

## CONTENIDO

**Editorial: En las elecciones de octubre no bote el voto**

**Los gobiernos locales y la participación ciudadana**  
Fabio E. Velásquez C.

**El panorama electoral en Bogotá. Entre el continuismo y el cambio**  
Juan Manuel Acosta Vergara

**La agenda ciudadana 2020: retos y perspectivas para la planeación pública en Santiago de Cali**  
Esneider Rojas Ultengo

**Elecciones en Barranquilla: ¿Continuidad o nuevo modelo de ciudad?**  
Jessyka Manotas Muñoz

**Boletín del Eje Programático 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  
[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)  
[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co)  
 [@foronacionalcol](https://twitter.com/@foronacionalcol)  
 [facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)



# Nº 75

# BOLETÍN FORO MUNICIPAL

Octubre 2019

## LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**Fabio E. Velásquez C.**

**Presidente Ejecutivo**  
**Foro Nacional por Colombia**

### Descentralización y participación

La descentralización del Estado colombiano hace tres décadas fue uno de los cambios políticos e institucionales más importantes de la segunda mitad del siglo pasado, equiparable solamente a la reforma constitucional de 1968 y, sobre todo, a la expedición de la Constitución en 1991. Lo fue por una razón fundamental: modificó de fondo la estructura del estado colombiano al entregar poder político, administrativo y financiero a los gobiernos municipales<sup>1</sup>, e inició un proceso de democratización de las decisiones públicas, que ganó solidez y alcance en la Constitución de 1991 a través de la institucionalización de mecanismos y espacios de participación ciudadana en el nivel territorial, especialmente municipal. Se creó así una estructura de oportunidad para aquellos sectores sociales y políticos que nunca habían tenido acceso a las instancias de poder y de decisión, que vieron en estas reformas el escenario propicio para hacerse escuchar e incidir en las políticas públicas, especialmente en el nivel municipal.

Esta estructura se fue desvaneciendo desde fines de los años noventa, cuando el gobierno nacional puso en marcha una estrategia de recentralización de competencias, decisiones y recursos, ante el temor de que los poderes locales tomaran fuerza y desplazaran a los actores nacionales de su influencia política y administrativa en las decisiones locales. Dicha estrategia fue debilitando a los gobiernos municipales como actores del desarrollo local y protagonistas de las decisiones relacionadas con su propio entorno. Y, en esa misma medida, perdieron relevancia como escenario de participación. Prueba de ello es que en el período 2003 – 2018, los dispositivos de participación a escala local disminuyeron su peso en el conjunto de la arquitectura institucional de la participación: mientras en el período 1986-2002 representaron el 53.3%, en los últimos quince años llegaron a ser apenas el 36.4%, según investigación realizada por Foro Nacional por Colombia<sup>2</sup>.

Otra manera de verlo es que, mientras en el primer período fueron creados trece espacios que operaban exclusivamente en el nivel municipal, como los consejos municipales de desarrollo rural y los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos, en el período reciente solamente fueron creados ocho, buena parte de ellos recientemente, como parte de la implementación del

<sup>1</sup> Fue tal el calado de esta reforma que los principales líderes políticos nacionales, encabezados por el expresidente Carlos Lleras Restrepo, se opusieron a ellas, calificándolas como un riesgo que terminaría por “descuadernar” al Estado, sobre todo a través de la elección popular de alcaldes.

<sup>2</sup> ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia 2003-2018?, que será publicado próximamente.

Acuerdo Final entre el gobierno y las FARC. Así, mientras tres de cada cuatro espacios operan a escala nacional, los diseñados para operar en el nivel municipal solamente representan el 43.8%.

Esta tendencia al empobrecimiento del espacio municipal como escenario de participación ciudadana no significa que los municipios no sigan siendo escenarios de participación. Esta se mantiene por dos tipos de razones: en primer lugar, el gobierno local sigue siendo un referente importante para la solución de los problemas cotidianos de la población (la vivienda, los servicios públicos, la educación, la salud, la seguridad ciudadana, la movilidad, el medio ambiente). En otras palabras, la ciudadanía ha seguido dando vida a algunos de estos espacios institucionales porque entiende que son un vehículo para comunicarse con las autoridades públicas municipales y darle a conocer sus demandas y aspiraciones para mejorar su calidad de vida y su entorno espacial, económico, social y cultural.

En segundo lugar, la tendencia hacia la recentralización no ha logrado eliminar en el horizonte de sentido del mundo local la percepción de autonomía de los territorios de parte de algunas autoridades municipales y de sectores ciudadanos que saben que es un principio consagrado en la Constitución, que les otorga derechos y prerrogativas en campos específicos. Sin duda, el sentimiento de que los gobiernos municipales dependen cada vez más del gobierno nacional para la ejecución de inversiones públicas es real y creciente, pero no logra ocultar la idea de que el espacio local es un espacio de acción colectiva que brinda oportunidades para encarar problemas compartidos. Allí existe un nutriente que mantiene vivo en algunos grupos ciudadanos el deseo de hacer parte de los problemas y también de las soluciones.

## **La apertura de las autoridades a la participación**

Una mirada panorámica de lo que ha ocurrido en las grandes ciudades del país y en pequeños y medianos municipios en los que Foro ha trabajado en las últimas dos décadas indica que en ese período ha existido una mayor disposición de las autoridades municipales a reconocer la participación como un componente de la gestión pública. Un factor que ha contribuido a ese resultado es que el lenguaje de la participación, que había ganado terreno en años anteriores en una parte de la dirigencia política se ha generalizado y actualmente forma parte de la apuesta de muchos dirigentes políticos y de funcionarios municipales y departamentales que han dejado atrás el temor de que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos.

Otro factor ha sido la presión ciudadana para acceder a escenarios de deliberación y decisión. Los líderes y activistas de organizaciones sociales y de comunidades locales no solo han incorporado en su narrativa el lenguaje de la participación como derecho, sino que ejercen cada vez más presión para que las autoridades municipales abran espacios de diálogo y construcción de acuerdos. Hay, sin duda un contrapeso ciudadano que habilita a varios grupos y organizaciones para conversar de igual a igual con las autoridades públicas.

Es verdad, las normas nacionales también han tenido un cierto grado de influencia en la apertura de espacios de participación a nivel municipal. Ellas han seguido creando nuevos escenarios en el nivel local. Sin embargo, el crecimiento de la institucionalidad participativa municipal parece depender más de factores locales, tanto políticos como sociales, que de la expedición de normas nacionales<sup>3</sup>. En algunos casos tales espacios son fruto de una oferta gubernamental (por interés, conveniencia o convicción), pero en otros es la ciudadanía la que toma la iniciativa y promueve sus propios escenarios de interlocución con las autoridades municipales. Lo cierto es que la institucionalidad participativa se ha ampliado en los últimos quince años.

## **De la apertura de espacios a la acción: las estrategias**

La reglamentación de dispositivos de participación no garantiza su funcionamiento. Son necesarias cuando menos dos condiciones sine qua non para que esa institucionalidad funcione: que las autoridades públicas promuevan su uso y que haya actores (grupos, líderes, organizaciones, comunidades, redes, etc.) interesados en ejercer el derecho a participar y con las capacidades y los medios para hacerlo. ¿Qué tanto las autoridades municipales han promovido la práctica de la participación ciudadana en los últimos quince años y a través de qué medios?

Son variadas las estrategias que esas autoridades han puesto en marcha para fomentar –o restringir– el ejercicio de la participación. Pueden agruparse en cuatro estrategias. La primera de ellas busca reducir al mínimo la importancia de la participación en la gestión

<sup>3</sup> No puede olvidarse que las normas nacionales en los últimos quince años han creado más espacios a escala nacional que a escala municipal. Por eso cabe afirmar que las iniciativas de ampliación de la institucionalidad participativa en el nivel municipal provienen más de los actores locales que de factores externos. En ese sentido, la firma del Acuerdo Final con las FARC ha sido un factor dinamizante de la participación en los territorios, alrededor de iniciativas como los PDET y los PNIS.

pública y, si es posible, eliminarla como ingrediente de la toma de decisiones. La participación ciudadana es considerada innecesaria, para algunos ilegítima, y se la acusa de generar obstáculos y demoras al ejercicio del bien.

Una segunda estrategia considera que la participación es un componente válido, mas no relevante, de la gestión pública. En consecuencia, se involucra a la ciudadanía en algunas acciones y proyectos, generalmente en micro-espacios locales, o en procesos de vigilancia ciudadana, sin que ello represente un empoderamiento de la sociedad ni una democratización de las decisiones públicas (participación instrumental). La idea es mantener el control de los procesos y restarle peso e importancia a la iniciativa ciudadana, aunque se sostiene un discurso positivo en favor de ella, lleno de lugares comunes y de fórmulas etéreas.

La tercera estrategia consiste en acogerse a la norma vigente y cumplir a cabalidad lo que esta última dispone, sin que necesariamente juegue un papel central en la narrativa ni en las prácticas de la autoridad local, entre otras por desconocimiento y falta de experiencia en el manejo del tema. Por último, la cuarta estrategia consiste en dar protagonismo a la ciudadanía en la gestión de la ciudad a través de la creación y fortalecimiento de canales para su incidencia en la gestión pública. La participación deviene así un componente central de la toma de decisiones, bien sea a través de dispositivos institucionales, bien a través de la movilización colectiva en torno a objetivos compartidos.

En general, la percepción que tiene la ciudadanía sobre el rol de los gobiernos locales en la promoción de la participación sigue siendo negativa, como lo muestra la encuesta nacional sobre participación ciudadana, realizada por Foro en 2018. Hay segmentos ciudadanos que avalan la acción de las autoridades, sobre todo cuando aplican la última estrategia, pero la tendencia dominante es la de calificar mal a los alcaldes en esa materia.

Hay un desfase entre la “oferta” y la “demanda” de participación. Una cosa parece ser lo que quieren hacer las autoridades municipales y otra las expectativas que la ciudadanía tiene sobre su rol en las decisiones públicas. Aunque hay más espacios de participación, más políticas y programas que pretenden involucrar a la ciudadanía, esa oferta ha sido diseñada con parámetros que rápidamente mostraron sus deficiencias para asegurar una participación real y efectiva: su carácter consultivo; la estructura rígida y universal de representación de ciudadanos; las formas burocráticas de funcionamiento que contrastan con la aspiración ciudadana a tener espacios más flexibles, más al alcance de su mano.

Además, excepción hecha de los alcaldes que han concebido la participación como derecho, la oferta participativa no parece inspirarse en un imaginario democrático, de apertura al diálogo y a la construcción de acuerdos en torno a las políticas públicas. Los formalismos, la manipulación, el uso de los dispositivos participativos como herramientas de control de la ciudadanía por parte de la dirigencia política siguen siendo pan de cada día en las relaciones entre gobernantes y gobernados en los municipios.

En parte, esto tiene bastante que ver con una tensión, aún no resuelta, entre democracia representativa y democracia participativa. Un sector de la dirigencia política local sigue actuando bajo la convicción de que la voluntad ciudadana expresada en el voto es un referente de legitimidad suficiente para el ejercicio del gobierno. A su juicio, lo democrático radicaría en el proceso de elección, no en una participación que, por lo demás, le estaría entregando a la ciudadanía atribuciones que no le corresponden. Mientras las autoridades públicas no entiendan que la participación ciudadana es un complemento de las decisiones electorales, difícilmente otorgarán a la participación el rol que la Constitución Política le ha asignado. Esta tensión entre representación política y participación ciudadana expresa la vigencia de dos proyectos políticos diferentes, incluso antagónicos: de un lado, el que presume que la participación es una actividad innecesaria, incluso incómoda para el gobernante; de otro, el que coloca la participación en el centro de la gestión pública, bajo el supuesto de que la ciudadanía tiene el derecho a co-construir las decisiones públicas y que no puede ser parte solamente del problema, sino también de las soluciones.

La salida a este *impasse* seguramente está de ambos lados.

# EDITORIAL

## EN LAS ELECCIONES DE OCTUBRE NO BOTE EL VOTO

*El 27 de octubre elegiremos nuevos mandatarios municipales y departamentales. El país enfrenta unos desafíos que no podrán ser ajenos a la gestión de alcaldes y gobernadores: en primer lugar, la posibilidad de construir la paz en todos los rincones del país. Serán las primeras elecciones regionales que se lleven a cabo después de la firma del Acuerdo entre el gobierno y las FARC. Las autoridades elegidas deberán formular planes de desarrollo que incluyan las tareas del Acuerdo y enfrenten el reto que impone la construcción de un país en paz, con progreso y justicia social. Pero no lo podrán hacer sin el concurso de las comunidades, del sector empresarial y de los líderes sociales y políticos del lugar. Tendremos que elegir hombres y mujeres demócratas, convencidos(as) del papel que juega la ciudadanía en el logro de la paz y el desarrollo. La paz en Colombia es paz con participación o no es paz.*

*Una segunda razón de la importancia de las próximas elecciones es que por primera vez se aplicará, a nivel departamental y municipal, el estatuto de oposición, que entrega garantías e instrumentos para el ejercicio de la política a las organizaciones y movimientos que se declaran opuestos al gobierno. Ya no tendremos alcaldes y gobernadores que negocian a puerta cerrada con concejales y diputados amigos las decisiones claves en su territorio, sino que habrá voces que puedan declarar en igualdad de condiciones su desacuerdo y sus fórmulas alternativas de política pública. En otras palabras, elegiremos gobiernos municipales y departamentales, pero también a los voceros de la oposición.*

*En tercer lugar, estas elecciones serán la oportunidad para que los alcaldes y gobernadores impidan que el gobierno nacional siga acaparando competencias y recursos, como lo ha venido haciendo en las últimas dos décadas. Los nuevos mandatarios deberán defender el principio de autonomía territorial consagrado en la Constitución colombiana y convertirse en contrapesos del gobierno nacional. Ello no significa romper la relación con este último sino cambiar la forma de relacionarse con él, tener la capacidad suficiente de negociación para acordar, con la participación de la ciudadanía, las inversiones que permitan enfrentar los problemas de su territorio. Por supuesto, será necesario mejorar la capacidad de gestión de las alcaldías y las gobernaciones, combatir con energía la corrupción y fortalecer la participación ciudadana. Solo así dejarán de ser apéndices del gobierno nacional.*

*Por último, estas elecciones van a servir para que los partidos y movimientos políticos midan fuerzas en la mira de las elecciones presidenciales de 2022. En los últimos años se ha venido conformando un mapa electoral de fuerzas políticas, alineadas en torno a proyectos políticos divergentes, marcados por temas como la paz y la convivencia, el poder de los territorios, la participación ciudadana, el modelo de desarrollo, las relaciones entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales, la justicia transicional y otros más. En medio de la polarización del país, cargada de discursos que promueven el odio y la descalificación, y marcada por la conflictividad social y el recrudecimiento de la violencia, el gran reto del próximo 27 de octubre es volver al debate respetuoso, libre de intolerancia y agresividad, centrado en las propuestas de los candidatos y en el propósito de renovar la política a la luz de valores democráticos. Ello implicará, entre otras cosas, la renovación de los liderazgos políticos, a fin de superar las componendas entre minorías políticas, clanes familiares y grupos armados al margen de la ley.*

*La responsabilidad es enorme. Nuestro voto podrá contribuir a iniciar el camino de renovación política que necesita Colombia. Por ello, es de suma importancia conocer los programas de los(as) candidatos(as), evaluar sus alcances y efectos, analizar su conveniencia y decidir cuáles son los que mejor representan el cambio hacia una Colombia de paz y progreso.*

*Por eso, es de suma importancia que nuestro voto sea informado y consciente. Esa es la consigna para el próximo 27 de octubre. Ese día tendremos que salir a votar, pero lo tendremos que hacer de manera libre y con base en el conocimiento del perfil, la historia, la experiencia y los programas de los candidatos. El 27 de octubre no podemos botar el voto.*

### EL PANORAMA ELECTORAL EN BOGOTÁ. ENTRE EL CONTINUISMO Y EL CAMBIO

**Juan Manuel Acosta Vergara  
Foro, Capítulo Región Central**

El próximo 27 de octubre Colombia llevará a cabo las elecciones locales. En el caso de Bogotá además de escoger al futuro alcalde o alcaldesa, serán elegidos cuarenta y cinco miembros del Concejo Distrital y ciento ochenta y cuatro Ediles. El resultado de estos comicios determinará el rumbo que tomará la ciudad, teniendo en cuenta las tres apuestas políticas en contienda: la continuidad del modelo de gobierno implementado en los últimos cuatro años; una visión de centro con su apuesta a construir sobre lo construido; o el regreso de la Bogotá Humana. Los resultados marcarán también la medición de fuerzas de cara a la presidencia, teniendo en cuenta el potencial de votación de la ciudad. Finalmente, las elecciones serán un termómetro importante para confirmar si el voto de opinión se impone o si pierde terreno frente a la maquinaria tradicional.

#### **Lo que está en juego**

Enrique Peñalosa termina su mandato en diciembre de 2019 como una de las administraciones más impopulares del país. Según cifras del Espectador, a mediados del 2019, la favorabilidad de su gestión apenas llegaba al 23%. Desde la Alcaldía distrital se ha respondido a este hecho señalando que ha sido un mandato impopular pero eficiente. Sin embargo, con el paso del tiempo aumentan las denuncias sobre la práctica del gobierno de despilfarrar recursos públicos para tratar de proyectar una imagen positiva en la ciudadanía. Entidades como La Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP, 2019) plantean que la inversión en publicidad oficial ronda los COP\$100 mil millones, que deberían estar dirigidas a la inversión social en los grupos y sectores más vulnerables de la ciudad.

Adicionalmente, en una encuesta reciente del Centro Nacional de Consultoría (CNC), el 59% de las personas consultadas opinó que la capital va por mal camino y el 71% desaprueba la gestión del alcalde Peñalosa. Si bien desde el gobierno distrital se plantea que hay avances contundentes en los últimos años, como la reducción en el 44% en el déficit en vivienda, la disminución de 16% en la mortalidad materna y 10% en la mortalidad infantil, el logro de la tasa más baja de homicidios desde 1970 en 2018, ubicándose en 12,8 casos por cada 100.000 habitantes, la atención de cerca de dos millones de personas en el sistema de salud de la ciudad, la baja deserción escolar cercana a 0% en los niveles iniciales de enseñanza, existe sin embargo la percepción de que no se avanzó en otros sectores de importancia para el bienestar de la población.

En primer lugar, el 82% de las personas que respondieron la Encuesta Bogotá Cómo Vamos 2018 plantearon que la capital del país es una ciudad insegura. Los datos de la Policía Nacional la dan la razón a esta percepción. En promedio, durante lo que va corrido de 2019 se presentan 22 atracos al día, cifra mayor a la recibida por el gobierno Peñalosa, que era de 14. Cada 24 horas se roban 23 bicicletas; el fleteo y los hurtos a residencias aumentó en 25% y 29%, respectivamente. Aunque existen factores que escapan a las competencias de la alcaldía como la baja efectividad en la captura y la judicialización de las personas que comenten estos delitos, la ciudadanía exige una propuesta integral del nuevo mandatario para recobrar la tranquilidad como un asunto principal de la agenda pública.

La sociedad capitalina tampoco está convencida del modelo de movilidad implementado por el actual gobierno. La Gran Encuesta



a la alcaldía de Bogotá (Yanhaas, 2019) afirma que el 66% de los habitantes reclama menores tiempos en los desplazamientos, rutas más seguras y la implementación del Sistema Integrado de Transporte (SITP) menos contaminante. No es para menos: existe un descontento manifiesto de los bogotanos con la apuesta de continuar extendiendo Transmilenio por las principales vías de la capital, incluyendo la carrera séptima. Además, el cambio de la flota en las principales troncales generó una ola de indignación por la falta de transparencia en la contratación y por la tecnología elegida, que ha sido declarada obsoleta en Europa o Estados Unidos. Para completar, la larga agonía del Metro se ha extendido con un historial de incumplimientos e incongruencias en su licitación. Todavía hay muchas preguntas sobre la manera en que será adjudicada esta obra con vacíos en los pliegos y estudios definitivos, los cambios en el trazado de la primera línea y en la estructura financiera del proyecto.

Otro asunto que inquieta es la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) por su baja concertación, su esquema de usos del suelo que privilegia la expansión hacia zonas de conservación y la discrepancia en las proyecciones poblacionales: mientras que la Secretaría Distrital de Planeación estimó que en la ciudad residían 8.181.046 personas, el Censo Demográfico del DANE 2018 planteó que en realidad eran 7.181.469. Por último, temas como la integración regional y la consolidación de un modelo de desarrollo sostenible también quedaron en deuda en este instrumento.

Tampoco se percibe un buen comportamiento en materia socioeconómica. El DANE acaba de publicar las cifras sobre calidad de vida, producción nacional y desempleo para el país. En Bogotá, entre 2015 y 2018, la población es más pobre y la ciudad muestra mayor desigualdad. En efecto, la pobreza monetaria subió del 10,4% al 12,4%, una noticia desafortunada teniendo

en cuenta que la ciudad presentaba cifras de reducción constante en este indicador desde 2010. También se incrementó el GINI de 0.498 a 0,504. Por el lado de la oferta laboral, el desempleo subió de 8.7% en 2014 a 10.5% en 2018 y el producto Interno Bruto (PIB) decreció de 4.9% al 2.9% entre 2017 y 2018. El gobierno entrante deberá atacar dos problemas que han contribuido al declive en las cifras presentadas: la migración venezolana que exige la prestación de servicios sociales y la creación de mayores fuentes de empleo y el aumento de la eficiencia de la inversión social en los sectores más vulnerables.

Una cuestión final que debe llamar la atención del nuevo alcalde o alcaldesa es la percepción ciudadana de que aumentó la corrupción en el Distrito. Según la encuesta de Guarumo S.A.S., publicada en julio 2019, el 34% de las personas encuestadas considera que la administración ha retrocedido en este tema. No sólo es la destitución e inhabilidad del Secretario de Movilidad por diez años para ejercer cargos públicos, decretada en julio de 2019 por la Procuraduría, también son los múltiples reclamos sobre la falta de transparencia en la contratación de la ciudad o la sensación de que se está favoreciendo a empresas que aportaron a la campaña de Peñalosa.

### **¿Qué proponen los candidatos?**

Como se mencionó anteriormente, tres son las propuestas de ciudad que se observan con la conformación de alianzas y con definición de los programas de gobierno. La primera de ellas, es la del continuismo, encabezada por Miguel Uribe Turbay, quien representa a sectores de la derecha. Si bien se presentó a través de la recolección de firmas bajo el nombre de “Avancemos”, posteriormente fue captando el apoyo de los partidos tradicionales: liberal, conservador, centro democrático, Colombia justa libres y el partido MIRA. Con ello, se ha consolidado como el candidato

de las maquinarias. Su propuesta de ciudad consiste en apegarse al camino definido por Peñalosa, incorporando el lema de seguridad, eficiencia e inversión privada del uribismo. Su plataforma se centra en la construcción del metro elevado y el Transmilenio, el enfoque punitivo en la política de seguridad, la extensión del modelo de urbanismo en los bordes de la ciudad, transformando áreas de especial protección y la política social asistencialista.

Otro bloque es el modelo mixto de Claudia López y Carlos Galán. La primera, llega con el aval del Partido Verde y el Polo Democrático. Adicionalmente, tras un acuerdo programático, logró el apoyo de sectores alternativos como “Activista”, encabezado por Luis Ernesto Gómez. A pesar de su acercamiento a Jorge Rojas y al Colombia Humana, no lograron llegar a un acuerdo definitivo, pues Rojas se retiró de la coalición ante los intentos de Claudia López de usar la alcaldía como plataforma electoral para las presidenciales. Su Programa de gobierno se basa en tres pilares: fomentar un esquema económico sustentable, el fortalecimiento de la democracia participativa y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por su parte, Carlos Galán se postuló como candidato independiente a través de firmas, con el proyecto político “Bogotá para la gente”. Hasta el momento, no cuenta con el aval oficial de ningún partido. Encabeza su propio proyecto político junto a disidencias de Cambio Radical y del Partido Liberal. En su Programa de Gobierno busca incluir a la ciudadanía en los asuntos públicos, fortalecer la participación de la población en las decisiones públicas, fomentar la innovación en la producción de las empresas, mantener los programas sociales impulsados por la izquierda y proteger las áreas ecológicas de la ciudad.

A pesar de que se ubican en orillas distintas, López y Galán tienen elementos que los unen en sus planteamientos. Ambos tienen una apuesta de ciudad que busca recoger los aspectos positivos de la administración pasada y reformar lo que no ha servido. Es un modelo promovido por las coaliciones de centro-izquierda (López) y centro-derecha (Galán). Se adscriben a la corriente de pensamiento liberal, consideran que el mercado es la forma más eficiente de asignar recursos y promueven un Estado austero. Ambos priorizan en sus agendas los temas de seguridad y movilidad aun con distintos matices. Mientras Galán enfatiza en el pie de fuerza policial y la tecnología para garantizar la seguridad, Claudia reconoce la prevención de violencias, especialmente en temas de género y violencia intrafamiliar. En el tema de movilidad, ambos proponen acatar la licitación del Metro y en la protección ambiental, se oponen a los proyectos que ponen en riesgo la sostenibilidad ambiental de la ciudad. Por último, su apuesta frente a los sectores vulnerables combina el asistencialismo.

Finalmente, Hollman Morris obtuvo el aval por parte de la coalición entre MAIS, Colombia Humana y la Unión Patriótica. Su candidatura ha sido polémica por las denuncias de violencia intrafamiliar que recaen sobre él. Aunque tiene el apoyo del ex alcalde Gustavo Petro, generó una división dentro de la

izquierda: personas como María Mercedes Maldonado y Ángela María Robledo, plantearon su desacuerdo con el apoyo a este candidato y amenazaron incluso con renunciar al movimiento político liderado por Petro. Su programa de gobierno tiene como principal bandera el regreso de la Bogotá Humana, replanteando completamente la forma en que se ha desarrollado la ciudad en los últimos años. Critica el POT y la visión de movilidad de Peñalosa, además busca fortalecer la defensa del medio ambiente y retomar las banderas de la justicia social. Desde esta perspectiva, señala que la función del gobierno es corregir los errores del mercado a través de la inversión social y apostar a la lucha contra la desigualdad como componente básico de la acción gubernamental.

En las primeras etapas de la campaña Claudia López se consolidó como la aspirante a vencer por los demás candidatos con una diferencia holgada en la intención de voto. Sin embargo, en los últimos meses, gracias a los desaciertos en el lenguaje de López, los demás aspirantes a la alcaldía se acercan cada vez más. Ante este panorama se espera que el final de la campaña sea reñida y que se profundice la lucha por obtener el apoyo de la población que aún no ha definido su elección. De hecho, la última encuesta sobre la intención de voto, de Guarumo S.A.S. (agosto de 2019), da los siguientes resultados: Claudia López (28.1%), seguida de Galán (17.2%), Miguel Uribe (14.4%) y por último Hollman Morris (11.7%). Llama también la atención el peso que está tomando el Voto en Blanco para estas elecciones con el 24.9%.

## A manera de cierre: diálogo y participación

El 27 de octubre se definirá el rumbo que tomará Bogotá, no solo los próximos cuatro años, sino que tendrá repercusiones en el futuro. Están en juego cosas tan importantes como la visión sobre el ordenamiento territorial, el transporte público y la relación de la ciudad con otros municipios, temas que tendrán un gran impacto sobre la calidad de vida de la población. Además, el principal reto del próximo gobierno será sacar a la ciudad de la polarización en la que está actualmente. La capital requiere de un diálogo colectivo para encontrar un modelo de gestión que se ajuste a los anhelos de la población y esto solo es posible acudiendo a la participación de todos los sectores sociales, económicos y políticos.

## LA AGENDA CIUDADANA 2020: RETOS Y PERSPECTIVAS PARA LA PLANEACIÓN PÚBLICA EN SANTIAGO DE CALI

**Esneider Rojas Ultengo**  
**Foro, Capítulo Región Suroccidente**

### **Incidencia política y participación ciudadana**

La agenda ciudadana por una Cali más transparente y participativa “agenda 2020” es un ejercicio ciudadano impulsado por once aliados, en el que participan universidades, gremios empresariales, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de acercar la ciudadanía a los escenarios de la gestión pública. Estos actores son: Cali visible de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Polis, de la universidad ICESI, Cali cómo Vamos, Universidad San Buenaventura de Cali, Unidad de Acción Valle Caucana, Sociedad de Mejoras Públicas de Cali, ProPacífico Observatorio para la equidad de las mujeres, Seamos, Corporación A&P, Centro interdisciplinarios de Estudios Humanísticos (CIDEH) y Foro suroccidente, encargados de dinamizar la participación de la ciudadanía, implementar metodologías participativas y realizar incidencia política en los programas de gobierno y en el Plan de Desarrollo Municipal de la próxima alcaldía de Cali.

En esencia, la construcción de la agenda 2020 requiere un alto nivel de participación que Velásquez y González (2003, p. 19), definen como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” y que para el proceso es relevante en la legitimidad de las diferentes iniciativas; además, brinda una base sólida para el empoderamiento de la sociedad y su incidencia en los diferentes dispositivos de planeación institucional.

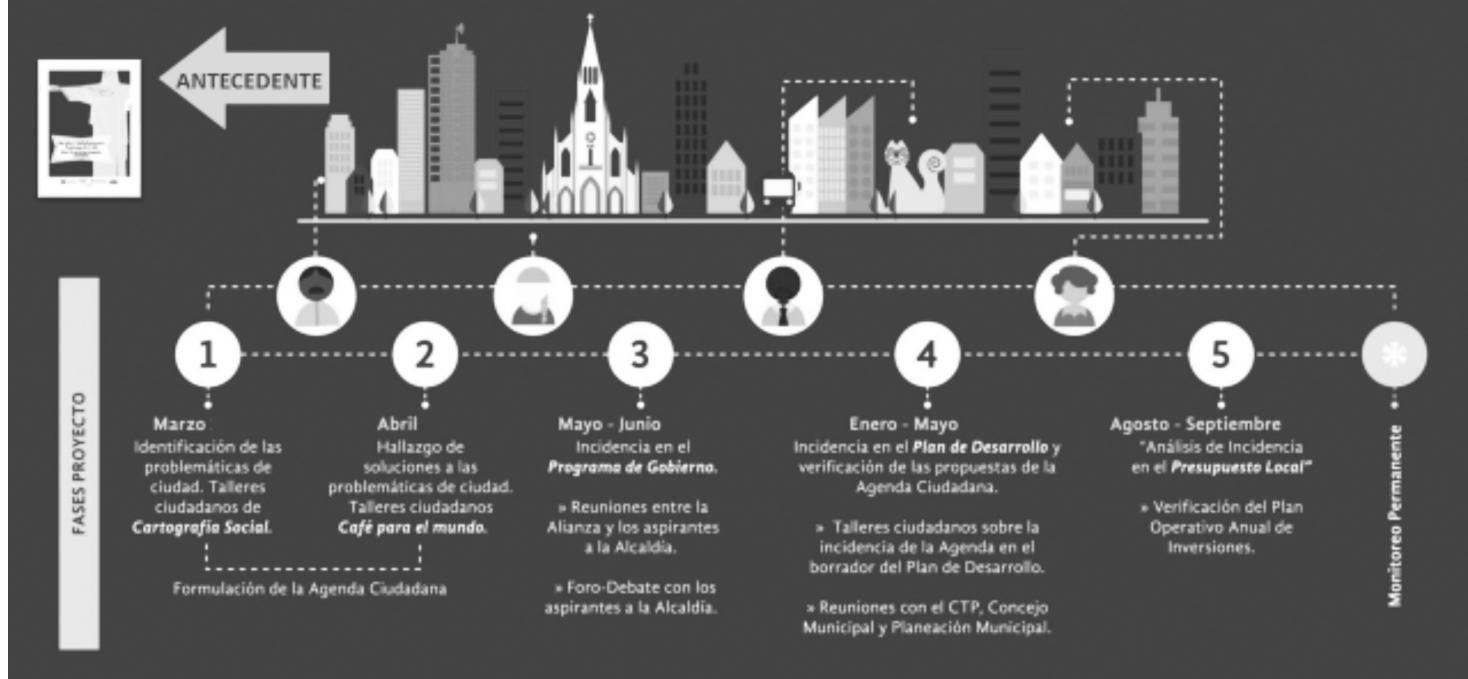
Desde el año 2015 se propuso un espacio de diálogo con la ciudadanía denominado “Agenda ciudadana para Santiago de Cali” en el que los participantes identificaron sus problemáticas, priorizaron las más recurrentes y definieron estrategias de solución en clave de gestión y política pública con el objetivo de incidir en la construcción de los programas de gobierno de los precandidatos a la alcaldía de Cali para el periodo 2016 -2019. Un ejercicio en ese entonces promovido en otras 5 ciudades del país (Cartagena, Medellín, Montería Neiva, Soacha) por Transparencia por Colombia.

La Alianza continuó operando en Cali promoviendo múltiples escenarios de participación y pedagogía. Este año se replicó este ejercicio mediante la formulación participativa del instrumento AGENDA 2020 para el periodo electoral del 2019, en el que se elige alcaldía del periodo 2020 -2023.

Desde del reconocimiento de la importancia de las políticas públicas como una forma de gestionar las necesidades y potencialidades de los territorios, se hace necesario que se construya “desde la sociedad civil con base en un diálogo directo, bidireccional con el gobierno central, en el que se incluya, dentro de la agenda pública (la que recoge las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos), los grandes problemas nacionales que se consideren relevantes para la sociedad en su conjunto” (Chafla, s.f.). De esta manera, la agenda ciudadana estableció metodologías direcciones a la participación, construcción conjunta de iniciativas para la ciudad de Cali y una estrategia de diálogo continuo con los diferentes actores de la sociedad caleña.

La agenda ciudadana contempló cinco fases; i) Identificación de problemáticas, ii) construcción de estrategias de solución, iii) incidencia en los programas de gobierno, iv) incidencia en el Plan de Desarrollo Municipal, y, v) análisis de incidencia en el presupuesto local, como se muestra en la siguiente infografía.

# METODOLOGÍA: INCIDENCIA EN CICLO ELECTORAL Y DE GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Observatorio Cali Visible Pontificia Universidad Javeriana de Cali, 2019.

En el proceso de formulación, se identificaron problemáticas y se definieron estrategias de solución en clave de creación de programas, políticas públicas y articulación interinstitucional que son sistematizadas por componentes, luego se realizó un proceso de priorización a partir de los siguientes criterios; que sean competencia del ente territorial, que sea factible de ejecución durante el periodo de gobierno y que se enmarque dentro de las líneas priorizadas en las políticas públicas aprobadas o en ejecución. Una vez compiladas las propuestas, en el mes de junio y julio del 2019 la alianza inició el proceso de incidencia con ocho precandidatos aspirantes a la alcaldía de Cali con el objetivo de presentar y socializar la agenda ciudadana y de lograr que se incorporen en los programas de gobierno cada una de las propuestas contenidas en la agenda.

Posteriormente se realizó un análisis de los planes de gobierno inscritos con el fin de determinar qué porcentaje de las propuestas fueron incorporadas en dichos programas. Después del periodo electoral, en la construcción del Plan de desarrollo Municipal de Cali se continúa un seguimiento a la incorporación de las propuestas mediante diálogos con el alcalde y participación en los espacios de construcción del PDM y en el presupuesto del Plan Operativo Anual de Inversiones durante el periodo 2020 – 2023.

La idea es realizar una contundente incidencia política de la ciudadanía en las decisiones de la administración local, entendiendo esta como “un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público que beneficien a amplios sectores de la población” Rodríguez (2003, p.11), con la finalidad de aportar soluciones a las diferentes problemáticas y generar cambios sociales de sectores específicos de la ciudadanía.

## ¿Cómo se construyó la agenda?

La construcción de la agenda ciudadana se realiza mediante talleres teórico-prácticos y aplicación de metodologías como café para el mundo, cartografía social y árbol de problemas, en los que participaron representantes de organizaciones sociales, grupos urbanos, mujeres, líderes y lideresas, entidades privadas, fundaciones y universidades públicas y privadas. Los talleres contemplan las siguientes actividades: en un primer momento se realiza una presentación sobre la situación actual del municipio en cifras e indicadores sobre

cada una de las áreas de interés como son, salud, educación, movilidad, seguridad, entre otros. Luego, se procede a identificar problemáticas y posibles estrategias de solución o mitigación; en algunos talleres se avanzó en la priorización de soluciones.

Otra estrategia de trabajo para la construcción de la agenda fue la realización de un taller con personas expertas en cada una de las áreas temáticas con el fin de complementar y precisar soluciones a las propuestas recogidas en los talleres ciudadanos, incorporando criterios técnicos que permitan la viabilidad de las mismas.

En el periodo electoral del 2019 se realizaron veintiséis mesas temáticas y se contó con la participación de ciento setenta ciudadanos y cincuenta actores entre los que se destacan: organizaciones sociales, grupos urbanos, gremios empresariales y universidades públicas y privadas. Se Identificaron doscientas cincuenta problemáticas con sus respectivas propuestas de solución y se priorizaron cincuenta propuestas en clave de estrategia pública para un periodo de cuatro años agrupadas en doce componentes: desarrollo económico, medio ambiente, movilidad, seguridad, Cali-Ciudad Región, cultura y deporte, transparencia, educación, salud, género, inclusión, víctimas y reparación, las cuales quedaron contempladas en la agenda.

### **Conclusiones: la agenda, una herramienta de gobernanza**

Este escenario de participación e incidencia política permite empoderar a la ciudadanía frente a las problemáticas que viven, asumiendo un rol activo en la búsqueda de soluciones, seguimiento a las políticas, veedurías a los programas y proyectos; además, permite que se acompañe con mayor efectividad el proceso de gobernabilidad. La agenda ciudadana es un espacio urbano en el que participan, debaten, dialogan y construyen conjuntamente actores con distintos intereses promoviendo consensos mínimos que permiten avanzar en propuestas ampliamente legitimadas, contribuyendo así mediante el diálogo multi-actor a la gobernanza territorial.

Si bien la agenda 2020 logró con sus metodologías de participación y su amplia convocatoria la vinculación de organizaciones e individuos en un proceso de planeación, es necesario ampliar y abrir espacios de participación desde la sociedad civil para que sus propuestas lleguen a los diferentes gobiernos y que estos a su vez se comprometan a darle viabilidad, ampliando así la posibilidad de que la sociedad civil se convierta en agente de cambio.

Contar con la agenda 2020 construida y consensuada con los diferentes actores de la ciudad de Cali, con propuestas concretas y factibles de realizar, posibilita al gobernante la construcción del Plan de Desarrollo Municipal, fortalecer el relacionamiento con la sociedad civil y la posibilidad de gestionar un gobierno participativo e incluyente.

La agenda ciudadana contempló en esta versión un componente de Cali ciudad región en el que se evidencia la necesidad de planear, articular e intervenir las problemáticas de la ciudad de Cali pensándose como región, es decir, el reto de la alcaldía para coordinar y planear acciones con otros entes territoriales y de manera interinstitucional, y así fortalecer la capacidad de gestión de recursos económicos y ambientales.

El reto de los aliados con la agenda ciudadana para los próximos periodos es lograr incorporar una estrategia de política pública, programas y proyectos de largo plazo que permitan darle continuidad a la intervención de problemáticas estructurales que afectan la ciudad y que requieren para su solución la acción continua y articulada de varios gobiernos. Para ello, es necesario pensar lo público por fuera de la esfera estrictamente estatal/gubernamental reconociendo intereses comunes entre diferentes actores y sectores que permitan avanzar en concesos mínimos como sociedad.

### **Bibliografía**

- Chafla M Pablo. (SF) La co- construcción de la política pública: un enfoque desde la economía social y solidaria recuperado en [vinculorepositorio.educacionsuperior.gob.ec](http://vinculorepositorio.educacionsuperior.gob.ec)
- Velasqués F y González E. (2003), ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá D.C
- Rodriguez Jorge E, (2003), El manual de incidencia política, Lima, Perú

## ELECCIONES EN BARRANQUILLA: ¿CONTINUIDAD O NUEVO MODELO DE CIUDAD?

Jessyka Manotas  
Directora Ejecutiva  
**Foro, Capítulo Regional Costa Atlántica**

Durante los últimos doce años, el poder político del Distrito de Barranquilla ha estado en manos del clan familiar de los Char: primero, bajo el mandato de Alejandro Char (2008-2011), luego, con la elección de Elsa Noguera como alcaldesa (2012-2015) y en las elecciones de 2015, Alejandro Char aspiró nuevamente a la Alcaldía para reemplazar a su sucesora. Poco más de 375.000 votos sellaron otra victoria, esta vez sobre Rafael Sánchez, quien sólo superó los 87.000 sufragios.

Los gobiernos charistas, amparados bajo el aval del Partido Cambio Radical, empezaron un proceso de transformación en infraestructura urbana que ha implicado una cuantiosa inversión en mega-colegios, parques, escenarios deportivos, centros hospitalarios, vías, sitios turísticos y la canalización de varios arroyos de la ciudad, que ha llevado a que hoy Alejandro Char goce del 95% de popularidad en las encuestas y de un apoyo casi unánime en varios sectores de la ciudad.

No obstante, algunas críticas fundamentadas se ciernen sobre la actual administración. La principal de ellas es el enorme gasto en contratación pública, que ha llevado a que el Distrito haya ampliado su cupo de endeudamiento y tenga comprometidas sus vigencias futuras. Entidades como Fundesarrollo y economistas locales, como Jairo Parada, han llamado la atención en varias ocasiones sobre los peligros del gasto desmesurado y de la poca claridad en la rendición de cuentas sobre estas obras.

### Elecciones 2019

Esta vez, los Char llevan como candidato a Jaime Pumarejo Heins, quien cuenta con una colección de avales de todos los partidos políticos tradicionales y va en llave con la ex Alcaldesa Elsa Noguera, quien por esta ocasión aspira a la Gobernación del Atlántico. Los otros tres candidatos – Rafael Sánchez, Diógenes Rosero y Antonio Bohórquez- son más cercanos a los sectores alternativos del centro y la izquierda. A la fecha, no se vislumbran alianzas entre éstos candidatos, lo cual ha

dispersado la votación y no se consolida un contrapeso a la campaña oficialista.

En la última encuesta de opinión, elaborada por MSM para la W Radio, Pumarejo cuenta con una intención de voto del 68,1%; Sánchez con un 9,1%; Bohórquez, 6,1% y Rosero un 5,8%. El No sabe/No responde alcanza un 10,1% y voto en blanco llega al 0,8%.

A diferencia de la elección pasada, en esta oportunidad hay más opciones para barajar, aunque las cifras indican que el resultado no será distinto, a menos que ocurra una sorpresa en las urnas. De todos modos, el hecho de que haya más candidatos y más voces alienta un poco nuestra democracia local y dinamiza el tan necesario debate ciudadano sobre los temas de ciudad. No obstante, sigue siendo preocupante el evidente desequilibrio y las pocas garantías para la transparencia de la contienda electoral, al punto que algunos candidatos han solicitado la designación de un alcalde ad hoc.

### Los candidatos

Jaime Pumarejo Heins, aspira a la Alcaldía con el aval de Cambio Radical, entregado simbólicamente por Fuad Char, padre del Alcalde Distrital. A su candidatura se han adherido las estructuras políticas de los partidos Conservador, Centro Democrático, Liberal y De la U. Esto implica que los 13 Senadores del Atlántico y sus respectivas estructuras, están acompañando esta campaña.

Pumarejo, quien es además el candidato más joven, es administrador de empresas, con maestría en la misma área. Anteriormente, se había desempeñado en algunos cargos de la Gobernación del Atlántico y la Alcaldía de Barranquilla, pero es recordado principalmente por su paso como Secretario de Movilidad durante el gobierno de Elsa Noguera. Igualmente, fue Ministro de Vivienda durante un breve periodo de dos

meses, cuando los Char y Germán Vargas Lleras aún sostenían buenas relaciones burocráticas.

Por su parte, Rafael Sánchez Anillo aspira nuevamente, con el aval del Partido ASI. Ya había sido Secretario de Educación durante las administraciones de Bernardo Hoyos, docente catedrático y Concejal de Barranquilla en cuatro oportunidades (2001-2014), con el aval del Partido Polo Democrático. Sánchez es abogado, con maestría en educación y especialización en derecho administrativo. Sin embargo, una de las principales prevenciones del electorado es su estrecha relación con el Movimiento Ciudadano y con Hoyos, recordado por su polémico paso por la administración distrital.

Los sectores de la izquierda se aglutinaron alrededor de Antonio Bohórquez, en una coalición integrada por el Polo Democrático, Colombia Humana, Unión Patriótica y Mais. Bohórquez también es un reconocido abogado litigante, con especialización en derecho administrativo y constitucional. Al igual que Sánchez, fue cercano al Movimiento Ciudadano, ocupando cargos durante los gobiernos de los ex alcaldes Bernardo Hoyos y Guillermo Hoenigsberg. También fue concejal del Polo durante un breve periodo de tiempo en 2017.

Finalmente, el candidato Diógenes Rosero cuenta con el aval del Partido Alianza Verde. Rosero es docente universitario, economista, con especialización en cooperación internacional y maestría en historia económica. Tiene un nivel de recordación ciudadana por su paso como coordinador de la Misión de Observación Electoral y la dirección de la Fundación Foro Costa Atlántica, también se desempeñó como consultor de proyectos de desarrollo social. Su candidatura fue inesperada y es respaldada por algunos sectores, sobre todo en la academia y organizaciones sociales.

## El modelo de ciudad

Tal como se mencionó, uno de los temas primordiales para la ciudad es la democratización de la contratación y la transparencia en la rendición de cuentas sobre los recursos públicos. Ejemplo de ello es un reciente análisis del portal La Silla Vacía, que demostró que el grueso de los contratos con más alto costo se concentra en manos de sólo cuatro grupos empresariales.

Así mismo, los temas que las últimas administraciones no han logrado abordar de manera exitosa son la seguridad y la convivencia ciudadana, el caos de la movilidad, la articulación estratégica con los municipios del área metropolitana, los problemas medioambientales, la desigualdad social, la informalidad laboral –que sobrepasa el 50%– y la generación de oportunidades para los más jóvenes, pues se registra la actuación de más de doscientas pandillas en las localidades más vulnerables en un circuito asociado al narcotráfico. La presencia de migrantes venezolanos en la ciudad también se ha salido de control y no se evidencian políticas públicas integrales para atender las necesidades de esta población.

En la ciudad es bastante irregular el control político y fiscal que desde el Concejo y la Contraloría Distrital se realiza a la administración. Preocupa que casi el 80% de los actuales concejales estén aspirando nuevamente, sin que haya una renovación en las figuras y prácticas en el relacionamiento con el gobierno distrital. A esto se suma que la participación ciudadana y el control social también son mínimos.

Barraquilla lleva doce años recibiendo inversiones en infraestructura y habría que hacer la evaluación sobre la pertinencia de estas obras y su aporte a la transformación social, económica y cultural del distrito y su área metropolitana. Se ha impuesto el modelo del cemento sin participación, pero es hora de replantearse esta ecuación, de tal manera que sea la ciudadanía la mayor receptora de la inversión social y Barranquilla logre un verdadero salto hacia su desarrollo integral.

## Bibliografía

- Tuirán y Mercado (2019) Perfiles de los candidatos y candidatas a alcaldías de ciudades capitales y gobernaciones del Caribe colombiano. En: Centro de Pensamiento UnCaribe. Universidad del Norte. Recuperado de: <https://www.uninorte.edu.co/documents/12067923/14453619/Bolet%C3%ADn+N%C2%B0+1+Elecciones+locales/ae6964b5-d480-4058-8747-b27b4dc0f474>
- Patiño, E. (17 de mayo de 2019) Fundesarrollo plantea al Distrito seis retos para unas “finanzas sanas”. En: Diario El Heraldo. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/barranquilla/fundesarrollo-plantea-al-distrito-seis-retos-para-unas-finanzas-sanas-632820>
- Parada, J. (28 de octubre de 2018) Feria presupuestal 2019. En: Diario El Heraldo: <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/jairo-parada/feria-presupuestal-2019-557186>
- Pérez, J. & Ardila, L. (30 de mayo de 2019) Así es la concentración de contratos en la Barranquilla de Char. En: Portal La Silla Vacía-Caribe. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/silla-caribe/asi-concentracion-contratos-barranquilla-char-71743>