confirmada, ya que se pudo mostrar que el Sistema Nacional de Planeación pretende fortalecer las democracias participativas, la participación ciudadana y la gobernanza democrática, pero en la praxis sigue siendo una utopía, por el déficit de competencia de parte de los miembros de los consejos para enfrentar el reto establecido en el artículo 340 de la Carta, por el déficit de interés de los ciudadanos para apropiarse de los intereses colectivos y por la debilidad de la participación ciudadana cuando no ve una retribución objetiva e inmediata a cambio. Tal vez, el remedio a tanta desidia está en las aulas y en la formación de los nuevos ciudadanos.

## Bibliografía

- Angarita, C. (1995). *El Consejo de Planeación Social y Participativa. Constitución, ¿rey de burlas?*. Bogotá.
- Consejo Nacional de Planeación. (1998). *Trocha nacional ciudadana. La sociedad civil construye nación*. Bogotá: Intergráficas.
- Forero, C. (2000). *El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2002. Seminario Funciones Básicas de la Planificación*. La Habana.
- Ministère des Affaires Étrangères. (2008). *La Gouvernance Démocratique, Un nouveau paradigme pour le Développement?* París: Karthala.
- Werner, P. (1975). *Utopías inglesas modelos de cooperación social y tecnológica*. Bogotá: Ciencia y Cultura.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia*. Bogotá: Fundación Corona.
- Villasante, R. (1995). *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Madrid: HOAC.