

Número

64

Diciembre de 2015

# Boletín Foro Municipal

## CONTENIDO

**Editorial: Renovar los liderazgos políticos**

**Actores políticos se sintonizan con la seguridad ambiental**  
Juliana Peña Niño

**La crisis de la democracia real en lo local**  
Diógenes Rosero D.

**Nuevo rumbo para Bogotá: Peñalosa alcalde**  
Fabio E. Velásquez C.

**Valle y Cali: incertidumbre y grandes retos**  
Ma. Fernanda Quintana M.

**Desarrollo territorial a partir de pactos de gobernanza: los casos de California y Vetás**  
Mario Freddy Martínez  
Luis Felipe Jiménez



**Boletín del Programa Institucionalidad Política Democrática de la Fundación Foro Nacional por Colombia**

**Director y Editor**  
Fabio E. Velásquez C.

**Diagramación**  
Catalina Velásquez G.

La publicación del Boletín Foro Municipal es posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo

**Brot**  
für die Welt

## ACTORES POLÍTICOS SE SINTONIZAN CON LA SEGURIDAD AMBIENTAL

**Juliana Peña Niño**  
**Coordinadora del Programa**  
**Diálogo Democrático para la Seguridad Ambiental**  
**Foro, Bogotá**

Los temas ambientales tienen hoy día una gran relevancia para el país, habida cuenta de las recomendaciones hechas por la OCDE en la ruta que ha escogido emprender el gobierno nacional para ser miembro de este grupo de países. También es de destacar el contexto internacional que marca las líneas de discusión, como son la Cumbre Mundial de Cambio Climático COP 21 y el impulso de la agenda post 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Desde mediados del 2014, la Fundación Foro Nacional por Colombia está coordinando la implementación del Programa *Diálogo Democrático para la Seguridad Ambiental PDDSA*<sup>1</sup> en el país. Este programa tiene como objetivo principal contribuir al fortalecimiento de la gobernanza ambiental, a través de la conexión de actores sociales y políticos, para la toma de decisiones conjunta en la mitigación de los riesgos y conflictos socio-ambientales.

Parte de ese objetivo se pretende cumplir con acciones de incidencia en el nivel nacional. Así, en 2015 Foro emprendió un trabajo de acercamiento y sensibilización con los actores políticos (congresistas, miembros de partidos políticos, asesores e integrantes de las Unidades Técnicas Legislativas, UTL) para generar reflexiones sobre temas coyunturales en materia minero-ambiental que son cruciales por el momento actual que vive el país, en particular por el nuevo periodo de gobierno y el nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

### Sensibilización ambiental

Entre las principales actividades de ese componente de incidencia del Programa las organizaciones participantes propiciaron espacios de debate con congresistas para analizar los pro y contra del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en los temas minero-ambientales; desarrollaron además un ciclo de formación sobre gobernanza ambiental e industrias extractivas, con el apoyo del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD); y, en alianza con el World Wildlife Fund en Colombia (WWF), se llevó a cabo una visita territorial en la provincia de Ubaté<sup>2</sup>, con el propósito de que los actores políticos conocieran de una manera más directa la riqueza y problemáticas ambientales y pudieran

<sup>1</sup> El programa en Colombia es ejecutado por tres organizaciones que se asociaron para este fin: la Fundación Foro Nacional por Colombia, Conciudadanía (Antioquia) y la Red Nacional de Mujeres. Las entidades que lo financian son: la Agencia Católica Holandesa de Cooperación al Desarrollo (Cordaid) y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).

<sup>2</sup> El programa ejecuta sus actividades en dos regiones del país. En la provincia de Ubaté, en Cucunubá, Susa, Lenguaque y Sutatausa, y en el suroeste antioqueño, en Caramanta, Támesis y Jericó.

dimensionar sus implicaciones para los habitantes de esos territorios.

También, en convenio con el Instituto Alexander von Humboldt y el NIMD, elaboramos el libro digital *“Biodiversidad y Bienestar: elementos de reflexión para los partidos políticos”* con el fin de brindarles elementos conceptuales y de análisis alrededor de la biodiversidad, su interrelación con los territorios y el ser humano.

Entre el 17 y el 19 de noviembre se realizó el tercer encuentro internacional del PDDSA en San Salvador, denominado *“Oportunidades y desafíos de los Estados para la gobernanza ambiental en El Salvador, Guatemala y Colombia”*, en el que participaron representantes de los tres países donde se implementa el Programa. La delegación de Colombia contó con la participación del ex Ministro de Ambiente Manuel Rodríguez Becerra, tres Representantes a la Cámara, un diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia, una asesora ambiental de una senadora, y cuatro representantes de la sociedad civil.

Este escenario fue de gran trascendencia, pues las discusiones giraron alrededor del papel que deben desempeñar los líderes políticos, se intercambiaron experiencias entre los tres países que tienen en común haber vivido conflictos armados internos, y se deliberó sobre las condiciones viables para fortalecer a los Estados en aras de avanzar en la gobernanza ambiental en cada país.

También se realizó una mesa de trabajo por delegación, y para el caso colombiano se generó un diálogo sobre la identificación de alternativas que puedan contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental colombiana y sobre las características que ésta debería cumplir. Estas discusiones estuvieron enmarcadas dentro las implicaciones que tendrían la eventual firma de acuerdos de paz en La Habana, su refrendación y el escenario del post-acuerdo.

Como cierre de actividades del año, el PDDSA organizó el pasado 3 de diciembre un evento en el Congreso de la República en el que

quisimos analizar con expertos y congresistas las consecuencias del fin del súper ciclo de las materias primas para la economía colombiana. Además, identificar y analizar las medidas que está adoptando el gobierno frente a esta nueva situación, lo que se ha llamado la “carrera hasta el fondo”; es decir, la continuidad de las mismas estrategias que profundizan el modelo extractivista-rentista, en vez de buscar alternativas y reformas estructurales para disminuir la dependencia económica con respecto a este sector.

### **Fortalecer capacidades**

Con estas acciones conjuntas se ha querido fortalecer las capacidades técnicas y políticas de los actores políticos para posicionar discusiones que ocupan un lugar clave en la agenda pública del nivel nacional y local. Producto de esto, se espera que comiencen a mover iniciativas desde su labor legislativa, y se logre avanzar en la protección y mitigación de los riesgos socio ambientales derivados de las actividades económicas y en especial de las industrias extractivas.

El Programa es consciente de la urgente necesidad de contribuir a la consolidación de una apuesta conceptual ambiental holística que se traduzca en acciones que superen la visión tradicional del medio ambiente como un recurso que provee servicios y beneficios económicos. En ese sentido se quiere ir más allá, hacia una visión más amplia en la que converja el rol que debe desempeñar el ambiente dentro del desarrollo y, a la par, se asuma al ambiente como condición necesaria para la supervivencia, es decir como la casa común.

Con la continuación de este tipo de actividades en el 2016, se espera proveer insumos para que los partidos políticos formulen e incluyan de manera transversal la gestión ambiental en sus iniciativas, agendas y estructuras programáticas. Esto como forma imprescindible para cumplir con el principio constitucional del Estado Social de Derecho y del desarrollo sostenible.



## **Programa Diálogo Democrático para la Seguridad Ambiental**

## RENOVAR LOS LIDERAZGOS POLÍTICOS

Dos realidades dejan como herencia los comicios electorales realizados el pasado 25 de octubre para elegir las autoridades municipales y departamentales: de un lado, no hubo modificaciones sustanciales en los resultados de la elección, salvo algunos cambios anunciados, como la derrota de la izquierda en Bogotá a manos de Enrique Peñalosa. La correlación de fuerzas entre las diferentes organizaciones políticas en general se mantuvo en el país, con la salvedad de que la participación por primera vez del Partido Centro Democrático en las elecciones regionales significó para esa agrupación una cierta ganancia, sobre todo en la elección de representantes a los Concejos y las Asambleas en algunas zonas del país, que restó votos a las demás agrupaciones políticas, especialmente al Partido Conservador.

De otro lado, la campaña electoral desnudó las debilidades del sistema electoral colombiano y puso de presente en toda su dimensión el alto nivel de corrupción que lo ha caracterizado de tiempo atrás y que, como lo señala Juan Fernando Londoño en un artículo publicado en el último número de la Revista Foro, emergió como una nota sobresaliente del proceso gracias a la significativa reducción de los niveles de violencia durante la campaña. Como se muestra en el artículo sobre las elecciones en el Atlántico, incluido en este número del Boletín Foro Municipal, el compendio de irregularidades ocurridas en ese Departamento y, probablemente, en muchos otros rincones del país, tal y como lo denunció la Misión de Observación Electoral (MOE) en su momento, incluye la trashumancia electoral (el clásico “trasteo de votos”), la participación en política de las autoridades públicas en ejercicio, la financiación de campañas por encima de los topes permitidos, la compra y venta del voto y el constreñimiento al elector, entre las más notorias.

Los sectores más tradicionales de los partidos políticos siguen practicando este tipo de conductas delictivas con el único propósito de renovar su hegemonía política a través del monopolio de los cargos públicos y obtener beneficios personales a costa del erario público. Sin querer generalizar, hay un importante segmento de líderes partidistas interesados en conservar su poder local y regional mediante la comisión de delitos electorales que elección tras elección siguen siendo denunciados por las autoridades estatales y por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este campo. Eso explica en parte la poca credibilidad que los colombianos tienen en el sistema electoral colombiano, como lo vienen mostrando reiteradamente distintas encuestas sobre la materia.

Es cierto que en esta ocasión la Fiscalía General de la Nación y las autoridades electorales comenzaron a investigar y castigar estos delitos, pero las medidas siguen siendo insuficientes para contrarrestar esta inveterada tendencia a utilizar vías *non sanctas* para conservar privilegios y prebendas que se pueden derivar del manejo de las administraciones municipales y departamentales.

Sin negar la importancia de estas medidas de control y sanción, así como la necesidad de reformar aspectos centrales del sistema electoral colombiano, lo que resulta evidente es que si queremos erradicar del todo ese tipo de conductas delictivas en los procesos electorales será preciso, además, renovar a fondo los liderazgos políticos regionales a lo largo y ancho del país. Se requiere una nueva dirigencia desprendida de apetitos venales, cuya conducta esté inspirada en una vocación de servicio a la comunidad, y, sobre todo, en principios y valores democráticos. Líderes transparentes en sus decisiones y sus acciones, ligados permanentemente al sentir de los diferentes sectores de la ciudadanía, que coloquen en el centro de sus preocupaciones el diseño de programas de gobierno que respondan a las necesidades del territorio y no a la satisfacción de intereses económicos y políticos de carácter elitista.

Los partidos y movimientos políticos tienen que emprender una larga tarea de renovación interna en todas sus dimensiones, pero la ciudadanía organizada y no organizada debe también presionar esa renovación y ejercer una vigilancia que impida la comisión de esos delitos en futuros eventos electorales.

## LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REAL EN LO LOCAL

**Diógenes Rosero D.**  
**Director**  
**Foro Costa Atlántica**

**F**inalizadas las elecciones, el panorama electoral y político del Departamento del Atlántico deja más incertidumbres que certezas. Después de un periodo electoral lleno de irregularidades y evidentes fallas en el sistema electoral, quedan muchas dudas sobre si existen plenas garantías en el ejercicio político en esta parte del país y posibilidades de recambio político a la vista. Prueba de ello es el vergonzoso proceso de escrutinios, en donde el escándalo de los “saltos de canguro” y la posterior definición por sorteo de una de los escaños del concejo de la ciudad se convirtieron en el hecho paradigmático de una jornada plagada de desatinos y debilidades institucionales.

### Un gran compendio de irregularidades

Según informaciones de la MOE las principales irregularidades tuvieron que ver con la publicidad extemporánea<sup>1</sup>; el problema de la trashumancia que trascendió a la esfera nacional; la participación en política de las administraciones municipales; y la financiación por encima de los topes legales de muchas campañas políticas<sup>2</sup>. En la misma dirección, en un estudio realizado por la MOE en las elecciones legislativas de 2014, se determinó que el monto aproximado de recursos que se pagarían por concepto de compra y venta de votos en la inscripciones atípicas sería de unos 20.000 millones de pesos, cifra que para estas elecciones locales, debió incrementarse ostensiblemente por el marcado interés de diferentes grupos por el poder político local. Finalmente las denuncias por compra y venta del voto, constreñimiento al elector y otras irregularidades y delitos electorales estuvieron a la orden del día en estas elecciones.

El último capítulo de este compendio de irregularidades se vivió en los escrutinios, en donde diferentes sectores políticos, tanto en el concejo de la Ciudad como en la Asamblea del Departamento, protagonizaron el escándalo de la jornada, denominado “Los saltos de canguro”<sup>3</sup>. En la comisión escrutadora 34 los resultados electorales consignados en el E14 sufrieron modificaciones sustanciales con respecto a las actas de escrutinio E24, lo que daba el triunfo a

candidatos que no se encontraban en los resultados iniciales cerca de obtener un escaño en el Concejo o la Asamblea.

Según la Fiscalía, todo obedeció a un procedimiento informático que permitió a personas extrañas a la comisión alterar los resultados, un crimen electoral informático, inédito en las elecciones en esta parte del país y altamente preocupante por lo sofisticado, y además con la posibilidad que se haya dado en otros municipios o en otras comisiones de escrutinio.

### Cambio en la balanza del poder local

En cuanto a los resultados políticos, hay un cambio en la balanza del poder local expresado en el predominio, en algunos casos monopólico, del partido Cambio Radical, un frenazo de la tendencia creciente del Partido Conservador, la mejoría del Partido Liberal y la confirmación de la disminución de la presencia política del Partido de la U y los partidos minoritarios. Esto se ve expresado en los resultados de Asamblea Departamental, Concejo de Barranquilla y Concejos de otros municipios (Ver Tabla 1).

Aunque en el conteo final de las alcaldías Cambio Radical perdió una en comparación con las anteriores elecciones, se quedó con el botín preciado del área metropolitana de Barranquilla que representa aproximadamente el 85% de la población del Departamento. Igualmente, un total de 293 curules de concejo municipales, el 25% del total de las plazas disponibles<sup>4</sup>, el mayor porcentaje obtenido entre todos los partidos. Su alianza con el Partido Liberal además de asegurarle mayorías en el concejo distrital, le garantizarán, seguramente, por su papel activo en la elección del gobernador, varias Secretarías y el control en diferentes temas<sup>5</sup>. Como mayor logro Cambio Radical alcanzó la exorbitante suma de 350.000 votos en la ¿contienda electoral? por la alcaldía de Barranquilla. Apabullante.

Vale la pena detenerse en el fenómeno Cambio Radical, que liderado por Alex Char, también extendió su poderío a la costa Caribe logrando 4 de las 7 gobernaciones de la región. ¿Que factores han generado este efecto Char, que parece tener deslumbrados a los sectores políticos, medios de comunicación y la opinión pública en

4 <http://m.elheraldo.co/politica/en-los-concejos-cambio-radical-tambien-se-impone-230011>  
 5 Parte de la mejoría de los resultados del partido liberal estuvo relacionada directamente con la alianza estratégica entre estos dos partidos

1 <http://www.elheraldo.co/politica/puerto-el-municipio-con-mas-publicidad-politica-extemporanea-182477>

2 <http://www.elheraldo.co/politica/financiacion-de-campanas-tope-de-gastos-triplica-pago-por-votos-214220>

3 <http://www.elheraldo.co/politica/anulan-votos-canguro-de-pulgar-y-hernandez-al-concejo-228370>



**Tabla No. I**  
**Resultados para la Asamblea Departamental del Atlántico. Comparación entre las**  
**elecciones de 2011 y 2015**  
**Total de votos y número de candidatos**

Partidos o grupos significativos	2011				2015			
	Votos	%	No. de candidatos	Candidatos elegidos	Votos	%	No. de candidatos	Candidatos elegidos
Partido Cambio Radical	123.775	16.88	14	3	216.409	24.44	14	5
Partido Conservador Colombiano	187.942	25.64	14	5	211.102	23.84	8	4
Partido de la U	131.969	18.00	12	3	127.595	14.41	6	3
Partido Liberal Colombiano	113.628	15.50	13	3	126.244	14.25	14	2
Partido Centro Democrático					36.183	4.08	10	0
Partido Alianza Verde	33.426	4.56	13	0	34.734	3.92	13	0
Partido Polo Democrático Alternativo	34.842	4.75	13	0	21.539	2.43	12	0
Partido Unión Patriótica					5.130	0.57	3	0
Partido Alianza Social Independiente	9.586	1.30	6	0	4.078	0.46	14	0
Movimiento MIRA	7.038	0.96	7	0				
Otros (Votos en blanco, Votos nulos, No marcados)	310.180	11.58			350.731			
Total general votos	952.386				1.133.745			

Fuente: Registradora Nacional del Estado Civil

general? Al parecer, son varias causas: las fuertes relaciones con el gobierno Nacional a través de la Vicepresidencia de la República y “la chequera” del Ministerio de Vivienda; las importantes ejecutorias de ocho años de gobierno con su impronta y las alianzas evidentes con sectores clientelares y prácticas electorales tradicionales.

Esta mezcla de poder clientelar, opinión y poder nacional ubica a Char como uno de los líderes en el partidismo nacional como sucesor del modelo Vargas Llerista de Super vicepresidencia. Las recientes declaraciones no tan amables con el presidente parecen señalar ese rumbo. De igual forma, lo blinda del escrutinio de la opinión pública local que lo ve como un político que pacta con la política tradicional pero muestra ejecutorias; y logra un dominio del espectro de otros sectores democráticos que, amedrentados, lo ven como un político con un poder político y económico arrasador, que lo hace imbatible.

#### Preguntas para los próximos cuatro años

En ese estado de cosas parece lejana la posibilidad de un recambio en las costumbres políticas tradicionales, lo que abriría la posibilidad

de ocurrencia de fenómenos políticos como los que tuvieron lugar en Medellín, Cali o Bogotá, al mismo tiempo que se percibe una excesiva concentración de poder político y económico en un clan ligado al Partido Cambio Radical. Por otro lado, los sectores tradicionales tendrán la garantía de sus espacios burocráticos, a la vez que será baja la participación de partidos alternativos que ven cada vez con más menguadas sus fuerzas políticas.

Vienen cuatro años de gestión local atravesados por una campaña presidencial. Vale la pena hacerse las siguientes preguntas desde lo local: ¿Es este modelo de liderazgo que promueve sectores de la política tradicional y muestra ejecutorias el más conveniente para el desarrollo de la región? ¿Será necesaria esta transición para que emerjan nuevos liderazgos, como en Medellín, Bucaramanga o Cali, que no transan con la política tradicional? ¿Qué tan riesgosa es la concentración del poder para el ejercicio democrático?

## NUEVO RUMBO PARA BOGOTÁ: PEÑALOSA ALCALDE

**Fabio E. Velásquez C.**  
**Presidente Ejecutivo**  
**Foro Nacional por Colombia**

### Un movimiento pendular

No hubo sorpresas en la elección del alcalde de Bogotá el pasado 25 de octubre. Las encuestas señalaron una y otra vez, sobre todo en el tramo final de la campaña, que Enrique Peñalosa sería el nuevo mandatario de la ciudad, así el margen de su triunfo sobre los demás candidatos, especialmente sobre Rafael Pardo, fuera pequeño. Incluso, en varias de ellas se habló de un “empate técnico” entre Peñalosa y Pardo, teniendo en cuenta el margen de error de los sondeos. Pero el triunfo de Peñalosa estaba cantado. Y así ocurrió. Aunque los primeros informes de la Registraduría otorgaron una ventaja a Pardo, poco a poco las cifras consolidadas fueron mostrando a Peñalosa como vencedor en la contienda electoral con más de 125.000 votos de ventaja. La tabla 1 muestra las cifras obtenidas por los candidatos, escrutadas el 100% de las mesas en la ciudad.

**Tabla 1 – Resultados de la elección de Alcalde de Bogotá**

Candidato(a)	Votación	%
Enrique Peñalosa L.	903.764	33,2
Rafael Pardo	778.050	28,5
Clara López O.	498.718	18,3
Francisco Santos	327.852	12,0
Otros candidatos	118.898	4,4
Votos en blanco	99.359	3,6
Total de votos válidos	2.726.641	100,00

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

El regreso de Peñalosa al Edificio Liévano con su eslogan “Recuperar a Bogotá” tiene un alto significado para la ciudad: el nuevo alcalde representa un movimiento pendular desde el punto de vista programático, pues toda su campaña estuvo enfocada a mostrar la que en su opinión fue la mala gestión realizada por la izquierda durante los últimos doce años, especialmente en los casos de Samuel Moreno y Gustavo Petro, y la consecuente necesidad de dar un giro de 180 grados para darle un nuevo rumbo a la capital en todo sentido. En su opinión, era perceptible el agotamiento ciudadano con la izquierda y, en particular, con el deterioro de la ciudad en temas urbanísticos, de seguridad y de movilidad, lo que no estaba del todo lejos de la realidad, así Petro hubiese mostrado logros en otros aspectos, especialmente en materia de educación y propuestas ambientales.

Sin modificar mucho el enfoque que utilizó en su primera alcaldía en los años noventa, Peñalosa propuso un énfasis en seguridad, infraestructura urbana (mega-centros comunitarios en las localidades, construcción de nuevos jardines infantiles y colegios, mejoramiento de las vías de la ciudad), construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO), a la que se opuso con vehemencia Gustavo Petro alegando con mucho fundamento razones ambientales, y la construcción del metro, pero no bajo el esquema propuesto y aprobado por Petro, sino con la idea alternativa de hacer un metro elevado, a juicio de Peñalosa menos costoso para Bogotá. Lo que nunca se le escuchó en la campaña ni en su discurso como alcalde electo fue alguna frase relacionada con la participación ciudadana y con la democratización de la ciudad. No parece ser ese un énfasis del nuevo alcalde en su propuesta de gestión pública.

### La moñona de Cambio Radical

Los resultados electorales muestran una verdad incontestable: el gran triunfador en los comicios del 25 de octubre en Bogotá fue el Partido Cambio Radical: apoyó a Peñalosa, a pesar de que este inició su campaña como un movimiento significativo de ciudadanos y recibió luego otros apoyos partidistas, ganó el mayor número de curules en el Concejo de Bogotá y obtuvo el mayor número de ediles en las Localidades. La nueva composición del Concejo aparece en la Tabla 2.

### Composición del concejo de Bogotá 2016-2019

Partido	% de votación	N° de concejales
Cambio Radical	15,3	9
Liberal Colombiano	11,1	6
Alianza Verde	10,5	6
Centro Democrático	9,8	5
La U	9,4	5
Polo Democrático Alternativo	8,3	5
Conservador	5,1	3
MIRA	4,3	2
Libres	2,9	1
Progresistas	2,4	1
ASI	2,0	1
Opción Ciudadana	1,7	1
Otros	2,4	-
Voto en Blanco	14,8	
Total	100,0	45

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Habrà que ver las alianzas y coaliciones que se iràn definiendo en el Concejo para apoyar a Peñalosa o para declararse en oposición. Por lo pronto, al menos 30 concejales (de Cambio Radical, el Partido Liberal, el Partido Conservador, el Partido de la U, así como algunos concejales del Centro Democrático, del MIRA y de los Verdes) estarían dispuestos a acompañar desde un comienzo al nuevo alcalde, especialmente en la aprobación del plan de desarrollo. Eso está por verse. Lo que sí queda claro es que la oposición de izquierda la va a tener bien difícil para sacar adelante sus propuestas y para jugar un papel visible en las nuevas decisiones que afectarán a la ciudad.

En cuanto a las Juntas Administradoras Locales, Cambio Radical obtuvo el mayor número de ediles en todas las localidades (38), seguido por el Partido Liberal (36), el Centro Democrático (28), el Polo Democrático (26), los Verdes (25) y el Partido de la U (22). Las JAL juegan un papel importante como canalizadoras de inquietudes ciudadanas para que sean traducidas en proyectos y en asignaciones presupuestales de los Fondos de Desarrollo Local. Son el puente entre la Alcaldía Mayor y los territorios. Esta distribución de ediles permitirá seguramente a Peñalosa tener una conexión directa con los liderazgos locales y facilitar en el nivel local la implementación de planes y programas del nivel central.

#### ¿Y el Progresismo?

Hace un poco más de cuatro años nació el Movimiento Progresistas como una alternativa de izquierda que se separó del Polo Democrático cuando éste calló ante las denuncias hechas a Samuel Moreno por hechos de corrupción. Tales denuncias fueron lideradas por Gustavo Petro, futuro candidato a la Alcaldía de Bogotá, Carlos Vicente de Roux y el Senador Luis Carlos Avellaneda. El triunfo de Petro en las elecciones de octubre de 2011 proyectó a los Progresistas como una alternativa política real para la ciudad, que muy probablemente se vería fortalecida por la gestión de Petro al frente de la Alcaldía y por el papel los concejales electos para el período 2012-2015.

Sin embargo, los resultados electorales del pasado 25 de octubre muestran que ello no ocurrió. El progresismo desapareció de la contienda por la Alcaldía cuando sus candidatos Hollman Morris y María Mercedes Maldonado desistieron en su aspiración luego de conocer los resultados de las encuestas. El primero de ellos logró una curul –la única obtenida por el Progresismo– en el nuevo Concejo de Bogotá. Será una especie de Llanero Solitario que tendrá que unirse a otras corrientes políticas para hacerse visible en los próximos cuatro años. Y, según la información de la Registraduría, el Movimiento no pudo elegir ediles en las Localidades de Bogotá.

Sin duda, el carácter caudillista del liderazgo de Gustavo Petro, así como su talante personal y el manejo dado a muchos temas durante su gestión, impidieron que el Movimiento creciera y madurara como opción política organizada. Petro seguirá teniendo electores –ahora que anuncia su interés en convertirse en Presidente de la República– pero el Progresismo, por fuera de su liderazgo, tenderá a la desaparición, por lo menos en los grandes debates que tendrán lugar en la ciudad en los próximos cuatro años. Habrá que ver qué tantos seguidores continuarán fieles a Petro en su aspiración presidencial. Pero eso es otra cosa. Ya Bogotá no será foco de la atención del exalcalde. Y su Concejal poco podrá hacer para reivindicar el Progresismo en Bogotá. Será como una voz en el desierto.

### VALLE Y CALI: INCERTIDUMBRE Y GRANDES RETOS

**Ma. Fernanda Quintana M.**  
**Directora**  
**Foro Valle del Cauca**

#### **Una votación sin sorpresas para la Gobernación**

Las elecciones en el Valle del Cauca y la ciudad de Cali estuvieron antecedidas por una gran turbulencia, producto de la capacidad estratégica y sin escrúpulos de los líderes políticos cuando se trata de mantenerse a toda costa en el poder. También mostraron la crisis de los partidos y el debilitamiento de la afiliación política de los electores en esta región del país.

En el caso del Departamento es que no se presentaron grandes sorpresas con la contundente victoria de Dilian Francisca Toro, del Partido de la U, quien obtuvo 508.006 votos (34.69% del total de la votación válida) siendo la candidata de mayor votación en 39 de los 42 municipios del Valle. Este resultado es atribuible a la labor de la maquinaria electoral, así como a la popularidad de la que goza la exsenadora en algunas zonas del Departamento. Basta recordar su paso por diferentes cargos públicos luego de sus inicios como alcaldesa de Guacarí hasta llegar al Congreso de la República.

No obstante, vale la pena resaltar la segunda votación en cabeza de Cristian Garcés, exconcejal de Cali, quien fue Secretario de Planeación del Valle, en representación del movimiento Despierta Valle, con el 24.26% de la votación (355.321). Sin duda, los grandes derrotados en estos comicios fueron el partido liberal con el 7.36% de los votos (107.898) y el Polo Democrático con un escaso 4.13% (60.617 votos).

Como era de esperarse, la campaña para la gobernación pretendió llamar la atención sobre la honestidad, la transparencia y la futura permanencia de la “baronesa electoral” en el cargo, teniendo en cuenta la investigación que la compromete en un presunto lavado de activos, lo que generaría de nuevo una

crisis institucional, constante en los últimos años en el Valle del Cauca. Este filón de presunta corrupción fue aprovechado por el candidato Garcés quien buscó posicionar una imagen incólume como garantía de un gobierno que ha dejado mucho que desear en la última década en materia de transparencia.

Toro tendrá que afrontar diversos problemas que han venido opacando la otrora visibilidad y pujanza del Valle: sanear las finanzas, disminuir la tasa de homicidios, mejorar los niveles de seguridad y convivencia, atender la crisis de la red hospitalaria, terminar obras de gran importancia como la doble calzada de la vía a Buenaventura, liderar la región pacífico y atender un número significativo de víctimas que se han asentado en Cali y otros municipios se perfilan como sus mayores retos.

#### **Continuidad en Cali**

La campaña para la alcaldía de Cali, por otra parte, puso en la balanza factores como la experiencia, la popularidad y las ganas de los candidatos para respaldar sus programas. Así, Angelino Garzón, Roberto Ortiz y Maurice Armitage se midieron en un pulso por cooptar una franja de indecisos y descontentos que establecieron una situación impredecible hasta la víspera de las elecciones. Ese día se lograron resolver las dudas de las grandes encuestas nacionales dando como ganador a Armitage, quien obtuvo 264.118 votos (38,15% del total de la votación), seguido por Ortiz con 175.394 (25,33%) y, luego, por Angelino Garzón, quien obtuvo 149.889 votos (21,65%).

Armitage es un representante de la élite de Cali y contrarrestó esta condición, que genera cierta prevención en la ciudad, mostrando un gran interés en trabajar por la ciudad, sin saber





mucho o nada de administración pública, como el mismo lo refiere, y con la experiencia de ser un empresario exitoso con un gran sentido de responsabilidad social, además de haber sido víctima de la violencia del país al ser dos veces secuestrado. Con estas particularidades era evidente que fuera el candidato de la administración de Rodrigo Guerrero frente a lo cual se rumoró que hubo un gran dispositivo para su apoyo.

En esta oportunidad la ciudadanía caleña firmó un cheque en blanco más, cuando la campaña de Armitage decidió no exponer más al candidato de cara a los debates debido a la falta de experiencia en estas lides. El caso de Roberto Ortiz, más conocido como “El Chontico”, fue interesante al quedar por encima de Angelino Garzón, así su fuerza social no le alcanzara para coronar el gran cometido. Todo indica que parte de la maquinaria se dividió entre estos dos últimos candidatos generando la derrota para ambos.

Así las cosas, Armitage deberá continuar con la modernización de la ciudad y asumir la crisis de Emcali. Además, la renovación de la red de acueducto y alcantarillado no da tregua, así como tampoco la agenda de problemas sociales, tales como la generación de fuentes de ingreso, la red de salud y la atención a las víctimas. A este respecto, con el fin de comprometer al futuro alcalde

de la ciudad, un grupo de organizaciones de la sociedad civil<sup>1</sup> promovió una *Agenda Ciudadana para Santiago de Cali* a partir de un conjunto de propuestas y acciones de incidencia. Se espera que dicha Agenda sea tenida en cuenta en el Plan de Desarrollo Municipal 2016 -2019 como un documento validado por diversos sectores comunitarios, y que contiene una serie de propuestas orientadas a cuatro temas de primera importancia: 1) Buen gobierno, 2) Desarrollo local, 3) Postconflicto y 4) Descentralización y Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Así las cosas el Valle y Cali tienen muchos retos por delante en medio de un clima de incertidumbre. Sin embargo no se pierde la esperanza de que las nuevas administraciones le entreguen a la ciudad y al Departamento mejores condiciones de vida y contribuyan en el inmediato futuro a la construcción de paz y convivencia.

<sup>1</sup> La alianza “Por una Cali más transparente y participativa” está conformada por la Pontificia Universidad Javeriana, Transparencia por Colombia, el observatorio Cali Visible, Fundación Alvaralce, Unidad de Acción Vallecaucana, Cali como vamos y Foro Nacional por Colombia.



# DESARROLLO TERRITORIAL A PARTIR DE PACTOS DE GOBERNANZA: LOS CASOS DE CALIFORNIA Y VETAS

**Mario Freddy Martínez**  
**Luis Felipe Jiménez**  
**Foro, Bogotá**

## Los pactos de gobernanza

En los últimos años, la sociedad y las autoridades locales han sido excluidas de las decisiones relacionadas con el sector extractivo, lo que ha generado el aumento de los conflictos por el acceso y el manejo de los recursos naturales. A menudo, las comunidades que viven en los territorios de extracción minera se enfrentan a situaciones de pobreza, violencia y agotamiento de los ecosistemas estratégicos. Como respuesta a esta situación, actores sociales en el nivel local han acudido a mecanismos institucionales: consulta previa, consulta popular, incidencia ante organismos legales e instancias de decisión, como a instrumentos de acción colectiva: alianzas y redes de trabajo, escenarios de diálogo y la protesta pacífica. Si bien estas acciones han contribuido a nutrir el debate público sobre la apuesta minero-energética en Colombia, existe la necesidad de avanzar hacia propuestas y mecanismos de desarrollo territorial y de transformación de los conflictos socio-ambientales a través de pactos de gobernanza.

Estos pactos son instrumentos públicos firmados por las autoridades locales, los agentes privados y la sociedad civil para ratificar su compromiso de actuar de manera articulada en el marco de la planificación territorial. Su valor radica en que todos los actores comparten riesgos, beneficios y responsabilidades enfrentando los desafíos que supone la distribución del poder (Williner; 2012). Además, si bien su escenario inicial de actuación es el municipio o entorno próximo, tienen la capacidad de extender su acción a espacios más amplios: la provincia, el departamento o la región, con el propósito de avanzar en estructuras de trabajo, intercambio de información e incidencia ante las entidades del gobierno nacional.

Como un aporte a la comprensión sobre el alcance de los pactos por la gobernanza del territorio, a continuación se presentan los aspectos más relevantes de un trabajo implementado por Foro Nacional por Colombia en los municipios de California y Vetas, ubicados en el departamento de Santander, cuyo territorio hace parte del Páramo de Santurbán, uno de los principales ecosistemas productores de agua en el país. El desarrollo del proyecto ha significado un reto especial para Foro, en un clima de incertidumbre, conflictividad y débil tejido social como consecuencia del cruce en los esquemas de operación minera, el traslape de regulaciones ambientales e instrumentos de planificación local y la ausencia de escenarios de encuentro y comunicación de las autoridades locales, del departamento y la nación para el manejo integral del territorio.

## De la teoría a la práctica

Tras un trabajo metódico de flexibilización de posiciones y de acercamiento a los actores locales de cada municipio, se logró reunir a las organizaciones y líderes representativos en un escenario conjunto con la institucionalidad local y las empresas mineras para reducir las falencias comunicativas e interactivas entre actores. La finalidad inicial era lograr firmar un pacto por la gobernanza del territorio, en el que estuvieran expuestos los acuerdos alcanzados en estos escenarios de diálogo y construcción colectiva. Los primeros frutos de este esfuerzo se vieron plasmados en los documentos de diagnóstico participativo elaborados y las propuestas construidas para enfrentar las problemáticas de cada municipio. El valor intrínseco del pacto y su legitimidad radicarón en la participación de los actores involucrados en la elaboración del mismo, así como su posterior validación y aprobación pública, como una muestra del compromiso por mejorar la calidad de vida de los habitantes, fomentar la puesta en marcha de iniciativas que respondan a las necesidades y oportunidades locales, y favorecer el diálogo entre la ciudadanía y los diferentes niveles de gobierno para concertar una visión futura y compartida de desarrollo en su territorio.

Los pactos mencionados se construyeron en escenarios de concertación. En California, se establecieron cinco mesas sectoriales: agropecuaria, minera, ambiental, de empleabilidad y emprendimiento, y una mesa general con participación de la alcaldía, la comunidad y los actores de la

minería, incluyendo las empresas a gran escala. En Vetás, luego del aval de las autoridades locales, los gremios económicos y la comunidad, se avanzó en la creación de un espacio de trabajo con participación de los actores estatales y no estatales. En estos escenarios creados, Foro se desempeñó como una organización de carácter neutral, que no decidía, ni imponía posturas. Su función se dirigió a establecer mecanismos y metodologías para la transformación de conflictos, la solución de disputas y la construcción de acuerdos.

Tras los procesos de diálogo en las mesas de concertación y su aprobación a través de los pactos, se construyeron agendas de gobernanza que recogen las propuestas de los habitantes para la sostenibilidad del territorio, el desarrollo humano y el manejo de los recursos naturales. En California y Vetás, las personas que aspiraban a cargos de elección popular participaron en las sesiones de trabajo, la construcción de acuerdos y la definición de líneas de acción en materia de gestión pública. Este aspecto permitió, la realización de espacios de debate con candidatos a las elecciones locales de 2015. Estas actividades fueron la base de un trabajo de pedagogía electoral a través de cartillas y talleres con la comunidad para fomentar la utilidad del voto como mecanismo de elección popular libre e informado.

Dos acciones adicionales se desarrollaron en este marco: por un lado, frente a la duplicidad de acciones de cooperación internacional y de la acción pública, se decidió establecer contactos con organizaciones y entidades que desarrollan intervenciones en estos municipios, en busca de articulación y trabajo complementario, entendiendo que el camino de la gobernanza busca la construcción de redes público-privadas como instrumento para mejorar la autogestión local. Por otro, comprendiendo que los procesos de conflictividad socioambiental sobrepasan las competencias de las autoridades locales, se decidió impulsar un escenario de diálogo y concertación regional para definir estrategias de actuación en los procesos de ordenamiento territorial y las políticas económicas y sociales implementadas por las entidades del gobierno nacional.

### **Los resultados obtenidos**

Un primer resultado es la conformación de escenarios de diálogo. Aunque en el pasado se encuentran ejercicios similares, lo novedoso de este proceso es que por primera vez se sientan en un espacio conjunto representantes de la institucionalidad local, las asociaciones y gremios, las empresas mineras y la sociedad. Además, hay un acuerdo para dejar atrás los intereses particulares y las rivalidades a fin de garantizar la sostenibilidad social, económica y ambiental. Este hecho se refuerza en la emergencia de nuevos liderazgos sociales que cuentan con herramientas técnicas y de conocimiento para disminuir las asimetrías en el diálogo con las empresas mineras y las autoridades públicas. Un aspecto por resaltar aquí es el papel de las mujeres. Actualmente dirigen las mesas de concertación en los dos municipios, lideran la construcción de propuestas y coordinan las relaciones de estos espacios con el gobierno departamental y nacional.

También queda una apuesta por la diversificación económica ligada a la agricultura y el turismo. En cuanto al manejo de los recursos naturales, ha aumentado el interés de la población por la inclusión del componente ambiental de manera transversal en una perspectiva





de desarrollo sostenible. En el caso de la minería, se ha visibilizado la necesidad de establecer un acuerdo entre la alcaldía, las asociaciones y las empresas para implementar un modelo de explotación a partir de un enfoque diferencial por tipo de unidad. Por último, las agendas construidas fueron en su mayoría incorporadas en los planes de gobierno de los candidatos elegidos a la alcaldía de estos municipios. Esto hace pensar que se logrará una continuidad en la planeación del desarrollo y en la construcción de política pública en estos territorios, un avance significativo en materia de gobernanza, entendida como la definición colectiva de los asuntos públicos.

### **Los aprendizajes del proceso**

California y Vetas son un buen ejemplo de lo que sucede cuando se implementa una política extractiva sin una perspectiva integral en cabeza del Estado, que sólo busca la explotación intensiva de los recursos naturales a cualquier costo y en cualquier lugar. En este escenario, se comprobó la potencialidad de los pactos para la gobernanza del territorio como mecanismos que contribuyen al acercamiento y la interacción entre actores inmersos en el conflicto, la construcción de consensos y la definición de acciones de corto, mediano y largo plazo para garantizar la sostenibilidad del territorio.

Por otro lado, es fundamental acompañar procesos de gobernanza sin generar dependencia. Esto no se logra en un período corto; se requiere un horizonte de trabajo que permita cualificar los liderazgos existentes, sentar en una mesa de diálogo a actores con diferentes perspectivas e intereses, superar las visiones particulares del territorio, construir consensos, elaborar instrumentos y metodologías de manera participativa y buscar su apropiación por parte de los actores locales. Además, se estableció la importancia de la transparencia en dos niveles: por un lado, la discusión orientada requiere de información actualizada, instrumentos de sistematización, seguimiento y control ciudadano. Estos mecanismos contribuyen a la superación de la desconfianza entre los actores que hacen parte del diálogo, ofrecen la posibilidad de visibilizar discursos y perspectivas sobre el territorio y fortalecen la base que sostiene la gobernanza.

Finalmente, es claro que la voz de las mujeres en contextos frágiles en muy raras ocasiones llega a escenarios políticos e institucionales. A pesar de esta situación, la construcción de una apuesta de desarrollo para cualquier territorio solamente puede ser sostenible si las necesidades y preocupaciones de hombres y mujeres son articuladas y escuchadas por igual en las conversaciones y en la agenda pública donde se toman las decisiones que impactan la seguridad y la justicia en los territorios.

