



Alerta Democracia en Riesgo: Limitaciones a la participación ciudadana en la formulación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo

Marzo de 2023

El país transita hoy por un momento democrático diferente, producto de la acción ciudadana en el marco del Estallido Social, unas elecciones legislativas que renovaron el Congreso y la llegada de un gobierno progresista. Estamos ante la posibilidad de una transición política que permita desatar los nudos de la democracia colombiana, profundizar la participación ciudadana y fortalecer el Estado Social de Derecho¹. Durante el gobierno de Iván Duque, el derecho a la participación se vio seriamente vulnerado por diversas acciones gubernamentales que, en su conjunto, afectaron el correcto desarrollo de la democracia², no obstante, este escenario se ha visto transformado.

Desde la campaña presidencial, el presidente Gustavo Petro propuso establecer un “Gran Acuerdo Nacional” sobre la base del diálogo social para la construcción de confianza, la profundización democrática y la superación de la violencia. En ese sentido, para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno llevó a cabo los Diálogos Regionales Vinculantes (DRV)³ como “espacios que buscan, a partir del diálogo, definir cuáles son las acciones que la ciudadanía identifica en el territorio que pueden conducir a la transformación para los próximos 4 años. El gobierno escuchará a las comunidades, sus problemáticas y propuestas de solución, para la definición conjunta de prioridades regionales, que serán recogidas en la formulación del Plan⁴. Más aún, el PND incluyó la formulación de una “política de diálogo e intercambio permanente con la ciudadanía que dé continuidad a los diálogos regionales vinculantes⁵, de modo que serán el mecanismo privilegiado para el intercambio entre el gobierno nacional y la ciudadanía en los próximos años.

¹ Ver *Agenda por la Democracia y la Participación. Seis riesgos para la democracia. Seis acuerdos para protegerla. Propuestas para el Gobierno 2022 - 2026*. <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2022/05/Agenda-por-la-Democracia-y-Participacio%CC%81n-V2.pdf>

² Desde su constitución en julio de 2020, la Alianza Democracia en Riesgo, compuesta por 15 organizaciones de la sociedad civil, se propuso llevar a cabo un proceso de alerta ciudadana sobre los riesgos y afectaciones a las garantías democráticas y de participación. <https://democraciaenriesgo.com/>

³ Los DRV fueron desarrollados en 50 subregiones del país, iniciando en septiembre de 2022. Pronto tuvieron que ser suspendidos dados los problemas en términos metodológicos, organizativos y de garantías para la asistencia de las poblaciones. Fueron retomados al siguiente mes y se desarrollaron hasta diciembre del mismo año.

⁴ Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2022). *Metodología de los Diálogos Regionales Vinculantes*.

⁵ Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Colombia, Potencia Mundial de la Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026*. Pág. 189.

A. Las falencias de los Diálogos Regionales Vinculantes

Como es usual en Colombia, la ciudadanía organizada y no organizada respondió de manera masiva a este llamado desde su diversidad y acudió con el propósito de alimentar el PND desde sus propias agendas y realidades territoriales⁶. Entendiendo su naturaleza como espacios de participación ciudadana, las organizaciones de la Alianza se involucraron en los DRV apoyando y acompañando a organizaciones sociales para cualificar su participación en los espacios y participando directamente a través de las propuestas articuladas en los diversos temas.

Reconocemos que los Diálogos fueron un proceso novedoso e inédito para que la ciudadanía expresara sus opiniones desde los territorios, aportando en la formulación de una política pública nacional. También sirvieron como espacio de encuentro ciudadano, en los cuales los diferentes sectores sociales construyeron mancomunadamente propuestas de orden nacional.

Sin embargo, consideramos urgente alertar sobre las deficiencias de diferente orden que tuvieron estos espacios y que afectaron la calidad y la efectividad de la participación ciudadana teniendo en cuenta la importancia que los DRV tendrán en el corto y mediano plazo en la relación entre ciudadanía y gobierno. Los DRV no fueron espacios deliberativos y sus resultados no fueron vinculantes, lo cual implica la necesidad de una profunda revisión si serán la base de un modelo de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad. A continuación, enumeramos los aspectos más problemáticos en el desarrollo de los DRV y presentamos algunas recomendaciones para su mejoramiento⁷.

1. El desarrollo de los Diálogos se vio afectado por diferentes dificultades logísticas.

En los espacios se presentaron diversas dificultades de organización y logística que afectaron los tiempos y las actividades previstas. Entre estas dificultades se cuentan la doble inscripción de las y los participantes (una virtual previa al encuentro que no se tuvo en cuenta y una presencial al momento del evento), lo que significó perder el control de la asistencia e incrementar las dificultades logísticas, entre ellas la insuficiencia de algunos espacios para albergar la gran cantidad de participantes; serios retrasos en el programa dada la doble inscripción y, en especial, la extensión innecesaria de los actos protocolarios que daban la palabra a las autoridades locales y nacionales y que impactó el tiempo en las mesas de discusión; la poca claridad en la distribución de las mesas de trabajo; y cambios sin previo aviso de los lugares de deliberación por situaciones climáticas o de insuficiencia de espacio, entre otros.

Los eventos no garantizaron las condiciones necesarias para la participación de una parte importante de la ciudadanía que no cuenta con los recursos suficientes para el desplazamiento a los municipios donde se llevaron a cabo los DRV.

2. El diseño metodológico fue insuficiente para cumplir con el propósito participativo.

En primer lugar, aunque los DRV contaron con una amplia difusión de convocatoria por medios de comunicación y medios virtuales, se evidenció la falta de una fase de alistamiento previa que clarificara los propósitos de estos escenarios. Esto impactó en la deliberación, en la medida en que ciudadanos y ciudadanas plantearon temas excesivamente locales o problemas concretos que no correspondían con los objetivos del ejercicio o con las competencias del nivel nacional. También cabe señalar la ausencia de una estrategia clara de invitaciones directas a las organizaciones sociales y comunidades con el tiempo suficiente para su alistamiento y de dispositivos

⁶ Según el DNP, cerca de 250 mil personas habían participado en la primera fase de los DRV y se recibieron más de 87 mil propuestas al finalizar el proceso. Departamento Nacional de Planeación (2023). Balance Diálogos Regionales Vinculantes.

⁷ Este balance recoge las conclusiones de los insumos preparados por las organizaciones de la Alianza y por las organizaciones sociales y comunidades acompañadas en los DRV. Entre estos se cuentan el documento *Balance de la participación de organizaciones del movimiento en los Diálogos Regionales Vinculantes para el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026* del Movimiento Ciudadano Anticorrupción (MCA) y las miradas territoriales de los Capítulos Suroccidente, Región Central y Costa Atlántica de Foro Nacional por Colombia.

pedagógicos sobre los contenidos, momentos y dinámicas del PND, teniendo en cuenta que éstas cuentan con agendas programáticas claras como insumo para este ejercicio.

En segundo lugar, la dinámica de las mesas se vio afectada por diversos factores. Las mesas adoptaron sus propias formas de dinamizar el debate, lo que devino en situaciones de dispersión y de generación de propuestas que no se correspondían con los subtemas y tenían que ver con situaciones particulares de las y los participantes, convirtiendo la deliberación en un ejercicio repetitivo y limitado. Por su parte, la estrategia adoptada de elección de relatores y relatoras y de moderadores y moderadoras dentro de los mismos participantes generó confusión y dificultades, en la medida en que no se tuvo en cuenta que estos ejercicios requieren algún grado de experticia o de experiencia previa en el manejo de estos espacios. Además, en la mayoría de las mesas no se contaban con herramientas para la relatoría y la moderación tales como computadores ni tampoco se brindaron formatos estandarizados para facilitar la labor.

En tercer lugar, la labor de las y los facilitadores no fue clara, evidenciando la falta de una preparación de las y los servidores públicos para el manejo de este tipo de espacios. En ocasiones, actuaron desde lógicas centralistas, desconociendo las particularidades culturales de los territorios y se constató el poco manejo de los temas, especialmente frente a las disposiciones del Acuerdo Final de Paz y el desconocimiento de la arquitectura institucional y legal, lo que impactó el direccionamiento de las propuestas.

3. Falta de claridad y herramientas para la sistematización y recolección de las propuestas ciudadanas.

Aunado a los problemas de moderación y relatoría de las mesas, fue evidente y generalizado la falta de instrumentos para la recolección y sistematización de las propuestas. Más allá de la consignación de las ideas en tiras de papel kraft y su posterior envío a la plataforma web por medio del código QR dispuesto, no existieron mecanismos y acuerdos claros de sistematización para garantizar su inclusión efectiva.

El privilegio del código QR como canal para la recolección de las propuestas no tuvo en cuenta la brecha digital y tecnológica existente en el país en términos de infraestructura instalada para el uso abierto de internet o WiFi, la falta de formación digital de algunas poblaciones para el uso de estas herramientas o el hecho de no contar con dispositivos que permitieran el uso del código QR, lo que implicó demoras y obstáculos adicionales.

Posteriormente, las plenarios no definieron mecanismos para priorizar las propuestas o estas se diluyeron en las presentaciones de las mesas. Además, no fueron definidos ni adoptados mecanismos de seguimiento a las propuestas, para constatar efectivamente su inclusión en el documento.

4. Falta de claridad y pedagogía acerca de la inclusión de los resultados de los DRV en la versión radicada ante el Congreso del PND

El Gobierno Nacional radicó el PND ante el Congreso de la República el 6 de febrero. Esa misma semana el DNP publicó en su página web el libro balance de los DRV⁸, con fichas de resumen de cada diálogo en las que se presenta el análisis de necesidades de cambio, el análisis de las acciones transformadoras, y los proyectos estratégicos del Plan Plurianual de Inversiones que darían respuesta a estos diagnósticos. No se aclara el criterio de priorización, las razones por las que unas iniciativas se incluyen y otras no, ni la relación entre este balance y las transformaciones y catalizadores establecidas en las bases del plan.

⁸ Disponible en: <https://dialogosregionales.dnp.gov.co/resultados-dialogos/Paginas/balance-dialogos.aspx>

B. Algunas recomendaciones.

Hacia la participación vinculante e incidente y el fortalecimiento del diálogo social

Las dificultades señaladas generaron en las organizaciones sociales y las comunidades desconianzas acerca de su incidencia efectiva en el PND, la recolección de sus propuestas desde sus visiones y particularidades territoriales y su vinculación orgánica a la formulación del articulado. Esta sensación también se fundamenta en la falta de acuerdos reales entre el gobierno y la ciudadanía para el seguimiento del ejercicio de inclusión de las propuestas, la ausencia de un proceso pedagógico suficiente frente al proceso complejo que debe surtir el PND antes de su aprobación y la poca relación entre los Diálogos y otros espacios territoriales de generación de propuestas ya instalados en los territorios.

Los DRV adolecieron de una estrategia y de una estructura para el desarrollo de un intercambio realmente vinculante con la ciudadanía, así como de elementos para establecer un diálogo fluido relacionados con la simetría al acceso de la información por parte de todos los participantes, el reconocimiento de la validez de las diversas voces que se expresaron y la claridad frente a los objetivos, los tiempos y las posibilidades del espacio.

Adicionalmente, el excesivo protagonismo de las autoridades nacionales y locales, además de impactar los aspectos operativos, generaron dudas relacionadas con la cooptación de los espacios para el proselitismo político de cara a las elecciones locales de octubre o la necesidad del partido de gobierno de generar réditos políticos.

Consideramos urgente la revisión de estos aspectos y el rediseño de los espacios, de las herramientas y de las metodologías, sobre la base del diálogo social vinculante y su carácter de verdaderos espacios de participación ciudadana y no como escenarios de validación de la actuación oficial o de contención de los conflictos sociales. En ese sentido, recomendamos:

- Los DRV pueden ser una estrategia para ampliar las rutas de planeación participativa, pero deben articularse y fortalecer los espacios e instancias institucionales de participación ciudadana sin suplantar o duplicar las funciones de estos espacios.
- El rediseño de la metodología y de las herramientas del espacio debe ser participativa. Para la elaboración de estos elementos, puede considerarse recuperar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de instrumentos de sistematización y dinamización del debate creados para espacios de participación de similar envergadura⁹. Los instrumentos de sistematización deben contemplar, como mínimo, ideas fuerza o preguntas orientadoras para organizar y conducir el debate de forma ordenada y según los objetivos del espacio y matrices claras y sencillas para el ordenamiento, síntesis y procesamiento de las propuestas. De igual forma, las y los servidores públicos deben estar lo suficientemente capacitados y capacitadas en los temas a desarrollar en el espacio, así como enfoques de género, territorial y diferencial.
- Los DRV deben planearse con el suficiente tiempo para su adecuado desarrollo. En esta planeación, es indispensable contemplar una fase de alistamiento pedagógico para las organizaciones sociales, comunidades y ciudadanía organizada y no organizada que quiera participar en estos espacios. También debe limitarse la intervención de autoridades públicas locales o nacionales para evitar las dilaciones o la cooptación de los espacios.
- Deben establecerse mecanismos claros de seguimiento a los compromisos pactados entre el gobierno y la ciudadanía, así como canales de comunicación que permitan el control social y la veeduría a la acción institucional.

⁹ Por ejemplo, aunque se perseguía otro objetivo diferente al de los DRV, el Espacio de participación de carácter nacional para la formulación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación ciudadana llevado a cabo por mandato del Punto 2 del Acuerdo final de Paz durante el año 2017, contó con un paquete de herramientas metodológicas y de alistamiento para la conducción de la discusión que pueden servir de insumo. Mayor información: <http://participando.co/>

Estos aspectos deben ser considerados y resueltos en el marco de la formulación e implementación de la estrategia de Diálogo Social en el Marco de la Seguridad Humana, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Alertamos al Gobierno de esta situación teniendo en cuenta, en primer lugar, las grandes expectativas creadas en la ciudadanía sobre su posibilidad de incidir a través de los DRV en las definiciones de políticas públicas nacionales. Es imperativo que los próximos DRV puedan superar los obstáculos identificados, para la garantía de una participación ciudadana efectiva, incidente y realmente vinculante. De mantenerse estas problemáticas, se estará reproduciendo la tendencia de alejamiento de la ciudadanía y de desgaste de este tipo de espacios, con sus consecuentes efectos nocivos para la democracia.

En segundo lugar, alertamos al Congreso y en especial a la bancada de gobierno a mantener en la medida de las posibilidades y alcances, las agendas y demandas sociales movilizadas en los Diálogos. Esto permitirá fortalecer las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno, sobre la base de la confianza, el diálogo y el pluralismo. Por último, hacemos un llamado a la ciudadanía a mantener la veeduría y el control social durante el proceso de discusión, aprobación y seguimiento del PND, desde sus diversas apuestas y realidades.