

**HERRA78**

### **Participar para planear**

**Los consejos de Planeación conceptúan sobre los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, han logrado liderar la elaboración de *trochas* en trescientos municipios y, día por día, vienen siendo reconocidos como interlocutores entre la sociedad civil y el Estado.**

**El ejercicio de participación en la planeación del desarrollo no es solo pertinente, sino indispensable. Los ciudadanos y ciudadanas deben involucrarse a los temas y procesos del desarrollo.**

**Las trochas ciudadanas son las propuestas elaboradas desde la sociedad civil, que deben ser construidas y presentadas a los candidatos con el fin de que estos las inscriban como sus programas de gobierno para hacer efectivo el mandato programático.**

**CARLOS CÓRDOBA MARTÍNEZ**

Subdirector

Consejo Nacional de Planeación

La participación que se concibe desde la democracia participativa en la Constitución ha tenido muy pocos adelantos. Esa participación eficiente y decisiva apenas ha logrado asomar la cabeza en algunos escenarios, sin contar con la equivalencia equivocada que se hace de participar con asistir o de la democracia participativa con la directa<sup>1</sup>.

La normatividad de la planeación se hace sobre un supuesto errado como es el de considerar la existencia, en Colombia, de una sociedad civil organizada que estaría presta a ocupar todos los espacios que se abrieran.

Desde este punto de vista la verdadera participación se dará después de consolidar un sistema que permita aplicarla en forma integral y mandante.

---

<sup>1</sup> Una comparación entre la democracia directa, la representativa y la participativa, puede ser consultado en el artículo “La participación explicada a los niños” en: Planeación Participativa Estrategia de Paz. Consejo Nacional de Planeación. 1999.

La única instancia concebida por la Constitución para tal efecto es el Sistema Nacional de Planeación. El artículo 340 de la Carta establece que “Habrá un Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”.

El mismo artículo de la Constitución establece más adelante: “En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la Ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales constituyen el sistema nacional de planeación”.

Es importante recordar la forma como se dio la discusión en la Asamblea Nacional Constituyente sobre la creación del Consejo y del Sistema Nacional de Planeación.

Allí se partía de considerar a estas instancias como el espacio de mayor jerarquía y alcances en la planeación del desarrollo, debiendo estar supeditados los departamentos administrativos de Planeación y de Estadística como órganos técnicos.

Infortunadamente, el gobierno no iba a desprenderse del control de dos de sus establecimientos más importantes, por lo que el rol propuesto en principio tanto para el Consejo como para el Sistema fue modificado radicalmente.

### **Sistema Nacional de Planeación**

Gracias al trabajo adelantado en un principio por el Consejo Nacional y luego con el concurso de los consejos territoriales, el Sistema Nacional de Planeación ha venido consolidándose, pese a los obstáculos de todo tipo (falta de recursos, trabas de las administraciones, ausencia de sistemas de información).

Estos organismos conceptúan sobre los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, han logrado liderar la elaboración de *trochas* en trescientos municipios y, día por día, vienen siendo reconocidos como interlocutores entre la sociedad civil y el Estado.

Hay que reconocer, sin embargo, que aún falta mucho por recorrer para lograr un Sistema Nacional integrado e interactivo en el tema de la planeación con participación.

## **Avances de la planeación participativa**

A diez años de sancionada la Constitución de 1991 y a seis de haberse iniciado en los territorios el proceso de planeación participativa, los logros han ido evolucionando.

En 1995 eran contados los candidatos y gobernantes que conocían el nuevo proceso de planeación establecido por la Constitución. Esto, aunado a la deficiencia de información por parte del gobierno central, indicaba que el proceso se iba a convertir en un gran caos.

En ese momento el Consejo Nacional de Planeación asumió dos tareas importantes: informar a los gobernantes territoriales sobre sus responsabilidades en la planeación local y regional, y activar el Sistema Nacional de Planeación Participativa creado por la Constitución pero ignorado por la Ley del Plan.

Para el período siguiente (1998-2000) todos los departamentos contaban con consejos de planeación y en más de la mitad de los municipios ya estaban funcionando, aunque deficientemente, los consejos locales.

Incluso, un importante número de consejos territoriales, animados por la propuesta del Consejo Nacional, decidieron adelantarse al proceso de planeación establecido por la Ley y elaboraron propuestas de largo plazo para sus municipios y departamentos, que fueron presentadas a los candidatos a alcaldes y gobernadores.

Este proceso llamado *Trochas Ciudadanas* es uno de los avances más grandes de la democracia local y de la planeación participativa.

Adicionalmente, muchos consejos han desarrollado una juiciosa evaluación de la ejecución de los planes de desarrollo.

La vinculación de los consejos en el proceso de ordenamiento territorial es otro logro significativo.

Para el actual período también se animó el proceso de trochas, los empalmes públicos, la elaboración participativa de planes y la emisión de los conceptos.

Este proceso, que ha venido creciendo paso a paso, muestra resultados muy satisfactorios: el reconocimiento de lo civil en el ámbito público y en la planeación territorial, la toma de conciencia por parte de gobernantes sobre la necesidad de hacer planeación y de hacerlo de forma participativa.

Adicionalmente, se han venido consolidando la integración entre los consejos, como es el caso del Magdalena Medio donde ya existe un Sistema Regional de Planeación que este año pasó de 29 a 35 municipios. Para este proceso se ha contado con el invaluable apoyo del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Igualmente, los procesos de reactivación de consejos dentro los cuales el Consejo Nacional de Planeación ha celebrado un convenio con la Fundación Oleoductos de Colombia, con el fin de atender 13 municipios de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Sucre. Un segundo convenio ha sido celebrado con Prodepaz para crear un sistema regional de planeación en 28 municipios pertenecientes a las regiones del oriente, nordeste y parte del Magdalena Medio antioqueño.

Vale la pena resaltar los esfuerzos conjuntos que se están adelantando con la Defensoría delegada para la Participación, en la realización de un censo nacional de consejos y análisis situacional del Sistema Nacional de Planeación.

### **Las Trochas Ciudadanas**

La Constitución Política de Colombia establece que los electores tienen derecho a imponer mandato a sus elegidos (Artículo 259). De ahí surge el llamado mandato programático.

Los candidatos a gobernadores y alcaldes deben inscribir ante la Registraduría su programa de gobierno, el cual debe contener el conjunto de propuestas que el candidato debe cumplir de llegar a ser elegido. Si no las cumple puede ser sometido a la revocatoria del mandato por parte de sus electores.

Esta propuesta, tan bien definida en la Constitución, ha sido pobremente desarrollada, como le ha sucedido a la mayoría de artículos de la Carta que tienen que ver con la participación. Por un lado, no existe una estructura mínima de lo que debe ser un programa de gobierno, lo cual conlleva a que

éstos se conviertan en las mismas promesas gaseosas y superfluas de siempre, pero esta vez escritas.

Por otro lado, los mecanismos para ejercer la revocatoria del mandato son tan complicados que, al parecer, dicha figura está sin estrenar en nuestro país.

La solución no se encuentra en más controles ni en cursos de redacción para los candidatos, sino en entender que según la Constitución la soberanía reside en el pueblo, en la ciudadanía.

Así, la sociedad civil debe construir colectivamente el mandato, esa es la verdadera interpretación del artículo 259 de la Constitución. El voto programático no consiste en votar por un candidato que inscribió un programa, sino que sugiere la construcción de ese programa por parte de la ciudadanía de cada municipio y departamento, y que esa propuesta ciudadana es la que debe primar por encima de las promesas electorales.

Esto es lo que el Consejo Nacional de Planeación ha denominado las *trochas ciudadanas*, es decir, la construcción de propuesta, de camino, de una manera colectiva entre todas y todos los ciudadanos.

Y ya va siendo hora de que la sociedad civil asuma el papel que le corresponde y que las clases políticas de todos los niveles reconozcan el valor agregado de la participación y respeten el papel que en la democracia tienen los mandantes, es decir, los ciudadanos.

### **Trocha y gobernabilidad**

Una vez agotado el proceso electoral de 1997, el Consejo Nacional de Planeación, con el apoyo de los consejos territoriales, de gremios, de universidades y organizaciones sociales, se dio a la tarea de elaborar un derrotero para el desarrollo del país en los próximos años.

Fue así como después de un gran número de ejercicios de propuesta y reflexión, tanto regionales como sectoriales, en julio de 1998 fue terminada y entregada al gobierno entrante *la Trocha Nacional Ciudadana*.

El documento planteó de manera esquemática y prospectiva la encrucijada nacional en que se encontraba el país y cómo, para optar por una solución

de suma positiva, el Estado y la sociedad debían encarar el desarrollo de ocho campos básicos de acción:

1. La recuperación de la vida municipal
2. Educación y conocimiento: niños, jóvenes, equidad y empleo
3. La inserción de la nación y las regiones en el mundo
4. La nación pluriétnica y multicultural
5. El desarrollo del campo, clave de paz
6. Oportunidades para todas y todos
7. Diversidad: mares, ríos, plantas y cultura
8. La paz: reconocimiento del otro y cuestión pública.

La trocha determina que estos puntos sólo tendrán viabilidad si se redefine la relación de enfrentamiento entre Estado y sociedad civil por una relación de cooperación donde el capital cívico institucional se convierte en el motor para la articulación de los otros capitales que conforman el capital social.<sup>2</sup>

Pero tal vez el aporte más innovador que hace la trocha es el replanteamiento del concepto de gobernabilidad, superando la concepción de ésta como la capacidad de gobernar o la legitimidad del poder político.

Sobre este asunto, la trocha plantea que: “En una democracia, en donde el Estado es instrumento supremo de la sociedad para la acción colectiva, la gobernabilidad debe entenderse como la relación construida entre los asociados y los gobernantes, que les permita a éstos conducir a la colectividad por los derroteros definidos por aquellos. El fundamento de la gobernabilidad es la confianza: confianza de los asociados en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes; y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta el acuerdo social”<sup>3</sup>

Las trochas buscan crear capacidad para generar acuerdos de gobernabilidad y poder exigir desde la sociedad civil el cumplimiento de esos acuerdos.

---

<sup>2</sup> Para una explicación más amplia del papel que juega el capital cívico institucional en el capital social puede consultarse los documentos del Consejo Nacional de Planeación: “Todas y todos somos nación” 1995 y “El Salto Social: la sociedad pide cuentas” 1997.

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Planeación, Trocha Nacional Ciudadana. Pag. 15

En la actualidad el Consejo Nacional de Planeación está adelantando la elaboración de la trocha nacional para que los ciudadanos, ciudadanas y organizaciones civiles se unan en esta propuesta de establecer, desde la participación, un derrotero de largo plazo para el país.

### **Evaluación al Plan**

La otra tarea fundamental del Consejo Nacional de Planeación tiene que ver con el Plan Nacional de Desarrollo. El mandato constitucional establece que el Consejo “servirá de foro para la discusión” de dicho Plan y en ese sentido debe encargarse de hacer una evaluación previa de la propuesta de Plan Nacional de cada uno de los gobiernos. Posteriormente el Consejo emite un concepto<sup>4</sup> y hace seguimiento a la ejecución.

Con el título *Cambio y paz ¿ilusión o frustración?* el Consejo Nacional de Planeación acaba de presentar el más reciente concepto sobre la ejecución y los resultados del Plan *Cambio para construir la paz*, presentado por la administración Pastrana.

Lo primero que anota el Consejo es que en este momento no existe plan de desarrollo, ya que ante la declaración de inexecutable tanto del proyecto aprobado por el Congreso como del decreto emitido por el Gobierno, el país quedó sin rumbo en materia de planeación.

El Consejo oportunamente presentó al Gobierno tres alternativas viables para superar la incostitucionalidad, pero no fueron aceptadas ni se puso en práctica ninguna otra. Ante lo cual, el Consejo considera que muchas de las ejecutorias del gobierno están en entre dicho a la luz de la Constitución.

A pesar de ello, el Consejo considera que debe hacer una evaluación al plan como proceso. Y lo hace sobre los siguientes puntos:

- En dos años de ejecución del plan se han incrementado la pobreza, el desempleo y el analfatismo, así como también se ha retrocedido en la cobertura en salud. Durante lo que va del gobierno han estado ausentes las reformas democráticas de la estructura política, se han concentrado la riqueza y el ingreso y se ha pauperizado la clase media.

---

<sup>4</sup> Además de los conceptos previos, “Todas y todos somos nación” para el Salto Social y ,“La casa dela diversidad” para el plan Cambio para construir la paz; el Consejo ha emitido conceptos de seguimiento a los dos planes.

- Ha habido avances en el proceso de paz, especialmente el diálogo con las Farc, la permanencia en la mesa de negociaciones y las conversaciones con el Eln.

- En el manejo de los recursos para la paz, el Consejo recomienda separar el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP) del Plan Colombia, con el fin de que a través de este fondo se manejen los recursos aportados por los países europeos para el desarrollo social.

- La reforma a la Constitución con el fin de recortar las transferencias es, por un lado, un retroceso en el proceso de descentralización, pero adicionalmente contradice la propuesta establecida en el Plan, que propende por incrementar la ejecución del gasto público desde el nivel territorial y reducirlo en el ámbito central.

### **Calidades del consejero**

Ser consejero de planeación es entender y actuar bajo el principio de que el presente y el futuro son responsabilidad de todos y todas y se construyen colectivamente.

Ser consejero es colocar el interés público y general sobre el particular.

Ser consejero es contribuir al funcionamiento regular del respectivo consejo de planeación en permanente relación con las organizaciones de la sociedad.

Ser consejero es cumplir orgánicamente las funciones de seguimiento y evaluación tanto de los programas de gobierno como de los presupuestos verificando la eficiencia de la inversión pública en función del plan estratégico de desarrollo.

Ser consejero es vigilar y orientar a la comunidad en la verificación de que los planes de desarrollo, los programas de gobierno y los presupuestos incluyan el rubro prioritario llamado gasto público social establecido por el artículo 350 de la Constitución Política y determinado por los derechos económicos, sociales y colectivos de la Carta (artículos 41 a 82).

Ser consejero es fomentar orgánicamente y con la sociedad la construcción de los planes de desarrollo estratégicos que permitan elaborar adecuados

programas de gobierno y presupuestos como referentes colectivos para la acción social y política de la población.

En fin, ser consejero de planeación es asumir responsablemente el papel más importante que la Constitución Política asignó a instancia alguna de la sociedad civil en función de los grandes propósitos presentes y futuros del municipio, de la región y del país<sup>5</sup>.

El ejercicio de participación en la planeación del desarrollo es no solo pertinente, sino indispensable. Los ciudadanos y ciudadanas deben involucrarse a los temas y procesos del desarrollo. En palabras del profesor Salomón Kalmanovitz: “sería bueno también que todas las organizaciones civiles se involucraran en las actividades que guardan relación con el Consejo Nacional de Planeación para que tengan un acercamiento a la política nacional y a la macroeconomía. Esto representaría un proceso educativo para que los ciudadanos actúen consciente y racionalmente en la política electoral y adopten buenas posiciones frente a lo que hace el gobierno nacional.”<sup>6</sup>

## **Guía de la planeación**

***¿Qué es el Consejo Nacional de Planeación?:*** Es la instancia de la sociedad civil creada por la Constitución para la planeación participativa del desarrollo. Está conformado por representantes de sectores –sociales, económicos, ecológicos, comunitarios- grupos poblacionales y entidades territoriales.

***¿Qué es el Sistema Nacional de Planeación?:*** Se entiende el sistema nacional de planeación como el conjunto de relaciones entre los consejos de planeación de los distintos niveles y el conjunto de actividades que convergen en un proyecto colectivo de nacionalidad multiétnica y pluricultural.

***¿Que es la planeación participativa?:*** Es un espacio de conflicto-cooperación donde se involucra el mayor número de actores e intereses posibles. Es de conflicto porque las personas no siempre están de acuerdo y

---

<sup>5</sup> Tomado de la Cartilla *¿Qué es ser Consejero*. Consejo Nacional de Planeación. 1995.

<sup>6</sup> KALMANOVITZ Salomón, *Las instituciones colombianas en el siglo XX*. Libros de cambio, Alfaomega. 2001.

siempre surgen controversia, y es un espacio de cooperación porque la gente puede convertir esos conflictos en acuerdos y cooperar para llevarlos a cabo.

***¿Qué son las trochas ciudadanas?:*** Las trochas ciudadanas son las propuestas elaboradas desde la sociedad civil, que deben ser construidas y presentadas a los candidatos con el fin de que estos las inscriban como sus programas de gobierno para hacer efectivo el mandato programático. Estas propuestas deben convertirse en un pacto o acuerdo social entre los candidatos y la ciudadanía. Las trochas son el primero y más importante insumo para la elaboración de los próximos planes de desarrollo y para construir referentes ciudadanos en el proceso de paz.

**Dirección electrónica del autor: [Karlosk66@hotmail.com](mailto:Karlosk66@hotmail.com)**