



GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

En el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”

Por Marcela Martínez, Doris Herrera Monsalve y Alan David Vargas Fonseca⁷

⁷ Maestría en Planeación para el Desarrollo – Universidad Santo Tomas



¿BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS?

Aportes para el análisis de la gestión





Plataforma por el Derecho a la Ciudad

Centro de Estudios Territorio y Ciudad, Colectivo Simbiótica, Colectivo Vamos por los Derechos, Convergencia por Bogotá, Corporación Comunitaria Cuyeka, Corporación Cultural Cultiva, Corporación Nuevo Arcoíris, Corporación Viva la Ciudadanía, FICONPAZ, Foro Nacional por Colombia, Grupo de Investigación en Procesos Urbanos – Universidad Nacional de Colombia, Internacional de Servicios Públicos (IPS), KreaViva, Mesa Técnica de Altos de la Estancia, No le Saque la Piedra a la Montaña, Postmetropolitan, Proseder, Maestría en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás de Colombia, Corporación Yurupari.

Autores:

Paula Tejada Orozco, Angie Carolina Torres Ruiz, Marcela Martínez, Doris Herrera y Alan David Vargas, Carlos Olaya, Alejandra Wilches, Internacional de Servicios Públicos (ISP), Clemencia Mayorga, Carlos Carrillo, Yanod Márquez Aldana, Ángela María Amaya, Albeiro Caro Fernández, Jenny Carolina Cortés, Juan Sebastián Simbaqueba y Julián Arévalo **Pedraza**.

Coordinación general:

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla
Esteban Acosta Saavedra
Corporación Viva la Ciudadanía

Edición:

Camilo Castellanos

Diseño y diagramación:

Andrés Jurado A.

Impresión:

“Ecosueño” www.ecosuenopublicidad.com

Esta es una publicación de carácter informativo y está prohibida su venta. Se permite la reproducción parcial o total de esta obra, en cualquier formato, mecánico o digital, siempre y cuando no se modifique su contenido, se respete su autoría y se mantenga esta nota.

Bogotá D. C., Colombia.
Agosto de 2017

PRESENTACIÓN

Cumplido el primer año de la administración del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa, la Plataforma por el Derecho a la Ciudad se propuso contribuir al seguimiento de su gestión con un conjunto de artículos de análisis e información que contribuyeran a la consolidación y mejoramiento de las políticas sociales en la ciudad. Los trabajos que se presentan a continuación, en cumplimiento de dicho propósito, reúnen una serie de artículos que tratan diferentes aspectos de la gestión del Alcalde Mayor durante el año 2016.

QUIÉNES SOMOS

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad es un proceso de coordinación y trabajo conjunto de universidades, organizaciones sociales, de mujeres, jóvenes, ambientalistas, iniciativas políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de estudio y personas, que se articulan para:

Promover y fortalecer movimientos sociales urbanos y de la ciudad. Impulsar la movilización social y proponer alternativas de desarrollo urbano-rural, que pongan al ser humano y lo ambiental en el centro de las preocupaciones.

Generar información, conocimiento y comprensión sobre los asuntos, problemáticas y necesidades de la ciudad y sus habitantes, aportando en el abordaje teórico y de experiencias concretas en lo local, nacional e internacional sobre el derecho a la ciudad.

Impulsar procesos de incidencia en la toma de decisiones y la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

Desarrollar mecanismos participativos de seguimiento y monitoreo desde los derechos humanos y el derecho a la ciudad.

Aportar a la construcción de paz urbana desde reflexiones y acciones entorno a lo urbano, la reconciliación, construcción de memoria, seguridad humana, entre otros aspectos.

Garantizar la revisión crítica y propositiva de la gestión de la Administración Distrital, en lo referente a los procesos de planeación, participación y ejecución de sus recursos y el ordenamiento de sus diferentes territorios.

Las Organizaciones que conforman la Plataforma por el Derecho a la Ciudad:

Centro de Estudios Territorio y Ciudad, Colectivo Simbiótica, Colectivo Vamos por los Derechos, Convergencia por Bogotá, Corporación Comunitaria Cuyeka, Corporación Cultural Cultiva, Corporación Nuevo Arcoíris, Corporación Viva la Ciudadanía, FICONPAZ, Foro Nacional por Colombia, Grupo de Investigación en Procesos Urbanos – Universidad Nacional de Colombia, Internacional de Servicios Públicos (IPS), Kreaviva, Mesa Técnica de Altos de la Estancia, No le Saque la Piedra a la Montaña, Postmetropolitan, Proseder, Maestría en Planeación para el Desarrollo, Universidad Santo Tomás de Colombia.

El Derecho a la Ciudad¹ y la veeduría ciudadana

Este derecho se centra en la dignidad de los seres humanos y su armonía con la naturaleza. Es un derecho que tiene la totalidad de habitantes a usar, disfrutar, ocupar, producir y gobernar sus ciudades, municipios, localidades, es decir, sus territorios. Adicionalmente, es producto de una construcción social y colectiva que, desde abajo hacia arriba, plantea un nuevo paradigma para repensar las ciudades y asentamientos humanos a partir de principios como la justicia social, la igualdad, la democracia y la sustentabilidad. Además, de la distribución espacial justa de los recursos, la agencia política ciudadana, la diversidad y la dimensión sociocultural.

El Derecho a la Ciudad concibe las ciudades, tanto en lo urbano como en lo rural, como bienes comunes y abarca todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Su cumplimiento como derecho colectivo, depende del respeto, protección, promoción y garantía de todos los Derechos Humanos sin excepción. Desde Colombia, incluimos nuevos derechos de la naturaleza y de las nuevas generaciones.

El control y la vigilancia de la gestión pública son derechos reconocidos a la ciudadanía por la Constitución Política de 1991. Para su ejercicio es necesario que la población esté informada sobre el desempeño de sus gobernantes y el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior, precisa que las y los ciudadanos conozcan cuál es la ejecución y el impacto de sus decisiones, propuestas de gobierno y planes de desarrollo.

Los planes de desarrollo² son instrumentos de planeación que permiten orientar y gestionar el desarrollo integral (económico, social y ambiental) de los diferentes territorios del país. Son formulados por las autoridades del ámbito municipal, encabezadas por los alcaldes.

1 Según las definiciones propuestas por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. <http://www.righttothecityplatform.org.br/?lang=es>

2 La Constitución Política de 1991 ordena (art. 339) que, las entidades territoriales en Colombia, elaboren y adopten planes de desarrollo, con el propósito de dar a los recursos un uso eficiente y asegurar el adecuado desempeño de sus funciones. Estos planes deben estar conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

Entre los fines de dichos planes se encuentra la adecuada distribución de los recursos y la definición de políticas y estrategias de acción gubernamental. Para ello, ofrecen lineamientos y orientaciones para la formulación y definición de políticas públicas y se constituyen en herramientas para la gestión de los gobernantes en la escala local. En nuestra legislación, los planes de desarrollo son obligatorios y tienen características y forma determinada.

Por todo lo anterior, la Plataforma por el Derecho a la Ciudad propone hacer seguimiento, desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad, a algunos aspectos de la gestión del Alcalde Mayor de Bogotá, Enrique Peñalosa y de la ejecución del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Mejor para Todos.

Esta publicación busca ser una herramienta útil, el propósito de llevar a ustedes este conjunto de reflexiones desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad no es otro que contribuir a que las ciudadanas y los ciudadanos de Bogotá exijan y reivindiquen sus derechos.

AGRADECIMIENTOS

La Plataforma por el Derecho a la Ciudad desea agradecer a todas las organizaciones que hicieron posible este trabajo, por su disposición, sus esfuerzos y sus contribuciones.

En particular, se extiende un agradecimiento, por sus reflexiones, argumentos y aportes, al Sindicato de Trabajadores de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) ATELCA y al Centro de Estudios Laborales Económicos y Sociales – CELES; al Sindicato Nacional de Pediatras de Colombia SICOLPED; al Portal Al Garete (www.algarete.com.co); al Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia.

La elección de Enrique Peñalosa como Alcalde del Distrito Capital ha representado para algunos el cierre de un ciclo de gobiernos de izquierda en Bogotá y el comienzo de una nueva tendencia de gobierno escogida por los ciudadanos. No obstante, un año después de su elección, el alcalde Enrique Peñalosa es uno de los peor calificados del país y su imagen sufre una fuerte caída de favorabilidad⁸.

Estos indicadores sugieren que este gobernante muy rápidamente ha perdido simpatía entre la ciudadanía lo que puede obedecer a razones políticas o técnicas. Por ello, este escrito evidenciará algunos temas de relevancia en la formulación del Plan de Desarrollo Distrital y los Planes de Desarrollo Local que podrían explicar este fenómeno. La metodología para elaborar este artículo consistió en una revisión documental de algunos planes de desarrollo local y una entrevista a la presidenta del Consejo Territorial⁹ de Planeación.

Una de las hipótesis que pretendemos explorar, es la falta de claridad y coherencia entre el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor para Todos” y los planes de desarrollo local. A modo de ejemplo, en lo formulado en el eje número. 4. Gobierno Legítimo, fortalecimiento local y eficiencia, en lo relativo al sector Gobierno, en el área de gobernanza e influencia local, regional e internacional, aunque se habla del índice de gobernabilidad, y se dice que éste aumentará en las localidades mediante la realización

8 Véase al respecto la noticia del 2 de marzo de 2017 titulada: “Imagen de Santos y Peñalosa sufre otra fuerte caída, según encuesta Gallup”, en el siguiente link: <http://noticias.caracoltv.com/colombia/imagen-de-santos-y-peñalosa-sufre-otra-fuerte-caida-segun-encuesta-gallup>

9 Entrevista realizada el jueves 9 de marzo de 2017 por la investigadora Marcela Hincapie.

de la meta producto “la construcción de cinco sedes administrativas de las alcaldías locales con actualización tecnológica” y con “disminuir el número de actuaciones administrativas activas y represadas a 2.1.513”¹⁰, en todo el plan no hay una definición precisa de gobernabilidad.

Con estos ejemplos, es evidente que la planificación en la administración Peñalosa está centrada en construir y hacer eficiente la gestión administrativa, lo cual no necesariamente impacta los indicadores de gobernabilidad pues una estrategia de gobernabilidad debe contar, entre otras cosas, con rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad de gobierno, capacidad de regulación, estado de derecho y control de la corrupción. Cabría preguntarse: ¿están erradas las acepciones de gobernabilidad y presencia institucional? ¿cómo se relaciona la construcción de edificios e infraestructura con la consolidación de la gobernabilidad en las localidades?

Lo anterior nos lleva a plantear la falta de armonía que hay entre la implementación y articulación del Plan de Desarrollo Distrital y los planes de desarrollo local. Se identifica la falta de una estrategia de abordaje territorial, en tanto que no hay relaciones precisas en las meta-productos con las expectativas sobre la mejora de la gobernabilidad local. Es probable que esta situación se deba a incompetencia política¹¹, que impide a la administración aprovechar los recursos disponibles y asociarse estratégicamente con los actores locales para concertar objetivos y metas de gobiernos coherentes y armónicas.

10 Alcaldía Mayor de Bogotá (2016). Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Mejor para Todos. Secretaría Distrital de Planeación. Pág. 689.

11 La incompetencia se puede definir “como la situación en la que los gobiernos desaprovechan o mal utilizan las capacidades y recursos que poseen,

La gobernanza desde los consejeros territoriales

Entrevista con Martha Elizabeth Triana

La gobernanza de la ciudad es una cuestión estratégica en la relación gobierno-ciudadanos. Considerando que la gobernanza se caracteriza por “la ruptura con el modelo jerárquico y centralizado” (Villamil, 2014). La relación de la actual administración con diversos grupos sociales y actores locales parece estar muy distante de este ideal de horizontalidad, cosa que tampoco preocupa. Un ejemplo claro lo encontramos en el relacionamiento con la principal instancia de participación en temas de desarrollo que es el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTP).

En entrevista con la presidente de Consejo, Martha Elizabeth Triana, entre otras cosas, se señala la carencia de canales de comunicación adecuados y efectivos. Así lo demuestra, especialmente, el proceso surtido para la aprobación del Plan de Desarrollo Distrital, que, aunque fue rápidamente adoptado en el Concejo de Bogotá, no contó con el concepto favorable por parte del Consejo Territorial sobre todo por vicios de procedimiento, violatorios de la ley 152 de 1994.

Los consejeros manifiestan que no tuvieron la información completa en la entrega realizada por el Alcalde Mayor en febrero de 2016, en donde no se encontraba mención alguna frente a la venta de activos de la ciudad como la ETB, y en donde la infor-

por lo que su dirección de la sociedad es deficiente y con frecuencia ruinososa”. Aguilar, L (2016). “Conferencia Magistral Nro. 25 Democracia, gobernabilidad y Gobernanza”. Consejo Nacional Electoral, Ciudad de México. Pág. 108.

mación correspondiente al plan de inversiones era insuficiente, pasando a ser una somera relación de la financiación requerida y que a pesar de ser solicitada no fue entregada a tiempo para cumplir con la labor constitucional designada a este tipo de instancia de participación ciudadana.

En una línea similar, dentro de los aspectos acogidos por la Administración Distrital frente al concepto emitido, se encuentra la adopción de una mirada al suelo rural que en Bogotá asciende al 70 por ciento y que no estaba contemplado en el anteproyecto presentado. A pesar de haberse realizado los encuentros ciudadanos establecidos por el Acuerdo Distrital No. 13 de 2000, la calidad de los mismos dejó mucho que desear; desde la convocatoria, los recursos disponibles, la calidad de las propuestas recogidas y la adopción en los Planes de Desarrollo Local, da igual que se hubiera hecho o no este proceso, porque finalmente debido a la falta de información ofrecida las comunidades tuvieron poco nivel de influencia en la configuración de los planes.

En razón de lo anterior, para la presidenta del Consejo Territorial de Planeación “la participación se convierte en algo fútil, cuando los encuentros no tienen la trascendencia que deben tener, ya que los proyectos resultantes se siguen formulando por los funcionarios de la administración sin la participación de los comisionados ciudadanos de los encuentros y cuando algunas necesidades de la población quedan sin atender desde el nivel local y tampoco encuentran respuesta en el nivel central.” Por lo anterior, los Consejos Locales de Planeación están muy debilitados, cuentan con poca asistencia técnica por parte de la Secretaría de Planeación del Distrito, su participación

es baja e incipiente, y en algunos casos son señalados como espacios corruptos, puesto que la información parece no circular ni estar disponible a los ciudadanos en general y de las instancias de participación, así como de las Juntas Administradoras Locales, todo lo anterior hace pensar que la participación es un mero saludo a las normas que ha definido el país.

No obstante, podrían señalarse esfuerzos por garantizar tal participación desde los escenarios locales, reflejado en la incorporación medianamente coherente de la apuesta del eje transversal 4 -Gobierno Legítimo, fortalecimiento local y eficiencia, establecido en el Plan de Desarrollo Distrital. Este eje impulsa la restauración de la confianza institucional mediante la aplicabilidad de los lineamientos de buen gobierno expedidos por la Presidencia de la Republica, la garantía de una gobernanza e influencia local, regional e internacional y la promoción de la participación de organizaciones sociales, comunitarias y comunales.

El Plan “Bogotá, Mejor para Todos” define una serie de proyectos estratégicos que presuntamente estimularan el cumplimiento de los postulados consolidados en el eje, tales como, despliegue de infraestructura TIC (art. 108), gestión de sedes administrativas (art. 120), gestión de cobro y depuración de cartera (art. 121), códigos de buen gobierno en entes descentralizados (art. 124), administración pública digital (art. 125 -Ley 1753/2014 art 45-), Sistema integrado de Información Poblacional –SIIP- (art. Art. 126), y revisión de los diferentes sistemas de Información (art. 129). En esa línea, la Alcaldía Mayor **desconcentró¹² algunas de sus funciones y responsabilidades a los entes locales fomentando la realiza-**

¹² Desconcentración: consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración (regional, pro-

ción de encuentros ciudadanos¹³ y la formulación de los Planes de Desarrollo Local para el periodo 2017-2020, entre los meses de abril y junio del año 2016.

Pueden destacarse en ese proceso los casos de las localidades de Sumapaz y La Candelaria que son diligentes al señalar los resultados puntuales de sus encuentros ciudadanos y que por lo menos en sus informes demuestran medidas eficaces para tener en cuenta la participación, dice la consejera Martha Elizabeth que gracias a la efectiva respuesta de localidades como La Candelaria y Sumapaz, se visibilizó la participación de actores comunales (JAC) y organizaciones sociales, en la formulación de los Planes de desarrollo Locales:

1. Para el caso de la localidad 17 –La Candelaria- establecieron dos agendas paralelas a partir de las líneas de intervención generadas una de ellas relacionada con los asuntos propios del Fondo de Desarrollo Local y la segunda con los temas estratégicos a cargo de los sectores de la administración distrital (Consejo Local de Planeación localidad la Candelaria, 2016) de esta forma ordenaron y sistematizaron las iniciativas ciudadanas aplicando la metodología de árbol de problemas, consolidando soluciones con diferentes visiones junto con una serie de asuntos estratégicos los cuales deben ser abordados por el distrito.

vincial o local), pero manteniendo el poder de decisión a nivel central.

¹³ Encuentros ciudadanos: reconocidos como instancia de participación ciudadana, que son escenarios de discusión, aportes y priorización de iniciativas de desarrollo local. Circular Conjunta 005. Secretaria Distrital de Gobierno, Secretaria Distrital de Planeación y la dirección General del IDPAC. Bogotá, febrero 2016.

2. Por otra parte la localidad 20-Sumapaz, llevó a cabo ocho (8) encuentros interveredales junto con los dos (2) encuentros de cuenca donde se concretaron seis (6) proyectos estratégicos producto de las iniciativas ciudadanas tales como economía campesina, soberanía alimentaria, seguro al productor y pensión al campesinado, distritos de riego, fortalecimiento de los acueductos veredales, generación de energías alternativas, un centro cultural y recreo-deportivo en la cuenca del río Blanco y dotación de equipos para atención de pacientes con segundo nivel de complejidad.

Por último, en un balance general sobre los Planes de Desarrollo Locales en el Eje Gobierno legítimo y eficiente, se determina que estas administraciones locales definieron sus objetivos y estrategias acatando los cinco programas instaurados por el nivel distrital, proponiéndose en general el fortalecimiento de las capacidades administrativas, el mejoramiento de procesos de participación, la creación de espacios de solución conjunta a problemáticas locales y el impulso de mecanismos de veeduría y control social, entre otros.

Así mismo, se evidencia que como aspecto a revisar, se tiene que las administraciones definieron un conjunto de metas homogéneas para todas las localidades, las que se consolidan dentro de un único programa (Gobernanza e influencia local, regional e internacional), lo que presume un ajuste continuo en la presentación de proyectos de inversión. Al no existir compatibilidad en las líneas de acción del programa y su financiación se generan inconsistencias, vacíos

administrativos e incumplimiento en la consecución de las estrategias definidas en los planes.

Gobernabilidad y participación en los Planes de Desarrollo Local

Localidades 3 (Santa Fe) y 7 (Bosa)

Se ha tomado como referencia dos planes de desarrollo local que son representativos de un tipo de localidad. La localidad de Santa Fe se corresponde con una localidad mixta, con una población residente consolidada y una alta población flotante que se desplaza de sus barrios para trabajar y estudiar. Por otra parte, tenemos la localidad de Bosa, que se viene caracterizando desde hace 20 años por ser una localidad en construcción, altamente densificada y estratégicamente escogida por urbanizadores para ofrecer viviendas de interés social.

Ahora bien, independientemente de las particularidades de cada localidad, y de los compromisos diversos que deberían existir en urbanizadores y el Distrito, y encontrándose en dos fases diferentes de trayectoria socio-institucional, se descubre que en las localidades el programa "Democracia Urbana" se centra en la construcción de malla vial.

Dice al respecto el Plan de Desarrollo de la localidad de Santa Fe:

Pilar 2. Democracia Urbana

1. Malla Vial – Espacio Público

El deterioro de la malla vial crece de manera exponencial entre otras razones por:

Dificultades en las etapas de planeación y ejecución de la conservación de la malla vial de la ciudad, demasiados actores que no se coordinan entre sí, deficiencia en el control de su operación, se presenta un alto deterioro de la malla vial con consecuencias negativas en los costos de la Administración Distrital (mayores recursos destinados a reconstrucción y rehabilitación) y los usuarios de la red. Este problema es de carácter estructural e histórico, desde el año 1990 Juan Martín Caicedo Ferrer decretó una emergencia vial, hoy 25 años después la situación aún es crítica, a pesar de los esfuerzos de la Administración Distrital, especialmente en términos de la malla vial local, esto asociado a que durante los últimos ocho años, el parque automotor de Bogotá ha crecido un 50%, mientras que la extensión de la malla vial solamente un 3%; para la localidad se cuenta con un 75% de la malla vial urbana entra en estado regular y malo.

Por su parte, encontramos lo siguiente en el Plan de Desarrollo Local de la Localidad de Bosa:

Pilar. Democracia Urbana

Objetivo

Este pilar se enfoca en incrementar y mejorar el espacio público y la infraestructura pública disponible para los habitantes y visitantes de la localidad, mediante la ejecución de programas que promuevan el conocimiento y respeto de la norma con una perspectiva de corresponsabilidad. Implica fomentar el cuidado hacia lo público y la apropiación del territorio, de tal manera que se pueda construir un proyecto de localidad común a todos sus habitantes.

Notemos al respecto que en estricto sentido no se relaciona el derecho al espacio público con la estrategia denominada “Democracia urbana”, en tanto que se entienda la democracia como la posibilidad de aumentar la influencia directa de los ciudadanos en los temas concernientes a su territorio. La responsabilidad que tiene el Distrito o cualquier otra municipalidad con el mantenimiento del espacio público es incuestionable, pero que se hagan esenciales al eje de democracia urbana los programas de mantenimiento vial nos indica la pérdida de recursos y espacios para que por medio de la gestión social se promuevan iniciativas como las de “presupuestos participativos”.

En la visión de la Localidad de Santa Fe, se podría decir que se ha democratizado el consumo de vehículos, aunque dicho término no es correcto, porque lo que se ha socializado es en realidad una oferta de créditos de consumo que ha colapsado el sistema de

movilidad de toda la ciudad. Ahora bien, esta demanda de infraestructura vial global le ha quitado la oportunidad presupuestal e inmediata a las comunidades de gestionar e influir en cambios micro sociales que influyen directamente en la confianza y gobernabilidad de las localidades.

En síntesis, la perspectiva de la corresponsabilidad sobre el espacio público no puede ser agenciada retóricamente como aumento de la democracia urbana. Es evidente que la dictadura de la movilidad urbana le ha quitado espacio y recursos a los procesos locales y participativos, la experiencia de la velocidad y del tránsito rápido no es democracia urbana, no aumenta la confianza ni el nivel de influencia de las organizaciones locales, y por el contrario se aumentará la probabilidad de una cultura de arbitrariedades y conflictos locales en torno al desconocimiento de los márgenes de acción participativos.

Finalmente, las decisiones y acciones del Alcalde Mayor no han sido las más correctas en su dimensión tecno-administrativa, lo que indicaría que debe trabajar de la mano de las instancias de participación para garantizar la ejecución de plan y que los bogotanos puedan gozar de una mejor calidad de vida. ■

