

# Efectividad de los procedimientos de participación ciudadana establecidos por la Ley 152 de 1994 en la discusión de los planes de desarrollo: un análisis desde la teoría de la elección pública<sup>1</sup>

LINA MARÍA LÓPEZ JIMÉNEZ  
linalopezjimenez@yahoo.com

## RESUMEN

La Constitución Política de Colombia consagra la participación ciudadana y la planeación económica y social, dentro del contexto del Estado Social de Derecho, y según la cual le corresponde a la Ley Orgánica de Planeación establecer los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

Es así como, al fundirse la participación ciudadana con la planeación económica y social se pone de manifiesto como la planeación es producto de un proceso político complejo, donde se toman decisiones de carácter público, que estarán dirigidas a una colectividad y donde intervienen sólo unas cuantas personas.

De la mano de la Teoría de la Elección Pública, se evalúa la efectividad de los procedimientos de participación ciudadana establecidos en la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), en la discusión de los planes de desarrollo. Para lo cual, primero se exponen los principales aspectos que le dan forma a dicha teoría, se determina qué se entiende por "una efectiva participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo", como referente para su abordaje, y se describen los procedimientos establecidos por la ley para hacerla efectiva.

**Palabras claves:** Teoría de la Elección Pública, participación ciudadana, planeación económica y social, políticas públicas.

## INTRODUCCIÓN

El establecimiento de Colombia como Estado social de derecho, democrático y participativo, constituye el marco donde se establecen las reglas dentro de las cuales se desarrollan los diferentes procesos políticos que permean la gestión de lo público, como sucede con la planeación económica y social.

Dentro de las reglas previstas por la Constitución Política colombiana en relación con la planeación, se dispone en el artículo 342 que corresponde a la Ley Orgánica de Planeación determinar los procedimientos conforme a los cuales se haga efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

La pregunta que surge en este punto es, si la Ley 152 de 1994 ha establecido procedimientos que hagan efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, teniendo en cuenta que esta es una forma de materializar la democracia participativa, que debería ser una oportunidad para que los ciudadanos participen activamente en la asignación de recursos eficientemente, con miras a satisfacer las necesidades básicas de la población y de acuerdo con un programa de gobierno que llevó al mandatario responsable de la elaboración y ejecución del plan, a dicho cargo.

Es así como, se planteó como objetivo general evaluar, a la luz de la Teoría de la Elección Pública, si los procedimientos establecidos por la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) hacen efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, tal como lo dispone el artículo 342 de la Constitución Política de Colombia.

Para ello, se trazaron como objetivos específicos: Analizar la participación ciudadana

na y la planificación económica y social a la luz de la Constitución Política; determinar el alcance de la expresión "efectiva" empleada en el artículo 342 de la Constitución Política, en relación con los procedimientos de participación ciudadana; describir el o los procedimientos de participación ciudadana establecidos por la Ley 152 de 1994, para la discusión de los planes de desarrollo; determinar, a luz de la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice*), si los procedimientos de participación ciudadana establecidos en la Ley 152 en la discusión de los planes de desarrollo, la hacen efectiva.

El marco teórico está conformado por dos ámbitos a saber: De una parte, el del "deber ser" propio de del ámbito normativo, que para este caso es la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y las normas que la desarrollan y complementan. Y de otra parte, el ámbito del "ser" propio de la economía, y cuyo sustento se halla en el Análisis Económico del Derecho, desde la perspectiva de la Teoría de la Elección Pública.

De acuerdo con lo anterior, el presente escrito se ha estructurado así: Primero se empezará por el Estado social de Derecho frente al modelo económico, como base del sustento conceptual de los dos temas principales que son la participación ciudadana y la planeación económica y social, los cuales serán desarrollados a continuación. Antes de entrar en materia, se presentarán los principales aspectos que conforman la Teoría de la Elección Pública; para así llegar al último aparte, donde se precisará qué se entiende, dentro del contexto del presente escrito, por una efectiva participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, se evidenciará como la planeación es producto

de un proceso político; y se examinará, a la luz de la Teoría de la Elección Pública, si los mecanismos de participación ciudadana establecidos hacen que sea efectiva o no, dicha participación en la discusión de los planes de desarrollo.

## 1. ESTADO SOCIAL DE DERECHO VERSUS MODELO ECONÓMICO

La consagración constitucional de Colombia como Estado social de derecho, democrático y participativo, a la par con el planteamiento de un conjunto de disposiciones de estirpe económico, que le han valido el calificativo de "Constitución Económica"<sup>2</sup>; lejos de generar al interior de la Constitución Política de 1991 contradicciones, permite hallar un complemento, donde se convierte la democracia participativa en una herramienta que puede guiar al Estado interventor de la economía hacia el camino donde encuentre coherencia con el Estado social de derecho.

Como Estado social de derecho que es, el Estado colombiano debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, dentro de los que se cuenta la democracia participativa<sup>3</sup>.

De otra parte, el Estado como director general de la economía, puede intervenirla, para racionalizarla con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, entre otros fines. Dentro de las herramientas que la Constitución le da para cumplir su función de director de la economía, está la planeación económica y social, la cual a la vez, es un mecanismo para cumplir con los fines esenciales como Estado social de derecho que es, y para cumplir y garantizar los derechos fundamentales de

sus habitantes; pero para ser eficiente, es decir, garantizar las necesidades de sus habitantes, la ley debe crear procedimientos que hagan efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

Se justifica entonces, empezar por hablar del Estado social de derecho frente a la Constitución económica, ya que este planteamiento constituye el marco dentro del cual se desarrolla el tema central, es decir, la participación ciudadana y la planeación, cuya unión ofrece un mecanismo de política pública, la cual se entiende como "soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos" (LAHERA P., 2004). Esta aleación proporciona una guía para determinar su efectividad. Lo anterior bajo el entendido que, si bien la Constitución Política de Colombia dedica un título completo al régimen económico y de hacienda pública, estas disposiciones no se pueden aplicar en forma desligada de los principios rectores del Estado, que emanan del preámbulo y del título primero de la misma Constitución, según lo expresa Julio (2002).

De aquí surgen dos conceptos o instituciones en torno a las cuales gira la argumentación: La participación ciudadana y la planeación económica y social. Cada una abordada desde una óptica positiva, es decir, como están concebidas constitucional y legalmente, para llegar al punto donde ambas se encuentran, los mecanismos de participación ciudadana establecidas en la ley para hacerla efectiva, dentro del proceso de planeación.

## 2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Instituir a Colombia como un Estado social de derecho marca un gran hito en Colombia en la concepción de Estado, pues es a

partir de la Constitución Política de 1991 que se habla de democracia participativa. La democracia participativa como eje central de la Constitución de 1991, se pone de manifiesto tanto en el preámbulo, como en los artículos 1, 2 y 40, estableciendo a lo largo de la Constitución, diversos mecanismos encaminados a hacer de la participación ciudadana algo real y efectivo, en lo estatal, social y cultural.

Entonces, se tiene que a partir de 1991 en Colombia se predica tanto la democracia representativa o indirecta como la participativa o directa, la primera se ejerce a través de representantes y la segunda en forma directa por los ciudadanos<sup>4</sup>.

Lo anterior significa que dentro del contexto de un Estado social de derecho, se habla de una persona apropiada de su condición de ciudadano, donde su participación en la vida pública no sólo se limita a elegir y ser elegido, sino que va más allá; su participación se amplió a todos los ámbitos de la vida en sociedad, es decir, al político, familiar, social, cultural, económico y administrativo; donde interviene en forma directa en la administración del Estado, no sólo participando en la toma de decisiones, sino haciendo seguimiento y solicitando información, entre otras<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional concibe la democracia como una vía para la autodeterminación individual y colectiva, siendo la participación ciudadana una condición necesaria para alcanzar dicho fin (Sentencia C-537/93). Encuentra en el principio de participación democrática una expresión de un sistema de toma de decisiones y de un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades; así mismo,

una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva inherente la aplicación de los principios democráticos propios de la práctica política a esferas diferentes de la electoral, como a la individual, familiar, económica y social; replantea el papel del ciudadano en la vida nacional (Sentencia C-180/94). La Constitución Política reconoce la participación como un derecho fundamental, de donde se deriva la facultad que tiene todo ciudadano de intervenir en la actividad pública como sujeto activo o receptor de la misma (Sentencia C-089 A /94).

Se puede entonces concluir, que la participación ciudadana es un fin esencial del Estado colombiano, donde éste debe "*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación*" (Art. 2º C. P.).

### 3. PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

#### 3.1 Concepto

Según lo visto, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Constitución Política en el Título XII sobre el régimen económico, en Colombia se consagró la intervención estatal en la economía y uno de los roles que juega el Estado dentro de este ámbito, es el de director de la economía; para lo cual cuenta con una herramienta denominada "planeación económica y social", correspondiéndole al gobierno la función de adoptar los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, más concretamente al Presidente de la República, gobernadores, alcalde mayor de Bogotá y alcaldes municipales.

JACOBO PÉREZ ESCOBAR, define la intervención del Estado, como *"las facultades conferidas a éste para reglamentar y orientar la actividad económica y las relaciones de los particulares a propósito de la misma actividad, con el objeto de mantener el orden público y de obtener el progreso económico y el bienestar social"* (PÉREZ, 2004, p. 330). De allí surgen diferentes clases de intervención estatal, según el fin que se busca, es así como habla de social, económico, policivo o ecológico.

En cuanto al intervencionismo económico, expresa que es aquel que busca racionalizar la economía para lograr el desarrollo económico y el progreso social. Este a la vez puede ser directo o indirecto, en cuanto a la segundo, se lleva a cabo mediante medidas de fomento, la creación de monopolios y la planeación económica (PÉREZ, 2004, p. 332).

La planeación tiene un doble carácter, de una parte constituye una forma de intervención indirecta en el economía, ya que al establecerla *"el Estado crea tales condiciones que determinados sectores de la economía se ven impelidos a actuar en la dirección indicada por los planes..."* (PÉREZ, 2004, p. 334); y de otra parte, es una herramienta para dirigir la economía.

PEDRO PABLO MORCILLO (2002) afirma que el fundamento del ejercicio del proceso de planeación en Colombia, se encuentra en la consagración de la intervención del Estado en la economía. Lo anterior para significar que el fundamento constitucional de la planeación como herramienta de intervención, es el artículo 334.

Por su parte, la Corte Constitucional, concibe la planeación como *"un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses"* (C- 191/96). Y encuentra como fundamento primordial de la elaboración del

plan de desarrollo, la necesidad para ordenar la política del Estado en aras de alcanzar la concreción de la noción del Estado social de derecho (C-015/96).

JACOBO PÉREZ ESCOBAR, con base en lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, define la planeación como *"una actividad continua que tiene por objeto optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para lograr que la relación que se genere entre los beneficios y costos sea positiva, teniendo en cuenta las prioridades en la satisfacción de las necesidades colectivas"* (PÉREZ, 2004, p. 647).

LEGUIZAMÓN dice que la planeación económica y social es una institución que se refiere *"a la organización administrativa y económica del Estado; sus funciones están estructuradas con base en un proceso o procedimiento metodológico, por medio del cual se adelantan unos objetivos precisos, hasta lograr una meta o unos fines previamente determinados por las autoridades administrativas"*. (LEGUIZAMÓN, 2002a, p. 251)

De entrada, se puede expresar que la planeación es un instrumento de acción del Estado y así lo afirman en su informe de ponencia los constituyentes MARIANO OSPINA HERNÁNDEZ, GERMÁN ROJAS NIÑO y ÁLVARO CALA HEDERICH, quienes conciben al Estado como la empresa más importante del país, donde debe intervenir eficientemente para orientar y fomentar el progreso, sin someter la acción libre del ciudadano. Consideran que todo el proceso de planeación debe empezar desde la base, es decir, desde lo local, pues es la única manera de conocer con certeza las necesidades básicas de la comunidad, para lo cual deben participar. Acogen el modelo de planeación integral y estratégica, en todos los niveles. Integral, porque apunta al medio físico, social,

económico y humano (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Partiendo de la base que la planeación es una herramienta de intervención estatal en la economía, con el cual se busca concretar los ideales del Estado social de derecho, que son "...servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;..." (Art. 2° C. P.), la planeación económica y social, se convierte en una forma de concretar la política pública para manejar en forma eficiente los recursos, atacar las necesidades básicas de la población y mejorar su calidad de vida.

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto sobre planeación, debatido dentro del seno de la Asamblea Nacional Constituyente, se buscaban nuevos paradigmas: Se buscaba pasar de una planeación centralizada, a una descentralizada; de un beneficio personal, a un beneficio colectivo; de una planificación concertada por la fuerza, a hacerse en forma democrática; de una ineficiencia en la asignación y uso de los recursos, a la utilización de los recursos con criterio de eficiencia, efectividad y economía; de una dirección errática y asistemática, a una dirección acertada y orientación definida; de un desarrollo del plan en el papel, a una ejecución real (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Se tiene pues, que la Constitución Política de Colombia consagra la planeación económica y social como una herramienta de intervención estatal a través de la cual se logra la concreción de los fines del Estado social de derecho; es una forma de trazar política pública, de establecer hacia dónde se busca dirigir el accionar del Estado, pero para ello, se debe ir de la mano de la participación ciudadana. La planeación fue conce-

bida constitucionalmente, como planeación participativa, lo que quiere decir, que la planeación se debe hacer entre el Estado y el sector privado en forma concertada.

### 3.2 Fundamento constitucional

Se había expresado al iniciar, que Colombia está consagrada, de una parte, como un Estado Social de Derecho (Art. 1° C. P.), y de otra, como una economía de libre mercado con intervencionismo estatal (Art. 333 y 334 C. P.); enmarcado dentro de este último concepto, se establece que la dirección de la economía estará a cargo del Estado y que éste intervendrá, entre otras razones, para "...racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (Art. 334 C. P.).

Además, expresa el mismo artículo 334, que el Estado deberá intervenir especialmente "para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos...".

Lo anterior guarda total coherencia con lo que implica ser un Estado social, pues debe brindar a todos los habitantes del país condiciones necesarias para que lleven una vida digna y mantener y mejorar el nivel de vida, en aspectos como la alimentación, la vivienda, la seguridad social y el desenvolvimiento en sociedad. Implica el cumplimiento de unos fines esenciales, básicamente encaminados al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, no sólo en el papel, sino garantizar que sea en forma real.

En este punto, es importante recordar la manera como la Asamblea Nacional Constituyente concibió la planeación:



...En síntesis, "La Constitución de 1991, en su Título XII, Capítulo 2, establece un sistema de planeación, que se diferencia del anterior principalmente por los siguientes aspectos: a) Propicia un sistema abierto. En los Consejos de Planeación, a todo nivel, intervendrán representantes de la ciudadanía y de los sectores en que ésta se divide (Artículo 340 Constitución Política); b) La participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo del Gobierno para la elaboración del Plan (Artículo 340 Constitución Política), y podrán participar activamente en la elaboración del mismo, según lo dispone el artículo 341 del nuevo Estatuto Superior; c) Persigue que la Planeación, como instrumento de intervención económica, tenga aplicación real. El Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, constituyen dos instrumentos de la política económica de Estado que tendrán que armonizar para que se ajusten a los dictados constitucionales. Lo anterior nos lleva a decir que el nuevo modelo de planeación busca plasmar en realidad los parámetros constitucionales de participación y descentralización. Gaceta del Congreso n.º 480 de 27 de diciembre de 1993, p. 2...<sup>6</sup>.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, en Colombia se habla de una planeación para el desarrollo, lo que significa, que los campos en los cuales se formularán las estrategias y las orientaciones generales de política para los planes de desarrollo serán los económicos, sociales y ambientales (MORCILLO, 2002).

Es pues, la planeación un factor esencial del desarrollo económico, social, ya que debe cumplir con unos fines precisos: "*promover la prosperidad general*" (Art. 2º C.P.), "*el bienestar*

*general*" y "*el mejoramiento de la calidad de vida de la población*" (Art. 366 C.P.).

Por una parte, el desarrollo social, se refiere al mejoramiento de la calidad de vida o el bienestar general a través de la solución de las necesidades básicas a saber: salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, según el artículo 366 de la Constitución. Y el desarrollo económico, apunta al crecimiento de los indicadores de productividad (LEGUIZAMÓN, 2002b).

Se tiene entonces, que dentro del mismo Título XII de la Constitución Política de Colombia, se dedica el capítulo II, a los planes de Desarrollo (Art. 339 a 344), los cuales se conciben como una herramienta dada por la Constitución al Estado para concretar sus fines esenciales<sup>7</sup>.

Es así como, el artículo 339 dispone que haya un plan nacional de desarrollo, el cual debe contener una parte general y un plan de inversiones; así mismo, dispone que las entidades territoriales también elaboren y adopten planes de desarrollo, los cuales deben ser concertados con el gobierno nacional. Lo anterior con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos. Y establece que los planes de los entes territoriales, deben contener una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

Igualmente, la Constitución Política consagra la creación de un Consejo Nacional de Planeación, cómo está integrado y su carácter; y la dispone que las entidades territoriales también contarán con consejos territoriales de planeación. Ambos entes conforman el sistema nacional de planeación, de acuerdo con el artículo 340 de la Constitución.

El artículo 341 dispone el trámite que se deba adelantar para la ley del plan de desarrollo, desde la elaboración del plan hasta su aprobación por parte del Congreso.

El artículo 342 establece que a través de la ley orgánica del planeación, se reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos relacionados con los planes de desarrollo (elaboración, aprobación y ejecución), las funciones y forma como estarán organizadas las entidades que conforman el sistema nacional de planeación; y los procedimientos a través de los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

Finalmente, los artículos 343 y 344 se refieren a los sistemas de evaluación de la gestión de los planes de desarrollo y los controles, respectivamente.

Para tener claridad acerca de los fines de la planeación económica y social, se debe acudir a lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución, de donde se establece: Que a través de los planes de desarrollo se fija la acción estatal y las orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

Pero para que los fines esenciales del Estado se concreten, es necesario que entre en juego la participación ciudadana, no sólo porque Colombia es una "*República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista,...*" (Art. 1° C. P.); sino porque es un mecanismo que unido a la planeación, puede hacer del Estado social una realidad, porque sólo del conocimiento acertado de la situación el Estado podrá ser efectivo, y sólo se podrá alcanzar en forma directa de los habitantes, a través de una democracia participativa.

### 3.3 Fundamento legal

Tal como ya se expresó, de conformidad con el artículo 342 de la Constitución Política debe existir una ley orgánica de planeación

que determine, entre otros aspectos, los procedimientos a través de los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo. En desarrollo de dicho precepto constitucional, se expidió la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Congreso de la República de Colombia, 1994), con el propósito de establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo; y la regulación de los aspectos contemplados en el artículo 342 y demás disposiciones constitucionales relacionadas con el plan de desarrollo y la planificación (Art. 1° de la Ley 152 de 1994).

Esta Ley se aplicará a la Nación, a las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden (Art. 2°). Así mismo, dentro del mismo capítulo I, además, se especifican cuáles son los principios generales que se aplicarán en materia de planeación.

En general, la Ley 152 de 1994 está distribuida en XII capítulos, a través de los cuales se desarrollan varios temas a saber: cómo está conformado el Plan Nacional de Desarrollo, contenido, autoridades e instancias nacionales de planeación, (quiénes son, Consejo Nacional de Planeación, calidades de sus miembros, períodos, designación, funciones); procedimiento para la elaboración del plan nacional de desarrollo, aprobación, ejecución y evaluación.

Igualmente, se refiere a los planes de desarrollo de las entidades territoriales, las autoridades e instancias de planeación, consejos territoriales de planeación, integración, funciones, procedimientos para los planes de desarrollo.

Esta Ley fue modificada en el parágrafo 1° del artículo 51, por la Ley 290 de 1996,



los artículos 9 y 11 fueron reglamentados por el Decreto 2284 de 1994 (composición de los consejos de planeación), y el artículo 9º fue reglamentado parcialmente por el Decreto 2250 de 2002 (ternas); Decreto 1616 de 1994 (delegación).

#### 4. TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA (PUBLIC CHOICE)

Antes de entrar al punto central del presente escrito, primero se expondrán los principales aspectos que conforman la Teoría de la Elección Pública, lo cual se hará a partir de diferentes escritos, principalmente de su más importante exponente, JAMES M. BUCHANAN.

Para hablar de la Teoría de la Elección Pública o *public choice*, se debe empezar por decir que la elección pública se constituyó como teoría, gracias a la participación de diferentes actores, como JAMES M. BUCHANAN<sup>8</sup>, KNUT WICKSELL<sup>9</sup>, FRANK KNIGHT<sup>10</sup>, WARREN NUTTER<sup>11</sup>, GORDON TULLOCK<sup>12</sup>; cuyas obras han permitido su desarrollo, así como, precisar su concepto y elementos que la estructuran.

Para empezar, según JAMES M. BUCHANAN, la Elección Pública como subdisciplina es legítimamente de GORDON TULLOCK y él, y surgió en los primeros años sesenta, gracias a las siguientes situaciones: la recepción del libro "The calculus of consent"<sup>13</sup>, los esfuerzos organizativos y empresariales que después emergerían en la *Public Choice Society*, y, gracias también, a otros trabajos (BUCHANAN, 1986a).

##### 4.1 Concepto

Ante todo, se empezará por precisar el concepto de elección pública o *public choice*,

acudiendo a lo expresado por su principal exponente JAMES M. BUCHANAN, quien escribió que "La elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas" (BUCHANAN, 1983, p.1).

BUCHANAN define la elección pública como "política sin romanticismo" (2003, p. 215). Es una actitud crítica a los remedios que la política presenta a los problemas sociales, esta teoría obliga al crítico a ser más pragmático en cualquier estructura institucional propuesta. Expresa que la elección pública ha dicho cómo funciona la política en la práctica. "La elección pública ha contribuido a que la gente se quite sus lentes de color rosa cuando mira el comportamiento de los políticos y el funcionamiento de la política" (Buchanan, 2003, p. 219).

Acudiendo al significado de las palabras "elección" y "pública", se puede concluir que la elección será pública cuando, al tomarla, el individuo selecciona entre decisiones alternativas que no sólo lo afectan a él, sino también y al mismo tiempo, a otros individuos (Casas, 1988).

##### 4.2 Actores dentro del proceso político

De acuerdo con lo expresado, donde se asimila el campo político con el mercado privado de bienes y servicios, la toma de decisiones económicas con la toma de decisiones políticas, permite afirmar la existencia de tres grupos o clases de agentes o sujetos activos dentro del mercado político:

Los ciudadanos como votantes, quienes son a la vez contribuyentes y beneficiarios del servicio público; de otra parte, los políticos, quienes dependen de agradar a sus electores, y donde se da un forcejeo también con los partidos políticos a los que

pertenecen (candidatos a cargos públicos, representantes elegidos, líderes o miembros de los partidos políticos); y finalmente, los burócratas, que son los empleados del gobierno y quienes tienden a controlar en forma directa o indirecta, los detalles del funcionamiento gubernamental (BUCHANAN y WAGNER, 1977).

### 4.3 Elementos de la elección pública

La obra de BUCHANAN guarda coherencia interna, entre otras razones, porque ha mantenido una única perspectiva metodológica a lo largo de toda su vida. Quien expresa que los tres elementos constitutivos de esta teoría y que componen sus cimientos, fueron tomados de la tesis de 1896 de WICKSELL, a quien califica como "el más importante precursor de la moderna teoría de la elección pública" (BUCHANAN, 1986b, p. 262).

Los elementos constitutivos de la Teoría de la Elección Pública son: 1º Individualismo metodológico; 2º *Homo economicus* como postulado del comportamiento individual; y 3º La economía como la ciencia del intercambio o catalaxia<sup>14</sup>.

4.3.1 Individualismo metodológico. Explica Buchanan (1986b), que el economista comienza su trabajo, por los individuos como unidades que evalúan, eligen y actúan; el economista centra su análisis en las elecciones de los individuos.

Este supuesto, parte de la base que el individuo es el único que toma decisiones, tanto en la esfera privada como colectiva o pública; ya que es el único que siente y está en condiciones de identificar lo bueno y lo malo para él. Por lo tanto, la sociedad como tal no elige, sino que las elecciones y las decisiones de carácter colectivo son

el resultado de algún método de agregar las decisiones y preferencias individuales. Para que esta elección sea auténtica, los individuos deben tener la máxima libertad de elegir.

Expresa que la elección es subjetiva, teniendo en cuenta que todos los individuos no son iguales, no tienen los mismos gustos, preferencias, habilidades, condiciones, etc., que hace las valoraciones e interpretaciones de los hechos sean igualmente, diferentes (CASAS, 1988).

Desde el punto de vista de BUCHANAN (1986b), el comportamiento elegido por el individuo se ve igualmente sometido a la aplicación de análisis en todos los contextos en funcionamiento, llámese mercado o política. Las acciones individuales ofrecen la única guía económica para evaluar la elección colectiva.

En el escrito "Política sin romanticismos", BUCHANAN expresa sobre el individualismo metodológico, que la teoría de la elección pública es metodológicamente individualista, porque las unidades básicas de análisis son personas que eligen y actúan, más que unidades orgánicas como partidos, provincias o naciones.

Teniendo en cuenta el individualismo metodológico que sustenta la Teoría de la Elección Pública, dice que sería romántico pensar que las personas actúan en busca del "bien común", dejando a un lado sus propios intereses; además, cómo se podría conciliar el concepto de "bien común" que todos los que participan en el proceso político, tienen (BUCHANAN, "Política sin romanticismos").

En conclusión, el individualismo metodológico, aporta a la Teoría de la Elección Pública, comprensión acerca de cómo se toman decisiones colectivas, públicas o conjuntas, enlazado con el supuesto que los in-

dividuos son las unidades básicas de análisis. Por lo tanto, los gobiernos o instituciones políticas, se conciben como complejos procesos o arreglos institucionales a través de los cuales los individuos toman decisiones de acuerdo con interacciones individuales, las cuales resultan, básicamente, del intento por parte de los individuos de conseguir colectivamente aquellos objetivos propios comúnmente deseados<sup>15</sup>.

4.3.2 *Homo economicus* como postulado del comportamiento individual. El postulado del *Homo economicus* descansa sobre el supuesto que el hombre se comporta como un individuo egoísta, racional y maximizador. Es decir, los individuos son modelados para comportarse de tal manera que maximizan utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan, como entes que persiguen sus propios intereses personales (BUCHANAN, 1983).

De acuerdo con BUCHANAN, se parte entonces, de la consideración que una persona se define por un conjunto de preferencias, las cuales definen a la vez, un conjunto de posibles intercambios, entre diferentes alternativas potenciales de elección. Lo anterior lleva a otra consideración, que hace alusión a las diferencias que se dan entre las personas, lo cual no es ningún problema en el mercado económico, todo lo contrario y es ello lo que asegura su dinámica, pues todos sus actores pueden hallar beneficios. (BUCHANAN, "Política sin romanticismos")

Dice BUCHANAN que: "Sólo cuando el postulado del *homo economicus* del comportamiento humano se combina con el paradigma de la política como intercambio surge de la desesperanza un "teoría económica de la política" (1983, p. 5). Cuando en la política se muestra las personas como poseyendo intereses de la misma manera

como sucede en otros aspectos de su comportamiento, el desafío constitucional se convierte en el diseño y la construcción de instituciones básicas o reglas que limite al máximo posible el ejercicio de tales intereses de modo justo y que dirijan esos intereses a favor del interés general (BUCHANAN, 1983).

Aclara BUCHANAN, que para poder explicar la teoría económica de la política, se debe tener en cuenta que el propio interés económicamente identificable es un bien, positivamente valorado por el individuo que elige. Dice que esta teoría se identifica con la estructura motivacional de la teoría económica clásica sobre el comportamiento de los mercados. Explica que las diferencias entre una y otra, pueden provenir del marco institucional en que se desarrolle cada una, es decir, la política y el mercado, más que del cambio en los móviles personales de los actores (BUCHANAN, 1986b).

En "La razón de las normas", BUCHANAN y BRENNAN hablan de la simetría del comportamiento del individuo, es decir, se parte del supuesto que el individuo cuando actúa dentro del contexto del mercado, ejerce sus poderes dentro de las reglas que el mercado impone, para maximizar su renta. Entonces, se supone que dentro del campo político, igualmente ejercerá sus poderes, también dentro de los límites que allí se establecen. Si no se da esta simetría, puede ser porque las reglas del mercado y de la política no actúan de igual forma (BUCHANAN y BRENNAN, 1985).

La concepción de *homo economicus* en el campo político, permite desarrollar hipótesis acerca de las decisiones colectivas que explica; así mismo, permite entender las instituciones políticas; además, el comportamiento individualista del *homo economicus*

como maximizador de utilidades, es lo que permite a los individuos tener mejor relaciones políticas (BUCHANAN y TULLOCK, 1962, citado por RAMÍREZ, 2007).

4.3.3 La economía como la ciencia del intercambio o catalaxia. *"Buchanan entiende que el intercambio es la esencia del problema económico"* (Casas, 1988, p. 35).

Buchanan dice: *"Los individuos eligen y, al hacerlo, uno de los "bienes" que valoran positivamente, tanto si actúan en el mercado como si lo hacen en política, es el interés económico identificable"* (BUCHANAN, 1986b, p. 266).

Dice que los mercados son instituciones de intercambio, la gente va al mercado a cambiar una cosa por otra; no va al mercado en busca de un fin supraindividual. Al mirar la política como un mercado, donde se va a cambiar una cosa por otra, se va en busca de la satisfacción de intereses personales, la política se convierte entonces, en un mecanismo para alcanzar los objetivos personales. Entonces, la diferencia entre el mercado y la política, no radica en el tipo de intereses o valores que los individuos buscan alcanzar, sino en las condiciones bajo las cuales los individuos las buscan.

Según BUCHANAN, la política es una estructura compleja, donde los individuos buscan satisfacer sus propios intereses a través de una acción colectiva, intereses que no se pueden alcanzar por medio de los simples cambios en el mercado. Para ello, debe existir un modelo constitucional de intercambio, el cual deberá ser favorable a sus intereses, para que los individuos acepten la coacción, la política (BUCHANAN, 1986b).

De acuerdo con Buchanan, las diferencias que se presentan entre los actores del mercado, son el soporte del intercambio económico; pero es más complejo explicar

las relaciones que surgen en la política que en el mercado, por dos razones: De una parte, porque al intercambio político, debe preceder un contrato conceptual, desde el orden constitucional, mientras que el intercambio económico, debe estar amparado en un orden legal que asegure los derechos de propiedad, asegure el cumplimiento de los acuerdos y se pongan límites al ejercicio de los poderes gubernamentales. De otra parte, el intercambio político involucra a todos los miembros de la comunidad en cuestión, mientras que en el intercambio económico, sólo involucra a las dos partes contratantes.

De aquí surgen dos ámbitos de la Teoría de la Elección Pública, una alude a la teoría económica de las constituciones, y la teoría de las instituciones políticas (BUCHANAN, "Política sin romanticismos").

Desde la óptica constitucional, dice que *"un juego se describe por sus reglas, y la única forma de producir un juego mejor es cambiar esas reglas"*. *La respuesta no es la selección de agentes moralmente superiores quienes emplearán en sus facultades de cierta manera en el "interés del público"* (BUCHANAN, 1983, p. 3).

#### 4.4 Niveles de la decisión colectiva: política institucional y política constitucional (economía constitucional)

Como ya se expresó, al explicar los elementos que estructuran la Teoría de la Elección Pública, la elección política colectiva es el resultado de las elecciones individuales, las cuales se llevan a cabo en dos niveles<sup>16</sup>: 1º El nivel de decisión institucional, involucra el análisis económico de los procesos políticos y gubernamentales (MERCUIRO y MEDEMA, 2006); y 2º La política constitucional, relativa a las decisiones tomadas respecto al con-

junto de las reglas del marco (Constitución) dentro del cual se permite que funcione la política institucional.

Es a nivel constitucional que los individuos establecen los términos de intercambio con el Estado o a la autoridad política. En el entorno de las elecciones colectiva las personas quieren poner límites a los agentes que actúan en nombre de un grupo político, no por miedo a un comportamiento irracional por su parte, sino, por temor frente a la posibilidad de que sus propias preferencias sean rechazadas, de que sus propios intereses se vean perjudicados (BUCHANAN 2003). Esos límites se imponen a través de las reglas constitucionales.

#### 4.5 Estado

BUCHANAN contrapone dos concepciones del Estado: Una donde lo toma como un solo ente que decide sus actuaciones y actúa para la sociedad en su conjunto, buscando el bien común. Y otra, donde el Estado se idea como la suma de todos sus miembros individualmente considerados y que actúa en su capacidad colectiva.

Buchanan se inclina por la segunda, donde "... el Estado sólo representa la voluntad colectiva de los individuos y no se puede suponer que maximice nada" (CASAS, 1988, p. 23). Esta es la concepción que corresponde a las sociedades democráticas. Para él, es necesario establecer una conexión entre la teoría del Estado y las normas impositivas (CASAS, 1988, al comentar la obra de BUCHANAN).

Para él, los déspotas benevolentes no existen y la política gubernamental surge de una estructura institucional muy compleja, donde actúan hombres y mujeres normales, muy diferentes de todos los demás (CASAS,

1988). "Solamente los individuos eligen y actúan no las colectividades" (RAMÍREZ, 2007, p. 6).

Como dentro de la Teoría de la Elección Pública el Estado no existe como entidad independiente de los individuos, de la colectividad, no puede buscar fines propios. En consecuencia, no cabe hablar de "bienestar social" en forma independiente, pues así no puede existir (BUCHANAN y BRENNAN, 1985).

A propósito del "bienestar social", es importante tener presente que como consecuencia de la concepción de Estado para la teoría que se estudia, no es posible mirar el "bienestar social" como algo supraindividual, como algo independiente, como algo con vida propia; pues el análisis se basa en el individualismo metodológico, donde las unidades de estudio son los individuos en sí mismos considerados; por lo tanto, son éstos los que en últimas resultan tomando las decisiones colectivas, guiados por sus intereses personales y en consecuencia, la definición de lo que puede constituir el "bienestar general", surge como algo subjetivo, es lo que creen los individuos o individuo que toma la decisión colectiva, puede constituir el "bienestar general".

#### 4.6 Democracia representativa

BUCHANAN expresó que cuando se pasa de la democracia directa a la representativa, se debe pensar que se corre el riesgo que los intereses del elegido para actuar en nombre del grupo no coincidan con los intereses de los miembros del grupo. Para él, los políticos y los burócratas son vistos como personas corrientes, y en cuanto a la política, se ve como una serie de arreglos, como un juego donde interactúan muchos

jugadores con intereses diferentes y en donde los resultados pueden no ser lo más eficiente (BUCHANAN, 1986c). Por lo tanto, desde la Teoría de la Elección Pública, es crucial preguntarse cómo se comportan los diferentes agentes políticos en la toma de decisiones colectivas, cómo se concilian sus intereses personales con los de las personas que representan, como votantes o como gobernantes.

Para BUCHANAN, el paradigma contractual del intercambio resulta acorde con la democracia (BUCHANAN, 1976).

En cuanto a la burocracia, expresa que la implementación de las políticas, el proceso real de gobernar, está en manos de quienes detentan puestos en la burocracia. El gobierno en la actualidad es complejo, donde entran en juego diversos actores, por lo tanto, en el campo político, a un solo actor le queda imposible tomar una sola decisión, por pequeña que sea (Buchanan, "Política sin romanticismos").

Expresa BUCHANAN en "Democracia en Déficit" (BUCHANAN y WAGNER, 1977), que en la escena política donde la democracia es una realidad, las decisiones de la política la toman políticos profesionales que responden a las demandas tanto de la ciudadanía en general, como de la propia burocracia. En el campo político, para que el agente le pueda cumplir al comprador de sus servicios, debe lograr la cooperación de una mayoría de políticos.

#### 4.7 Justicia-legitimidad-reglas-unanimidad-eficiencia

4.7.1 Justicia. Como la Teoría de la Elección Pública parte de una visión contractualista de la política, para hablar de justicia, primero se debe hablar de las reglas. Es decir, "...

las reglas son la base de la justicia" (BUCHANAN y BRENNAN, 1985, p. 137). Se entiende entonces, por justicia, "aquella conducta que no viola las reglas convenidas mutuamente" (BUCHANAN y BRENNAN, 1985, p. 130).

Explican BUCHANAN y BRENNAN (1985), que el concepto de justicia acabado de enunciar, descansa sobre dos supuestos: Los pactos encierran el deber moral de conducirse de acuerdo con ellos; y la aplicación de justicia, se debe dar dentro un contexto institucional, que es el que le da sentido. Se debe tener en cuenta que las interacciones de las personas en sociedad, se dan dentro de una estructura de reglas (BUCHANAN y BRENNAN).

4.7.2 Legitimidad. Una regla es legítima y su violación constituye una conducta injusta, cuando dicha regla fue acordada en forma voluntaria entre los participantes que van a ser gobernados por tal regla (BUCHANAN y BRENNAN, 1985). Las reglas acordadas a nivel individual, así sean acordadas voluntariamente, para que sean justas, deben ser acordes con las reglas del ámbito constitucional.

4.7.3 Las reglas en el ámbito político. Teniendo en cuenta que el intercambio político, se da dentro de un marco institucional, constituido en parte, por el conjunto de reglas que limitan el comportamiento de sus actores; cobra importancia como elemento de análisis, preguntarse si ese conjunto de reglas permite a los actores del ámbito político, promover los intereses de los demás o por lo menos, permite no causarles daños.

Así mismo, permite decir que dentro de las reglas pertenecientes al ámbito político, se tienen: la regla de la mayoría, elecciones periódicas, restricciones a los poderes del



gobierno, división política, finanzas públicas, etc (BUCHANAN y BRENNAN, 1985).

4.7.4 La regla de la mayoría y la unanimidad. Explica BUCHANAN, al referirse a su obra "El cálculo del consenso", que antes no se había analizado la relación entre la regla de la mayoría, y la selección de las alternativas dentro de las cuales se elige. De allí, se concluye que la mayoría sin restricción alguna, estimulará la formación de coaliciones que impondrán acciones colectivas diseñadas para beneficiar sus propios miembros, a expensas de las minorías (BUCHANAN, 2002).

Es así como, se propone la unanimidad como mecanismo para hacer más eficientes la toma de decisiones colectivas. Quienes abogan por el uso de la regla de unanimidad tiende a pensar que el Estado que así actúa, es neutral, no coercitivo y legítimo (MERCURO y MEDEMA, 2006).

Sin embargo, es poco probable la adopción de la regla de la unanimidad en la toma de decisiones colectivas, por varias razones: primero, por los altos costos de transacción que implicaría poner a todos los actores de acuerdo; segundo, incentivaría la votación estratégica; y tercero, podría perpetuar el *statu quo*, pues se le daría el poder de veto a un solo votante (MERCURO Y MEDEMA, 2006).

Por eso, se propone un cambio desde el ámbito constitucional, como se expresará más adelante.

4.7.5 Eficiencia. Tal como lo planteó BUCHANAN (2003), KNUT WICKSELL se interesó en 1896, en la injusticia y en la ineficiencia de la ilimitada regla de la mayoría en las asambleas parlamentarias. Y para garantizar una mayor eficiencia y una mayor justicia en las relaciones básicas del individuo con las au-

toridades gubernamentales, propuso que la regla de votación debería modificarse hacia la unanimidad, esto podría garantizar que todas las personas obtendrían ganancias netas y, además, que los proyectos así aprobados rindieran, en su conjunto, beneficios superiores a los costes.

Lo anterior, lleva a decir nuevamente, que la Teoría de la Elección Pública pregona la adopción de reformas a las reglas en aras de mejorar el proceso de adopción de decisiones colectivas, en aproximación hacia el requisito de la unanimidad. Pero como en el ámbito de toma de decisiones ordinarias, los costos de transacción que implicaría poner de acuerdo a todos los actores, la idea de un intercambio colectivo cooperativo logrado a través de la regla de la unanimidad sigue estando alejado (BUCHANAN, 1986b). Otro inconveniente que se desprende de la regla de la unanimidad en la toma de decisiones colectivas, se refiere al hecho de incentivar el comportamiento estratégico de los participantes (MERCURO y MEDEMA, 2006).

Como el acuerdo parece más probable sobre las reglas generales para la elección colectiva, que sobre las elecciones posteriores que sean hechas dentro de los límites de ciertas reglas acordadas (BUCHANAN y TULLOCK, 1962), se justifica acudir al ámbito constitucional, donde los individuos afrontarán la elección de reglas en un plano de igualdad.

En la medida que las reglas que limitan la actividad política, surjan del contrato constitucional, se forja un vínculo legitimador entre el individuo y el Estado, argumento expuesto por BUCHANAN, dentro de su propuesta Constitucionalista-Contractualista (BUCHANAN y TULLOCK, 1962).

La elección de las reglas se hace dentro de lo que llamaron (BUCHANAN y TULLOCK),

bajo un "velo de incertidumbre"<sup>17</sup>, explican que a nivel constitucional no hay un óptimo definido, lo cual puede posibilitar un acuerdo sobre las reglas, pues si una persona no conoce cómo lo afectará las reglas específicas, esto lo llevará a escoger reglas más generalizadas que particulares.

HOMERO CUEVAS se refiere a esta situación, como "incertidumbre equitativa"; y explica que los individuos se podrían poner de acuerdo sobre reglas que puedan ser contrarias a sus intereses, porque en el presente no pueden estar seguros de cuáles serán los resultados, si favorables o no a sus intereses (CUEVAS, 1998). Es por eso que afirma que el programa contractual o de intercambio debe desplazarse, casi por necesidad, a la fase de la elección de reglas. El contractualista se convierte en constitucionalista (BUCHANAN, 1986a).

## 5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

### 5.1 Precisión en torno al concepto de "participación ciudadana efectiva en la discusión de los planes de desarrollo"

En este punto de la exposición se pretende precisar qué se entiende, dentro del contexto del presente escrito, por "efectividad de la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo", como presupuesto para el análisis posterior; donde, desde la teoría de la elección pública, se examinará si los procedimientos de participación ciudadana establecidos en la Ley 152 hacen efectiva la participación ciudadana, en la discusión de los planes de desarrollo.

Como referente para hallar el camino que nos llevará a precisar qué se entiende por una efectiva participación ciudadana en

la discusión de los planes de desarrollo, se precisará la finalidad de ambas figuras: la de la participación ciudadana y la de la planeación económica y social. Veamos:

De acuerdo con lo expuesto en los numerales anteriores, se tiene pues que se participa para buscar soluciones comunes, para corregir los defectos de la democracia representativa y asegurarse que esas decisiones realmente obedezcan a lo que realmente demandan los diferentes grupos que conforman la nación; para mejorar el funcionamiento de las unidades de gobierno; para influir en la vida en comunidad, construir la sociedad en que nos desenvolvemos. Para mejorar las condiciones y calidad de vida y de lo público.

De otra parte, a través de la planeación económica y social, se busca ordenar la política del Estado en aras de alcanzar la concreción de la noción del Estado social de derecho; optimizar el uso de los recursos para satisfacer las necesidades; "promover la prosperidad general" (Art. 2° C.P.), "el bienestar general" y "el mejoramiento de la calidad de vida de la población" (Art. 366 C.P.).

Pero, ¿cuándo será efectiva dicha participación? Ante todo, se debe aclarar que la expresión "efectiva" significa de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española: "Real y verdadero, en oposición a quimérico, dudoso o nominal; eficaz;..."; y por su parte, eficaz es "Que tiene eficacia" y eficacia significa "Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera" (Real Academia Española).

Además, se debe tener en cuenta que la participación ciudadana, de una parte constituye un derecho y un deber para los ciudadanos, y de otra un deber para el Estado, pues las autoridades deben propiciar y asegurar la participación; y en algunos casos, requiere de desarrollo legal. Además, exige

propagación y profundización mediante los procesos educativos y formativos (TAFUR, 1993).

Se podría decir en primera instancia, que la participación ciudadana es efectiva, cuando se da realmente y se logra el efecto que se espera, o sea, influir en las decisiones de interés público.

Una manera para determinar la efectividad de la participación ciudadana, podría ser a través de la concreción de los principios que la orientan; según CARLOS ANTONIO CORONEL (2005), son de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución: Pluralismo, dignidad humana, solidaridad, respeto por el otro, trabajo, justicia.

En este punto, es importante traer a colación lo expuesto por JOSEPH ZIMMERMAN en su libro "Democracia participativa. El resurgimiento del populismo", donde hace una descripción sobre algunos mecanismos de participación ciudadana en Nueva Inglaterra y en la ciudad de Nueva York. Parte de la premisa que la democracia debe tener como soporte una participación activa e informada de los ciudadanos dentro del sistema de gobierno. Considera que una activa y amplia participación es esencial para mejorar el funcionamiento del gobierno, así mismo, porque los órganos intermedios no siempre interpretan adecuadamente el sentir de los ciudadanos (ZIMMERMAN, 1992).

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana está consagrada constitucionalmente como elemento esencial del concepto de Estado social de derecho, se propone como vía para determinar cuándo es efectiva la participación, aclarar el fin que se persigue con ella.

Para ello, su finalidad surge de las entrañas mismas del concepto de Estado social de derecho, es decir, la participación ciudadana

será efectiva cuando permita concretar los fines del Estado, cuando influya en la toma de decisiones de interés público, cuando incida en la calidad de lo público, para mejorar la calidad de vida.

De acuerdo con lo expresado por ZIMMERMAN (1992), se podría decir que una participación efectiva, es aquella que se da en forma activa, informada, permanente (desde la fase de su planificación hasta su ejecución del programa o proyecto) y en donde todos tengan igualdad de oportunidades de participar, y su fin es el mejor funcionamiento del gobierno y se da porque quienes lo representan no lo hacen adecuadamente. Igualmente afirma que el establecimiento de políticas públicas debería ser el resultado de la integración de los puntos de vista de ciudadanos, representantes electos y los burócratas, correspondiéndole a los dos últimos mayor responsabilidad en la promoción de la participación informada de los primeros.

Sobre el particular, también resulta importante traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional, en sentencia C-191/96, donde se señala que la planeación debe adelantarse de la base hacia arriba, que "El Plan, entonces, no es el resultado exclusivo de trabajos técnicos y económicos elaborados en el interior del Gobierno, ni tampoco el de las deliberaciones que tienen lugar en las cámaras, sino que incorpora, por mandato constitucional, el concepto y análisis de un foro deliberante y libre que representa a los asociados, cuyo interés en el proceso de planeación es incontrovertible en cuanto lo afecta de modo directo" (Sentencia C-015/96).

Por su parte, WILLIAM LEGUIZAMÓN A. explica que en las economías donde se garantiza la libertad económica pero sometida a la intervención del Estado, la planeación es indicativa, o sea, está encaminada a la direc-

ción y orientación de la economía en general, donde el gobierno realiza actividades en forma directiva sobre el sector público y en forma indirecta sobre el privado, buscando la integración de todos los agentes y grupos en los temas económicos del país, teniendo como base el libre mercado (LEGUIZAMÓN, 2002a).

Lo anterior, permite ver con claridad, una intersección entre la planeación indicativa y la participación ciudadana, hasta el punto de poder afirmar que es de la esencia de la planeación la participación ciudadana. Una razón más para concluir que la planeación es una forma de hacer efectivo los fines del Estado social, y que no hay divergencia alguna.

Otro punto de intersección proviene de la naturaleza de los bienes a los que se refiere su accionar, y es precisamente el de públicos, de interés general. Lo cual justifica la intervención del Estado, pues como falla del mercado que puede ser, persigue que realmente llegue a todos.

De otra parte, explican LUIS E. VALLEJO y HÉCTOR JAVIER FUENTES LÓPEZ, en su texto "De la Planeación normativa a la participativa en Colombia: el caso del manejo de los recursos ambientales", al analizar la planeación en la práctica, que para que la planeación participativa sea real y efectiva, se requiere la existencia de tres condiciones básicas: "*información, formación y organización*" (VALLEJO y FUENTES, 2007).

Por su parte, CLEMENTE FORERO P. en compañía de otros autores, al presentar una propuesta sobre la participación ciudadana y la eficiencia, dice que la población debe contar con la posibilidad de decidir sobre qué tipo de bienes, calidad y forma se van a proveer, donde los ciudadanos se deben

involucrar en decisiones del gasto e ingreso público. Para ello, propone una estrategia a desarrollarse en tres fases: garantizar la eliminación de las asimetrías de la información; los ciudadanos deben contar con la posibilidad de generar procesos de discusión y llegar a consensos sobre los programas a ejecutar por parte del Estado; y se deben establecer mecanismos de control sobre los representantes elegidos en los procesos electorales de democracia representativa, para verificar el cumplimiento de los acuerdos establecidos (FORERO, CLEMENTE, JIMÉNEZ, ORTIZ y PULIDO, 1997).

Como ya se dijo, la Asamblea Nacional Constituyente, entendió que la planeación eficaz y eficiente está ligada a la consecución de sus objetivos en un tiempo razonable y a un costo racional y posible, lo cual debe estar unido a una planeación acertada, es decir, donde se atienda las necesidades básicas de las comunidades, para lo cual deben participar, de forma concertada entre el Estado y el sector privado (Informe de Ponencia presentado por el Constituyente EDUARDO ESPINOSA FACIOLINCE. Asamblea Nacional Constituyente, 1991, pág. 2).

Se concluye entonces, que dentro del contexto del presente escrito, se entiende por una "efectiva participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo", aquella que se hace en forma activa, informada, permanente y en donde todos tengan igualdad de oportunidades de participar, así mismo, debe ser acertada y concertada entre el Estado y la ciudadanía. De modo tal, que a través de la planeación, se logren concretar los fines del Estado, con miras a obtener no sólo el crecimiento económico, sino mejorar la calidad de vida de sus habitantes presentes y futuros.

## 5.2 La planeación como producto de un proceso político

Como ya se ha expresado, la planeación emerge como un mecanismo a través del cual se orienta la política pública, como un medio para concretar los fines del Estado, esto es, el desarrollo económico y social.

Entendido entonces, que una forma de concretar la política pública es a través de la elaboración de los planes de desarrollo por el mandatario de turno; y que a través de esta política pública se busca manejar los recursos del Estado y de atacar las necesidades básicas de su población, se puede llegar a entender la trascendencia de la participación ciudadana en la planeación, no sólo porque es un mecanismo que unido a la planeación, puede hacer del Estado social una realidad, que le puede permitir el conocimiento acertado del entorno, sino que permitirá que el accionar del Estado sea efectivo.

La planeación económica y social en Colombia, como está concebida desde la Constitución Política, se desarrolla dentro de un proceso político complejo, pues se despliega en diferentes etapas, donde participan también muchos y diversos actores, donde no es muy clara la participación y presencia de los principales afectados o beneficiados, según sea el caso, de la política pública: los ciudadanos.

El proceso de planeación encierra varias etapas a saber: la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo<sup>18</sup>. En este punto se debe precisar que dentro de la primera etapa del proceso de planeación, es decir, la elaboración del plan de desarrollo, se ubica la discusión del mismo; momento dentro del cual se debe hacer efectiva la participación ciudadana, según el artículo 342

de la Constitución Política; sin embargo, se debe expresar que la Corte Constitucional ha entendido que el principio de participación democrática permea todo el proceso de planeación<sup>19</sup>.

De otra parte, dentro del proceso de planeación, se establece la participación de varios actores: Las instancias de planeación (Nacionales: El Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación<sup>20</sup>. Y en las entidades territoriales: Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, respectivamente; los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas, y aquellas dependencias equivalentes dentro de la estructura administrativa de las entidades territoriales que llegaren a surgir en aplicación de las normas constitucionales que autorizan su creación)<sup>21</sup>. Igualmente, las autoridades de planeación<sup>22</sup>, las entidades territoriales, el Consejo Superior de la Judicatura, el gobierno nacional, departamental o municipal, según corresponda; y la ciudadanía en general<sup>23</sup>.

Actores que se pueden clasificar, en principio, en tres grandes grupos<sup>24</sup>:

- Los votantes: los ciudadanos que eligen a sus gobernantes (Presidente de la República, gobernadores, alcaldes), a los congresistas, diputados y concejales; y quienes son a la vez contribuyentes y beneficiarios del servicio público.
- Los políticos: Congresistas, diputados, concejales, quienes aprueban el plan y el presupuesto. Gobernantes, quienes elaboran el plan y deciden en últimas, sobre su contenido; y designan algunas autoridades e instancias de planeación.

Líderes o miembros de los partidos políticos. Todos dependen de agradar a sus electores, y donde se da un forcejeo también con los partidos políticos a los que pertenecen.

- Y los burócratas: Son los empleados del gobierno y quienes tienden a controlar en forma directa o indirecta, los detalles del funcionamiento gubernamental. Actúan como intermediarios de los extremos de la relación en cabeza de los otros dos actores.
- Sin embargo, frente al proceso de planeación, se hace necesario agregar las organizaciones que agrupan a los diferentes sectores de la sociedad (quienes presentan a consideración las ternas) y sus "representantes", nombrados por los gobernantes para integrar los consejos de planeación, de ternas elaboradas por las organizaciones respectivas.

Y en medio de todo, se está hablando que en los planes de desarrollo se señalan entre otros aspectos, las metas y prioridades de la acción estatal, es decir, se asignan los recursos públicos al cumplimiento de fines igualmente públicos, donde por públicos se entiende, bienes y servicios con los que se busca el bienestar general, en lo económico, social y ambiental.

### 5.3 Procedimientos de participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo

El artículo 342 de la Constitución Política establece, entre otros aspectos, que corresponde a la ley orgánica determinar los procedimientos a través de los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo. Esta

ley es la Ley 152 de 1994, conocida como la Ley Orgánica de Planeación.

En este punto, la pregunta que surge es ¿Cuál ha sido la forma como ésta ley ha cumplido el precepto constitucional? Será que la planeación participativa tal como está concebida por la Constitución y la Ley, si propende por su efectividad, es decir, realmente la ciudadanía podrá discutir y decidir sobre el contenido de los planes de desarrollo; será que estos planes si son concertados entre el gobierno y los ciudadanos; será que realmente, se están considerando las necesidades reales de la población que se pretende beneficiar con estos planes de desarrollo.

Después de analizar la participación ciudadana y la planificación económica y social a la luz de la Constitución Política y de la ley, se concluyó que la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo se concreta o materializa en:

- La creación del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación.
- Servir de foro de discusión del plan de desarrollo, como una función de los consejos de planeación.
- Autoridades de planeación, jugando un papel fundamental dentro del desarrollo del precepto constitucional aludido.

A continuación, se examinará cada uno, a la luz de la Teoría de la Elección Pública, con el fin de determinar si hacen efectiva o no, la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

5.3.1 Consejo Nacional de Planeación y Consejos Territoriales de Planeación. Atendiendo al individualismo metodológico, propio de la Teoría de la Elección Pública,



para desentrañar quién es el tomador de decisiones, primero se determinará cómo se integran los consejos:

El artículo 340 de la Constitución Política y la Ley 152 de 1994 establecen que tanto el Consejo Nacional de Planeación, como los consejos territoriales:

- Estarán integrados por "representantes" de las entidades territoriales y de los "sectores" económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.
- Que designa el Presidente o Gobernador o Alcalde, según el caso. Atendiendo al criterio de estar vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región (Art. 340 Constitución Política y art. 10 y 34 de la Ley 542 de 1994).
- De listas (ternas según art. 9 y 34 de la Ley 152 de 1994) enviadas por las autoridades y organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los diferentes sectores ya aludidos.

Entonces: ¿Quiénes integran estos consejos de planeación?, pues los "representantes" de los diferentes sectores, quienes son individuos en sí mismo considerados, personas de carne y hueso, cargados con un alto componente subjetivo. Lo cual nos lleva a preguntarnos: ¿Cómo se comportan?, ¿De acuerdo con los intereses de que quien los designó o del sector que representan o de los burócratas o de la ciudadanía en general o según sus propios intereses?

Desde la Teoría de la Elección Pública, los tomadores de decisiones públicas se comportan en forma egoísta, maximizadora y racional, a través del intercambio. Donde la idea de "bienestar general" no es posible.

Es decir, que los miembros de los consejos de planeación se comportan de acuerdo con sus propias preferencias, buscando maximizar su propio interés. Y en donde su propia subjetividad es la medida o referencia para establecer qué decisiones están de acuerdo con el bienestar general. Máxime si se tiene en cuenta que, de acuerdo con lo expuesto anteriormente, la figura de los consejos de planeación son más una manifestación de la democracia representativa que directa, y el problema que encierra la democracia representativa es que los intereses de los representantes no siempre coinciden con los intereses de sus representados, según lo advierte BUCHANAN.

En este punto, se trae a colación lo que significa elaborar una política pública. Para PIERRE MULLER: es "*construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*" (MULLER, 2006, p. 97); dice que sobre esta imagen percibida por los actores es que se organiza el sistema. Y que esa referencia, esa imagen, esa representación es la que tiene cada sector<sup>25</sup> de la sociedad. Pero en este aspecto, la Teoría de la Elección Pública va más allá, ya que cada sector de la sociedad representado en los consejos de planeación, está integrado por individuos, quienes en últimas transmitirán lo que significa para ellos ese interés general.

A lo anterior se debe unir, que desde la Teoría de la Elección Pública, la política se asimila a la economía, como la ciencia del intercambio. O sea, que si al mercado económico se va a satisfacer sus propios intereses a través del intercambio, al mercado político se va en busca de la satisfacción de sus propios intereses a través de una acción colectiva y donde el intercambio es la vía para lograrlo; aún en el evento que se busque conciliar los diferentes intereses (los pro-

prios, los del sector que representan, los del político que lo designó o los del burócrata que ayudó), la vía será la del intercambio, para lo cual también debe lograr la cooperación de otros actores de este mercado.

En conclusión, teniendo en cuenta el concepto de efectividad ya enunciado, este primer mecanismo establecido desde la Constitución y la Ley 152 de 1994, para hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, no resulta efectivo; es más, la participación ciudadana brilla por su ausencia, pues estos consejos están integrados por individuos que son "representantes" de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales; por lo tanto, dichos representantes no lo son del ciudadano, quien no participa ni en la conformación de las ternas, ni el designación; esta posibilidad está en cabeza de las diferentes entidades que agremien a los sectores de la sociedad y en cabeza del Presidente de la República, gobernadores y alcaldes, en cada caso. Y en donde los actores que han intervenido hasta el momento, son los políticos, los burócratas y las organizaciones, que actúan buscando maximizar su propio interés.

Esta forma establecida para integrar los consejos de planeación puede generar falta de representatividad (en cuanto a los criterios que tengan en cuenta las diferentes instancias para proponer las ternas) y así, también se ve afectada la independencia que deberían tener sus miembros, quienes deberían ser guiados por el cumplimiento de los fines del Estado social, pero que en realidad, los moverán los intereses del sector que representan, y se terminará por aprobar un plan de desarrollo donde se hará una reasignación de recursos de los más débiles y

necesitados (que son los sujetos del Estado social) a los más favorecidos.

Igualmente, ataca la legitimidad, pues los ciudadanos (ni los que integran los sectores, ni mucho menos los ciudadanos en general) participan; dónde queda entonces esa participación activa y permanente, que asegure su efectividad. Los ciudadanos, a lo sumo, han intervenido a través del acto de votar en las elecciones para Presidente, gobernadores y alcaldes. Se constituye entonces esta figura (los consejos) más es una manifestación de la democracia representativa, que de democracia directa.

5.3.2 Foro de discusión, como una función de los consejos de planeación. De acuerdo con el artículo 340 de la Constitución y la Ley 152 de 1994 (n.º. 2º art. 12 y art. 35), el Consejo Nacional de Planeación tienen dentro de sus funciones organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto de plan de desarrollo, mediante la organización de reuniones con los consejos territoriales de planeación y en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Lo anterior quiere decir que las reuniones se harán con los consejos territoriales, los cuales están integrados por "representantes de los sectores", donde los sectores, igualmente, están conformados por personas individualmente consideradas, que actuarán buscando su propio interés. Estos foros son el terreno abonado para la realización de coaliciones y llevará a que la minoría y más débil ceda ante los intereses de la mayoría y más fuerte, lo cual genera altos costos de transacción y excluyen la participación directa y efectiva del ciudadano del común, que ni siquiera se encuentre agremiado. Y en el evento que tuviera la oportunidad de

participar, esta no se daría en condiciones de igualdad frente a experimentados y poderosos políticos, burócratas y representantes de los diferentes sectores de la sociedad, donde quizá su participación no sería informada de forma tal que le permitiera incidir en la toma de decisiones.

De otra parte, se trata de "discusión", no de decisión, lo cual unido al carácter consultivo que tienen los consejos de planeación, nos lleva concluir que no es de la esencia de estos consejos, incidir en la toma de decisiones. Además, para que la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo sea efectiva, debe ser "concertada", no basta con que sea consultada. Aquí se tiene solamente al sector público incidiendo.

Tal como están las cosas, para el ciudadano no se justifica invertir ni tiempo, ni dinero en dicha participación; por ello, según expresa HUGO PALACIOS MEJÍA, para el ciudadano puede resultar más racional y eficiente permanecer ignorante en asuntos públicos (PALACIOS, 1999).

Se tiene pues, otro de los mecanismos de participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo que no incide en su efectividad. La idea de una planeación concertada y acertada, se va diluyendo, a lo cual debe sumarse, que por mandato constitucional, los planes territoriales deben guardar armonía con el nacional<sup>26</sup>, lo cual no contribuye mucho a hacer realidad una planeación de abajo hacia arriba, que permita conocer la realidad de primera mano.

5.3.3 Autoridades de Planeación. El art. 342 de la Constitución Política dejó en manos del legislador determinar los procedimientos que hagan efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes

de desarrollo, quien a la vez, a través de la Ley 152 de 1994, traslado a las autoridades (ejecutivo) velar por su efectividad. Se expresa lo anterior, ya que la Ley 152 de 1994 se limita a establecer la obligación para las autoridades de planeación, de velar porque los procedimientos de participación ciudadana establecidos en esta ley, se hagan efectivos (Art. 3, literal g). Éste es pues, el procedimiento establecido para hacerla efectiva<sup>27</sup>.

Y quiénes son las autoridades de planeación. A nivel nacional, el Presidente de la República, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio Hacienda y Crédito Público y demás ministerios y departamento administrativos, dentro de la órbita de sus funciones (Art. 8 Ley 152 de 1994). Y a nivel territorial, el alcalde o gobernador, consejo de gobierno municipal o departamental o distrital, la secretaría o departamento administrativo u oficina encargada de la planeación, demás secretarías de acuerdo con su ámbito funcional (Art. 33).

De acuerdo con lo anterior, los actores encargados de velar por la efectividad de la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, son los políticos y burócratas, quienes se comportan de acuerdo con sus propios intereses y quienes tienen que responder además, a las demandas de sus partidos políticos y de los líderes que los ayudaron a llegar al poder.

Es importante recordar, como desde la Teoría de la Elección Pública se advierte que el papel que juegan las reglas dentro del cual se dan los intercambios propios del mercado, es limitar el comportamiento de sus actores. Y esto nos lleva a preguntarnos, si esta regla que traslada a las autoridades velar porque los procedimientos de participación

ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, sean efectivos, si se establece límites; es decir, ¿será que esta regla si permite que las autoridades de planeación, garanticen que la participación de los ciudadanos en el proceso de planeación, sea activa, informada, permanente, en condiciones de igualdad, acertada y concertada? La respuesta seguramente es no; pues como está planteada, se trata de una regla que apunta más al nivel de decisión institucional, donde no se están estableciendo límites a su comportamiento, prueba de ello es que el artículo 340 de la Constitución delegó la tarea de garantizar la planeación participativa en el legislador, quien a la vez lo hizo a favor de las autoridades (ejecutivo).

Además, con unas reglas del juego claras, que impongan límites desde del ámbito constitucional, se puede esperar que estas sean más ampliamente conocidas, y por lo tanto, respetadas, pues hay que recordar, que desde la Teoría de la Elección Pública, se señala que las reglas dan información, y esto puede permitir evitar las asimetrías de información, contribuyendo así a una participación informada por parte de todos los actores del proceso de planeación, quienes con unas reglas constitucionales claras, podrán más eficazmente exigir su cumplimiento.

Además, como ya se había señalado, desde esta Teoría, es a través de las reglas que se pueden incidir en el comportamiento de los actores políticos, más concretamente de los individuos; y a un nivel constitucional, donde al negociarse las reglas que enmarcarán estos intercambios, se opta por reglas más generalizadas que particulares, ante el velo de incertidumbre que cubre este nivel de

decisiones, al no conocer una persona cómo lo afectará las reglas específicas.

Tal como está concebido este tercer mecanismo, es una forma de centralización en la toma de decisiones públicas, donde se privilegia a los políticos y burócratas, quienes no están interesados en hacer efectiva la participación ciudadana, por los altos costos de transacción que ello generaría y donde se le daría poder al ciudadano. Se tiene entonces, que los políticos y burócratas: integran los consejos de planeación, elaboran el proyecto de plan de desarrollo, elaboran las enmiendas que consideren pertinentes antes y durante el trámite del proyecto ante el Congreso, Asamblea o Concejo y están al frente de la etapa de evaluación. Nuevamente, se tiene al sector público incidiendo en todo el proceso.

La planeación como producto de un proceso político relega la participación ciudadana a una vía solamente: La del voto en la elección de los mandatarios de turno, de los políticos, llámese Presidente, Gobernador, Alcalde, Senador, Representante a la Cámara, Diputado o Concejal. Todos ellos, si bien deben representar un papel que se manifiesta en las funciones asignadas por la Constitución y la ley, son en el fondo individuos guiados por sus propios intereses, que se confunden con los intereses públicos; esto se da porque al momento que cada uno de ellos determinan qué constituye interés público, sólo tiene como unidad de medida, su propio sentir. El interés público es lo que cada uno de ellos cree es el interés público.

Otro mecanismo que no hace efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

## 6. CONCLUSIONES

La Teoría de la Elección Pública permite comprender sin sonrojarse, que la planeación es producto de un proceso político de intercambios, donde sus diferentes actores buscan maximizar su propio interés y donde el concepto de "bienestar público" no es posible, por su subjetividad.

Permite también en consecuencia, de la mano del individualismo metodológico, llegar hasta la unidad de medida en la toma de decisiones públicas, esto es, el individuo, y dejar de manifiesto que la participación ciudadana en la planeación, brilla por su ausencia. Y que el marco institucional dentro del cual se desarrolla este proceso político, no establece límites, pues habla de "representantes" al referirse a la conformación de la institución que se constituye en el máximo exponente de la participación ciudadana en la planeación, le establece un carácter consultivo a dichos consejos, subordina los planes de desarrollo territorial al nacional y deja en manos del legislador determinar los procedimientos que la hagan efectiva, quien a la vez delega en las autoridades de planeación velar por su garantía.

Es así como, con base en lo expuesto, se llegó a la conclusión que los procedimientos de participación ciudadana establecidos en la Ley 152 de 1994 en la discusión de los planes de desarrollo, no la hacen efectiva. Esto se debe al marco institucional dentro del cual se da el proceso político de la planeación, y que no es otro que la Constitución Política de Colombia. Por eso, si se quiere una participación ciudadana en la planeación que sea efectiva, debe darse un cambio en las reglas del juego dadas por la Constitución, que permita forjar el vínculo legitimador entre el ciudadano y el Estado,

en donde el ciudadano si sea el principal actor de la participación ciudadana y se le garantice una efectiva participación. Recordando que la planeación participativa busca que el sector público y privado lleguen a acuerdos acerca del contenido de los planes de desarrollo; pero aquí en definitiva se tiene sólo al sector público incidiendo en todo el proceso.

Y si como lo anterior no fuera poco, se cuenta con el hecho que la ciudadanía no ha tomado consciencia del significado y alcance de "la participación ciudadana", que no sólo se trata de un derecho, sino de un deber, donde todos nos debemos apersonar de nuestro propio destino y no esperar que sean otros los que decidan por nosotros. Mientras esto siga así, el resultado seguirá siendo el mismo, los que deciden son otros y lo harán con su propia mirada de lo que es lo público.

Desde la Teoría de la Elección Pública, se recomienda hacer un cambio de las reglas del juego, desde la misma Constitución. Pues, desde la concepción actual del Estado como social de derecho, donde se persigue el interés general, no concuerda con el hecho que los representantes o agentes no son ángeles capaces de despojarse de su investidura de seres humanos, sin importar en que escenario se desenvuelvan, en el mercado donde se toman decisiones individuales o en la política donde son colectivas.

Dentro de dichas reglas del juego nuevas, deberían contemplarse: Cambiar la manera como se integran el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales y su carácter consultivo; se debe establecer la participación directa de la población en la discusión de los planes de desarrollo, donde la planeación se hiciera de abajo hacia arriba, fortaleciéndose el ámbito local.

Con lo cual se evitarían las asimetrías de la información y sobre todo, el problema de principal agente, que va en detrimento de la democracia.

Para ello, se requiere de una ciudadanía consciente de su papel y de sus responsabilidades, para lo cual se hace necesario que esté más informada no sólo de su rol, sino del papel de los otros actores, políticos y burócratas. Se requiere la existencia de un mercado competitivo, que sus actores cuenten con libertad para acceder a él, en condiciones de igualdad, libre de asimetrías de la información, con poder decisorio. Si los oferentes de bienes y servicios no le dan lo que demanda la ciudadanía, pues se acude a otro oferente, utilizando el voto como incentivo para que los políticos actúen de acuerdo con las necesidades del principal, el elector.

Se requiere de espacios de discusión donde haya lugar para la ciudadanía en general, donde tenga incidencia en la designación de "sus representantes", con unas reglas del juego vinculantes y sobre las cuales los políticos no tengan la vía libre para variarlas a su propia conveniencia, y que si no las cumplen, el ciudadano pueda exigir<sup>28</sup>.

Con lo anterior, se daría legitimidad al proceso de planeación, donde estuvieran claras las reglas del juego, si partimos de la noción contractualista que invade la Teoría de la Elección Pública.

Institucionalizar reglas que acojan la idea de intercambio, con las que todos los actores del proceso de planeación se sientan vinculados, es el camino. No es negando el hecho que la política es un proceso de intercambio, que se hallará la ruta hacia una planeación como herramienta del Estado social de derecho, donde la participación ciudadana es su corazón.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, GASPAR. "Principios de Derecho Público Económico". Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, Gacetas Constitucionales, En: [www.elabedul.net](http://www.elabedul.net).
- BUCHANAN, JAMES M., "Capítulo v: La organización de la actividad humana y Capítulo VI: Una teoría económica generalizada de las constituciones", 1962. En: El cálculo del consenso. Tomado de internet: <http://www.elangelo.com.ar/CS.%20POLITICAS/A&R/Buchanan,%20El%20C%20E1culo%20del%20consenso.doc>
- y TULLOCK, GORDON, "The calculus of consent, Logical Foundations of constitutional democracy", 1974. Citado por: RAMÍREZ CARDONA, OSCAR, La escuela de la elección pública y los impuestos, Artículo ganador del XIX Concurso JOSÉ IGNACIO DE MÁRQUEZ sobre Derecho Económico, 2007.
- "La tributación como intercambio fiscal", publicado originariamente con el título "Taxation in Fiscal Exchange", *Journal of Public Economics*, 6, 1976. En: Economía y Política-escritos seleccionados. VALÉNCIA: Edición a cargo de JOSÉ CASAS PARDO y SEGUNDO BRU PARRA, Universitat de València, 1988.
- and WAGNER, RICHARD E., Democracy in deficit: The political Legacy of Lord Keynes (1977), The online library of Liberty Collection. Liberty Fund Inc. V8. (generated January 6, 2009) 129 <http://oll.libertyfund.org/title/1097>
- "La perspectiva de elección pública", 1983. Tomado de internet: <http://www.eumed.net/coursecon/textos/buchanan-elecc-publica.htm>
- y BRENNAN, GEOFFREY, "La razón de las normas", Título original The reason of ru-



- les-Constitutional Political Economy, Cambridge University Press, 1985. Traducción de JOSÉ ANTONIO AGUIRRE RODRÍGUEZ. Barcelona: Biblioteca de Economía, Folio, 1987.
- "Mejor que arar", publicado originalmente con el título Better than plowing en la revista Banca Nazionale del Lavoro. Quaterly Review No 159, diciembre de 1986a. Traducción Bru y Jorge Primo. En: Economía y Política-escritos seleccionados. València: Edición a cargo de JOSÉ CASAS PARDO y SEGUNDO BRU PARRA, Universitat de València, 1988.
- "La constitución de la política económica", Título original The Constitution of economic policy, Copyright de la Fundación Nobel, Conferencia pronunciada el 8 de diciembre de 1986b en la Stockholm School of Economics, con ocasión de conceder a JAMES M. BUCHANAN el Premio Nobel de Economía, En: Economía y Política-escritos seleccionados. València: Edición a cargo de JOSÉ CASAS PARDO y SEGUNDO BRU PARRA, Universitat de València, 1988.
- "Por qué se ha ido perdiendo control sobre los gobiernos", The New York Times, octubre 26 de 1986c, En: Instituto de Ciencia Política, IV Trimestre 1986. [http://www.icpcolombia.org/archivos/ciencia\\_politica/No%205/perdiendo\\_control\\_gobiernos.pdf](http://www.icpcolombia.org/archivos/ciencia_politica/No%205/perdiendo_control_gobiernos.pdf)
- "Política sin romanticismos" En: Edición 7 Ciencia Política II trimestre de 1987, Instituto de Ciencias Políticas HERNÁN ECHAVARRÍA OLÓZAGA. [http://www.icpcolombia.org/archivos/ciencia\\_politica/No%207/politica\\_romanticismos.pdf](http://www.icpcolombia.org/archivos/ciencia_politica/No%207/politica_romanticismos.pdf)
- "El cálculo del consenso-Cuarenta años después y contando", discurso alusivo a la celebración del 40 aniversario de la publicación del libro Calculus of Consent, expuesto en la Reunión Anual 2002 de la Public Choice Society; traducido por ALEJANDRO VALDIZON. En: Apuntes de Economía y Política-Análisis Económico de las decisiones públicas, vol. 1 n.º 7, mayo-junio 2002, Centro para el análisis de las decisiones públicas, Universidad Francisco Marroquín. Tomado de internet: <http://www.cadep.ufm.edu.gt/revapuntes/apuntes007.pdf>
- "Elección pública: Génesis y desarrollo de un programa de investigación", título original: "Public Choice: The Origins and Development of a Research Program", Fairfax, Virginia, Center for Study of Public Choice, George Mason University, 2003, pp. 1-13, Traducido por Mario Piñera. En: Revista Asturiana de Economía - RAE, n.º 33, 2005. <http://www.revistaasturianadeeconomia.org/raepdf/33/P201-222Buchanan.pdf>
- CASAS PARDO, JOSÉ, "Laudatio académica del profesor JAMES M. BUCHANAN", discursos pronunciados en el acto de investidura del profesor JAMES BUCHANAN como Doctor Honoris Causa por la Universitat de València, diciembre de 1987, En: Economía y Política-escritos seleccionados. València: Edición a cargo de JOSÉ CASAS PARDO y Segundo Bru Parra, Universitat de València, 1988.
- Congreso de Colombia, Ley 152 de 1994 (julio 15), por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- CORONEL HERNÁNDEZ, CARLOS ANTONIO. "La participación ciudadana en el Derecho Electoral Colombiano". Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, 2005.
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia T- 426*. Bogotá: M. P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.
- (1993). Sentencia C- 537. Bogotá: M. P. HERNANDO HERRERA VERGARA.
- (1994). Sentencia C-089 A. Bogotá: M. P. VLADIMIRO NARANJO MESA.
- (1994). Sentencia C-180. Bogotá: M. P. HERNANDO HERRERA VERGARA.

- (1996). Sentencia C- 015. Bogotá: M. P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.
- (1996). Sentencia C- 191. Bogotá: M. P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.
- (2003). Sentencia C-524. Bogotá: M. P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.
- CUEVAS, HOMERO, "Proceso Político y Bienestar Social". Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía, 1998.
- FORERO P., CLEMENTE, HIDALGO CAROLINA, JIMÉNEZ GUISELLA, ORTIZ MERCEDES y PULIDO SANDRA, "Descentralización y participación ciudadana". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Tercer Mundo Editores, 1997.
- GÓMEZ SIERRA, FRANCISCO, Constitución Política de Colombia. Bogotá: Editorial Leyer, 2006.
- JULIO ESTRADA, ALEXEI, "Economía y Ordenamiento Constitucional", En: Teorías Jurídicas y Económicas del Estado, Director HOMERO CUEVAS. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- LAHERA P., EUGENIO, "Capital institucional y desarrollo productivo", n.º 48, Revista Serie Gestión Pública, Naciones Unidas CEPAL, 2004.
- LEGUIZAMÓN ACOSTA, WILLIAM, "Derecho Económico-fundamentos —". Bogotá: Ediciones Jurídicas Ibañez, 2002a.
- "Derecho Constitucional Económico", 2ª ed., Bogotá: Editorial Doctrina y Ley, 2002b.
- LOPEZ JIMÉNEZ, LINA MARÍA, "Efectividad de Los procedimientos de participación ciudadana establecidos por la Ley 152 de 1994 en la discusión de los planes de desarrollo: Un análisis desde la Teoría de la Elección Pública", Bogotá: Tesis para optar al título de Magister en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia, 2009.
- MERCURO, NICHOLAS y MEDEMA, STEVEN G., "Public Choice Theory" En: Economics and the law-From Posner to Post Modernism and beyond, Second Edition, Princeton, New Jersey, 2006.
- MORCILLO, PEDRO PABLO, "La planeación en Colombia. Historia, Derecho y Gestión". Bogotá: Universidad Piloto de Colombia y Ediciones Jurídicas Ibañez, 2002.
- MULLER, PIERRE, "Las políticas públicas", traducido por JEAN-FRANÇOIS JOLLY y CARLOS SALAZAR VARGAS, n.º 3, Estudios de Casos en Políticas Públicas, 2ª ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.
- PALACIOS MEJÍA, HUGO, "La economía en el Derecho Constitucional Colombiano", Editorial Derecho Vigente, 1999.
- PÉREZ ESCOBAR, JACOBO. "Derecho Constitucional Colombiano", 7ª edición. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2004.
- RAMÍREZ CARDONA, OSCAR, "La escuela de la elección pública y los impuestos", Artículo ganador del XIX Concurso José Ignacio de Márquez sobre Derecho Económico, 2007. Real Academia Española, "Diccionario". www.rae.
- ROEMER, ANDRÉS, "Introducción al análisis económico del derecho". México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y Fondo de Cultura Económica, 1994.
- TAFUR GALVIS, ÁLVARO. "La Constitución de 1991 y la modernización del Estado Colombiano-La participación, la colaboración convencional, las empresas públicas y la privatización". Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1993.
- TOBOSO, FERNANDO, "Notas para el estudio de la elección pública (Origen y evolución del programa de investigación de la escuela de Public Choice)". En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), n.º 77, julio-septiembre de 1992. [http://www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_007\\_318.pdf](http://www.cepc.es/rap/publicaciones/Revistas/3/REPNE_007_318.pdf)

Un recorrido por los marcos conceptuales de la Economía. Parte Tercera: Los marcos conceptuales de la economía. Cap. 11. Moneda, expectativas y no-mercado. La teoría de la Elección Pública o Public Choice. <http://www.eumed.net/libros/2005/efb/11j.htm>

ZAMUDIO VALLEJO, LUIS E. y FUENTES LÓPEZ, HÉCTOR JAVIER, "De la planeación normativa a la participativa en Colombia: el caso del manejo de los recursos ambientales", En: Revista UID y La Geomática, vol. 1, n.º 1, 2.º semestre 2007 de la Facultad del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Facultad de Ingeniería de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

ZIMMERMAN, JOSEPH F., "Democracia participativa. El resurgimiento del populismo", versión en español de EDGAR ANTONIO GONZÁLEZ RUIZ. México: Limusa Grupo Noriega Editores, 1992.

- 1 Contexto: Revista de Derecho y Economía, n.º 29, 2009, pp. 93 a 123. El presente escrito se elaboró con base en: LÓPEZ JIMÉNEZ, LINA MARÍA, "Efectividad de Los procedimientos de participación ciudadana establecidos por la Ley 152 de 1994 en la discusión de los planes de desarrollo: Un análisis desde la Teoría de la Elección Pública", Bogotá: Tesis para optar al título de Magister en Derecho-Programa en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia, 2009.
- 2 Según GASPAR ARIÑO, se entiende por Constitución Económica, "... el conjunto de principios, criterios, valores y reglas fundamentales que presiden la vida económica-social de un país, según un orden que se encuentra reconocido en la Constitución". (ARIÑO, 2003, p. 175). De otra parte, ALEXEI JULIO ESTRADA, comenta que el intérprete constitucional ha identificado los elementos que caracterizan la Constitución económica de la Carta de 1991; entre otros, enuncia los siguientes: i) "El Estado, para propiciar la efectividad de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, está obligado a elaborar una política económica que potencie tales libertades"; ii) "Las políticas económicas, sociales y ambientales se articulan a través de los planes de desarrollo, que deben ajustarse al concepto de 'desarrollo sostenible'";

iii) "Se considera que es objetivo fundamental de la actividad del Estado, solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, entre otras"; iv) "Se garantiza la propiedad privada, asociativa y solidaria, pero se establece que debe cumplir una función social y ecológica"; v) "Se garantiza la libertad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación"; vi) "Se señala que la dirección de la economía estará a cargo del Estado y éste intervendrá por mandato de la ley en el proceso económico, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas, la distribución equitativa de oportunidades y la preservación del ambiente sano". (Julio, 2002, p. 189 a 191).

- 3 Constitución Política de Colombia de 1991, Preámbulo y artículos 1º y 2º. (GÓMEZ, 2006).
- 4 Explica el profesor JACOBO PÉREZ ESCOBAR (2004), que de lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Política de 1991, se desprende que el Colombia se consagró el principio de la soberanía popular, cuya consecuencia es la democracia directa, donde el pueblo no se necesita de intermediarios para ejercer en su nombre el poder.
- 5 Así lo entendido la Corte Constitucional, es así como en la sentencia C-537/93 expresa: "La democracia participativa es un principio material que permea tanto la parte dogmática como orgánica de la Constitución. Ella exige la reinterpretación del ejercicio del poder desde la esencia de los derechos de participación. La recuperación de la legitimidad institucional inspiró la consagración de diversos mecanismos de participación a lo largo del texto constitucional. La transformación del sistema político y de las relaciones Estado-sociedad se refleja en el concepto mismo de soberanía popular (CP. art. 2). El pueblo, en ejercicio de sus derechos políticos, articula el Estado-aparato. La sociedad construye al Estado y organiza el ejercicio del poder político, en esta capacidad constitutiva del orden político radica la esencialidad de los derechos políticos de participación" (Corte Constitucional de Colombia, 1993).
- 6 Citada por la Corte Constitucional en sentencia C- 524/03, correspondiente a una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 -literal g)- (parcial); 9 -inciso 1- (parcial); 12 -numeral 3- (parcial) y su parágrafo; 35 (parcial) y su parágrafo, y 49 -numeral 2- de la Ley 152 de 1994, Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.
- 7 Expresa la Corte Constitucional en la sentencia C-524/03, que: "La planificación económica y social, como instrumento para el direccionamiento de la política administrativa a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al logro de la efectividad de los derechos,

- es concebida como uno de los fundamentos del Estado social de derecho postulado en la Constitución Política de 1991".
- 8 Principal exponente de esta escuela de la Elección Pública y Premio Nobel de Economía 1986, el cual se le concedió: "Por su desarrollo de las bases contractuales y constitucionales para la toma de decisiones económicas y políticas", según el comunicado de la Real Academia Sueca de Ciencias al concederle el premio (Citado por Casas, 1988, p. 15).
  - 9 Economista Sueco y según BUCHANAN, "el más importante de todos los precursores de la elección pública, especialmente para mi propia obra y para lo que ahora llamamos "economía constitucional", quien se interesó en 1896, en la injusticia y en la ineficiencia de la ilimitada regla de la mayoría en las asambleas parlamentarias (BUCHANAN, 2003, p. 207).
  - 10 Según BUCHANAN, "la influencia intelectual durante mis años en la Universidad de Chicago", quien con sus ideas, influyó en BUCHANAN en la comprensión del modelo de mercado, que le permitió conformar una actitud hacia el uso y finalidad de la educación en economía (BUCHANAN, 1986a, p. 306).
  - 11 BUCHANAN en compañía de NUTTER, profesores de la Universidad de Virginia, establecieron el THOMAS JEFFERSON Center for Studies in Political Economy, punto de referencia para hacer alusión a los orígenes de la escuela de la *public choice* (Toboso, julio - septiembre 1992).
  - 12 Después que BUCHANAN salió de la Universidad de Virginia, se reencontró con TULLOCK en 1969 en el Virginia Polytechnic Institute en Blacksburg, con quien fundó el Center for Study of Public Choice, lo cual marcó el origen del nombre con el que ha sido conocida esta escuela (Toboso, julio - septiembre 1992).
  - 13 Se refiere al libro "The calculus of consent" (1962) de BUCHANAN y TULLOCK, importantes exponentes de la escuela de Virginia.
  - 14 Sobre el particular existe claridad acerca de los elementos que estructuran la teoría de la elección pública. Empezando por la afirmación del propio BUCHANAN a través de diferentes obras suyas (2003, 1983, "Política sin romanticismos", 1986b); otros autores, como: Casas, 1988; ROEMER, 1994; y en el artículo Parte Tercera: Los marcos conceptuales de la economía. Capítulo 11. Moneda, expectativas y no-mercado. La teoría de la Elección Pública o Public Choice.
  - 15 Un recorrido por los marcos conceptuales de la Economía. Parte Tercera: Los marcos conceptuales de la economía. Capítulo 11. Moneda, expectativas y no-mercado. La teoría de la Elección Pública o Public Choice. <http://www.eumed.net/libros/2005/efb/11j.htm>
  - 16 Tal como lo expresó BUCHANAN (2003), la principal contribución del libro El Cálculo del Consenso (The Calculus of consent), de TULLOCK y él, publicado en 1962, "fue imponer una estructura de dos niveles en la toma de decisiones colectivas", dentro del cuerpo del análisis teórico de la política.
  - 17 Se refiere a que en la fase constitucional o de selección de reglas, una persona no puede conocer con precisión cómo afectará su propia posición, cualquier regla, en rondas posteriores. (BUCHANAN y TULLOCK, 1962 citado en Buchanan, 1986a, p. 312.)
  - 18 Según los artículos 342, 343 y 344 de la Constitución Política y la Ley 152 de 1994, como quedó dicho en su momento.
  - 19 Sentencia C-191/96.
  - 20 Artículo 8 de la Ley 152 de 1994.
  - 21 Artículo 33 de la Ley 152 de 1994.
  - 22 Artículo 8 y 33 de la Ley 152 de 1994. En su momento, se precisará quienes son.
  - 23 De acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, se puede concluir que no hay referencia directa a la forma como participaría la ciudadanía en general en el proceso de planeación, más concretamente, en la etapa de elaboración del plan; sin embargo, se podría deducir que su participación se podría dar a través de la votación directa en la elección de algunos de los actores expresamente referidos por la Constitución y la Ley, es decir, del Presidente de la República, Gobernadores, Alcaldes, Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados y Concejales.
  - 24 La clasificación y roles que juegan los tres primeros actores del proceso político en general, fueron tomados de BUCHANAN y WAGNER (1977).
  - 25 MULLER dice que "el sector aparece como una estructura vertical de papeles sociales (por lo general profesionales) que definen sus reglas de funcionamiento, de selección de élites, de elaboración de normas y de valores específicos, de fijación de fronteras, etc". (MULLER, 2006, pp. 40 y 41).
  - 26 Según el artículo 339 de la C. P. "...Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo...". Sobre la concertación y armonización establecida para la planeación nacional y la territorial, sobre lo cual, la Corte Constitucional expresó en sentencia C- 524/03: "... la jurisprudencia constitucional se ha referido a la existencia de una supremacía de la primera, lo cual se explica en la unidad de acción y de propósitos que debe caracterizar el cumplimiento de las funciones públicas".

- 27 La Corte dijo en la Sentencia C-524-03: "...Por su parte, la norma demandada consagra la participación como uno de los principios que rigen las actuaciones de las autoridades de planeación, a las que asigna el deber de velar porque en el proceso de discusión de los planes de desarrollo se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la Ley 152 de 1994. Pero ella no determina los procedimientos de participación ciudadana a que alude el precepto constitucional invocado (art. 342) sino que se limita a exigir a las autoridades de planeación que velen por la efectividad de los mecanismos previstos en otras disposiciones de la propia Ley 152/94..." (Corte Constitucional, 2003, p. 20). Continúa: "...Así pues, respecto de la norma acusada no son predicables los cargos de inconstitucionalidad formulados en este proceso, puesto que ella no es la que desarrolla el mandato del artículo 342 de la Carta sobre mecanismos de participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo" (p. 22). (Subrayado fuera de texto).
- 28 Para CARLOS ANTONIO CORONEL: "el reto para el estamento gubernamental, en todas sus manifestaciones, es próspero y mayúsculo para facilitar que se imprima el dinamismo que se requiere para consolidar nuestra democracia colombiana por medio de la objetiva y verdadera participación de la ciudadanía, superando en lo posible, notables escollos que dificultan su desarrollo, tales como la excesiva reglamentación legal, dificultades de acceso a la información, carencia de voluntad política de la administración pública, falta de formación de conciencia ciudadana y educación cívica electoral, pérdida de credibilidad de la transparencia en los organismos electorales, pérdida de valores al seno de las instituciones y crisis en la actividad de los órganos responsables de inspección de vigilancia, entre otros" (CORONEL, 2005, p. XIV de la presentación).