

La pandemia y las relaciones nación – territorio

Fabio E. Velásquez C.
Asesor de la Presidencia Ejecutiva
Foro Nacional por Colombia

La pandemia del covid-19 planteó una vez más el debate sobre las relaciones entre el gobierno central y las entidades territoriales. No es un asunto nuevo. Desde los años 80 del siglo pasado, cuando el Congreso aprobó las medidas que descentralizaron el Estado colombiano, la polémica no ha cesado. Los grandes electores nacionales de la época se opusieron con vigor a esa reforma, acudiendo a la tesis del expresidente Carlos Lleras Restrepo, para quien ese tipo de medidas, en particular la elección de alcaldes, iban a “descuadernar” el país.

La discusión revivió en la segunda mitad de los 90, cuando el presidente Samper afirmó que el déficit fiscal del Estado era el producto del excesivo volumen de recursos que el gobierno central debía trasladar a los municipios y departamentos, tal y como fue ordenado por los constituyentes en 1991. Su propuesta fue reducir drásticamente las transferencias, lo que finalmente quedó plasmado en el Sistema General de Participaciones, aprobado en 2001, el cual produjo una baja sustancial de la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, en favor de esta última.

Las tensiones se manifestaron una vez más en la primera década del nuevo siglo cuando voces de distinta procedencia denunciaron el debilitamiento de la autonomía territorial y la re-centralización de competencias y recursos en manos del gobierno nacional; alcanzó un tono más potente en el debate sobre el rol de los municipios en las decisiones sobre la explotación del subsuelo, y hoy reaparece a propósito de la reglamentación de

la reforma al Sistema General de Regalías y del manejo de la emergencia sanitaria.

¿Quién manda a quién?

La gestión de la pandemia desató una vez más la controversia e hizo evidentes las tensiones entre el gobierno nacional y las alcaldías y gobernaciones. La alcaldesa de Bogotá, Claudia López, tomó la iniciativa de decretar una cuarentena simulada (Decreto 090 del 19 de marzo de 2020), 96 horas antes de que el presidente Duque, superado, como en otros momentos, por los acontecimientos y falto de liderazgo para dar manejo a la emergencia, decretara el encierro obligatorio (decreto 457 del 22 de marzo), no sin antes intentar descalificar las decisiones tomadas por la mandataria distrital, buscando ganar un liderazgo hasta entonces bastante envolatado.

El manejo de la alcaldesa se basaba en el análisis de cifras, en la emisión de mensajes claros y en una comunicación diaria con la ciudadanía, que le permitieron ganar atención y favorabilidad en las encuestas. El Presidente Duque tardó en reaccionar. Lo hizo mediante la declaración de la emergencia económica, social y ecológica, la expedición de una gran cantidad de decretos para el manejo de la pandemia, y el uso diario de las cámaras de televisión para mejorar su deteriorada imagen. En el fondo lo que quería el presidente era hacer saber al país y, en particular, a los alcaldes y gobernadores, que él es quien manda y que, en consecuencia, el gobierno nacional sería el encargado de indicar

CONTENIDO

La pandemia y las relaciones nación - territorio
Fabio E. Velásquez C.

Editorial: En tiempos de COVID también toca cuidar la democracia

Dos modelos de gestión opuestos: pandemia, tensiones y discordias entre el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá

Juan Camilo Vargas

Derecho a la protesta en Barranquilla en medio del COVID-19: ¿dónde están las garantías?

Gianis Giacometto Márquez y
Pablo Pachón Echeverri

Gestión pública local: Un balance de Cali
Lina María Orozco H.

Directora
Marcela Restrepo Hung **Diagramación**
Catalina Velásquez G.

Brot
für die Welt

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

www.foro.org.co
contactenos@foro.org.co

[@foronacionalcol
\[facebook.com/Foronacional\]\(https://facebook.com/Foronacional\)](https://twitter.com/foronacionalcol)



qué se podría hacer -y qué no- para enfrentar la crisis provocada por el coronavirus.

El asunto de la plata

Declarada la emergencia, el gobierno definió los recursos para financiar las acciones que demandaba la crisis. Para ello expidió el 21 de marzo el decreto 444, por medio del cual creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). El Fondo se financia parcialmente con los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), que hace parte del Sistema General de Regalías, y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, creado por ley 549 de 1999. Ambos fondos manejan recursos de las entidades territoriales. Lo que hizo el gobierno nacional fue tomar prestados algunos dineros de esos fondos para financiar las acciones de mitigación de los impactos de la pandemia, con el compromiso de devolverlos a las entidades territoriales según procedimientos y criterios establecidos en el mismo decreto.

Esta norma encendió de nuevo el debate, especialmente por la definición que el decreto hace de los posibles usos del FOME, en particular dos: “efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras” y “proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional” (artículo 4). La alcaldesa de Bogotá, interpretando el sentir de varios de sus colegas, rechazó la medida a través de su cuenta de Twitter: “Inaudito que el Gobierno Nacional se aproveche de emergencia económica para autoprestarse recursos de los entes territoriales para dárselos a bancos y empresas. Abuso absurdo que además nos disminuye recursos que deben ser para la salud y el cuidado de la gente y los hogares”¹. Este planteamiento tuvo eco en

varios sectores políticos, especialmente de la oposición, y entre algunos expertos que criticaron la medida.

En la orilla opuesta, la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios sorprendentemente dieron total apoyo al decreto. Fededepartamentos expidió en esos días un comunicado en el que hace un llamado para rodear al gobierno en esta decisión y solamente señala que el decreto debió ser previamente consultado con los gobernadores². La Corte Constitucional, por su parte, avaló el decreto al concluir que este “cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional” en tres aspectos: la creación del Fondo, el origen de los recursos y el destino de los mismos. Adicionalmente, la Corte consideró que estas medidas están encaminadas a conjurar la crisis y recomienda que “la administración y la destinación de tales recursos deberá observar los principios de la administración pública previstos por la Constitución Política”³.

Más cauto en la valoración del decreto fue el ex ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas, quien señaló en un artículo publicado en el diario El Tiempo⁴ el acierto del gobierno al crear el Fondo como una cuenta que no implica gastos administrativos y que seguramente ayudará a enfrentar la crisis. Sin embargo, plantea algunos reparos a la medida, por ejemplo, su impacto en el aumento del déficit fiscal; el otorgamiento de apoyos de liquidez a las entidades financieras, dado que esa función le

decreto-444

² <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-peccado-del-decreto-fue-no-socializarlo-antes-gobernador-del-meta-articulo-910990/>

³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-declara-Constitucional-decreto-legislativo-que-crea-el-Fondo-de-Mitigaci%C3%B3n-de-Emergencias-FOME-8937>

⁴ <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/polemica-por-decreto-sobre-recursos-para-financiar-crisis-motiva-nuevas-propuestas-de-expertos-476738>

¹ <https://www.kienyke.com/politica/claudia-lopez-reaccionaria-ante-la-creacion-del-fondo-de-emergencias>

corresponde al Banco de la República; la facultad del Fondo de otorgar créditos, que también es atribución de otras entidades del gobierno, y la omisión en el decreto de si en el futuro se reembolsarán al FONPET los aportes que el gobierno dejará de hacer en los próximos tres años.

El gobierno hizo públicas las aclaraciones a las diferentes críticas pero no modificó su decisión. Con ello quiso superar por vía de autoridad un debate legítimo e impuso su voluntad antes que aceptar cambios en el diseño del financiamiento de la crisis. Ese talante centralizador quedó manifiesto en la cascada de decretos expedidos por el gobierno en los meses siguientes. Esas normas – algunas con carácter de ley- reafirmaron la primacía del gobierno central sobre la autonomía de los municipios y departamentos, sometiendo sus decisiones al visto bueno de las entidades nacionales antes de aplicarlas en su respectivo territorio.

Es lo que se lee, por ejemplo, en el artículo 3 del decreto 1168, expedido el pasado 25 de agosto: “Los alcaldes en los municipios de alta afectación, **con la debida autorización del Ministerio del Interior y previo concepto del Ministerio de Salud y Protección Social**, podrán restringir las actividades, áreas, zonas y hogares que consideren pertinentes” (resaltado nuestro). O en el parágrafo 1 del artículo 5: “Los alcaldes de los municipios y distritos podrán solicitar al Ministerio del Interior autorización para la implementación de planes piloto en: (i) establecimientos y locales comerciales que presten servicio de restaurante o bares, para el consumo de bebidas embriagantes dentro del establecimiento o local, y (ii) para la realización de ferias empresariales, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad y las normas sobre aglomeraciones emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de estas actividades. **La autorización que imparta el Ministerio del Interior requerirá del previo concepto favorable del Ministerio de Salud y Protección Social**” (resaltado nuestro). Poco podrán hacer las autoridades municipales de forma autónoma en el manejo de la pandemia.

Autonomía y concertación

A pesar del esquema vertical de decisiones puesto en marcha por el actual gobierno para la gestión de la crisis sanitaria, los alcaldes –especialmente en las ciudades grandes e intermedias- han intentado imprimirlle un sello propio a las decisiones relacionadas con el confinamiento, el apoyo a los sectores más vulnerables, el manejo de los sistemas de salud y otros asuntos que la coyuntura puso de presente como urgencias. Ello indica que la conciencia de autonomía se mantiene viva en algunos mandatarios –unos más anónimos que otros- a pesar de que algunos portavoces del centralismo quieran expedirle partida de defunción. Este puede calificarse como un signo positivo en medio de un proceso recentralizador cada vez más agudo que pretende poner en manos del gobierno central las grandes decisiones de política pública.

Y es que el núcleo de la cuestión es la autonomía de los territorios, consagrada en la Constitución Nacional. La autonomía es un tema político, no administrativo. Es la posibilidad de que un territorio decida qué es lo que más le conviene, siempre en el marco de la Constitución y las leyes, sin que haya interferencias del orden nacional que limiten lo que la colectividad territorial (autoridades y comunidades) puede emprender por sí misma en su propio beneficio y en asuntos que son de su incumbencia.

La autonomía no es autarquía. Quiere decir que la capacidad de decisión no es absoluta, no solo porque existe una Constitución que establece el carácter unitario del Estado colombiano, sino porque hay asuntos que no pueden ser resueltos a escala local o regional. Por eso, lo que la autonomía exige es a la vez capacidad institucional y social para tomar decisiones sobre el futuro colectivo y habilidad para entablar relaciones con otros niveles de gobierno a través de procesos de concertación para la definición de soluciones comunes. Pero, para que ese propósito tenga curso, es preciso que el orden nacional reconozca a las autoridades territoriales como interlocutoras válidas para el diseño de políticas públicas, de manera que estas sean el fruto, en la escala que corresponda, de acuerdos públicos de interés común.

Es probable que algunas autoridades municipales quieran seguir dependiendo de las decisiones y los recursos del gobierno central, en particular las de los poblados más pequeños y con menor capacidad económica e institucional. Sin embargo, el punto débil de la relación parece estar más del lado del gobierno central. Este ha defendido en las últimas dos décadas –en contra de lo establecido en la Carta Política- una visión centralista del manejo del país, fuente de tensiones con las autoridades municipales y departamentales. El gobierno nacional no confía en la capacidad de los gobiernos locales, especialmente los de categoría 3 en adelante, para asumir responsabilidades en la gestión de procesos complejos como la actual crisis sanitaria. Puede haber razones, especialmente de carácter técnico-administrativo, que den sustento a esa desconfianza. Pero también hay motivaciones políticas y de relaciones de poder que lo han llevado a concentrar competencias y recursos y a creer equivocadamente que solo el gobierno nacional puede enfrentar las crisis.

Sin duda el gobierno nacional tiene una función de liderazgo y conducción, pero no a costa de la autonomía de las entidades territoriales y de la participación de la ciudadanía. Es en ese punto en el que la concertación debe erigirse como fórmula necesaria para llegar a acuerdos de política pública. Ese parece ser el principal reto del funcionamiento del Estado en el inmediato futuro, sobre todo cuando la garantía de la salud, la reactivación económica y la reducción de la pobreza y la desigualdad social se erijan como los grandes asuntos de política pública en la pospandemia.

EDITORIAL: En tiempos de COVID también toca cuidar la democracia

El pasado 15 de septiembre se celebró el Día Internacional de la Democracia. Un día más para insistir en que la democracia que, más que una forma de gobierno y un conjunto de instituciones, representa una forma de vida en la que se suman los valores de la convivencia, la paz, el respeto y la tolerancia. También quizás lo más importante: el reconocimiento de la pluralidad y la diversidad como rasgo distintivo de la Humanidad y, por ende, realidad que debe ser reconocida por todos. Este día representa un llamado a la defensa de las reglas del proceso democrático, de sus instituciones, de sus valores, de sus prácticas y de sus actores. Para Foro Nacional por Colombia es un día muy importante.

Y en ese día de celebración, a través de una conversación con académicos liderada por el Capítulo Costa Atlántica de Foro Nacional por Colombia, tuvimos la oportunidad de darle una mirada a la movilización ciudadana que, desde el mes de noviembre del 2019, con una obligada pausa por la pandemia, se viene dando en varios municipios del territorio nacional. Desde el mes de septiembre se ha reactivado la voz de la ciudadanía. Las organizaciones y el movimiento social promueven y exigen de nuevo una agenda que reclama paz y convivencia; justicia social, en términos de inclusión, la equidad y garantía de derechos, y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. Es una gran voz que se alza contra los abusos del poder sobre los bienes públicos. Es decir, también es una lucha contra la corrupción.

La institucionalidad democrática colombiana está siendo desbordada por la emergencia de asuntos y temas que no están siendo tenidos en cuenta. Otras rationalidades, motivaciones y cosmovisiones reclaman, además de un lugar y la garantía de sus derechos, autonomía y poder para incidir y decidir. Esa institucionalidad, existente pero precaria, también está siendo retada por los valores de una democracia más abierta, plural y diversa.

Las instituciones democráticas surgen del tipo de valores que priman en la sociedad, al tiempo que responden al tipo de actores que ejercen el poder para crearlas. En estos días hemos constatado con dureza el poder de instituciones que limitan libertades ciudadanas, hasta el punto que, incluso, ciudadanos pierden la vida en manos de representantes de fuerzas estatales y donde las autoridades públicas deshonran la confianza del mandato entregado, a través del voto, con afirmaciones y acciones contrarias al ethos democrático e incluso a la ley.

Cuatro alertas que deja la acción en “pandemia” de algunas autoridades públicas:

Primera. Ausencia de rendición de cuentas sobre sus decisiones y acciones en tiempos de pandemia, tanto por parte del gobierno

nacional como de la gran mayoría de los gobiernos locales. Muchos gobiernos no se sometieron al escrutinio público. No hubo deliberación pública entre el Gobierno, el Congreso y la Sociedad Civil sobre la situación de la pandemia, sus causas y consecuencias. El gobierno tomó en solitario sus decisiones, las ejecutó (ejecuta, aún) y las sustentó (y sustenta aún) con base en unos argumentos que no tuvieron la oportunidad de ser revisados ni debatidos.

Segunda. Una de las razones más fuertes para la no deliberación de estos asuntos fue la pobreza de la información pública. ¿Información veraz, oportuna, accesible? Poco de eso tuvimos y tenemos. La ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil tuvimos que volvemos analistas de discursos, evaluadores de fuentes y verificadores de versiones. Pero no sólo de aquellas que nos llegan a diario de los medios de comunicación y de las redes sociales, sino también de la información que proviene del propio gobierno. Desde la puesta en escena del presidente de la República en su programa de televisión diario de las 6 de la tarde, hasta los informes del Instituto Nacional de Salud, pasando por los análisis de alcaldes de las grandes ciudades, así como los de los epidemiólogos y los economistas.

Tercera. El sistema de frenos y contrapesos fue duramente golpeado. La fuerte concentración del poder en el ejecutivo, sumado a un estilo de gobierno ensimismado y a la casi imperceptible acción de control político del Congreso, llevó a entronizar el ejercicio del poder ejecutivo. En este contexto se destaca el papel de la Corte Constitucional que, aunque lento, quizás entendible por la gran cantidad de piezas normativas, ha ido sacando del camino aquellas que no se corresponden al llamado de la situación de emergencia sanitaria y económica.

Cuarta. Los ciudadanos pasamos de ser el constituyente primario para reducirnos al triste papel de criaturas vulnerables y posibles víctimas del Covid. Sujetos heterónomos, infantes que debemos ser cuidados hasta de nosotros mismos. Si las voces de los otros poderes llamados a hacerle contrapeso al Ejecutivo no se escucharon, las de los ciudadanos fueron, en el mejor de los casos, no invitadas y, en el peor, acalladas. Las expresiones de la participación y la protesta sufrieron su peor parte.

Así que hoy día, en medio de este contexto de pandemia y efervescencia social, los riesgos que acechan a nuestra democracia están presentes, en razón de vulnerabilidades culturales y sociales que deben ser atendidas. Es deber de todos propender por la vía democrática como forma de vida que se exprese en nuestras instituciones. De las organizaciones políticas, sociales y de las autoridades públicas depende la tarea de proteger nuestra democracia. Solo por esta vía lograremos proteger la vida y salvaguardar el interés público.

Dos modelos de gestión opuestos: pandemia, tensiones y discordias entre el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá

Juan Camilo Vargas
Profesional Eje IPD
Capítulo Región Central

La crisis generada por el Covid 19 pone al descubierto una serie de problemáticas estructurales e históricas presentes en el territorio nacional. Para nadie es un secreto que en cada uno de los 32 departamentos y más de mil municipios temas como la débil cobertura en salud, la pobreza extrema, el hambre, la falta de cobertura en los servicios públicos, la desatención estatal, los homicidios, la inseguridad, la disputa a sangre y fuego de los territorios -por parte de grupos al margen de la ley- la persecución y asesinatos a líderes sociales, los negocios ilícitos y el desempleo son claros ejemplos de la grave crisis social y económica acrecentada por el Covid 19.

En Bogotá varios hechos muestran la difícil situación por la que atraviesa la capital como consecuencia de la pandemia. Se constata un mayor impacto tanto en muertes como en emergencia económica en relación con las demás capitales del país. En efecto, en el periodo que llevamos de confinamiento, el número de fallecidos en la ciudad asciende a más de 6.400, que representan 33.3 por ciento de todo el país. De acuerdo con la Secretaría de Salud, al 28 de agosto se tenía un nivel de ocupación en las Unidades de Cuidado Intensivo -UCI- de 76.3 por ciento, y el 22 de septiembre se reportó una ocupación del 61,9 por ciento; si bien esto indica una tendencia a la baja, la reciente reactivación económica junto a la gran agitación social producto de las masacres en diferentes regiones del país y en Bogotá, representa un riesgo que puede generar rebrotes en los contagios, tal como está sucediendo en algunos países de Europa. En materia económica se observa una caída en la producción industrial de 41 por ciento frente al 36 por ciento en el resto del país, según cifras de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras -ANIF-. Respecto al desempleo, el DANE indica que para el mes de julio se registró una cifra nacional de 20,02% por ciento de personas bajo esta condición, 9,5 puntos más que en julio de 2019.

En este escenario tan difícil, el Distrito ha emitido alrededor de 232 decretos, acuerdos resoluciones y circulares para

reglamentar la gestión y el manejo de la crisis en cada una de las veinte localidades de la ciudad. Temas como el aislamiento obligatorio preventivo, restricciones a la movilidad en transporte público y particular, regulación de la actividad económica de empresas, medidas para garantizar el orden público, el apoyo monetario para población en condición de vulnerabilidad, campañas de cultura ciudadana y la regulación de la actividad física son algunos de los campos en donde la Alcaldía ha buscado orientar las decisiones para la contención del contagio y de la crisis. A pesar de estas medidas, la administración también ha recibido fuertes críticas y, en algunos casos se han eliminado algunas decisiones, como sucedió con el llamado “pico y género” que suscitó actos de discriminación hacia personas transgénero. También, los casos de fuerza desmedida por parte de la policía y el ESMAD en algunas localidades y puntos críticos de la ciudad, propició el rechazo rotundo por parte de organizaciones de



defensores de derechos humanos y organizaciones sociales, lo que obligó al Distrito a recurrir al diálogo. Como resultado de la fuerte presión por parte de comerciantes formales e informales que piden la reactivación inmediata del sector, la alcaldesa decidió comenzar desde el mes de septiembre la reapertura gradual y por localidades de establecimientos comerciales y restaurantes bajo fuertes medidas de bioseguridad.

Por otra parte, la Alcaldía Distrital ha tenido que sortear toda una serie de retos para continuar con la hoja de ruta trazada en campaña y posteriormente en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, que a propósito fue aprobado cuando la ciudad y el país ya habían entrado en cuarentena luego de una serie de ajustes en virtud de los impactos a mediano plazo del Coronavirus. Así, la planeación de la ciudad ha continuado su camino bajo la modalidad in house y, la gente, que tradicionalmente participa en los diferentes escenarios de información, deliberación y debate, lo ha tenido que hacer desde sus casas con la ayuda de herramientas virtuales. De otra parte, la administración distrital, en cabeza del IDPAC y la Secretaría de Planeación, se ha puesto en la tarea de sacar adelante temas gruesos como los Encuentros Ciudadanos por Localidades, los Presupuestos Participativos, los PDET y la formulación y revisión del nuevo POT de Bogotá. Más allá de anotar sobre los logros y alcances de esta nueva modalidad de participación, lo cierto es que la virtualidad ha sido la protagonista en esta adaptación a la crisis sin desatender las obligaciones y deberes, tanto institucionales como de las y los capitalinos. Las organizaciones y grupos sociales, que le están apostando a una mayor cultura ciudadana y al distanciamiento social, no han descuidado las exigencias sobre los deberes que tienen las instituciones hacia la gestión conjunta y eficaz de una ciudad que sigue acrecentando sus problemas.

Desde el inicio de la pandemia y en el transcurso de su evolución ha sido frecuente la pregunta sobre quiénes son los responsables de la crisis y del estado actual de esas problemáticas tanto desde lo municipal como desde lo nacional. Sectores económicos, políticos y sociales aún se preguntan por qué siendo Colombia el país con la cuarentena más larga del mundo tiene unas cifras tan significativas y desalentadoras en términos de control de la propagación del virus, a tal punto que aún no se vislumbra el alcance del pico de contagio y, por el contrario, lo que se advierte es el aumento en el promedio de casos diarios de contagios y de muertes. También existen posturas contrarias que señalan que de no haberse tomado dichas medidas, como la cuarentena sectorizada por localidades en Bogotá, las muertes acumuladas hubiesen aumentado hasta en un 15 por ciento.

En el trasfondo del manejo de la pandemia se constatan diferencias en la orientación de la crisis e, incluso, choques políticos por parte de los diferentes niveles de gobierno. El gobierno nacional ha emitido alrededor de 130 normativas

para hacer frente a una serie de problemáticas económicas, sociales, laborales, sanitarias, políticas, territoriales, de seguridad y de gestión pública ocasionadas por la pandemia, aspecto que ha sido calificado de cierto presidencialismo autoritario y un desenfreno por imponer a toda costa la centralización en la gestión de la crisis, desconociendo de paso las opiniones y propuestas provenientes de las autoridades locales.

Precisamente, el centralismo en el país ha jugado un rol protagónico. Un ejemplo es lo que ha pasado entre Iván Duque y Claudia López, quienes desde el inicio de la pandemia tomaron distancia sobre temas de vital importancia para el control del brote; basta con recordar sus diferencias relacionadas con cómo entrar en cuarentena y cuándo, en el manejo del Aeropuerto El Dorado, o la puesta en marcha de lo que el presidente ha denominado “cuarentena inteligente” con 43 excepciones, y que Claudia López ha señalado de ineficiente para contener la propagación del virus. Precisamente, la mandataria ha sostenido que la prolongación de esta medida nacional ha engañado a la ciudadanía, y que el aislamiento como tal no ha existido. “Lo que hay es la autorización de la reactivación económica para privilegiar el empleo. Esa es la decisión del presidente, él asume las consecuencias”. Desde el gobierno central la postura ha sido contundente, basado en el argumento que el país no tiene las capacidades instaladas para evitar una tragedia mayor a la que se está presentando, otorgándole la responsabilidad de los resultados del manejo de la pandemia a las autoridades locales.

Como si todo esto no fuera poco, a finales de junio, y luego del controvertido día sin IVA, en el que se vieron grandes aglomeraciones en los almacenes de cadena, la alcaldesa le solicitó al presidente tomar medidas más fuertes, y decretar cuarentena estricta en el país como medida para contener la acelerada propagación del virus. Duque respondió con un no rotundo, argumentando que esto no era una opción viable para la sostenibilidad de la sociedad, y que el país debía acostumbrarse a convivir con el virus mediante la promoción de la cultura ciudadana, el distanciamiento físico, el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad y el fortalecimiento de las Unidades de Cuidados Intensivos.

En esta contienda de posturas, cada quien ha defendido su posición sobre cómo asumir la prevención del contagio desde una óptica que pretende equilibrar el confinamiento y el distanciamiento social con reactivación económica, siendo esto un tema que también ha cobrado el protagonismo de la agenda empresarial y financiera. En este juego de contrapoderes, la más perjudicada ha sido la población. Tras varios meses de medidas flexibles, las regiones del país, y sobre todo Bogotá, presentan un incremento significativo en el número de contagios. De acuerdo con las cifras, a finales de junio el promedio de casos positivos por Covid-19 en la



capital era de 500 personas diarias, en julio se reportó alrededor de mil contagios cada veinticuatro horas, y para mediados de agosto se registró un promedio de casi 4.000 contagios por día. El 27 de agosto las cifras de contagio en Bogotá eran de 201.880, casi un mes después, el 22 de septiembre se tuvieron reportados 254.275 casos, representando el 33 por ciento del total nacional.

En síntesis, mientras desde el Palacio Liévanos se despliegan todos los esfuerzos por garantizar que el sistema de salud no colapse y se puedan generar las condiciones para articular acciones entre gobierno nacional y Alcaldía Distrital en medio de un panorama poco favorable entre los dos entes, en la Casa de Nariño se hacen todo tipo de cálculos para atender el aceleramiento de contagios y al mismo tiempo buscar que la economía se recupere. En el medio se encuentra la ciudadanía y la opinión pública, analizando las medidas más eficaces para salir de la crisis y recurriendo a la virtualidad para incidir en la toma de decisiones que verdaderamente cobijen a las poblaciones que más las necesitan.

En este juego de poderes, donde los desencuentros y diferencias son el pan de cada día, lo que está en veremos no sólo es qué modelo cala mejor en las cifras de contención del virus, sino el devenir político del país pensando en las elecciones presidenciales que se avecinan. Sin lugar a dudas los resultados tendrán sustento en la forma como los diferentes modelos de gestión han logrado atender mejor a la crisis. La situación que se vive en Estados Unidos con la entrada en la recta definitiva hacia la presidencia es una prueba de ello, pues precisamente hoy en día el presidente Trump se ubica en las más bajas intenciones de voto, en gran parte a causa de su desinterés hacia el control del virus en virtud de la priorización económica. Más allá de

buscar culpables o responsables, lo cierto es que el país entrará en un nuevo escenario de contienda democrática donde se pone en juego la permanencia del uribismo en el poder o la entrada de otra fuerza política a la presidencia. Mientras esto sucede, nada más importante que superar las diferencias políticas y dejar atrás las polarizaciones, buscando una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y así garantizar un manejo que verdaderamente apunte a aliviar la crisis por la que atraviesa actualmente el país y Bogotá.

Derecho a la protesta en Barranquilla en medio del COVID-19: ¿dónde están las garantías?

Gianis Giacometto Márquez
y Pablo Pachón Echeverri
Fundación Foro Costa Atlántica

Con la firma y adopción del Protocolo para la Garantía de la Movilización y Protesta Pacífica, Barranquilla le apostó a la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz y la salvaguarda de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos. Sin embargo, varios meses después de la promulgación del Decreto 0223 de 2020, han existido numerosas críticas ya sea por la falta de socialización de su contenido y por la manera en que se ha omitido la implementación del Protocolo en la ciudad, sobre todo en el marco de la pandemia. Es importante señalar que la aplicación del decreto va más allá del simple acompañamiento de la Policía a las movilizaciones, pues en su contenido se establecen unos lineamientos administrativos y de procedimiento que deben cumplirse a cabalidad para la garantía de derechos de los manifestantes.

Entre estos lineamientos, se destaca el planteamiento de unos principios que orientan el desarrollo de la protesta y movilización, al igual que se da la recolección de un marco jurídico que versa sobre el derecho a la movilización a nivel nacional e internacional. También es importante mencionar que en este decreto se crean instancias como el Puesto de Mando Unificado (PMU) del cual se desprende la responsabilidad en el manejo de la fuerza pública, la Mesa de Seguimiento al Respeto y Garantía a la Protesta Pacífica, y la Comisión de Intervención e Intervención para la documentación de las protestas y posibles violaciones a los derechos humanos. De igual forma, se resalta que en el Protocolo se establecen unos lineamientos sobre las actuaciones de la fuerza pública en relación a temas cruciales para la garantía de la protesta como: el porte de armas de fuego, la activación del ESMAD, los traslados por protección, entre otros.

Protesta social en tiempos de pandemia

La llegada del Covid-19 al país tuvo efectos directos en el cronograma del Paro Nacional que incluía la continuación de amplias manifestaciones en Barranquilla a inicios del año. Sin embargo, aunque las movilizaciones por el paro se vieron descontinuadas, empezaron aemerger otro tipo de protestas relacionadas con la exigencia de derechos de la ciudadanía a

causa de las afectaciones sociales, sanitarias y económicas de la pandemia, aunado a la escasa respuesta institucional local ante estas peticiones. Entre marzo y julio se registraron en la ciudad un total de 28 protestas: comerciantes y mototaxistas que exigían derecho al trabajo, trabajadores de la salud que demandaban mejores condiciones laborales y la ciudadanía en general, que manifestaba su inconformidad por la prestación de servicios públicos domiciliarios y demandas de bienestar social, asociadas con el derecho a la salud¹

Al inicio de la pandemia un sector considerable de la población tenía temor a las aglomeraciones, propias de la movilización tradicional y de que estas terminaran en comparendos por las medidas de restricción que se habían determinado a nivel local. Sin embargo, ante el panorama de carencias e incertidumbres, fueron cada vez más comunes las imágenes de ciudadanos ejerciendo su derecho a la protesta social. Hechos nacionales recientes, como la polarización por la decisión de la Corte Suprema de Justicia sobre el caso del ex Presidente Álvaro Uribe, y el recrudecimiento de la violencia en el país, en Barranquilla se han reactivado las movilizaciones sociales, a través de formas alternativas de protesta con el fin de garantizar la bioseguridad.

En este contexto las organizaciones sociales han venido denunciando que la Alcaldía de Barranquilla ha incumplido la implementación del Protocolo, recientemente adoptado. Según Stephani Ortiz, defensora de derechos humanos y miembro de la campaña Defender la libertad es asunto de todos, en la ciudad ha habido retrocesos en la manera en que se aborda la protesta por parte de las autoridades locales, especialmente en cuatro aspectos:

Primero, en lo que respecta al uso de armas de fuego en las movilizaciones por parte de la Policía Metropolitana, estas han sido utilizadas de manera intimidatoria en contra de manifestantes. Segundo, se ha evidenciado presencia de personal de inteligencia que realiza seguimiento activo a la

¹ Fundación Foro Costa Atlántica. (2020). Protesta social y pandemia en el Departamento del Atlántico. Documento de Análisis de Coyuntura. Recuperado de: <https://wp.fundacionforoatl.org/publicaciones-foro-costa/>



Protestas de mototaxistas y comerciantes de Barranquilla durante la pandemia, exigiendo derecho al trabajo. Fotos: Caracol Radio y El Tiempo.

movilización. Tercero, se han registrado detenciones ilegales de manifestantes y, por último, se evidenció una ausencia del acompañamiento del Ministerio Público, lo cual es aprovechado por los miembros de la Policía para cometer acciones por fuera de lo establecido dentro del Protocolo.

Desde las organizaciones sociales se ha reiterado que la protesta es un derecho fundamental y que en este contexto de pandemia no se puede ver limitado, por lo que resulta necesario abrir espacios de diálogo con las instituciones para visibilizar y defender los instrumentos normativos que lo protegen, tanto a nivel nacional como a nivel local. La administración distrital debe generar ajustes asociados a las condiciones para la realización de la protesta social en medio de esta coyuntura, con el propósito de que no se vea afectada la reclamación legítima de los ciudadanos que si quieren salir a manifestarse a la calle. Una de las sugerencias que se le hace a la Alcaldía es que, en el momento que se active el Decreto 0223 y la ruta de atención a la protesta, se hagan presentes funcionarios que vigilen el cumplimiento de las medidas de bioseguridad, tales como el uso correcto del tapabocas y el distanciamiento exigido, y que además se encuentre presente la llamada Patrulla Covid.

En el panorama se prevé más protestas

Los impactos de la pandemia Covid-19 ya golpean fuertemente a la ciudadanía. Sólo en Barranquilla, se reporta la pérdida de más de 146.000 empleos de diferentes sectores, entre ellos industria, comercio, construcción, entretenimiento y turismo. A pesar que ya pasó el primer pico y que estamos en una etapa de reapertura, se esperaban mejores respuestas institucionales a la crisis. La protesta social en el contexto de la pandemia sigue respondiendo a su función principal: llamar la atención de los tomadores de decisiones en búsqueda a solucionar problemas sanitarios, sociales o económicos que no han podido ser tramitados a través de medios institucionales. Es por ello que el número de protestas va a seguir aumentando mientras no se brinden espacios institucionales que permitan

soluciones que respondan de manera integral a la pandemia y sus consecuencias.

Por otro lado, teniendo en cuenta que ya existe una agenda ciudadana y pública para retomar las movilizaciones del Paro Nacional ante el actual panorama de violencia y masacres, abuso policial, medidas regresivas en materia laboral establecidas en el decreto 1174, préstamo del gobierno a Avianca, entre otras razones. Estos hechos han generado que distintos sectores sociales hayan convocado a los ciudadanos a protestar el 21 de septiembre por un país sin violencia y por la puesta en marcha de los Acuerdos de Paz, se espera que a lo largo del resto del año se realicen otras movilizaciones y protestas sociales. Frente a este escenario, la administración distrital y las instituciones pertinentes deben estar preparadas para hacer presencia y acompañar el desarrollo de estas movilizaciones como está estipulado dentro del Protocolo Distrital, con el fin de no vulnerar el derecho a la protesta que está respaldado constitucionalmente.

Finalmente, a nivel local, las restricciones frente a la libre movilidad han impactado la protesta social por la necesidad de proteger la salud pública, pero es importante que la sociedad civil, a pesar de las actuales circunstancias, pueda gozar de este derecho fundamental con las medidas de bioseguridad. El reclamo legítimo de los ciudadanos no se puede ver afectado. Se hace necesario que las instituciones cumplan con la difusión del Protocolo Distrital y dispongan de mecanismos de participación alternativos que permitan que la protesta social pueda contar con escenarios, incluso en medio de la pandemia.

Gestión pública local: Un balance de Cali

Lina María Orozco H.
Coordinadora Observatorio Cali Visible
Pontificia Universidad Javeriana Cali
Colaboradora - Foro Suroccidente

Cuando pensamos que a este 2020 tan solo le resta un 20% para concluir, y nos detenemos a reflexionar en un balance de la gestión pública local, resultan inevitables dos cosas: primero, sopesar las decisiones y acciones de nuestros gobernantes en relación con la pandemia; segundo, considerar que este es su primer año de un período de cuatro. Y esto último no lo digo para suavizar nuestro juicio, lo señalo porque en materia de gestión pública el primer año es trascendental: se definen los Planes de Desarrollo para municipios y departamentos, es decir, las políticas, programas y metas, acompañadas del cálculo del presupuesto de inversión para el período de gobierno. Adicionalmente, se conforma un gabinete y se advierten las coaliciones en los concejos y asambleas.¹ ¿Cuál es el balance en Cali?

Las alianzas y coaliciones se mantienen. Tras su posesión, el alcalde Jorge Iván Ospina dio cuenta de una conformación parcial de su gabinete, pues decidió aplazar el nombramiento en dos cargos de relevancia: la gerencia de Emcali y de Metrocali. De manera temprana, debió afrontar la renuncia de su secretario de Educación tras presuntas irregularidades en la contratación del PAE. El gabinete de Ospina da cuenta de los respaldos y acuerdos recibidos en campaña, también refleja la búsqueda, apenas obvia, de contar con un equipo de trabajo conocido, buena parte de su gabinete trabajó con él en su alcaldía anterior.

No es un secreto que, en Cali, con un sistema de partidos tan disperso, personalista y fragmentado, quienes aspiren a la alcaldía deben buscar coaligarse, y una vez en el cargo, conformar una relación fluida con el Concejo que garantice mayor eficiencia en las discusiones y aprobaciones de proyectos. En este sentido, Ospina ha logrado mantener un contingente favorable a su gestión en la Corporación, 15 de

¹ En el marco de la Ley 1909 de 2018 las organizaciones políticas deben realizar su declaración política optando por considerarse en oposición, independientes o de gobierno. La declaración debe ocurrir dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno y se adopta independientemente en cada nivel territorial de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

los 21 concejales realizaron su declaración como coalición del gobierno. De los 9 proyectos de acuerdo presentados por su alcaldía, 8 han sido aprobados, destacándose el Plan de Desarrollo, las medidas tributarias, y la autorización para renegociar la deuda de la ciudad².

Unas proyecciones atemperadas por la pandemia. Hacia finales de febrero conocimos un primer borrador del Plan de Desarrollo para la ciudad. Documento estratégico sobre el que varios advertimos una proyección financiera desbordada, lo que arrojaba a la conclusión del desfinanciamiento de sus programas. El Plan inicial, presentado por el orden de los \$24,4 Billones (representando un incremento del 52% en relación con el Plan del gobierno anterior) fue radicado para su discusión en el Concejo a finales de abril. Las advertencias no se hicieron esperar y junto con las preocupaciones por la desaceleración económica producida por la pandemia, impactaron en la decisión de adoptar el Plan con un recorte de 6 billones de pesos: El Plan de Desarrollo para Cali sancionado en junio proyecta un presupuesto de inversión de 18,1 Billones, que sigue dependiendo de recursos externos a gestionar³: con bancos, con el nivel nacional, con el departamental. Con 4 dimensiones, el Plan concentra el presupuesto en la dimensión 2 “Cali, solidaria por la vida”, que reúne las políticas sociales poblacionales⁴ (infancia, juventud, mujeres, afro, paz y reconciliación, deporte, educación, salud, entre otras).

Gasto público en la pandemia. De acuerdo con informe de la Contraloría de Cali rendido ante el Concejo de la ciudad, a 25 de junio de 2020 el Distrito de Santiago de Cali

² Ver: Pontificia Universidad Javeriana, Observatorio Cali Visible (2020). Monitoreo a las sesiones extraordinarias de debate al Plan de Desarrollo Distrital del Concejo de Cali. Boletín Cali Visible, Vol. 4 No.1 agosto de 2020.

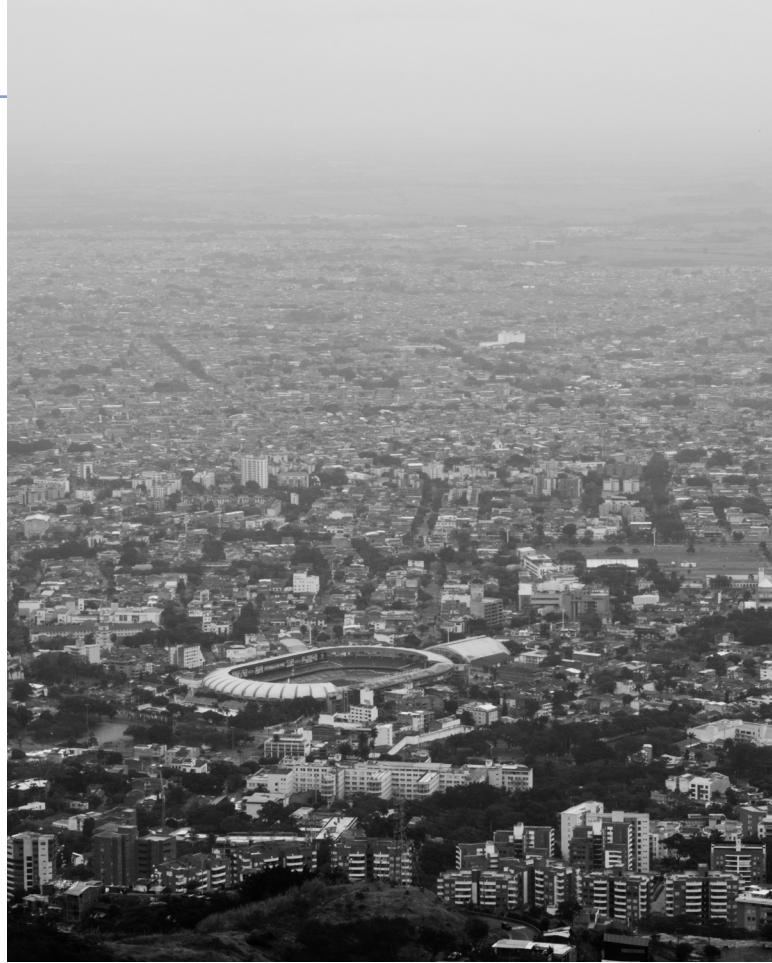
³ Los recursos externos representan el 35% del total de recursos proyectados para financiar el Plan de Desarrollo de Cali.

⁴ Un análisis del documento puede consultarse aquí: Observatorio Cali Visible, Cali Cómo Vamos, Unidad de Acción Vallecaucana (2020). Revisión del Plan de Desarrollo de Cali 2020-2023. Disponible en: https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/revision_pdm_c_26_08_0.pdf

había reportado 104 contratos bajo el marco de la urgencia manifiesta y de emergencia, por un valor aproximado de \$64 mil millones de pesos. De acuerdo con el informe, las Secretarías que mayor monto han destinado a la atención de la pandemia son: Bienestar (\$46.758 millones), Seguridad (\$4.136 millones) y Salud (\$2.506 millones). El gasto público en la pandemia ha estado orientado fundamentalmente a: adquisición de elementos de limpieza, desinfección y materiales de bioseguridad (aprox. 30% de los contratos reportados), fortalecer presupuestalmente las acciones de la red de salud de Cali (aprox. 20% de los contratos), bonos de alimentación y mercados (aprox. 16% de los contratos). Llama la atención que, tratándose de una pandemia de salud pública, se reporte una orientación del gasto de la Secretaría de salud tan ínfima.

Dificultades en acceso a la información. Quienes realizamos una labor control ciudadano a la gestión local, hemos notado, con preocupación, que algunos esfuerzos por entregar de manera oportuna información por parte de la Alcaldía, han retrocedido. Es el caso de los boletines del observatorio de seguridad, los cuales en anteriores administraciones podíamos conocer de forma diaria, esto dejó de suceder. También fue el caso del presupuesto plurianual de inversión contenido en el Plan de Desarrollo, entre su versión previa y su versión final, hubo modificaciones en la forma en que fueron expuestos los datos, dificultando la comparación, adicionalmente, el documento sancionado y escaneado del Plan, tiene graves problemas de legibilidad por la calidad con la que se escaneó. Otro ejemplo es el de la plataforma del sistema de indicadores sociales de la Alcaldía de Cali, ni sus noticias, ni sus datos se han actualizado desde 2019.

El balance social. Caleñas y caleños han expresado de forma reiterada en las encuestas de percepción de programas como el de Cali Cómo Vamos, que sus preocupaciones y demandas prioritarias asociadas a la gestión de los gobernantes están en relación con el desempleo, la salud, la educación y la seguridad. En materia de desempleo la tasa que se reportó entre mayo y julio es la más alta de los últimos 13 años con un 28,2% (374.708 personas)⁵. Las propuestas relacionadas a empleabilidad en el Plan de Desarrollo indican apuestas asociadas a la creación de un Fondo Solidario y programas de fomento al emprendimiento, pero la meta de inserción laboral (10.500 personas) no se compadece con la dimensión del problema. En materia de salud y educación, su Plan de Desarrollo concentra las metas relativas a estas políticas en el eje 2 “Cali, solidaria por la vida”, y pese a que las proyecciones de inversión en las líneas estratégicas relacionadas con estos sectores dan cuenta de un aumento importante en relación con el período anterior, siguen presentes los cuestionamientos



a las limitaciones presupuestales dada la dependencia de las transferencias nacionales y gestión de recursos externos. En materia de seguridad, si bien se han disminuido los homicidios, cuando la variable se analiza de acuerdo con el sexo de la víctima hay un preocupante incremento del 29,3% de casos en homicidios de mujeres frente al 2019.

Para cerrar, el Plan de Desarrollo puede estar desfinanciado, el alcalde deberá tomar decisiones sobre qué priorizar, especialmente dando respuesta al fuerte impacto social y creciente vulnerabilidad de la población tras la pandemia. Esperamos que desde el Concejo se realice el control a las decisiones de la alcaldía. Desde la ciudadanía, debemos seguir exigiendo mejor redistribución de los recursos y mayor acceso a la información pública, no se puede controlar lo que no se puede conocer.

⁵ Boletín de Julio de 2020 en materia de empleo del programa Cali Cómo Vamos a partir de indicadores DANE. <https://www.calicomovamos.org.co/boletines-ccv>

Revista Foro Número 100

La Revista Foro es un esfuerzo institucional por construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Revistas disponibles para la venta en:

<https://foro.org.co/revista-foro/>

Precios:

Suscripción anual en Colombia (tres números): \$90.000

Suscripción a dos años en Colombia (seis números): \$170.000

Suscripción digital a un año en Colombia (tres números): \$54.000

Contáctenos para brindarle más información:

Email: contactenos@foro.org.co

Teléfono: +57-2822550

Página web: www.foro.org.co

Dirección: Cra 4A No. 27-62, Bogotá D.C.

CONTENIDO

Editorial

Nuestro compromiso con la democracia 2

Testimonios 6

Una Revista al servicio de la participación política y la democracia
Socorro Ramírez 8

Los primeros cien números
Daniel García-Peña 10

La Revista FORO y la Sociedad Civil
Hernando Corral G. 12

Mis felicitaciones y los mejores augurios...
Vera Grabe 13

Reflexión y participación para la construcción de Colombia: 100 ediciones para leer y apropiarnos de nuestra realidad
Jorge Eduardo Londoño Ulloa 15

A propósito del Número 100.
Javier Guerrero Barón 17

La vida propia en cien ejemplares
Mario Hernán López Becerra 19

Democracia

El pluriverso, o la democracia entre mundos y sus implicaciones socioambientales
Arturo Escobar 22

La democracia en cuarentena a la sombra de recientes rebeliones populares
Alberto Acosta 36

Marx, la izquierda y las incertidumbres de la democracia
Jaime Zuluaga Nieto 52

¿Adiós a la democracia? Una reflexión políticamente incorrecta
Luis Alberto Restrepo M. 61

La democracia en Colombia: un campo de combate
Alberto Valencia Gutiérrez 71

La turbulenta transición colombiana. De la república elitista a la república democrática
Luis I. Sandoval M. 80

Los conflictos del post-conflicto Una mirada al ciclo electoral 2018-19
Yann Basset 87

Institucionalización y movilización como lógicas de la acción participativa
Fabio E. Velásquez C. 100

La re-centralización y las caras de la desigualdad territorial en Colombia

Darío I. Restrepo Botero
Camilo A. Peña Galeano 119

Las fuerzas armadas como reflejo de la sociedad: Una profesionalización inacabada
Adolfo León Atehortúa Cruz 133

Desencuentros de Colombia con el Mundo Andino (Entre la Representatividad y la Excepcionalidad)

Gonzalo Sánchez G. 147

Pandemia 159

Las dudas sobre la democracia después del Covid-19
Juan Gabriel Gómez Albarello 160

Tiempos de pandemia: desafíos, dilemas y perspectivas
Pablo Vommaro 178

La crisis: respuesta e implicaciones
Ricardo Chica 191

Internacional 201

Estados Unidos –América Latina: ¿Transición e incertidumbre?
Martha Ardila 202