

¿Son los Planes de Desarrollo un mecanismo eficaz para el fortalecimiento de las democracias participativas?*

GERMÁN PUENTES GONZÁLEZ**

Artículo recibido: 10/11/2010

Artículo aprobado: 03/03/2011

Para citar este artículo: Puentes González, Germán (2011). ¿Son los Planes de Desarrollo un mecanismo eficaz para el fortalecimiento de las democracias participativas? *Desafíos* 23-II, pp. 277-321.

Resumen

El autor se interroga acerca de si el Consejo Nacional de Planeación, al igual que los consejos territoriales, son escenarios para el ejercicio de la democracia y si su participación, en la construcción de los planes de desarrollo, constituye un instrumento eficaz para su fortalecimiento o son, por el contrario, un espejismo en la praxis de la democracia en Colombia. En la primera parte se mencionan algunas versiones de democracia desde Lincoln, pasando por las versiones de Tocqueville, Shumpeter, Dahl, Bryce, Borón y Sartori. Se identifican en cada caso los elementos fundamentales para tenerlos como referente y soporte de análisis para dar cuenta, en la segunda parte, cuál o cuáles formas de esas democracias describen el modus operandi en el seno de los consejos de planeación en los niveles nacional o territorial. Igualmente se analiza el rol de los consejos de planeación, su legitimidad, la calidad y trascendencia de las intervenciones de sus miembros, así como la

*Reconocimiento a Camilo González y Diana Barrios por la aplicación de las encuestas.

** Docente Investigador, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Universidad del Rosario.

capacidad de incidir en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se recurre a entrevistar a miembros y ex miembros de los consejos Nacional y Distrital de planeación. El autor, además de responder algunos interrogantes que se plantea sobre el tema objeto de esta reflexión, deja planteados otros para la consideración de los lectores.

Palabras clave: *Plan Nacional de Desarrollo, democracia, participación ciudadana, democracia participativa.*

Are the Development Plans an Effective Mechanism for Strengthening Participatory Democracy?

Abstract

The author questions whether the National Planning Council, as well as the regional councils, are scenarios for the exercise of democracy and whether their participation in the construction of development plans is an effective strengthening tool, or if they are, instead, a mirage in the practice of democracy in Colombia. In the first part several versions of democracy are mentioned, from the exposed by Lincoln, Tocqueville, Schumpeter, Dahl, Bryce, Borón and Sartori. Identified in each case the key elements to keep as referents and analysis support to account, in the second part, which one of these democracies' forms describe the modus operandi within the planning councils in the national or the territorial level. Also discussed is the role of the planning councils, the legitimacy, quality and relevance of the activities of its members, as well as the capability to influence in the bill of the National Development Plan, by means of interviews of present and former members of the National and the district planning councils. The author, in addition to responding to questions concerning the subject matter of this reflection, let others issues open to the consideration of the readers.

Key words: *National Development Plan, democracy, citizen participation, participatory democracy.*

São os Planos de Desenvolvimento um mecanismo eficaz para o fortalecimento das democracias participativas?

Resumo

O autor se questiona acerca de se o Conselho Nacional de Planejamento ao igual que os conselhos territoriais, são cenários para o exercício da democracia e se sua participação na construção dos planos de desenvolvimento constitui um instrumento eficaz para seu fortalecimento ou são, pelo contrário, uma miragem na práxis da democracia na Colômbia. Na primeira parte se mencionam algumas versões de democracia desde Lincoln, passando pelas versões de Tocqueville, Shumpeter, Dahl, Bryce, Borón e Sartori. Identificam-se em cada caso os elementos fundamentais para lhes ter como referentes e suporte de análise para dar conta, na segunda parte, qual ou quais formas dessas democracias descrevem o modus operandi no seio dos conselhos de planejamento nos níveis nacional ou territorial. Igualmente se analisa o rol dos conselhos de planejamento, sua legitimidade, a qualidade e transcendência das intervenções de seus membros, assim como a capacidade de incidir no projeto de lei do Plano Nacional de Desenvolvimento, para o qual se recorre a entrevistar a membros e ex-membros dos Conselhos Nacional e Distrital de planejamento. O autor, além de responder alguns interrogantes que se apresentam sobre o tema objetivo desta reflexão deixa expostos outros para a consideração dos leitores.

Palavras chave: *Plano Nacional de Desenvolvimento, democracia, participação cidadã, democracia participativa.*

Introducción

Con la Constitución de 1991 Colombia se define como una república, unitaria democrática, participativa y pluralista, con entidades territoriales autónomas. Dentro de los fines esenciales del Estado se estipula el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Ello es un gran avance en el sentido de que la participación ciudadana en este nuevo esquema deja de ser un *desideratum* para erigirse en un principio fundante del Estado, en un fin esencial de la actividad de los asociados, lo cual implica que las instancias de gobierno deben abrir y ofrecer espacios para promover y fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen. La Constitución Política contempla diferentes instrumentos, instancias, escenarios, tiempos y actores para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de intervenir en las deliberaciones y toma de decisiones que habrán de orientar el rumbo de los destinos de la nación.

Uno de los instrumentos es el Plan Nacional de Desarrollo, las instancias las conforman los Consejos Nacional y territoriales de Planeación, los escenarios están constituidos por las reuniones de los consejos, que algunas veces son abiertas a la comunidad en general, los actores son los representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil, de las entidades territoriales y del gobierno. En este contexto, para desarrollar el presente trabajo se plantea la siguiente hipótesis: *los Planes de Desarrollo, desde el punto de vista formal (tal como están en la Constitución y en la Ley), constituyen un efectivo instrumento de participación ciudadana y por lo mismo contribuyen al fortalecimiento de las democracias participativas, pero, desde el punto de vista real (tal como se construyen), son sólo un espejismo que pretenden dar la imagen de que la participación ciudadana es una salida eficaz, a disposición de la comunidad, para intervenir de manera efectiva, en la gestión de los asuntos públicos.*

Estructura y metodología

El presente trabajo se ha estructurado en dos partes: en la primera se hacen algunas precisiones sobre ciertas formas de entender la democracia, sus elementos y su nomenclatura, con el fin de hacer más

didáctica y fluida la lectura y comprensión del texto; y en la segunda parte se resuelven algunos interrogantes a propósito del proceso de concertación y discusión ciudadana previo a la expedición de la Ley del Plan de Desarrollo. Por ejemplo, En las etapas que preceden la discusión y aprobación de los planes de desarrollo, por parte de las Corporaciones Públicas (Congreso, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales), ¿intervienen los ciudadanos abierta y directamente en las deliberaciones para identificar grandes problemas y priorizar soluciones? o, por el contrario, ¿se repite a escala más pequeña la figura de la democracia representativa? y en tal caso, ¿qué grado de legitimidad tienen los representantes de la sociedad civil? ¿Las decisiones acordadas, consensuadas o aprobadas en los consejos de planeación son vinculantes para las corporaciones públicas a la hora de expedir la ley del plan o las ordenanzas y acuerdos respectivos o son una mera distracción para recrear la discusión inocua? ¿Son los planes de desarrollo, tal como están concebidos en las normas vigentes, instrumentos para el fortalecimiento de las democracias participativas y que así ayude a transformar las condiciones de vida de los ciudadanos? o, por el contrario, ¿sólo sirve como distractor y de ese modo mantener el *status quo*?

En este trabajo se revisó alguna literatura sobre conceptos fundamentales, tales como el de democracia en varias de sus connotaciones, la parte normativa contenida en la Constitución y demás normas que han desarrollado el tema objeto de esta reflexión, al igual que documentos producidos por los Consejos Nacional y Territorial (el del Distrito Capital) de planeación y, se hicieron entrevistas a ciudadanos que pertenecen o han pertenecido a los consejos antes mencionados.

1. Punto de vista formal de la democracia participativa

En el ordenamiento constitucional colombiano se establece un amplio elenco de derechos de los ciudadanos con cuyo ejercicio se pretende garantizar y hacer efectiva su participación en actividades consideradas clave en los diversos asuntos de la vida económica, social, cultural y política de la nación. A título de ejemplo se pueden citar los siguientes: la tenencia y disfrute de los bienes materiales y la gestión de las empresas (57, CP), acceso a las formas asociativas

y solidaras de propiedad (58 CP), disfrute de la promoción y acceso de la propiedad de manera preferencial, cuando el Estado decida enajenar sus empresas (60, CP), ser sujetos activos en la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios de manera individual o colectiva (6ª CP), tener la garantía de acceder a la salud, la educación, la vivienda, la función pública, así como el acceso a los servicios públicos, en la asignación de los recursos, en la definición de los planes de desarrollo y en la economía en general. En cada uno de los aspectos antes mencionados, la participación ciudadana¹ quedó consagrada como un imperativo democrático, producto de las deliberaciones realizadas en las mesas de trabajo que alimentaron las discusiones y posterior aprobación e inserción en la Carta Política de 1991 por parte de la Asamblea Nacional Constituyente.

También se creó un buen número de espacios de participación ciudadana, desde donde se pueden impulsar acciones conducentes a la defensa de intereses individuales o colectivos, pero, en todo caso, de lo que se trata es de crear condiciones propicias para desatar una dinámica de relaciones fluidas entre el Estado y la comunidad, en la cual el ciudadano sienta que el Estado es su construcción y que está puesta a su servicio.

Algunos conceptos de democracia. En el contexto formal antes señalado, pareciera hacerse realidad la democracia en el sentido del contenido expresado en la sencilla y diáfana definición de Lincoln: “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Ante tanta sencillez para expresar un pensamiento de tan potente carga ideológica, surgen entonces algunas preguntas: ¿tal concepto de democracia a la Lincoln

¹ Esta expresión es polisémica. En este contexto se usa como sinónimo de la voluntad y la acción con otros, con quienes se tienen intereses comunes con el fin de incidir en alguno o algunos de los eslabones de la cadena que representa la planeación, la producción, la prestación, la comercialización o el consumo de servicios públicos; en el mejoramiento de los procesos; en el fortalecimiento de las instituciones que habrán de regular o guiar la vida en comunidad. Es preocuparse y actuar con los demás para generar diálogo, controversia, confrontación para producir resultados en pos de mejorar cada vez más las condiciones de vida de la comunidad. Dicha participación puede ser frente al vecindario o frente a instancias del Estado o de la Administración Pública, pero en todo caso la participación ciudadana se desata como consecuencia de la concienciación de los deberes y derechos a que se ven sometidos los seres humanos por el hecho de vivir en comunidad.

existió alguna vez en algún lugar del mundo? o, ¿tal expresión fue el producto de una infinita inspiración para señalar un ideal y por lo mismo es sólo un norte, un inalcanzable y no una praxis político-administrativa?, ¿los problemas que genera la convivencia y los retos que se pone la humanidad en el sentido de lograr cada vez mayores y mejores niveles de bienestar, de tranquilidad y de seguridad se los resuelven externamente, o es ella misma quien los asume y tramita?

Lo que sí puede afirmarse con cierto grado de certeza es que ese ideal democrático de Abraham Lincoln –una democracia “de la gente, por la gente y para la gente,”– se desdibujó progresivamente en la medida en que la participación e incidencia de la sociedad civil, en la sociedad política, se redujo lenta pero sistemáticamente a elegir cada cierto tiempo “el mal menor” de un menú electoral dominado por el marketing político y las finanzas que él supone. Entendida así la democracia, se reduce en su esencia a un aspecto procedimental, se convierte en un tema menor, una cuestión de mera mecánica electoral, un asunto episódico periódico, un conteo de votos para verificar quiénes de los que participan en las contiendas electorales logran hacerse a la Primera Magistratura o ganan una curul en la respectiva Corporación. Esto es lo que comúnmente se conoce como la concepción schumpeteriana que entiende la democracia como “un conjunto de reglas y procedimientos desprovistos de cualquier contenido específico relacionado con la justicia distributiva o la equidad, que ignora el contenido ético y normativo de la idea de democracia y pasa por alto el hecho de que ésta debería ser un componente crucial y esencial de cualquier propuesta para la organización de una, “buena sociedad” más que un mero dispositivo administrativo o para toma de decisiones”².

Reconociendo el mérito que tienen las reglas, métodos y procedimientos que deben estar presentes para orientar los procesos democráticos, es conveniente hacer esfuerzos para distinguir su esencia de

² Ver Borón A Atilio en “la Verdad sobre la Democracia Capitalista”, *Socialist Register*, 2006, citando a Schumpeter.

su forma, otorgarle a cada parte su importancia y evitar confundir la una con la otra.

El término “democracia” es sin duda uno de los más polisémicos de cuantos integran la nomenclatura de la ciencia política, y de ahí la variedad de conceptos, cosas y prácticas sociales a las que se alude cada vez que se utiliza dicho término. Cada sociedad pone más énfasis en uno u otro elemento de los que contiene el vocablo, ya sea desde su origen o desde su evolución. Por ello es fácil hallar en la teoría de la disciplina y de la administración pública variadas connotaciones y alcances del término, a veces sencillas, a veces complejas, más cuando se le agrega un sinnúmero de apelativos como se verá a continuación.

Sin pretender devolvernos demasiado lejos en la historia, durante la segunda mitad del siglo XX, los teorizadores de la democracia han abundado en su verbalización y se refieren a ella arrancando desde un punto neutro, o simplemente democracia, hasta los apellidos o adjetivos de diferentes matices y de la más variada índole. Se hacen clasificaciones que sorprenden tanto al lector desprevenido como al aprendiz de politólogo. Por ejemplo, se habla de la democracia desde sus orígenes, es decir, cuántos y quiénes y por qué razones pueden participar en las decisiones colectivas; desde sus propósitos, o sea, qué tipo de decisiones se toman, digamos, para legitimar una propuesta del gobernante o para otorgar poder al gobernante y conceder el privilegio de conducir los destinos colectivos; y desde sus medios, esto es, cómo se toman las decisiones y cómo se traducen en acciones capaces de transformar las realidades sociales.

Juan Linz³, presenta la siguiente versión: “Es la democracia un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona, que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión

³ Ver Del Águila, Rafael, Fernando Vallespín y otros, *La Democracia en sus Textos*, 2001, Ed. Alianza, Madrid, Texto Número 6 “Teoría de las Democracias”.

de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente”. Esta manera de entender la democracia hace especial énfasis en elementos cruciales como la expresión pacífica de las preferencias políticas, la competencia por el poder, el gobierno *pro tempore*, la legitimidad de quienes ejercen el poder (por ello se reclama la participación de todos los miembros de la sociedad en la conformación del poder) y la representación, dado que hoy es poco o nada probable que se dé la democracia directa. Linz es consciente de que en las últimas décadas con el proceso de democratización de numerosos países ha aparecido tal variedad de nuevas y novedosas manifestaciones y expresiones de democracia, ya sea de corte parlamentario, ya de corte presidencial con sus diferentes subtipos y cada uno con sus especificidades, según el talante de las naciones.

Hay también democracias mayoritarias y de consenso. Unas y otras representan maneras más o menos eficaces en la toma de decisiones. Respetando la diversidad de opinión, se entiende por consenso la situación muy cercana o muy próxima al conformismo, o sea, una forma de negarse a confrontar pensamientos, a evitar el debate, a rehuir la discusión, a no poner a prueba la capacidad de imaginar soluciones alternativas y defenderlas con la vehemencia argumentativa que merece el tema. De otro lado, la democracia mayoritaria puede entenderse como la dictadura de las mayorías cuando se omiten las voces discordantes al pensamiento mayoritario y se desatienden las opiniones de la oposición.

Al respecto, el profesor norteamericano Arend Lijphart, en su libro *Modelos de democracia: Formas de gobierno y su evolución en treinta y seis países*, presenta sus reflexiones y conclusiones, tras el examen de treinta y seis democracias durante el medio siglo que media entre 1945 y 1996. Lijphart llega a ciertas conclusiones en las cuales muestra en qué circunstancias algunos tipos de democracias funcionan mejor que otras. Y afirma: “a pesar de que la sabiduría convencional sugiere que las democracias de mayoría absoluta como Estados Unidos y Gran Bretaña son superiores a los sistemas consensuales adoptados

por Suiza e Israel, Lijphart demuestra lo contrario. En efecto, los sistemas consensuales estimulan el crecimiento económico, controlan la inflación y el desempleo y limitan el déficit presupuestario con la misma eficacia con la que lo hacen las democracias de mayoría absoluta. Además, las democracias de consenso superan claramente los resultados de los sistemas mayoritarios en lo referente a medidas de igualdad política, representación de la mujer, participación ciudadana en las elecciones y proximidad entre las políticas gubernamentales y las preferencias electorales”.⁴ Ésta es otra manera de ver y analizar la democracia entendida como formas de gobierno. No nos detenemos comentando este estudio porque ese no es el objeto del presente trabajo; se trae a cuento esta visión de democracia porque es preciso tener claro que hay tantas formas de entenderla, como contextos económicos, sociales, culturales y políticos se encuentren.

Benjamin Barber⁵ hace una clasificación de la democracia en dos grandes vertientes, cada una con unos subtipos, así: representativas (de autorización, jurídica y pluralista) y directas (unitaria y fuerte). A cada tipología la caracteriza, resaltándole sus bondades, que puede residir en quién otorga el poder o en quién lo ejerce como se verá a continuación. Por ejemplo la democracia de autorización está contenida en el mandato que los votantes les conceden a los candidatos que resultan ganadores en las contiendas electorales. La democracia jurídica está encarnada en la élite judicial legítimamente constituida, la cual resuelve los conflictos basándose en las normas constitucionales y hace cumplir los derechos y deberes constitucionales presentando una suerte de superposición de roles entre la justicia y el gobierno; es lo que en nuestro contexto se suele llamar el gobierno de los jueces. La democracia pluralista se caracteriza porque utiliza la negociación como mecanismo idóneo para la resolución de los conflictos en los cuales se dirimen intereses privados pero colectivos, por ejemplo los ecologistas, las feministas, las minorías étnicas. En el segundo tipo

⁴ Ver <http://www.priceminister.es/offer/buy/20523326/Lijphart-Arend-Modelos-De-Democracia-Formas-De-Gobierno-Y-Su-Evolucion-En-Trein-Ta-Y-Seis-Paises-Libro.html>, consultado el 15 de septiembre de 2010.

⁵ Ver: Del Águila, Rafael, Fernando Vallespín y otros, *La Democracia en sus Textos*, 2001, Ed Alianza, Madrid, texto Número 8 “Democracia Fuerte”.

de democracia, según Barber, es decir, la directa, se contemplan dos subtipos: la democracia unitaria o consensual, que se caracteriza por ser la expresión de un grupo que se cohesiona por razones de raza, nación, pueblo o voluntad común, renunciando a su individualidad pero asegurando cierta igualdad y se identifica y defiende una postura que favorece sus intereses; y la democracia fuerte o participativa que se define así:

Proceso participativo de autolegislación próxima y continua y la creación de una comunidad política capaz de transformar a individuos privados dependientes en ciudadanos libres y los intereses parciales y privados en bienes públicos". [...] La democracia fuerte parece entonces potencialmente capaz de trascender las limitaciones de la representación [...] sin renunciar a valores definidores de la democracia como la libertad, la igualdad y la justicia social [...] la democracia fuerte no es el gobierno del pueblo, ni el gobierno de las masas, porque el pueblo no es aún una ciudadanía y las masas sólo son hombres nominalmente libres que de hecho no se gobiernan a sí mismos. [...] Las masas hacen ruido, los ciudadanos deliberan; las masas se comportan, los ciudadanos actúan; las masas colisionan y se cruzan, los ciudadanos se comprometen, comparten, y contribuyen. Cuando las masas comienzan a deliberar, actuar, compartir y contribuir, dejan de ser masas y se convierten en ciudadanos. Sólo entonces se participa. [...] o, para abordarlo desde otra perspectiva, ser ciudadano equivale a participar de forma consciente, que presume la concienciación y el compromiso en la actividad con los demás... Participar es crear una comunidad que se gobierna a sí misma⁶.

Esta apreciación de la democracia en acción implica que los ciudadanos están convocados por intereses comunes, permanentemente, para actuar en comunidad con la intención de construir decisiones para beneficio de sí misma. Esta visión es muy apreciada en este trabajo, especialmente para la segunda parte, por cuanto allí se trata de analizar la participación ciudadana en las deliberaciones que habrán de concluir con una propuesta de plan de desarrollo con horizonte de cuatro años.

De otra parte, Sartori⁷ afirma que:

⁶ *Ibíd.*, p. 293.

⁷ Ver Sartori, Giovanni, *Qué es la democracia*, Ed. Taurus, 4ª reimpresión México 2007. p. 67.

[...] quien discute de democracia acaba por discutir de soberanía popular, igualdad, y autogobierno...pero ¿cuál es la naturaleza exacta de los tres conceptos en cuestión? La respuesta está en función de la manera como se entiendan, si desde lo descriptivo o lo prescriptivo. Descriptivamente, la soberanía popular es, sobre todo un principio de legitimidad; la igualdad es, en lo fundamental, leyes iguales e igual voto, y el autogobierno se aplica solamente a micro democracias. Pero las más de las veces y en el contexto de la teoría de la democracia, los conceptos en cuestión son entendidos prescriptivamente y fundan la deontología democrática. Si esto es así, debemos poner muy en claro qué son los ideales normativos.

La democracia como sistema político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio de éste, como en las comunidades pequeñas en las cuales, suponiendo iguales condiciones de información y de libertad⁸, los miembros de la comunidad pueden constituir y ejercer el poder de manera directa, es decir, interactuando cara a cara en una forma de autogobierno, o a mano alzada para manifestar su acuerdo o desacuerdo con las propuestas que se quieren apoyar o rechazar, lo cual, como es obvio en el mundo de hoy, dadas las cifras de población que se manejan, es administrativamente imposible de practicar y, por lo tanto, aparece como imperativo, la delegación o la representación como formas de hacer presente lo que está ausente. El autogobierno presenta una característica llamada, según Sartori, de intensidad, esto es, entre más pequeño sea el cuerpo social, el autogobierno tiende a ser más “pleno”, en tanto que, cuando es grande o muy grande, la intensidad del autogobierno se diluye de tal manera que puede llegar a ser imperceptible, convirtiéndose la expresión de autogobierno en impropia. ¿Qué querría decir el autogobierno del Estado chino?, por poner un ejemplo. Y así las cosas ¿en qué va quedando la expresión lincolniana de la democracia? Desde esta perspectiva, la intensidad del autogobierno está en relación inversa con la extensión geográfica del territorio o del tamaño poblacional en la que se aplica.

⁸ Ver Tocqueville Alexis De, *Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, 10ª reimpresión, México 2000, pp. 16 y ss. “La igualdad de condiciones será el objeto de La Democracia en América. [...] la interpretación de Tocqueville de la igualdad en la libertad no es más que la síntesis de la “doctrina jeffersoniana, la cual explica que todos los hombres han sido creados iguales, ha venido poco a poco a significar que son iguales o que, si no lo son, deberían serlo [...] no difiriendo entonces ninguno de sus semejantes, nadie podrá ejercer un poder tiránico, pues, en este caso, los hombres serán perfectamente libres, porque serán del todo iguales, y perfectamente iguales, porque serán del todo libres”.

Desde el punto de vista del origen del poder, la democracia también es entendida como la expresión mayoritaria, resultado de una contienda eleccionaria libre y limpia de los miembros de una colectividad, a través de la cual se deposita la confianza en una minoría —élite de gobierno— para que, utilizando la ficción de “en nombre del pueblo”, ejerza el poder político, en un ejercicio llamado el gobierno de las mayorías. Este esquema deja entrever que alguna vez, los que hoy constituyen la minoría, serán mayoría, presentándose la posibilidad de alternarse en el ejercicio del poder político.

Desde la mirada de Thomas Jefferson, la democracia se expresa como el gobierno de la clase media, o como el gobierno de los trabajadores, o como afirma James Bryce, la democracia existe cuando “gobierna la voluntad de la mayoría de los ciudadanos calificados”⁹. Desde el punto de vista de los fines, objetivos o resultados, la democracia es entendida, según Robert Dahl, como el gobierno democrático que se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos¹⁰. Para que esto tenga lugar es necesario que todos los ciudadanos ostenten iguales oportunidades para formular públicamente sus preferencias ante sus congéneres y ante el gobierno y recibir, de parte de éste, igualdad de trato, sin distingo de ninguna naturaleza por razón del contenido o del origen de las demandas o preferencias. Desde la versión schumpeteriana, la democracia “es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular”¹¹. Es decir que la democracia se entiende y se práctica como un acto de mecánica electoral tal como fue referido más arriba, ante lo cual Atilio Borón reacciona de la siguiente manera:

⁹ Ver Huntington, Samuel P, en ensayo El sobrio significado de la democracia, citando a James Bryce. <http://www.scribd.com/doc/36558457/El-Sobrio-Significado-de-La-Democracia-SAMUEL-Huntington>, consultado el 5 de octubre de 2010.

¹⁰ Ver Dahl, Robert, A La poliarquía: Participación y oposición, Ed. Tecnos, 3ª Edición, 2009 Madrid, p. 13.

¹¹ Ver Borón A. Atilio, en La Verdad Sobre la Democracia Capitalista” citando a Schumpeter.

“[...] la fórmula de Lincoln ha sido archivada como una nostalgia peligrosa de un estado de cosas irreversiblemente perdido en el pasado. Quien la reemplazó fue la fórmula schumpeteriana, cuyas consecuencias deplorables aún se sienten profundamente en las ciencias sociales del *mainstream*¹²: la democracia como conjunto de reglas y procedimientos desprovistos de cualquier contenido específico relacionado con la justicia distributiva o la equidad, que ignora el contenido ético y normativo de la idea de democracia y pasa por alto el hecho de que ésta debería ser un componente crucial y esencial de cualquier propuesta para la organización de una “buena sociedad”, más que un mero dispositivo administrativo o para la toma de decisiones¹³.

Entonces, la visión schumpeteriana de la democracia se reduce a un mero método y, como tal, no puede ser un fin en sí mismo ni un valor que se sustente por sí. Menos aún puede ignorar o dejar de lado la naturaleza épica del proceso de construcción de un orden democrático expuesto por Alexis de Tocqueville, en el sentido de que la democracia es “una revolución irresistible que siglo tras siglo marcha sobre todo obstáculo, y aún hoy avanza en medio de las ruinas a las que ella misma da lugar”¹⁴. Es decir, la democracia también se expresa a través de un proceso en permanente afinamiento, que ha estado marcado por innumerables revoluciones y destrucciones violentas de viejos y desuetos diques que han servido para contener temporalmente el pensamiento y la acción colectiva en la búsqueda del espacio en el cual se pueda volver realidad el ejercicio soberano del poder de la gente. Por ello es preciso recordar a quienes lo omiten o lo desestiman que hay procesos, hinchados de hitos históricos, que a sangre y fuego han dado lugar a nuevas formas de organización social orientadas por nuevos valores como la igualdad, la libertad y la justicia social, los cuales no sólo reemplazan a antiguos y desfasados paradigmas, sino que quedan minimizados o al menos volatilizados en versiones de democracia como la schumpeteriana.

¹² Traducción literal: ideología dominante.

¹³ Ver Borón A. Atilio, “La Verdad sobre la Democracia Capitalista” en *Socialiste Register* 2006 pp. 52 y ss.

¹⁴ Ver Borón A. Atilio en Artículo “La Verdad sobre la Democracia Capitalista” citando a Alexis de Tocqueville.

La democracia debe estar soportada sobre bases económicas reales, que posibiliten y hagan efectivo el disfrute de los bienes y servicios necesarios para que cada quien se prodigue aquello de que carece y logre, de esta manera, la felicidad y el bienestar anhelados. Democracia sin una base económica, en la cual estén ausentes la igualdad, la libertad y la justicia social, es un discurso vacío. “No se trata de la igualdad formal ante la ley, sino la igualdad real ante la vida; no la igualdad de los hombres ante los medios de producción, sino la igualdad de los medios de producción para los hombres” tal como lo defendía Jorge Eliécer Gaitán.¹⁵

Atilio Borón, presenta en su artículo “La verdad sobre la democracia capitalista” cuatro niveles de desarrollo democrático: *la democracia electoral*, entendida como un mecanismo de elección periódica para elegir al ejecutivo y a los integrantes del poder legislativo; es el nivel o grado cero del desarrollo democrático, el punto de partida y nada más, porque los resultados de las contiendas electorales, por ardorosas que sean, no modifican ni cambian nada en términos de políticas públicas o del bienestar colectivo; *la democracia política*, entendida como un germen de la democracia participativa, se refiere a temas como los mecanismos de participación, verbigracia las consultas populares, los plebiscitos, las revocatorias de mandatos, el fortalecimiento de los mecanismos para controlar al ejecutivo, los derechos a la información, el financiamiento de los partidos, entre otros; *la democracia social*, resultado de una combinación de las dos anteriores, en la cual se da prioridad a un amplio espectro de derechos como el acceso universal a la educación, la vivienda, la sanidad, la seguridad social y algunos mínimos de calidad de vida que les permite a las personas sobrevivir con cierta justicia social y ejerciendo la ciudadanía en un ambiente de desmercantilización de la oferta de servicios y bienes básicos. Es a esta democracia a la que se oponen los empleadores y el gran capital. *La democracia económica* significa que el soberano democrático debe contar con la capacidad efectiva para participar en las decisiones económicas más importantes que tienen influencia en su vida,

¹⁵ Ver Villaveces, Joge, Editor y prologuista, Los mejores discursos de Gaitán, 1919-1948, Ed. Jorvi, 2ª Edición, Bogotá 1968, p. 348.

independientemente si estas son tomadas originalmente por actores privados o públicos o si afectarán a unos u otros. Contrariamente a lo que postulan las teorías liberales, si hay algo político en la vida social es la economía. Político en el sentido más profundo, con la capacidad de tener impacto en la totalidad de la vida social, condicionando las oportunidades de la población entera. Reitera Borón¹⁶ que nada puede ser más político que la economía, una esfera de influencia en la cual los recursos escasos están divididos entre las distintas clases y segmentos de la población, condenando a la mayoría a una existencia pobre o miserable y bendiciendo a una minoría con todo tipo de riquezas.

Para finalizar esta primera parte, referida a diferentes formas de entender la democracia, se incluye la versión de Alexis de Tocqueville en la que presenta una clara explicación acerca del poder directo que ejerce el pueblo estadounidense para decidir sobre sus propios destinos: “[...] ¿cómo se puede decir rigurosamente que en los Estados Unidos es el pueblo el que gobierna? Las razones se concentran en afirmar que el pueblo nombra (elige) a quien hace la ley y a quien la ejecuta; el pueblo forma el jurado que castiga a los infractores de la ley, pretendiendo demostrar con ello que las instituciones son democráticas no sólo en su principio sino en todo su desarrollo. Con la periodicidad, la escogencia y el nombramiento (elección) de sus representantes conlleva que el pueblo los tiene estrechamente bajo su control y dependencia [...] en todos los países donde manda el pueblo, la mayoría es la que gobierna en nombre del pueblo [...] esta mayoría se compone principalmente de ciudadanos pacíficos que, ya sea por gusto o por interés, desean sinceramente el bien del país. En torno de ellos se agitan sin cesar los partidos, que tratan de atraerlos a su seno y de apoyarse en ellos”¹⁷. En esta misma dirección y ensayando bajar la democracia a nivel del ciudadano de carne y hueso, el mismo Alexis de Tocqueville expuso la siguiente situación que sintetiza en alguna medida la forma como el estadounidense entiende, siente y asume el ejercicio de su poder para resolver sus problemas: “En una comunidad local un ciudadano piensa que hay

¹⁶ Ver Borón A. Atilio en Artículo “La Verdad sobre la Democracia Capitalista”.

¹⁷ Op. cit., Tocqueville Alexis de, p. 191.

alguna necesidad que no ha sido atendida. ¿Qué hace? Cruza la calle y lo discute con sus vecinos. Comienza así a funcionar un comité sobre dicha necesidad. [...] Todo lo cual lo hacen los ciudadanos privados por su propia iniciativa”. Si esta apreciación constituye una de las mejores expresiones de la democracia estadounidense, está, desde el punto de vista formal, muy próxima a lo que en Colombia hoy entendemos como participación ciudadana, que no es otra cosa que ejercer cierto poder directamente por los ciudadanos, convocados por una expectativa, necesidad o problema no resuelto con efectos o impactos colectivos. La democracia así entendida es una forma de vida, es un modo de pensar y de actuar que se basa en el respeto por el otro, por la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad y de la “igualdad política” de la que nos habla Robert A Dahl.¹⁸

Independientemente del contexto, los paradigmas de democracia que se tengan en una sociedad cualquiera, al llevarlos a la práctica, es decir, al volverlos moneda corriente en las relaciones entre los individuos y entre éstos y el Estado, producen unos efectos precisos que están predeterminados por la manera como se conciben los tipos de democracia que se practiquen. Los resultados obtenidos están mediados por la naturaleza de los escenarios en los que se ejerce la democracia y la sustancia que se tramita en cada caso. Por ejemplo, la democracia electoral requiere unos alistamientos distintos comparados con la democracia ejercida para aprobar un referendo, revocar un mandato o intervenir en la discusión, análisis y aprobación de un plan de desarrollo. Aún más, las motivaciones en cada caso son diferentes porque diferentes son los resultados esperados.

¹⁸ Ver Dahl, Robert A. *La Igualdad Política*, Ed. Tecnos “A lo largo de la historia, la afirmación de que todos los seres humanos adultos merecen ser tratados como iguales políticos comúnmente había sido vista por muchos como un evidente disparate, y por los gobernantes, como un derecho peligroso y subversivo que debían suprimir [...] incluso en países democráticos [...] la distancia entre el ideal de la igualdad política y su logro en la realidad es enorme. En algunos países, incluyendo Estados Unidos, esta distancia puede ir en aumento e incluso puede estar en peligro de llegar a ser irrelevante”. Y se pregunta Dahl, “¿El objetivo de la igualdad política está tan lejos del alcance de los límites humanos que deberíamos buscar fines e ideales que sean más fáciles de alcanzar? ¿O hay cambios dentro del limitado alcance humano que podrían reducir en gran medida la distancia entre el ideal y nuestra realidad actual?”

En este trabajo, se analiza de qué manera los planes de desarrollo que se tramitan cada cuatro años y los escenarios de consulta conformados por los consejos de planeación, contribuyen en la consolidación de la democracia en algunas de sus connotaciones antes referidas, o si, por el contrario, como se plateó en la hipótesis de trabajo, son sólo un espejismo que opera como distracción mientras el gobierno avanza con sus propósitos y prioridades en la ejecución del Plan de Desarrollo y haciendo corresponsables a los sectores de la sociedad y a las entidades territoriales presentes en el Consejo Nacional de Planeación.

Tal como se verá más adelante, quienes representan a la sociedad civil y a las entidades territoriales, antes que verdaderos autores del guión que debe señalar y orientar el rumbo del desarrollo económico y social del país, son convidados para legitimar la propuesta del gobierno y, en el mejor de los casos, cuando hay alguna capacidad de interlocución, sus sugerencias, observaciones o comentarios no se tienen en cuenta, dando con ello un golpe a la democracia participativa.

2. Los planes de desarrollo en la constitución y la ley

En esta segunda parte se pretende dar respuestas a las preguntas formuladas al inicio de este ensayo, cotejando las reglas formales con las prácticas reales de los consejos de planeación en su rol de órganos consultivos. En este ejercicio se pone especial atención en el proceso de preparación de los planes de desarrollo, observándolos a través de la lente de alguna versión de democracia de las referenciadas en la primera parte y ver cuál de ellas, y en qué momentos de la construcción de los planes de desarrollo, describe mejor nuestra realidad democrática. Sin descuidar el contenido del Plan de Desarrollo, interesa de manera especial el proceso técnico-político que se lleva a cabo en la construcción de la propuesta de los planes de desarrollo. Nos interesa verificar, a través de encuestas con algunos consejeros, el proceso decisional, la calidad de la participación de los miembros de los consejos de planeación, su legitimidad, las competencias de los consejos de planeación para hacer seguimiento a los acuerdos o consensos construidos en su propio seno. Cuánto de lo recomendado, a grades trazos, por los consejos se convierte en insumo para la

democracia representativa, es decir, para el Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos municipales.

Antecedentes

Reforma político administrativa de 1968

El tema de la conducción de la economía y la planeación de la misma por parte del Estado no es un asunto nuevo en Colombia, pues desde la reforma político-administrativa de 1968 se adicionaron mandatos en el sentido de darle potestad al Estado para planificar la economía con el fin de lograr el desarrollo integral y, en ese contexto, dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales. Lo anterior en el marco de una política de ingresos y salarios, cuyo propósito sea el desarrollo económico y tenga como fin principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad y en especial de las clases proletarias en particular.

Para garantizar lo antes dicho, en la misma reforma se creó al interior del Congreso lo que se llamó la Comisión del Plan, como mecanismo que debería garantizar la tan anhelada planeación económica¹⁹. Fue tal la prevención que despertó la composición y funcionamiento de la mencionada comisión que el Congreso prefirió no conformarla hasta que en 1991 se derogó la Constitución de 1886. Hubo muchos celos partidistas y regionales debido al temor que generó la Comisión del Plan en el sentido de que podría, eventualmente, desplazar al Congreso en la definición del presupuesto de la nación y en especial el programa de inversiones públicas. Adicionalmente, hubo poca

¹⁹ Ver Constitución Política de Colombia de 1886, artículos 32 y 80. Allí se incluyó partes del Acto Legislativo 01 de 1968, por el cual se adiciona la Constitución para darle un especial protagonismo al Estado en la conducción de la economía y creando una comisión especial permanente encargada de dar primer debate al proyecto de ley, por medio del cual se fijan los planes y programas de desarrollo económico y social y seguimiento del gasto público. La mencionada comisión estaba conformada por un senador y un representante de cada departamento, más dos representantes por las intendencias y comisarías. Fue tan engorroso el trámite que debía surtir para aprobar el plan de desarrollo económico y social que, unido a la mezquindad y prevenciones de los miembros del Congreso, no pudo conformarse la comisión y mucho menos aprobarse los planes de desarrollo, quedando este importante tema sin dolientes tanto en el país político como en la sociedad civil.

comprensión de los verdaderos significados de una institución, inédita en ese entonces, como los planes de desarrollo, tan necesarios e imprescindibles para conducir una gran empresa como es el Estado. En resumen, el tema pasó en blanco.

Tanto en aquella época como hoy se ha reiterado el principio de que el interés particular debe ceder ante el interés general. No obstante, en la praxis administrativa, varias circunstancias muestran el sentido contrario de las cosas donde se sigue invirtiendo la escala de valores y se ponen al servicio de intereses particulares, individuales, grupistas o partidistas los esfuerzos colectivos como los relativos a las finanzas públicas, la función y la contratación públicas, por citar algunos ejemplos. Esta realidad desvirtúa, de alguna manera, la forma de entender la democracia en la versión de Alexis de Tocqueville, cuando afirma que en la democracia hay una mayoría conformada principalmente de ciudadanos pacíficos que, ya sea por gusto o por interés, desean sinceramente el bien del país.

La visión de Tocqueville, para el caso colombiano, sigue siendo de alta retórica, una utopía, mientras que en otros contextos son realidades, por ejemplo, los ejercicios de democracia directa para la definición y aprobación de los presupuestos participativos en Curitiba o Porto Alegre, por citar unos ejemplos. Tales instrumentos de expresión democrática nacen en los años 1980 en Brasil y hoy hay más de cien municipios que los utilizan como método para posibilitar a la comunidad, a través de asambleas territoriales y temáticas, decidir en qué usan o aplican los recursos públicos²⁰.

Asamblea Nacional Constituyente de 1991

La Asamblea Nacional Constituyente -ANC- de 1991 retomó el tema de la intervención del Estado en la planeación de la economía en un contexto rebosante de participación ciudadana, en el cual se presentaron dos posturas claramente definidas y opuestas, cuyos extremos estuvieron caracterizados, por un lado, por expresiones del Estado mínimo, donde el mercado sería el mecanismo idóneo para

²⁰ Ver Betancourt, G Mauricio, Documento ESAP-UN, Bogotá, 2009.

asignar los recursos y los factores de producción, y, de otro lado, la tendencia o idea de un Estado fuerte, donde éste sea la empresa más grande e importante de toda la nación. Al fin se optó por una suerte de tercera vía, mirando el modelo francés en el cual cabe buena parte de mercado y una buena dosis de intervención del Estado, a través de una planificación obligatoria para los entes estatales e indicativa para los entes privados.

El ambiente reinante durante las deliberaciones de la ANC estuvo impregnado de fuertes exigencias al Estado para que oriente y conduzca la economía, para que se creen espacios diversos para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las democracias participativas.

Título XII de la Constitución. El Régimen Económico y de la Hacienda Pública

Se incluyó entonces el tema que nos ocupa en el Título XII de la Constitución Política, cuyo Capítulo II se refiere a los Planes de Desarrollo. Allí se regula, esencialmente, lo atinente a su contenido, a una instancia llamada Consejo Nacional de Planeación, de la que nos ocuparemos en detalle más adelante, al trámite que debe surtir el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, a la ley Orgánica de Planeación y a los controles de planeación. (Arts. 339-344 C.P. 1991) aún vigentes para esta época (noviembre de 2010) en su versión inicial²¹.

De manera sucinta, el proceso para la presentación y aprobación del proyecto de ley por medio del cual se ha de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo es el siguiente: dentro de los seis meses siguientes a su posesión, el Presidente de la República debe presentar el proyecto para que el Congreso, dentro de los tres meses siguientes, expida la ley por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo. Si así no ocurriera, el Gobierno deberá adoptarlo por decreto con fuerza de ley²². La figura se repite también, pero con velocidades y tiempos

²¹ A octubre de 2010, la Constitución de 1991 ha sido modificada o adicionada en veintinueve oportunidades.

²² En la CP de 1991, como ya se dijo, se reguló el tema de manera más fluida con relación a cómo se había prescrito en la anterior Constitución y, hasta la fecha, cada cuatro años se ha expedido al Plan Nacional de Desarrollo que presenta el Ejecutivo a consideración del

distintos, para el caso de los gobernadores y alcaldes en el evento de que las asambleas y concejos no aprueben los proyectos de ordenanza o acuerdo adoptando el respectivo Plan de Desarrollo para la entidad territorial.

De acuerdo con nuestra Constitución Política, los planes de desarrollo demandan un proceso complejo, en el que intervienen activamente varias instancias, antes de ser presentados a las corporaciones públicas para su deliberación y posterior aprobación.

En principio, con las directrices emanadas del candidato ganador en las elecciones para ocupar la Presidencia de la República y su equipo de colaboradores, el DNP, con la asesoría de expertos externos, ensambla la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, y hacia mediados de noviembre la somete a consideración del Consejo Nacional de Planeación, instancia que debe pronunciarse a comienzos de enero. Si no lo hiciere se entenderá surtido el trámite con el sólo envío del proyecto para su consideración. El DNP tiene la potestad de acoger total o parcialmente, o no acoger, las observaciones, recomendaciones o propuestas del CNP, antes de presentarlo al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–. Después de sus deliberaciones y ajustes se presenta el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo ante el Congreso, a más tardar el 8 de febrero, es decir, seis meses después de la posesión del Presidente de la República. El Congreso a su vez tiene tres meses para estudiarlo y aprobarlo de manera prioritaria. Si no lo hiciere así, el Ejecutivo lo expedirá por decreto.

Congreso. Sólo en el gobierno de Andrés Pastrana, la Corte Constitucional, según sentencia C-588 de 2000, declaró inexecutable, por vicios de trámite la ley del Plan Nacional de Desarrollo No 508 de 1999. para subsanar el vacío, El Presidente en virtud de sus facultades constitucionales expidió el Decreto 955/2000 por el cual se pone en vigencia el Plan de Inversiones Públicas para el periodo 1998 a 2002; este decreto, igualmente, fue declarado inexecutable según sentencia C-1403 de 2000 por extralimitación de competencias del Presidente de la República.

Aspectos principales del Consejo Nacional de Planeación

Naturaleza: Lo primero que se debe precisar es que el Consejo Nacional de Planeación –CNP– es de carácter constitucional y consultivo; es el foro para la discusión del preproyecto del Plan Nacional de Desarrollo, y le corresponde, entre otras atribuciones, absolver las consultas que, sobre esta materia, le formule el Gobierno nacional o las demás autoridades de planeación, durante la discusión. Segundo, la ley, en este caso la Ley Orgánica de Planeación²³, determina la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación, al igual que la de los consejos territoriales, y establece los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana²⁴ en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución. Tercero, a propósito de la participación, la Constitución precisa que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizada en forma de república unitaria, descentralizada [...] *participativa*, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana [...] y en la prevalencia del interés

²³ Ver ley 152 de 1994 por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo.

²⁴ Ver Velásquez, Fabio, Esperanza González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Ed. Fundación Corona, Bogotá 2003: “[...] la participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder [...]. La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. [...] Dos pueden ser las categorías que asume la participación: la participación-argumentación, que coloca el acento en el componente racional comunicativo de toda relación social. La participación-acción, en la cual los componentes dialógicos y teóricos ceden su lugar de privilegio a los elementos prácticos. Estas dos categorías de participación dan origen a cinco estrategias que pueden poner en marcha los gobiernos para interactuar con los ciudadanos: *Participación-formalidad*, entendida únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar. La *participación “sin alas”* o sea la que no pone en cuestión la lógica y las estructuras de poder vigente. La *participación-integración-cooptación*, pretende no tanto que la gente gane autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino, por el contrario, para que se acoja cada vez más a las orientaciones de los grupos políticos dominantes. La *participación-concertación* coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y los medios para alcanzarlos. La *participación-modo de vida*, entendida no como una actividad adicional a la rutina diaria de la gente, sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas no tanto para la obtención de un beneficio específico, sino porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y fortalece”. (Cursiva fuera de texto).

general”. Se precisa igualmente que “son fines esenciales del Estado: [...] *facilitar la participación* de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación [...]” (Cursiva fuera de texto)²⁵. La participación ciudadana así establecida más que una práctica política deseable, es ante todo un principio fundante del Estado y un fin de su actividad y, por lo tanto, las distintas autoridades que encarnan el Estado deben no sólo promover, facilitar y fomentar, sino garantizar la participación de todos en las decisiones que afectan a la sociedad.

La ANC quiso acercar la institucionalidad al individuo, quiso completar la democracia representativa y, por ello, estableció un buen número de mecanismos de democracia directa. Según Fabio Velásquez²⁶ en su libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* se pueden contar fácilmente veintinueve normas que crean otras tantas instancias de participación para cuyo ejercicio se requiere la intervención directa y decidida de las autoridades públicas en aras de garantizar este propósito. De lo contrario, la Constitución es letra muerta, como ha sido buena parte de su texto, hasta el momento (noviembre de 2010). Comprobar esto es materia de otro debate.

Esta instancia de deliberación como el CNP, no es una expresión de democracia directa. Por su praxis y el origen de sus integrantes se aproxima a la democracia representativa, sin ser exactamente la misma, debido a su carácter netamente formal-consultiva. A esta instancia de participación ciudadana concurren los representantes de la sociedad civil organizada sectorialmente y, eventualmente, el ciudadano interesado en hacerse oír asiste a los foros y congresos informativos donde puede expresar sus comentarios y observaciones que tienen un efecto tan grande, comparable al que se obtiene cuando se ara en el desierto, porque todo lo dicho en ese foro no es vinculante para las instancias que luego se ocupan del tema, y además porque el ciudadano carece de la ilustración necesaria sobre el texto del proyecto que se analiza

²⁵ Ver Constitución Política de Colombia de 1991, arts. 1 y 2.

²⁶ Ver Velásquez C., Fabio y Esperanza González. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Ed. Fundación Corona, Bogotá 2003 p. 21.

y, por lo tanto, tiene dificultad para confrontarlo y presentar sus propuestas y defenderlas con propiedad.

En esos foros el ciudadano puede sentir, ingenuamente, la ilusión de que, al concurrir al Consejo Nacional o Territorial de Planeación, puede presentar sus ideas y sus argumentos sobre la materia consultada, es decir, sobre el proyecto de plan de desarrollo, contribuyendo espontáneamente a la identificación de los problemas de su entorno y a su vez sugiriendo prioridades de solución, de conformidad con el derecho a participar en todas las decisiones que lo lleguen a afectar. (art. 1 y 2 de la CP). Pero la verdad es que el ciudadano está desarmado para participar en dicho foro. Cuando eventualmente concurre, se encuentra inerme porque, como se dice anteriormente, carece de la preparación y de la información que lo pueden habilitar para comprender de manera integral un documento tan denso y tan técnico como es un plan de desarrollo. Así lo manifiestan los consejeros entrevistados refiriéndose no solamente al “ciudadano K”, sino también a los representantes de los sectores sociales integrantes del Consejo de Planeación.

Como ya se dijo, el Consejo Nacional de Planeación -CNP-, como instancia de participación, fue concebido por la ANC, como un escenario por excelencia para acercar el Estado y la Administración Pública al ciudadano y a la comunidad organizada. El propósito es el de involucrarlos más que de comprometerlos en la construcción de su propio guión y hacerlos sentir actores de su propio destino, en un tema tan trascendental para su bienestar como es la definición del plan de desarrollo.

Es bien probable que quien toma una decisión se comprometa y responda por las consecuencias; en tanto que el que se involucra asume un bajo perfil y evita responsabilizarse. Pues algo parecido le acontece al CNP, seguramente no por su propia voluntad, sino por razones estructurales. La Constitución le da un rol consultivo y al mismo tiempo le asigna la función de ser el “foro para la discusión del plan nacional de desarrollo” (CP 340), pero ni la CP ni la ley precisan cuál es el alcance de los resultados de sus discusiones. Por ello,

el CNP considera haber cumplido su tarea cuando elabora y entrega al DNP un documento que recoge sus planteamientos, sugerencias y recomendaciones, donde se recibe a veces con pompa, a veces sin ella, dependiendo del talante de las autoridades de turno. En conclusión, es más un ejercicio burocrático, de procedimiento que, un ejercicio de democracia. La pregunta que salta a la vista es ¿cuál de las versiones de democracia antes descritas se pone en práctica con este ejercicio que adelanta el CNP?

Es un rol difuso o ambivalente el del CNP por carecer de una clara definición de su naturaleza entre las dimensiones técnica o política. Desde lo político, que no lo es, debería decidir, lo cual supondría disminuir el rol del Congreso en este asunto del Plan Nacional de Desarrollo. Desde lo técnico, que tampoco lo es, debería contar con la experticia, de la que carece, para emitir un concepto que pueda impulsar al gobierno a modificar, cambiar, adicionar o suprimir apartes del proyecto del plan nacional de desarrollo.

A riesgo de ser redundante en este contexto, el rol del CNP es, entonces, eminentemente formal y su papel se cumple con la emisión de un concepto de “enterado” sobre algo y no enterado de algo, porque, en su interior, la participación de sus miembros es “débil, fragmentada, con poca visión holística sobre el tema objeto de la consulta” (así lo manifestó el consejero y ex ministro de Estado, Manuel Rodríguez). Por lo tanto, un escenario como el CNP, como expresión de democracia, parece más un espejismo y un distractor para la comunidad; y, en ese sentido, sirve más para legitimar la propuesta del Gobierno, a la vez que hace sentir al ciudadano como el epicentro de decisiones que supuestamente serán tenidas en cuenta en las etapas posteriores que deben surtirse ante el CONPES o en el propio Congreso de la República, lo cual no es así por confirmación de los consejeros entrevistados.

Por último, el CNP es desde el punto de vista formal, una instancia autónoma e independiente de las ramas del poder público. Pero, ¿de qué dependen la independencia y la autonomía? Según el primer Presidente del CNP, doctor Clemente Forero, (entrevistado a propósito

en octubre de 2010) la autonomía de dicha instancia de participación ciudadana está en función del grado de preparación e información que posean los miembros del CNP acerca del contenido, alcance y significado del plan de desarrollo, del reconocimiento social que ostenten sus miembros, del respeto que les otorgue el DNP y el Gobierno en general, en cuyas relaciones se eviten las prácticas clientelares.

Según el mismo doctor Forero, el primer Consejo Nacional de Planeación, para iniciar el gobierno de Ernesto Samper, contó con unos integrantes de renombre, pues algunos habían sido constituyentes, candidatos a cargos de elección popular y líderes sindicales. Esto significó que las instancias de gobierno los reconocieran como excelentes interlocutores y no utilizarán mecanismos espurios para cooptarlos. En palabras de Clemente Forero, se trató de “una verdadera Selección Colombia”. La independencia se la da el presupuesto necesario e indispensable para su funcionamiento y realización de eventos como foros, congresos y conversatorios. En esta materia la situación ha sido más que frágil, casi raquítica. Según Jeaneth Hernández, Directora Ejecutiva del CNP por más de ocho años, la existencia del Consejo ha sido una verdadera odisea. El DNP, responsable de asignarle los recursos, lo hace según el talante de quien dirija ese Departamento y de la opinión que tenga sobre el rol del Consejo. Esto es explicable, según Hernández, porque a nadie le gustaría dar recursos para que lo critiquen. El Consejo no ha tenido independencia económica, ha sido una especie de paria en su propia patria. Arrancó sin presupuesto, ni espacio físico, ni dotación, ni sueldos, con su Directora ejecutiva en calidad de “todera”. El tesón de los primeros miembros del Consejo, quienes contribuyeron con sus propios recursos durante algún tiempo, evitó que éste naciera muerto. Pero tuvo que mendigar ordenación del gasto al DNP, recursos al PNUD, espacios a Corferias, y a la Dirección de Estupefacientes entre otros.

Sólo si se incluye al CNP como sujeto de pleno derecho en el presupuesto nacional, podrá obtener su independencia y podrá ejercer de manera permanente sus funciones, como las de hacer seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo en todas sus etapas y ser el motor del sistema nacional de planeación, más allá de emitir un concepto,

Tanto del lado de la autonomía como de la independencia, a la luz de las versiones de democracia, descritas en la primera parte, la experiencia del CNP presenta visos de la democracia entendida como gobierno de los ciudadanos más calificados, de la que nos habla James Bryce, con la gran diferencia de que este autor se refiere a la mayoría de ciudadanos calificados y no a un “puñado” de individuos como es el caso colombiano, donde no son representativos de la nación y tampoco toman decisiones.

Origen y legitimidad de los miembros del Consejo Nacional de Planeación

El origen de los miembros del Consejo Nacional de Planeación es de carácter constitucional. El artículo 340 de Texto Superior así lo estipula y precisa además las entidades y los sectores que deben conformarlo. Se instituyó que toda la sociedad debe estar representada y por lo tanto se incluyen de la manera más amplia posible los distintos segmentos económicos, sociales, ecológicos, comunitarios, y culturales.

La ANC se cuidó de no conformar un órgano, instancia o algo parecido que estuviera por encima del Gobierno con la misión de vigilarlo, en pie de igualdad con el Congreso, es decir, un paralelo *ad hoc*, a manera de una gran asamblea popular, por temor, entre otros, a restarle protagonismo a la Rama Legislativa en materia del planeación estratégica. Prefirió entonces potenciar más el carácter “técnico-consultivo” del CNP y bajarle el perfil político y establecer que a las sesiones del mismo, como ya se dijo antes, puede asistir cualquier ciudadano a expresar sus puntos de vista.

Igualmente, asignó al Congreso la competencia para determinarle el número de sus miembros y el procedimiento para su selección y designación. El tamaño del CNP y los sectores los estableció la ley 152 de 1994 ²⁷.

²⁷ Ver ley 152/1994 la conformación del Consejo Nacional de Planeación es la siguiente: cuatro representantes de los municipios y distritos, cuatro por las provincias que llegaren a conformarse -aún no se ha conformado la primera-, cinco por los departamentos, uno por las entidades territoriales indígenas, uno por cada una de las regiones que llegare a confor-

La legitimidad de los miembros del CNP está confiada a las entidades y sectores a los cuales pertenecen los candidatos. Unas y otros tienen la facultad para convocar a los ciudadanos, verificar sus calidades, seleccionarlos y conformar la lista de candidatos. El periodo para el cual son designados los integrantes del CNP es de ocho años con renovación parcial cada cuatro, de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Planeación, de suerte que ni todos los miembros del Consejo sean designados por el Presidente de la República de turno, ni los periodos de todos los miembros del Consejo coincidan con el periodo de éste. La renovación parcial cada cuatro años, de una parte del Consejo corresponde a la redacción inicial de la Carta, en la que se proscribió la reelección de Presidente de la República pretendiendo así garantizarle cierta dosis de independencia frente al Ejecutivo y evitaba que el Consejo se convirtiera en una instancia de legitimación de la propuesta de Plan de Desarrollo que somete a su consideración el Gobierno nacional.

Pero hoy la situación es distinta, pues lo que se entendió en 1991 como un foro de debate, de reflexión, de confrontación de ideas con el fin de generar efectos sinérgicos para construir escenarios de solución de los problemas colectivos, ha evolucionado a un instrumento demasiado formal, de democracia representativa²⁸, poco confrontador, poco informado del sentido, alcance y significado de lo que es un Plan Nacional de Desarrollo y poco propositivo como veremos más adelante.

Más aún, con la opción de la reelección inmediata del Presidente de la República, el Consejo ha quedado cooptado por cuanto, con un

marse -aún no se ha conformado la primera región-, cuatro representantes de los sectores económicos, cuatro de los sectores sociales, dos del sector educación y cultura, uno del sector ecológico, uno del sector comunitario, uno de las comunidades indígenas, uno de las comunidades negras, uno del archipiélago de San Andrés, Providencia Santa Catalina y dos mujeres de las organizaciones no gubernamentales.

²⁸ Según Robert A Dahl, en *La igualdad política*, esta expresión es contradictoria en sí misma, por cuanto democracia es sinónimo de gobierno del pueblo, luego la democracia asambleísta es la que se halla más cerca al ideal de la democracia que un sistema representativo. Y la instancia del CNP, según la ANC de 1991, fue concebido como el acercamiento de los centros de decisión al ciudadano, es decir, contar con una expresión de democracia directa y no repetir a través de nuevos escenarios el fenómeno de la democracia representativa.

periodo de ocho años, cada Presidente tendrá su propio Consejo, convirtiéndolo así en un abyecto validador de la propuesta del Ejecutivo, a la vez que se envía a la tribuna una señal de “respeto y acatamiento de la voluntad popular”, cuando en realidad de lo que se trata es de impulsar la voluntad de las autoridades de planeación nacional que no es otra que la del Ejecutivo de turno.

Tres entrevistados del Consejo Nacional de Planeación, –Rodríguez, Forero y Núñez– dos ex miembros y uno en ejercicio, manifestaron que su elección se omitió y realmente lo que hubo fue una decisión unilateral del Presidente de la República. Esto se explica, entre otras razones, porque el proceso de convocatoria para reclutar candidatos, de un lado, aún es poco publicitado y, de otro lado, cunde más el desinterés y la desmotivación para postularse cuando se sabe que el rol de miembro del Consejo es *ad honorem*.

Lo anterior muestra el grado de legitimidad de algunos de los miembros de este órgano consultivo, para cuya escogencia y designación se utiliza un procedimiento distinto del establecido en la Constitución y en la Ley. Así lo confirma Jeaneth Hernández, quien agregó que para la elección que se está llevando a cabo por esta época es bien probable que se utilice más el poder discrecional que el proceso legalmente establecido. Esto es una suerte de pantomima democrática. Las características de la igualdad indispensables en la democracia señaladas por Dalh, o el respeto a los procedimientos de la democracia expuestos por Schumpeter están ausentes a la hora de conformar el CNP. ¿Qué tan legítimo es el CNP? ¿Qué tan representativas son las personas que lo conforman? Las respuestas parecen obvias.

El rol del Consejo Nacional de Planeación

El presidente del Consejo Nacional de Planeación, a propósito de la demanda de revisión de constitucionalidad de la ley 152/94, expresó en 2003 lo siguiente:

El Consejo que preside es la máxima instancia de planeación participativa y desarrolla funciones tales como brindar asesoramiento y capacitación a las entidades territoriales, a los consejos territoriales de planeación y a cualquier persona interesada; emitir conceptos

sobre el contenido del Plan Nacional de Desarrollo; hacer seguimientos y evaluaciones a los planes de desarrollo, así como realizar actividades de formación ciudadana y de participación popular, para lo cual organiza foros, audiencias y seminarios, entre otros eventos. No obstante, asegura que la Ley 152 de 1994 limita y obstaculiza la participación ciudadana en el proceso de planeación.

La planeación debe ser el resultado de un proceso de formación de consenso en el que los órganos centrales recojan las propuestas, necesidades e inquietudes de toda la comunidad. (...) La planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, ésta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado, por lo que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente, y la eficiencia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable... Además, existe una clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, que exige armonía entre ellos a partir de la incorporación, en el Plan de Desarrollo, de los compromisos del elegido, que se traducen en políticas institucionales a mediano y largo plazo²⁹.

Por ser el colombiano un régimen presidencial hay una estrecha relación formada entre la voluntad popular y la propuesta ganadora en la contienda electoral, que ha de reflejarse en el contenido de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo. Ésta se somete al Consejo Nacional de Planeación, que funge como foro para ejercer la democracia participativa. Con su concurso, el sistema de gobierno pretende asegurar la gobernabilidad democrática. Es decir, es una forma de congraciarse con el ciudadano antes que esperar de él aportes significativos para la estructuración de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo. ¿Tendrá, entonces, sentido afirmar que tanto el Consejo Nacional como los territoriales constituyen, un espacio “chiquito” para el ejercicio de la cuasi democracia representativa?

El Congreso, al reglamentar el artículo 340 de la Constitución, dio un debate, cuyos argumentos pasaron de extremo a extremo. De un parte se presentó la postura de quienes afirmaban que el CNP es una institución innecesaria o, en el mejor de los casos, inocua porque el Congreso es el foro natural de la democracia representativa y por lo

²⁹ Ver C- 524/2003 de la Corte Constitucional.

tanto es un imposible pretender que se desprenda de sus funciones para asignarlas a una corporación sin ninguna representación popular, menoscabando sus propias competencias.

De otra parte, la postura más favorable a la existencia del CNP esgrimió como argumentos de fondo, el hecho histórico de que el sentir de la Asamblea Nacional Constituyente debía respetarse y someterse a prueba, reglamentando el artículo ya mencionado. El CNP es, entonces, un escenario donde la sociedad civil puede expresarse y cuyas opiniones pueden ser, eventualmente, insumos para las deliberaciones del Congreso de la República, pero en ningún caso lo acordado o consensuado en el CNP puede ser vinculante porque eso sería reemplazar al Congreso. En este contexto, ¿cuál es, entonces, el tipo de expresión democrática que se practica en el seno del CNP? Aventurando una respuesta, puede decirse que no se trata de democracia directa, ni de democracia representativa, ni de democracia participativa, porque en cada una de las anteriores formas de democracia se crean relaciones especiales en las cuales las decisiones tomadas son de obligatorio cumplimiento por parte de algún destinatario. Pero en el caso del CNP, no. Entonces ¿qué objeto tiene esa formalidad establecida en la propia Constitución, a propósito del rol consultivo que tiene el CNP en materia del Plan Nacional de Desarrollo?

Es muy probable que, para entender este asunto, tengamos que recurrir a otra forma de involucrar a la gente en los asuntos que le conciernen. Podríamos referirnos a formas más livianas como la participación ciudadana. Echando mano de un símil muy socorrido en nuestro medio, es lo mismo que recibir de alguien un mensaje de participación a un evento o a un hecho importante que le haya sucedido, pero, a la vez, ese alguien está seguro de que las personas destinatarias de la participación no tienen capacidad para ir al evento o no las quiere ver en la mesa del ágape, de los comensales. Lo que se siente en estos casos es una combinación de sensaciones, pero, ante todo, una enorme frustración. Igual sucede con la consulta que se le hace al CNP para cumplir un requisito, enviándole el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, sabiendo que no hay capacidad individual o colectiva para confrontarlo o modificarlo y si, en el mejor de los casos,

la hubiera, el DNP, el CONPES o el Congreso de la República *ignoran lo sugerido* por el CNP sin que pase nada. Así lo reconocen Rodríguez Becerra, Forero Pineda, Núñez Lapeira, y Castrillón Carmona.

En palabras de Fabio Velásquez, “participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer”. Pero esto es justamente lo que no logra hacer el CNP frente a las autoridades nacionales de planeación cuando estudia la propuesta del Ejecutivo. Entonces, la estrategia que usa el Gobierno en estos casos es del tipo *“participación-formalidad entendida únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar.”*³⁰ Así las cosas, ni el Plan Nacional de Desarrollo es un mecanismo para fortalecer la democracia participativa ni el CNP es un escenario para practicarla.

Grado de información de los miembros del CNP, calidad de las intervenciones (fuente primaria: entrevista estructurada con preguntas abiertas, a algunos consejeros del nivel nacional y distrital y directores ejecutivos del CNP)³¹

Todos los entrevistados, excepto Clemente Forero, Francisco Núñez Lapeira y Jeaneth Hernández, Directora Ejecutiva del CNP, consideran que buena parte de los miembros de los consejos son personas poco informadas sobre el contenido y alcance del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Forero rescata, como ya se había dicho, el hecho de que el primer CNP fue una verdadera Selección Colombia, puesto que allí hubo exconstituyentes, sindicalistas, presidentes de gremios, con mucha ascendencia y reconocimiento social y político. Lapeira afirma que dentro de las limitaciones obvias, los miembros del CNP conocen del tema y están bien asesorados por técnicos que les contrata el DNP. Hernández agrega que el método de estudio utilizado para conocer las propuestas del gobierno condujo a ganar competencia analítica y propositiva en los integrantes del Consejo

³⁰ Ver Velásquez C., Fabio y Esperanza González. Op. cit. pp. 22–23.

³¹ Se realizaron nueve entrevistas estructuradas y de profundidad a las siguientes personas: Clemente Forero, primer Presidente del CNP, Manuel Rodríguez Becerra, Francisco Núñez Lapeira, todos del sector educación y cultura del Consejo Nacional de Planeación, y Jeaneth Hernández, primera Directora Ejecutiva del CNP, ejerció el cargo hasta el año 2003, es decir, desde el gobierno Samper, hasta el inicio del gobierno Uribe; Carlos Andrés Granobles Rizo; Jorge Escobar, Jaime Rodríguez, Silvia Castrillón, del Consejo Distrital de Planeación.

y en algunos de sus colaboradores. Igualmente, reconoce algunas falencias puntuales.

En general, los consejeros reclaman mayor capacitación y mayor información para sus miembros de suerte que el foro que ellos constituyen pueda desempeñar de mejor manera su rol. Uno de los entrevistados afirma que al menos un 60% no participa y que quienes lo hacen, lo hacen sobre asuntos demasiado puntuales sin que tener una mirada global sobre la nación o sobre el Distrito (Bogotá) y que quieren, esencialmente, visibilizar el sector o subsector que representan. También se presentan las intervenciones en las cuales se pide más de lo que se ofrece, llegando a situaciones extremas en las algunas reuniones, se parecen más a un memorial de agravios que a la intención de sugerir al gobierno criterios para la canalización del gasto público.

La calidad de las intervenciones está en función de la información y conocimiento de los asuntos públicos, los cuales son precarios y unidos a la complejidad del documento objeto de análisis resulta poco probable esperar pronunciamientos de fondo en materia de priorización de las inversiones a nivel nacional. Ello se traduce en una fuerte debilidad en sus intervenciones y aportes a las discusiones en el seno del Consejo y en serias dificultades para analizar y enriquecer la propuesta que el Gobierno somete a su consideración. Tienen, ciertamente, algunas circunstancias con las que se pretende justificar este asunto, entre otras el hecho de que muy pocas personas, en el país, conocen qué es el Consejo Nacional o el Distrital de Planeación, cuáles son sus funciones, cómo ejercerlas y cuáles son las repercusiones de ejercerlas a conciencia.

Además, la sociedad se halla muy fragmentada en etnias y subsectores, donde cada uno representa un *ghetto* y pelea por su pedazo de interés. Por lo tanto, el conocimiento, el criterio y la participación ciudadana son frágiles frente a los propósitos macro del Plan Nacional de Desarrollo, plan que ninguno de los miembros de los Consejos conoce ni ha estudiado en su totalidad para emitir un juicio que pueda ser contrapeso a la posición del Gobierno cuando a ello hubiere lugar.

En este contexto, el ejercicio de democracia participativa es débil, relativamente estéril y en paralelo se soslayan los verdaderos problemas de carácter económico, es decir, la desigual distribución de la riqueza, la permanente presencia de una inmensa mayoría de excluidos de los beneficios de los esfuerzos colectivos que perviven en la pobreza absoluta y otros en estado de indigencia, frente a los pocos que ostentan una riqueza insultante.

Al contrastar la anterior situación con algunas nociones de democracia como las de Abraham Lincoln –“el poder de la gente, por la gente y para la gente,”– o la de James Brycy que afirma que la democracia existe, cuando “gobierna la voluntad de la mayoría de los ciudadanos calificados”, en nuestro caso ni una cosa ni otra se cumple, sin embargo, para los ciudadanos, relativamente informados, les queda la idea de que, por existir formalmente el espacio – Consejo de Planeación–, se participa realmente en el diseño del instrumento –Plan de Desarrollo– y de contera se legitima no sólo el plan que aprueba el Congreso de la República sino al mismo Gobierno, lo cual no es malo, pero, al no ser realmente así, el mecanismo se vuelve perverso y poco o nada democrático.

Todos los Consejeros entrevistados, sin excepción, opinan que casi siempre se impone la propuesta presentada por el Gobierno y elaborada por la consultocracia bien remunerada y contratada, periódicamente para el efecto, desde el DNP. Y esto es así porque, como ya se mostró, los consejos no constituyen verdaderos *sparrings* para hacerle la prueba de resistencia a la propuesta del Gobierno.

¿Cómo se toman las decisiones en los consejos de planeación?

Por la experiencia de los entrevistados, las decisiones siempre se toman por consenso, lo que, como ya se dijo antes, es el mecanismo menos democrático. Al respecto la consejera Silvia Castrillón afirma, en la misma dirección, que el consenso no puede existir en un espacio o escenario político y que, justamente por no reconocer las diferencias y el conflicto de ideas y de las distintas formas en que conduce el Gobierno, no se ha podido construir una sociedad mejor.

Es difícil, por no decir imposible, que dos personas ante la misma situación problemática la entiendan de idéntica manera y, al plantear la solución, coincidan al ciento por ciento en la manera de resolverla. Sólo así se podría dar el consenso.

Según el consejero Manuel Rodríguez Becerra, exministro de medio ambiente, las decisiones en el CNP se toman o por consenso o se adopta sin mayor discusión la postura “ilustrada” del representante de algún sector. Como cada miembro del Consejo trata de opinar de manera fragmentada sobre su sector, el carácter del concepto que se emite sobre el proyecto de plan de desarrollo queda desdibujado y lo que se presenta, realmente, al Gobierno tiene mucho que ver con la percepción que tengan los miembros de la mesa directiva del Consejo. Por ello, estas dignidades son muy apetecidas al momento de conformar las mesas directivas, en cuya conformación y ejercicio del poder se repiten las mismas prácticas que se ven en otras instancias más formales del poder político, es decir, se repite a menor escala la democracia representativa, en la cual se potencian más los intereses sectoriales o grupales antes que los generales.

También se presentan situaciones particulares tales como las que se viven en el Consejo Distrital de Planeación, el cual tiene veinte ediles entre los 72 miembros que lo conforman. En este caso, esa doble condición les da a los ediles un peso específico mayor al que tienen los demás miembros y toman partido no tanto en defensa de posturas sobre temas específicos sino en defensa del plan propuesto por el Alcalde Mayor, generándose los antagonismos entre los que apoyan al Gobierno y los que le hacen oposición, triunfando, a la postre, generalmente, quienes lo apoyan. En este último caso interesa más el ataque o el apoyo político al gobierno de turno, que el contenido del plan de desarrollo.

¿Cómo se convierten en insumo las propuestas tramitadas en los consejos de planeación, para el Congreso de la República o para el Concejo de Bogotá?

Los celos institucionales pueden más que los asomos de democracia participativa, pues tanto el Presidente de la República como el Alcal-

de Mayor no admiten fácilmente, ni estarán muy contentos, que un consejo de personas poco ilustradas desvirtúen sus propuestas que en alguna medida constituyen el almendrón de sus proyectos ganadores en los ejercicios de democracia electoral y con los cuales se hicieron al poder. Ello explica por qué algún consejero entrevistado precisa que, “el consejo de planeación, es un espacio de participación simbólica”.

El resultado de las deliberaciones del CNP o del Consejo de Planeación Distrital es, en el sentir de los consejeros entrevistados, fragmentado y, en la mayoría de los casos, débilmente sustentado por cuanto los consejeros, para realizar su trabajo, utilizan sus tiempos marginales y carecen de los medios para conseguir información sobre el estado del arte de los distintos aspectos de la vida socioeconómica del país o del Distrito Capital y, por lo tanto, las propuestas o las sugerencias de ajuste al plan objeto de estudio carecen de la profundidad necesaria para convencer a los señores del DNP con el fin de que se tengan en cuenta.

De otro lado, para incorporar, en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo o en el Distrital, según se trate, lo “acordado” en los consejos de planeación deben tenerse en cuenta al menos los siguientes elementos: el talante del Presidente de la República; el criterio de los técnicos del Departamento Nacional de Planeación que, como quedó dicho, es el del experto contratado para armar el proyecto de plan de desarrollo; el peso de quien formuló y avaló la propuesta, pues no es lo mismo lo que propone un exministro de Estado, o un exconstituyente o un sindicalista como miembro del Consejo, que un ciudadano “K”. Aquí el principio de la igualdad política de R. Dahl, como condición, sin el cual no hay democracia, no se cumple, tampoco el de igualdad de condiciones tan reclamado por Alexis de Tocqueville, en *La Democracia en América*.

El estilo de gobierno del gobernante de turno tiene mucho que ver en este proceso de democracia participativa y veamos porqué. Durante los ocho años de gobierno del Presidente Uribe Vélez, con sus consejos comunitarios de cada ocho días, dejó sin piso los planes de desarrollo, no sólo de los alcaldes y gobernadores, sino también

a los consejos nacional y territoriales de planeación, por cuanto en cada salida del Presidente, con el “planear haciendo” resolvía en vivo y en directo las peticiones de los ciudadanos, no en un ejercicio de democracia directa, sino en un ejercicio de omnisciencia, omnipotencia y omnipresencia, resolviendo desde la necesidad de un puesto en la burocracia, hasta la construcción de un tramo de carretera, o la encarcelación de algún sospechoso de infringir la ley. Ante una actitud y praxis gubernamentales de esta laya, arrasando con la institucionalidad, es muy poco lo que va quedando a las instancias de planeación y concertación y así lo perciben algunos consejeros entrevistados.

Por otra parte, el Consejo Nacional de Planeación así como los territoriales tienen carácter consultivo. Esto quiere decir, en estricto sentido, que Ejecutivo debe conocer el concepto del CNP sobre el proyecto del plan de desarrollo antes de presentarlo a la corporación pública, pero no está obligado a incorporar lo acordado en el seno del CNP porque esto no es vinculante para el Gobierno. Si no hay voluntad de la entidad de planeación o, en *extremis*, un fuerte lobby ante el Congreso por parte de algún sector interesado en defender sus intereses, lo consensuado en los consejos de planeación dejará sólo un saldo pedagógico a nivel de cada integrante del consejo respectivo, pero no se traducirá en materia prima para los análisis que hará el Congreso en etapas posteriores.

No obstante lo anterior, la consejera Silvia Castrillón, expone que una instancia como el Consejo de Planeación jamás puede ser de carácter consultivo; pues ella entiende que para tener esa capacidad de consultivo, tendría que estar conformado por súper expertos capaces de entender de manera holística la propuesta de plan de desarrollo y poder reformularla si fuere necesario. Para esta consejera, el Consejo es una instancia política y no técnica, por lo tanto, sus acuerdos deben ser vinculantes.

En resumen no hay garantía de que lo acordado o consensuado en el seno de los consejos de planeación sea tenido en cuenta más adelante, ya sea por el Ejecutivo o por el Legislativo.

¿Cómo se hace el seguimiento de los temas concertados, en qué escenarios, y con qué competencias?

La actividad más ferviente y dinámica de los Consejos de Planeación está en el estudio de la propuesta del plan nacional de desarrollo que le presenta el Gobierno nacional, hacia el quince de noviembre después de haber asumido el poder. Una vez emitido el concepto por parte del CNP sobre la propuesta de plan nacional de desarrollo presentada por el Gobierno, su actividad disminuye sustancialmente puesto que no hay una organización de los Consejos de Planeación que garantice su permanencia en los escenarios en los cuales se debe hacer el seguimiento al proyecto del PND hasta convertirse en ley de la República y su posterior ejecución.

Sin lugar a dudas, es durante los 54 días de plazo que tiene el CNP para presentar su concepto al Gobierno a través del DNP, cuando se despliega la mayor actividad en foros informativos, seminarios, discusiones, redacción y presentación de informes por parte de los miembros del Consejo, con ayuda de algunos asesores. De la presentación del concepto pueden derivarse, o no, reuniones posteriores con funcionarios del DNP, responsables de las áreas con el fin de escuchar a los miembros del Consejo de Planeación. La posibilidad de que incluyan parte de las sugerencias formuladas es relativamente baja.

Cuando el proyecto pasa a las discusiones en el Congreso, la acción del Consejo se diluye y sólo a nivel de lobby se pueden hacer algunas recomendaciones o comentarios a los congresistas ponentes y el resultado es demasiado relativo. El grado de éxito es una variable dependiente del prestigio del consejero que formula la sugerencia y de mandatos constitucionales en los cuales se mencionan acciones del Estado en uno u otro sentido, como, por ejemplo, el medio ambiente, la vivienda de interés social, el pleno empleo de los factores de producción, el reconocimiento de la diversidad cultural y el respeto a las minorías étnicas.

Otro momento en el cual se puede hacer “seguimiento” a los planes de desarrollo es a través del congreso anual de planeación, en el cual

se reúnen los miembros de los consejos territoriales y los del Consejo Nacional de Planeación en el cual se presentan algunos informes sectoriales y se hacen reparos a la poca inclusión de las sugerencias formuladas en ley, las ordenanzas y acuerdos a través de los cuales se adoptaron los planes de desarrollo.

Por último, se puede afirmar que algunos consejeros tienen poco apoyo para socializar al interior de sus respectivos sectores, lo aprendido en este ejercicio. Pero también hay consejeros que se apoyan en las estructuras organizacionales de sus sectores y promueven foros, congresos y conversatorios para analizar problemáticas sectoriales puntuales y se aprovecha la oportunidad para hacer seguimiento al plan de desarrollo; por ejemplo, el Foro Nacional Ambiental, o la Asociación Nacional de Consumidores. Estos eventos constituyen la correa de transmisión para socializar aprendizajes y canalizar inquietudes, unos y otras constituyen la materia prima para la elaboración de documentos ilustrativos de ejecutorias y de perspectivas de análisis.

¿Son los procesos de construcción de los planes de desarrollo escenarios idóneos para fortalecer la democracia participativa?

De los ocho consejeros entrevistados, sólo el exministro Rodríguez Becerra, expresa su opinión a propósito de lo que es la democracia participativa y afirma que se trata de fortalecer el capital social y trabajar con él con el fin de potenciar grupos, colectivos o sectores con poca representatividad en los escenarios donde opera la democracia representativa. Según Rodríguez Becerra, esta institución tiene su origen en los años ochenta y su propósito era evitar que con la democracia representativa se legitimaran gobiernos autoritarios como en Grecia, Portugal, Polonia y algunos de América Latina, por citar algunos ejemplos.

En el caso colombiano, los consejos comunales adelantados por el entonces Presidente Uribe fueron un mecanismo eficaz en el proceso de acercamiento del poder central al ciudadano de la periferia, mostró su efectividad y produjo muchos réditos políticos y solucionó muchos problemas planteados directamente por los ciudadanos. De

otro lado, el camino andado durante más de una década en materia de descentralización y empoderamiento de las comunidades, quedó desandado con los ocho años de consejos comunitarios, con los cuales se pulverizaron los consejos territoriales de planeación, a la vez que sirvieron para ejercer un fuerte populismo disfrazado de una suerte de democracia directa.

Fueron dos periodos, es decir dos ocasiones abortadas, en los cuales se debió fortalecer la construcción de ciudadanía no sólo para la convivencia, sino para generar propuestas y condiciones de desarrollo económico, político, social, cultural y medio ambiental. Se perdieron dos ocasiones para avanzar en la construcción de democracias participativas y alternativas de sociedad. Se debilitaron tanto, y de qué manera, las comunidades del país profundo hasta convertirlas en habitantes dependientes en vez de ciudadanos deliberantes y constructores de su propio destino.

En condiciones normales en las cuales se respete la institucionalidad, los procesos de construcción de los planes de desarrollo, en opinión especialmente de Rodríguez Becerra, son escenarios para socializar la propuesta del Gobierno, para analizar problemas complejos y para que la gente pueda “incidir en la construcción de política pública”. Con esos procesos llevados a cabo, con el liderazgo del CNP, se ha puesto en evidencia la necesidad de capacitar a la gente en la comprensión de un tema tan denso y complejo como el que nos ocupa. Se rescata que en los foros anuales de planeación se observan personas de la más variada condición socioeconómica, viniendo desde muy remotos lugares, con el ánimo de presentar, ante la instancia del Consejo Territorial o el Nacional, su problema y a veces presentar también asomos de solución. Pero todo esto va quedando borrado frente a un estilo de gobierno como el ejercido por el Presidente anterior.

En opinión de Janeth Hernández estos procesos de construcción de los planes de desarrollo son una verdadera escuela para hacer “pedagogía participativa”, se motiva, se sensibiliza a la ciudadanía y se logra que exprese sus problemas y propuestas de solución. Es la posibilidad para que “los de abajo sean escuchados y les puedan

decir a los gobernantes que el país se construye entre todos”. Si los consejos logran mantener su autonomía e independencia y no son cooptados por las instancias de Gobierno, se convierten en escenarios de reflexión donde se asumen posturas diversas como diversas son las condiciones socioeconómicas de la población.

Conclusiones

La democracia es ciertamente una construcción social, soportada o fundada sobre la voluntad popular, que abarca dos elementos fundamentales, uno referido a los procedimientos para obtener el poder y el otro a la sustancia o esencia de las decisiones que se toman en ejercicio de ese mismo poder. Su amplitud y profundidad, parecen depender del contexto, el grado de madurez política, patrones culturales y la naturaleza del problema objeto de la reflexión y análisis. Por ello se habla de democracia electoral, económica, social y política. Pero también se habla de democracia directa y representativa; presidencial y parlamentaria; democracia formal y democracia sustantiva; poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, democracias participativas, entre otras connotaciones.

Las versiones de democracia arriba analizadas establecen que es la voluntad del pueblo la que forma, ejerce y otorga el poder. Al respecto se pueden formular algunas preguntas: ¿quiénes constituyen el pueblo o la voluntad popular? ¿Todos los seres humanos son pueblo para efectos de conformar, ejerce u otorgar el poder o cada nación establece sus propias condiciones para ejercer la democracia, las cuales va moldeando, como puede apreciarse a lo largo de la historia?, ¿todos los habilitados para conformar el poder tienen, realmente, el mismo peso específico en este proceso o hay algunos que, por sus condiciones particulares (ilustración, condición económica, de sexo, religión u otras), ejercen más poder que otros, en el proceso de la conformación del poder, sin que por ese hecho se pueda, válidamente, afirmar que tal o cual sociedad es más democrática que otra?

En el conjunto de instituciones colombianas aparece un escenario para ejercer la democracia participativa —el Consejo de Planeación— y un instrumento a través del cual se otorga poder —el Plan Nacional de

Desarrollo— para que un mandatario lo ejerza en nombre del pueblo y para beneficio del mismo pueblo. En la práctica, y durante la etapa de construcción del Plan de Desarrollo, el ejercicio reviste características de mixtura de una gama amplia de democracias convencionales, sin que ninguna se presente en estado puro, es decir, tal como sus ideólogos las inventaron.

La existencia de estos consejos en la Constitución de 1991 responde al clamor de los ciudadanos de querer participar de manera activa y efectiva en el señalamiento del norte y en el diseño de los planes de desarrollo a través de los cuales se mejorarán sus condiciones de vida. La decisión de consultar a los consejos de planeación responde, en teoría, a la dinámica establecida en la Constitución de 1991, en la que se potencian significativamente los espacios de participación ciudadana, democracia participativa, democracia electoral, democracia capitalista entre otras. Una de las inquietudes aquí planteadas es reconocer qué tipo de democracia se practica en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo.

Las diversas opiniones expresadas por los consejeros entrevistados sobre el rol que desempeñan, como corporación y de manera individual, en el proceso de construcción de los planes de desarrollo permiten apreciar el grado de dificultad para encasillar su participación en una de tantas formas “convencionales” de entender la democracia. Esto quiere decir, entonces, que cada sociedad concibe y practica la “democracia” de la manera que considera que es el mejor camino para crear y recrear las condiciones de convivencia, de concordia y de progreso.

Al observar el rol de los consejos de planeación, con la lente de los modelos de democracia expuestos en la primera parte del presente trabajo, se puede concluir que la praxis desarrollada por ellos es una tenue aproximación a varias democracias así: los Consejos, en la vida real, no ejercen ningún poder (¿Lincoln?). Sus miembros están relativamente mal cualificado (¿Bryce?). La participación de sus miembros está mediada por intereses sectoriales y grupales, antes que por intereses colectivos y pretensiones de buena voluntad de servicio público

(¿Tocqueville?). Los procesos de elección de los consejeros están, aún, orientados por la discreción y la clientela que por formas generales impersonales y abstractas (¿Shumpeter?). El principio de igualdad política es todavía incipiente, pues se privilegian más unas voces que otras en función de cierto “halo” y no por la contundencia de los argumentos (¿Dahl?), así lo reconocen algunos consejeros entrevistados. La democracia pluralista que utiliza la negociación como método de construir salidas a los problemas colectivos está relativamente cerca del ejercicio que adelantan los consejos, haciéndoles falta la parte de la decisión (¿Benjamin Barber?).

Al ser el rol del consejo un asunto de trámite, así lo entienden tanto el Gobierno como el Congreso de la República, esta instancia, llamada a servir de foro para el ejercicio de la democracia, queda reducida a un estéril formalismo constitucional, con muy pocas consecuencias para el “ciudadano de a pie”. Pareciera que el concepto que expide el Consejo de Planeación le sirve al Gobierno y al Congreso de patente de corso para continuar, según sus intereses, la discusión y aprobación del proyecto de ley que adopta el Plan Nacional de Desarrollo. Y ello es así porque la Carta le otorga plenas facultades al Legislativo para modificar a discreción el plan que el Ejecutivo somete a su consideración.

La inclusión de algunas sugerencias o recomendaciones de los consejos de planeación, en la propuesta del gobierno es muy eventual y está sujeta más a la majestad de quien propone que a las razones por las cuales se proponen. Pero, en todo caso, están condicionadas a que no modifiquen las prioridades ni la estructura de gasto establecidas por el Gobierno.

Por último, los consejos de planeación, como foros naturales en los cuales se deben discutir los planes de desarrollo, son aún muy débiles dentro de nuestra institucionalidad, porque el propio texto de la Constitución parece negarse a sí mismo, cuando instituye al Consejo Nacional de Planeación como foro de discusión del Plan Nacional de Desarrollo, y a la vez le da el carácter consultivo

La praxis muestra que es poco o nada lo que agregan o quitan los consejos de planeación a las propuestas del Gobierno, ya se nacional o territorial.

Los consejos de planeación, como instrumento y pretexto para capacitar a un puñado de ciudadanos, en lo atinente a lo que es un plan de desarrollo, sus dimensiones, sus complejidades y el conflicto de intereses que lleva implícito, es un excelente mecanismo, pero afirmar que es una de las vías para fortalecer la democracia participativa sigue siendo un espejismo³².

Bibliografía

- Betancourt, G. Mauricio. (2009). Bogotá: Documento ESAP-UN.
- Borón, A., Atilio (2006). “La Verdad sobre la Democracia Capitalista”, *Socialist Register*.
- Dahl, Robert A. (2009), La igualdad política, Madrid: Tecnos
- Dahl, Robert A. (2009). La poliarquía: Participación y oposición. 3ª Edición Madrid: Tecnos,
- Del Águila, Rafael, Vallespín, Fernando et al. (2001). La democracia en sus textos Madrid: Madrid: Alianza,.
- República de Colombia, Constitución Política de Colombia de 1886.
- República de Colombia, Constitución Política de Colombia de 1991.
- Sartori, Giovanni, Qué es la democracia (2007). 4ª reimpresión. México: Taurus..
- De Tocqueville, Alexis (2000). Democracia en América. 10ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Villaveces, Jorge (1968). Los mejores discursos de Gaitán, 1919-1948. 2ª Edición, Bogotá: Jorvi.

³² Ver Diccionario de la Real Academia Española, vigésima primera edición. Espejismo: 1. Ilusión óptica debida a la reflexión total de la luz cuando atraviesa capas de aire de densidad distinta, con lo cual los objetos lejanos dan una imagen invertida, ya por bajo del suelo como si se reflejase en el agua, lo que sucede principalmente en las llanuras de los desiertos, ya en lo alto de la atmósfera, sobre la superficie del mar. 2. Ilusión de la imaginación.