

SITUACIÓN DEL BUEN GOBIERNO EN CARTAGENA Y RECOMENDACIONES PARA PROGRAMAS DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

FORO VISIÓN 360°

Cartagena de Indias, D. T, y C., 17 de julio de 2023

INTRODUCCIÓN

Funcicar es una organización de la sociedad civil, con 30 años de experiencia en Cartagena, el Caribe y Colombia. Ciudadanía, organizaciones y empresas trabajan la cultura democrática con la convicción de que una ciudadanía activa y vigilante contribuye a alcanzar la efectividad institucional necesaria para el desarrollo del territorio. En tiempo electoral, Funcicar desarrolla una estrategia integral para promover la calidad de las elecciones y el voto libre e informado:

- Entrega recomendaciones a precandidatos y precandidatas sobre prácticas de buen gobierno para que se fortalezca la gestión pública territorial y la calidad técnica de programas de gobierno y de la gestión pública territorial.
- Hace pedagogía sobre perfiles de candidatos y candidatas, así como de sus propuestas de gobierno.
- Como Comisión de Debates Políticos de Bolívar, organiza debates entre candidatos y candidatas siguiendo criterios de participación.
- Brinda datos de riesgo electoral en los comités de seguimiento electoral para una mejor toma de decisiones de las autoridades.
- Hace seguimiento a la financiación de campañas, promoviendo prácticas de transparencia.
- Asume la vocería de la Misión de Observación Electoral y coordina el operativo de observación electoral en puestos de votación.

Desde el 2011, Funcicar viene organizando el Foro Visión 360°, evento que congrega aspirantes a todos los cargos de elección popular. En este espacio no hay proselitismo político, es una agenda pensada desde la sociedad civil organizada, para que los futuros gobernantes comprendan que hay asuntos en los que se ha avanzado y vale la pena mantener o fortalecer, y hay otros que presentan rezago y que se hace inminente su intervención. El presente documento es un insumo para candidaturas a la Alcaldía, Gobernación, Concejo, Asamblea y Juntas Administradoras Locales, que consolida **datos sobre la situación actual** de temas como a) inversión pública, b) transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas, c) participación ciudadana, d) gobernabilidad, e) gobernanza, y f) modelo de desarrollo local; y, además, brinda algunas **recomendaciones**.

Buen Gobierno: Se refiere a un estilo de gobernar que se caracteriza por principios y prácticas que promueven la transparencia, la responsabilidad, la participación ciudadana, la legalidad, la eficiencia y la rendición de cuentas. Es un enfoque que busca asegurar que

el gobierno cumpla con su mandato de manera efectiva y satisfaga las necesidades y demandas de la sociedad.

Gobierno Abierto: El Gobierno Abierto se refiere a un enfoque de gobernanza que busca promover la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la toma de decisiones y la gestión gubernamental. Se basa en principios de apertura, responsabilidad y rendición de cuentas, y utiliza la tecnología y la información como herramientas clave para lograr una mayor apertura y colaboración.

INVERSIÓN PÚBLICA

Los ingresos públicos totales de Cartagena se han triplicado en 15 años, pasando de poco más de \$ 1 billón de pesos en 2008 a una proyección de más de \$ 3 billones en 2023 si consideramos recursos incorporados. Los ingresos tributarios desde los cuales el/la gobernante apalanca la mayor parte de la inversión que le compromete su promesa de gobierno, suelen ser entre el 23% y el 35% de los ingresos totales. Históricamente los ingresos no tributarios han sido más o menos el doble de los tributarios. Esto implica que la estructura de ingresos permanece dependiente de las transferencias de la nación en una alta proporción, y que el recaudo por impuestos propios del Distrito aun cuando ha crecido, no ha permitido consolidar unas finanzas públicas que impacten de forma importante la inversión y que reduzca, proporcionalmente, la dependencia de las transferencias nacionales.

Un importante volumen de estos recursos llega al territorio en forma de inversión pública a través de la contratación, herramienta con la que cuenta el Estado para solventar las necesidades de bienes y servicios de sus habitantes, que no pueden ser prestados directamente por este, o de serlo, no sería eficiente por motivos de calidad y costos. Desde el *Observatorio a la Transparencia en la Contratación Estatal de Cartagena*¹, Funcicar ha logrado consolidar información sobre la dinámica de la contratación del distrito de Cartagena, que sirve de insumo para mejorar las prácticas en esta materia. Algunos de los datos relevantes a tener en cuenta son:

- En los últimos 4 años ha disminuido el número de contratos, pero ha incrementado la cantidad de recursos totales, pasando de 7.897 contratos por un monto de \$486.351 millones en 2019, a 5.368 contratos por valor total de \$581.339 millones en 2022. De estos se ha contratado por modalidades directas el 54% en 2019 y el 62% en 2022.
- La contratación de Órdenes de Prestación de Servicio (principalmente correspondiente a la vinculación de personal temporal), en los últimos 4 años ha disminuido en el número de contratos, pero ha incrementado en la cantidad de recursos totales, pasando de 6.666 contratos por un monto de

¹ Programa de Funcicar creado en el año 2011.

\$82.774 millones en 2019, a 3.554 contratos por valor total de \$107.445 millones.

- Se evidencia una mejora en la *pluralidad de oferentes* en las diferentes modalidades de contratación, pasando de 2 en 2018 a 4 en 2022 (si se tiene en cuenta los pliegos tipo, el promedio para 2022 ascendería a 5), por ende, se debe profundizar en estrategias que fomenten la participación de un mayor número de empresas/organizaciones en los procesos contractuales competitivos (Tabla 1).
- El uso de plataformas electrónicas de compra pública, conforme pasan los años, va teniendo una mayor relevancia en la contratación del distrito de Cartagena. La *Tienda Virtual del Estado Colombiano* ofrece rapidez y economía en la adquisición de bienes y servicios, es así como se ha pasado de contratar \$ 5.844.853.076 en 2019 (52 contratos) a \$ 40.154.355.478 en 2022 (96 contratos).
- Otro escenario en el que se ha visto un incremento de la compra pública es el de *Bolsa Mercantil de Colombia* (BMC), pasando de un contrato por \$ 16.900.010.000 en 2019 a 4 contratos por \$ 92.358.156.766 en 2022. Un aspecto cuestionable relacionado con la BMC tiene que ver con su uso sobre la contratación de bienes y servicios recurrentes, en tanto genera costos adicionales por el uso de la plataforma y limita el ejercicio del control social en la etapa precontractual.
- En el año 2021, las empresas cartageneras obtuvieron el 64% de los contratos, que equivalen al 43% de los recursos contratados. Mientras tanto, las empresas de Bogotá que obtuvieron el 19% de los contratos, participaron en el 34% de los recursos. Se observó un comportamiento de la contratación de personal de planta local (63%), semejante al patrón de contratación de personas jurídicas locales (64%), sin diferencias relevantes al considerar variables como el sexo de la persona o su tipo de vinculación. Esta dinámica responde a la tendencia histórica de contratación local².
- Se presenta la celebración de obras por monto agotable, a pesar de que no se define el valor de los puntos a intervenir, por lo que se generan

² Estudio: Descriptores, barreras y oportunidades para la contratación de proveedores locales en la Alcaldía de Cartagena de Indias. Elaborado por Funcicar, con el apoyo de Open Contracting y la Cámara de Comercio de Cartagena (2022).

expectativas ciudadanas que no son satisfechas y puede implicar una planeación débil del proyecto.

- Las Alcaldías Locales hacen contratación de ESAL por modalidades competitivas con requisitos que limitan fuertemente la participación de oferentes, generando baja pluralidad (en promedio 1 proponente habilitado en 2022).
- La contratación con ESAL no ha sido normalizada por la Alcaldía, por lo que se observan variaciones importantes en los procesos competitivos adelantados para la contratación de ESAL dependiendo de quién sea la dependencia que requiere solventar la necesidad, por ende, requiere adoptarse unos requisitos mínimos y unos criterios comunes para la contratación de estas entidades que asegure la transparencia y la participación plural de interesados.
- Persiste la falta de información de la ejecución de proyectos, considerando que se carga en SECOP la etapa precontractual sin actualizar la información disponible con la ejecución contractual. Además, en la Tienda Virtual del Estado Colombiano no se carga el estudio previo que sustenta la adquisición de bienes y servicios en esta plataforma.
- Existen debilidades en la sustentación técnica, jurídica y financiera de la celebración de convenios interadministrativos, por lo cual no existe plena claridad de la ventaja que ofrece para la entidad la utilización de esta modalidad sobre otras competitivas, más cuando la entidad pública contratada terceriza los bienes y servicios que ofrece. Ejemplo de esta situación es la contratación de EDURBE y Findeter.

Recomendaciones³:

1. Fortalecimiento institucional:

- Fortalecer los sistemas de información financiera y la estructura organizacional de las dependencias responsables de Hacienda, Planeación e Infraestructura; además, es importante cohesionar internamente a las entidades descentralizadas en relación a las políticas del gasto.
- En el caso de la Alcaldía de Cartagena, se recomienda culminar el proceso de actualización del *Manual de Contratación*, de manera que responda a todas las directrices de la normatividad vigente. Este proceso se debe realizar con el acompañamiento del sector privado y la sociedad civil.
- Definir un modelo de descentralización de las facultades contractuales que permita agilizar la contratación pública.
- Mayor acompañamiento a las Alcaldías Locales en la definición de sus metas de inversión, así como en la formulación de sus procesos contractuales para que cumplan a cabalidad con los principios de la contratación pública y las buenas prácticas correspondientes.
- Establecer mecanismos frecuentes de verificación de la coherencia de los resultados del presupuesto de inversión con el logro de las metas del plan de desarrollo.
- Mantener una apertura activa ante las opiniones de organizaciones externas expertas en contratación pública (de la sociedad civil, academia, entidades del orden nacional, cooperación), en la adopción de recomendaciones que mejorarán las prácticas contractuales.

2. Etapa precontractual:

- Combinar la publicación de información contractual reglamentaria en SECOP, con publicidad activa en plataformas externas, como se ha venido haciendo con la etapa precontractual en la página web de la alcaldía y redes sociales.
- En situaciones de emergencia o excepcionalidad es importante mantener apertura en la selección de proveedores a través de invitaciones a ofertar y

³ Recomendaciones planteadas desde el Observatorio a la Transparencia en la Contratación Estatal de Cartagena y por el Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de la medición del Índice de Desempeño Institucional.

que sean visibles, pese a que existan las condiciones jurídicas para contratar directamente sin solicitar múltiples ofertas.

- Adopción de requisitos similares a los exigidos en pliegos tipo en procesos que no exigen de forma obligatoria su utilización.
- Propender por la pluralidad de oferentes estableciendo requisitos habilitantes amplios y una publicidad activa de la apertura de procesos contractuales que permitan la participación de organizaciones y empresas, a la vez que los requisitos de calificación deben garantizar calidad a la inversión pública y estar sustentados en estudios de sector, y que a la vez no limiten la pluralidad.
- Articular con Colombia Compra Eficiente la creación de acuerdos marco de precios para bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes que son contratadas comúnmente por la administración local; ejemplo: PAE, vigilancia, alimentación del adulto mayor, alimentación de reclusos, aseo, entre otros.
- Analizar la pertinencia de contratar por medio de convenios interadministrativos, por lo que deben realizarse estudios de sector robustos que permitan identificar las ventajas técnicas, jurídicas y financieras de esta contratación, sobre las modalidades competitivas.
- En la contratación con ESAL promover mecanismos que permitan la libre competencia entre éstas y logren un ahorro económico a las entidades públicas.

3. Etapa contractual:

- Utilizar códigos QRS que dirijan a los links del SECOP para el conocimiento ciudadano de información de avance de contratos. Además, debe incrementarse la información disponible en los QRS para que no se limite a redireccionar al interesado a la página de SECOP, sino a conocer en tiempo real el avance de las obras y el estado de las mismas.
- Cuando se decida utilizar la plataforma de la BMC es necesario realizar estudios robustos que sustenten su eficiencia frente a otras modalidades y propender por la transparencia de toda la información que se origine en la contratación y ejecución de estos recursos.

- Otorgar anticipos en toda la contratación distrital, y, a la vez, establecer los mecanismos y pólizas que se requieran para asegurar la protección de los recursos que se entregan.

4. Etapa post contractual:

- Fortalecer los procedimientos y estrategias de verificación de calidad de obras, bienes y servicios, para que la institucionalidad pueda tomar las medidas correctivas, de sanción o de activación de pólizas de forma oportuna.

5. Contratación de proveedores locales:

- Realizar la división en lotes de procesos cuantiosos que permitan la participación de MYPIMES, considerando para esto los resultados del estudio del sector.
- Fortalecer las competencias de los proveedores locales en el manejo y adaptación al uso de SECOP II, y hacer un monitoreo constante de los procesos contractuales que van a iniciar. El Distrito puede trazarse metas de fomento al empresariado cartagenero para que realice el proceso correspondiente de inscripción.
- Establecer directrices para la formulación de términos de referencia en los procesos de contratación, de tal forma que se facilite la participación de proveedores locales. Algunas de estas son: a) Establecer requisitos relacionados con capacidades que no sean muy exigentes o demasiado específicos, y teniendo en cuenta la capacidad organizacional y financiera promedio del empresariado cartagenero; b) Ante requisitos habilitantes recurrentes, se recomienda aunar esfuerzos para lograr que las acciones organizacionales, que estos requisitos suscitan en las empresas, se vuelvan parte de la cultura empresarial local, y deje de verse como una barrera; c) Incentivar la participación de Uniones Temporales, que sumen capacidades y experiencia de las empresas que las integrarían, y que, por lo tanto, puede mejorar la competitividad de las empresas locales en la oferta de contratación distrital.

- Crear incentivos territoriales que contribuyan a nivelar el escenario de participación del empresariado local con proveedores de otras regiones del país.
- Llevar a cabo ferias en las cuales se den a conocer los planes de contratación del Distrito y se construya una base de datos de los proveedores locales. La planeación de la contratación debe considerar la capacidad productiva de los sectores económicos fuertes del territorio cartagenero, de manera que se garantice la relación oferta–demanda local.
- Vincular al sector gremial en el mejoramiento de la información del Distrito, mediante el suministro de bases de datos de empresarios, con ciertos niveles de caracterización en términos de capacidades.
- Conocer experiencias que han logrado algunos resultados que favorecen la contratación de proveedores locales, con la finalidad de que sirvan de modelos de réplica: a) Cláusulas de contratación de mano de obra local; b) Sistemática en el monitoreo y control de la contratación de proveedores locales; c) Encadenamientos productivos; d) Apoyo en la red de empresas por cada gremio; e) Visibilización activa de los procesos de contratación.

6. Corporaciones Públicas:

- Cumplir de manera estricta con las disposiciones normativas en materia de publicación de la información financiera y contractual de la corporación (presupuesto, procesos contractuales en SECOP, informes de inversión).
- Impulsar la participación ciudadana, especialmente de la academia y de organizaciones de la sociedad civil con experticia en temas de finanzas públicas, durante el trámite y aprobación de los proyectos de acuerdo/ordenanza, que tengan que ver con presupuesto, incorporación, empréstitos, vigencias futuras, traslados presupuestales, o cualquier otro tema que comprometa las finanzas públicas, de manera que mejore la calidad de la toma de decisiones de concejales, diputados y ediles.
- Tener como tema prioritario de control político, la ejecución presupuestal de las entidades bien sea departamentales, distritales o locales, esto asociado tanto a los informes de gestión que se soliciten o a cualquier debate que se relacione con el desempeño general de una entidad.

TRANSPARENCIA, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La ciudad rinde cuentas. La Administración Distrital lo ha hecho periódicamente cada 6 meses a excepción del período de inestabilidad político administrativa comprendido entre 2017 y 2019, y Corporaciones como el Concejo Distrital de Cartagena y la Asamblea de Bolívar tienen dentro de sus reglamentos internos esta práctica que realizan después del primer año de instalación. Cada vez, este ejercicio de transparencia y acceso a la información es más cualificado y exigente. En el año 2022, además, el fortalecimiento de la rendición de cuentas fue priorizado como uno de los puntos a desarrollar desde el plan de acción para el *Gobierno Abierto*, en un ejercicio ciudadano donde participaron Juntas de Acción Comunal, sector académico, organizaciones de la sociedad civil y grupos poblacionales.

Cartagena de Indias fue priorizada por el programa Juntos por la Transparencia, con el apoyo de USAID, desde donde se han adelantado, en los últimos 3 años, soluciones encaminadas a aumentar la transparencia institucional, la lucha contra la corrupción, y la rendición de cuentas. Funcicar, como socio local de este programa, ha venido acompañando acciones de incidencia y colaboración, a través del Comité Ciudadano de Lucha Contra la Corrupción, iniciativa que congrega liderazgos de grupos poblacionales y sectores, para fortalecer la estrategia de rendición de cuentas, la formulación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, y otras acciones de transparencia institucional.

Desde el 2020 Cartagena hace parte de los territorios que monitorea el Observatorio Ciudadano de la Corrupción de las Américas, ejercicio desde el cual se analizan mecanismos de transparencia, acceso a la información, financiamiento de campañas, prevención de la corrupción en obras, justicia, gobernabilidad.

En la medición del Índice de Desempeño Institucional, Cartagena ha logrado avanzar desde 57,7 en 2018 a 74,9 puntos en 2021, lo cual supone mejoras institucionales sobre las cuales se debe seguir avanzando, y que abarca aspectos como la gestión del talento humano, los procesos de direccionamiento y planeación, la gestión y evaluación de los resultados, las estrategias de información y comunicaciones, la gestión del conocimiento y los mecanismos de control interno.

Recomendaciones:

1. Fortalecimiento institucional:

- Llevar a cabo los trámites administrativos e institucionales para la creación de la Oficina de Relacionamento Ciudadanía-Estado, encargada de implementar las políticas relacionadas con el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas institucional, la gestión del archivo, las buenas prácticas de gobierno y la transparencia. Esto de conformidad con las disposiciones de la Ley 2052 de 2020.
- Fortalecer el conocimiento y la apropiación de las/los servidores públicos sobre las disposiciones del *Código de Integridad*, y la *Guía para la gestión de conflicto de intereses*.
- Verificar, bajo la dirección de Talento Humano, la declaración de bienes y rentas de servidores públicos, y realizar los análisis técnicos periódicos sobre estas declaraciones, el registro de conflictos de interés, y las acciones de gestión pública, con el fin de identificar riesgos y acciones preventivas.
- Formular la política de prevención de daño antijurídico conforme a la metodología establecida por la *Agencia de Defensa Jurídica del Estado*.

2. Estrategia de rendición de cuentas:

- Generar/mantener espacios de conversación activa con las instancias de participación ciudadana (Consejos Territoriales de Planeación, Consejos Locales de Planeación) grupos de interés, liderazgos poblacionales/sectoriales y ciudadanía, para socializar y obtener retroalimentación sobre la metodología o *estrategia de rendición de cuentas*.
- Promover ejercicios de *petición de cuentas* previos a los espacios de audiencia de rendición de cuentas, de manera que se fortalezca el diálogo ciudadanía-Estado, y se haga más pertinente el proceso de rendición de cuentas.
- Fortalecer la dinámica de rendición de cuentas teniendo en cuenta los planteamientos ciudadanos desde la iniciativa de *Gobierno Abierto*⁴, y que

⁴ Propuestas que surgen de un amplio proceso de cocreación ciudadana donde se priorizaron acciones de Gobierno Abierto para la ciudad de Cartagena.

incluye los siguientes atributos: a) descentralización territorial de los espacios de rendición de cuentas, b) enfoque de inclusión social, c) convergencia metodológica de la rendición de cuentas entre la administración central y las entidades descentralizadas (incluyendo alcaldías locales) d) acciones permanentes de rendición de cuentas, e) especificidad en materia de políticas públicas, f) información relacionada con las finanzas públicas y la ejecución presupuestal, g) identificación de dificultades en la gestión pública, y e) uso de estrategias pedagógicas que resignifiquen los procesos de rendición de cuentas.

- Asumir compromisos para fortalecer la gestión pública, a partir de las sugerencias y observaciones que entrega la ciudadanía en los espacios de petición y rendición de cuentas.
- Mantener actualizado y funcional los microsítios de rendición de cuentas de la Alcaldía de Cartagena y la Gobernación de Bolívar.

3. Estrategia anticorrupción:

- Fomentar la construcción participativa del *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano –PAAC*, como estrategia para fortalecer la transparencia, el acceso a la información, los trámites institucionales y de archivo, la rendición de cuentas y la cultura anticorrupción. En los casos donde existan espacios de participación ya creados es importante mantenerlos y fortalecerlos.
- Fortalecer la metodología de identificación de riesgos de corrupción, teniendo en cuenta el histórico de hechos o alertas de corrupción, las denuncias hechas por la ciudadanía y los datos aportados por ejercicios de control social y veeduría.
- Establecer mediante resolución o acto administrativo la responsabilidad del seguimiento, monitoreo y reporte de actividades del PAAC, estableciendo los cargos responsables, y fortaleciendo los procesos organizacionales que se requieran para una efectiva implementación.
- La lucha contra la corrupción es un asunto de corresponsabilidad pública, privada y ciudadana. Por eso se propone desarrollar periódicamente iniciativas lúdicas y pedagógicas que aporten a una cultura anticorrupción.

4. Transparencia institucional y acceso a la información:

- Implementar procesos o procedimientos de calidad de datos para mejorar los componentes de la información disponible a la ciudadanía.
- Publicar en la sección de “Transparencia y Acceso a la Información Pública” de la página web, información actualizada sobre: a) las tablas de retención documental; b) los grupos étnicos del territorio, c) el calendario de actividades, y d) los entes de control que vigilan la entidad y el mecanismo de comunicación con ellos.
- Implementar el *Plan de Preservación Digital*, que incluye acciones de migración, conversión y refreshing, para garantizar que la información que produce la entidad esté disponible a lo largo del tiempo.
- Publicar de manera permanente en la página web de la entidad los resultados de los indicadores ODS y de políticas públicas.

5. Gobierno Abierto:

- Adelantar las gestiones institucionales necesarias para que el Distrito mantenga su permanencia en la Alianza por el Gobierno Abierto, disponiendo de los recursos necesarios para realizar los procesos de cocreación requeridos y para la implementación del plan de acción que de estos procesos surjan.

6. Corporaciones públicas:

- Cumplir con las disposiciones de reglamento interno en relación a la periodicidad de la rendición de cuentas, priorizando el trabajo de las bancadas. Es importante que se profundice en mejoras asociadas a la descentralización, la consolidación digital e institucional de los informes de rendición de cuentas y los procesos de petición a la ciudadanía de sus intereses de información.
- En el caso de las Juntas Administradoras Locales la rendición de cuentas debe hacerse de forma activa y con un esfuerzo por involucrar a la ciudadanía, y debe promover que las alcaldías locales efectúan sus procesos de rendición de cuentas.
- Llevar a cabo la digitalización histórica de acuerdos distritales/locales/ordenanzas departamentales, asociada a la página web

de la corporación correspondiente, y reportar información que permita conocer el nivel de implementación o cumplimiento de estos.

- En el momento de las audiencias públicas hay participación ciudadana. Sin embargo, es importante que quede en evidencia los resultados de la participación ciudadana que logre incidencia dentro de proyectos de acuerdo/ordenanza.
- Visibilizar y mantener actualizada la información sobre la declaración de bienes y rentas de los actores políticos elegidos para corporaciones públicas, así como de los temas donde se puede presentar conflictos de interés, de acuerdo a las disposiciones del Código de Integridad, y la Guía para la gestión de conflicto de intereses.
- Fortalecer la práctica de los informes de gestión de la Administración Distrital en el Concejo Distrital (y en lo posible extrapolar esta dinámica en la Asamblea departamental), definida en el reglamento interno; se sugiere establecer en el articulado correspondiente, que en cada sesión no se excedan las tres presentaciones de dependencias, para facilitar la retroalimentación por parte de concejales y se minimice la reprogramación de presentación de informes.

GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad se refiere a la capacidad de un sistema institucional para ejercer el gobierno de manera efectiva, estable y legítima.

Desde el *Observatorio de la Gobernabilidad en Cartagena*, de Funcicar, se ha monitoreado la dinámica interna e interinstitucional que ha incidido en la capacidad de gobierno para dar respuesta a los desafíos de la gestión pública territorial. Algunos de los hechos que describen la situación de gobernabilidad en Cartagena son:

- Durante 12 años, entre 2011 y 2023, por distintas situaciones político-administrativas se presentó inestabilidad en la figura del Alcalde de Cartagena, teniendo 12 mandatarios entre elegidos popularmente y encargados. Además, se han producido al menos 12 cambios de Alcaldes Locales durante en el periodo 2020-2023. La localidad Histórica y del Caribe Norte, no presentó cambios durante este periodo, la de la Virgen y Turística presentó 7 cambios y la Industrial y de la Bahía tuvo 5. Se ha hecho también evidente la tensión entre la Administración Distrital y las Alcaldías Locales, y en algunos casos ha derivado en investigaciones por parte de Control Interno.
- Dentro de la Alcaldía de Cartagena, hubo al menos 106 cambios de alto(a)s funcionario(a)s durante el periodo comprendido entre enero de 2020 y mayo de 2023, siendo las entidades más afectadas por esta rotación la Secretaría de Participación, DADIS, Espacio Público, Transcribe y EDURBE.
- En cuanto a la relación Alcaldía-Concejo, vemos que en el primer año Duque fueron aprobados el 81% de los proyectos de acuerdo, y el 61% en el primer año Pereira, sólo se aprobó el 56% en el primer año Dau; sin embargo, al considerar los años 2021 y 2022 la tasa de aprobación pasó a ser de 66%, mientras que entre 2016-2019 se aprobaron el 60% de proyectos de la Alcaldía. En el período 2016-2019 el tiempo promedio de estudio de proyectos de acuerdo que incorporaban recursos fue de 29 días, para 2020-2022, ascendió a 54 días; además, en el actual período de gobierno fueron rechazados 3 proyectos de la Alcaldía que solicitaban créditos públicos, y 2 han sido aprobados. En cuanto al control político, si se compara los primeros años de gobierno, en 2020 hubo la mayor actividad de control

de la que se tiene registro desde 2012, con 47 debates realizados y 29 aplazados, además el Concejo Distrital en el período 2020–2023 propuso 4 mociones de censura de las cuales debatió y aprobó 3, así como también ha realizado y aprobado una moción de observación. En toda su historia el Concejo había dado trámite a 5 mociones, pero no había aprobado ninguna.

Recomendaciones:

1. Fortalecimiento institucional:

- El proyecto de modernización institucional del Distrito de Cartagena es una prioridad para mejorar no sólo la efectividad de los procesos y resultados institucionales, sino también para generar mayor estabilidad administrativa y calidad del servicio público.
- Generar estrategias de cohesión político-administrativa que incluya entidades descentralizadas, y, en el caso de Cartagena, a las Alcaldías Locales, de manera que los procesos de integridad pública y articulación interinstitucional se den de la mejor manera.
- Debe ser parte de la cultura institucional y política, el respeto en las formas de relacionamiento interinstitucional, lo cual debe afianzarse como buena práctica dentro de los códigos de integridad de la Alcaldía y la Gobernación, los planes de comunicación institucionales, y los motivos de actuación de los órganos de control y oficina de control disciplinario.
- Debe plantearse como objetivo de gobierno lograr la estabilidad institucional, y para ello es importante, por una parte, seguir fortaleciendo el proceso de elección de funcionarios titulares y directivos de las dependencias distritales y departamentales, encontrando un balance entre las condiciones técnico profesionales y políticas de este recurso humano.
- Fortalecer la comunicación política, que se hace evidente en la manera cómo se gestiona la relación entre la figura del/la gobernante y sus funcionarios, de manera que se eviten riesgos de incongruencia en la toma de decisiones y en los pronunciamientos públicos y se maximicen los resultados a partir de la articulación interna de dependencias.

- Fortalecer la figura del enlace entre la Administración Distrital/Departamental y el Concejo/Asamblea, de manera que se constituya en pieza clave de articulación interinstitucional y gobernabilidad.
- Fortalecer la calidad en la formulación de proyectos de acuerdo/ordenanza presentados por la Administración. No hay norma que regule en detalle los aspectos de información de proyectos de acuerdo. Sin embargo, se sugiere que estos sean pensados desde el rigor técnico, jurídico y financiero, y permitir calidad y suficiencia de información para el control social.
- Adoptar un enfoque orientado a resultados en la gestión pública, estableciendo metas claras, indicadores de desempeño y evaluaciones periódicas de políticas y programas. Esto permite identificar lo que funciona y lo que no, y ajustar las políticas en función de evidencias y datos concretos.

2. Corporaciones públicas:

- Elaborar/fortalecer los códigos de integridad y conducta de las Corporaciones con el fin de afianzar valores institucionales y mejorar las prácticas de relacionamiento desde el debate y la deliberación pública.
- Así como las Administraciones, las Corporaciones son corresponsables de la eficacia de los procesos institucionales, por lo cual su actividad normativa debe procurar parámetros razonables de tiempo y decisión en su trámite y aprobación.
- Garantizar la participación de delegados de Corporaciones públicas en procesos de planeación participativa, formulación/evaluación de políticas públicas, y discusiones de prospectiva de ciudad, con el fin de consolidar mayor conocimiento y cercanía en los procesos institucionales de gestión pública.
- En el caso de las mociones de censura, evaluar su calidad procedimental y sus efectos sobre la gestión pública.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es un activo de ciudad muy referido y poco valorado. No sólo se refleja en la poca inversión pública que recibe sino también en la poca calidad de ésta, provocando que los espacios de participación se encuentren debilitados y con pocas capacidades para cumplir con sus funciones. La inversión distrital en programas relacionados con la participación ciudadana correspondió al 2,7% del Plan de Inversiones del período 2020–2023, lo que significan \$162.731.300.000. Al analizar los programas con mayor inversión, se puede evidenciar que el relacionado con la modernización del sistema distrital de planeación y descentralización compromete el 83,2% de los recursos destinados a la participación ciudadana. Otros temas de intervención con asignaciones importantes de recursos son el ejercicio de presupuestos participativos (\$7.768.000.000), el fortalecimiento de la transparencia institucional (\$7.105.000.000), y el Plan Decenal de Cultura Ciudadana y Cartageneidad (\$4.652.200.000).

En cuanto a la ejecución de políticas públicas en Cartagena, en la última década, hubo afectación por cuenta de la inestabilidad administrativa, lo cual se vio reflejado en 2020, con solo 2 políticas (habitante de calle, envejecimiento y vejez) en etapa implementación. Ante la solicitud ciudadana de priorizar estos procesos de ciudad, el Plan de Desarrollo 2020–2023 planteó como meta la formulación de 18 políticas públicas y la Administración propuso 3 adicionales, para un total de 21; sin embargo, a mayo del 2023, los procesos de elaboración de políticas públicas se encuentran en un 45% en promedio, por lo que es posible que varios procesos deban continuar en el próximo cuatrienio, teniendo en cuenta los avances logrados y la metodología institucionalizada a través del Decreto 1070 de 2021, priorizando las políticas públicas de primera infancia y adolescencia, juventud, mujer, discapacidad, y comunidades afrodescendientes, por encontrarse establecidas en la ley.

En la Encuesta de Percepción Ciudadana del programa Cartagena Cómo Vamos del año 2022 se evidenció que el 70% de la ciudadanía cartagenera no había participado en organizaciones, espacios, redes o mecanismos de participación; el 30% que sí lo ha hecho ha sido, principalmente, a través de Juntas de Acción Comunal (14%), organizaciones religiosas (6%) y asociaciones de padres de familia

(6%). En esta misma encuesta, se evidenció que el 73% de la ciudadanía cartagenera no realizó ninguna acción para participar o resolver problemas colectivos; el 27% que sí llevó a cabo alguna acción, lo hizo a través de la presentación de quejas o peticiones a autoridades (11%), firma de cartas o peticiones colectivas (5%), hizo voluntariado en alguna actividad u organización a beneficio de una comunidad o grupo (4%), y asistió a marchas, caminatas o manifestaciones (3%).

La participación ciudadana debe ser priorizada por la gestión pública porque sirve de vehículo para trabajar y afianzar otros procesos de desarrollo. Sin embargo, más allá de la pobreza y la calidad de la educación, las autoridades no están priorizando los distintos determinantes que la debilitan, entre ellos:

- Brechas urbano-rurales-insular que afectan la calidad de la participación ciudadana en ciertos territorios.
- Debilidades institucionales que limitan la oferta de servicios y la garantía de derechos, especialmente en grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.
- Desconfianza ciudadana que afecta la legitimidad de la acción gubernamental y desmotiva la participación.
- Condiciones de violencia, conflicto e impunidad, que restringe la incidencia y el control de los liderazgos sociales.
- Prácticas clientelistas en el relacionamiento político con algunos grupos de votantes en tiempo electoral, lo cual incide en la apatía por lo público y afecta la exigibilidad de derechos.

No hay que desconocer que en la ciudad se encuentran en actividad no sólo distintos espacios de participación que hacen parte de la arquitectura institucional de Cartagena con corresponsabilidad en procesos institucionales, sino que además se ha hecho sostenible la acción de incidencia desde espacios de participación de origen autónomo que obedecen a temáticas específicas.

En el primer grupo tenemos: Consejo Territorial de Participación, Consejos Locales de Planeación, Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria, Consejos Comunitarios Afro, Cabildos Indígenas, procesos de consulta previa, audiencias públicas del Concejo Distrital, Consejos de Participación frente a

determinadas políticas públicas (por ejemplo, cultura, juventudes, adulto mayor, discapacidad, víctimas, diversidad), Consejo Consultivo de Gobierno con Gremios; mientras que en el segundo grupo tenemos: Comité de Revitalización por las Fiestas de la Independencia, Corpomangola, Comité Ciudadano de Lucha Contra la Corrupción, Comité Ciudadano de Seguimiento al Plan de Acción para el Gobierno Abierto, Guardianes Ambientales, entre otros.

Recomendaciones:

1. Espacios de participación:

- Levantar el inventario de los espacios de participación de la ciudad y caracterizarlos teniendo en cuenta su representación y condiciones para la incidencia.
- Diseñar estrategias que faciliten y promuevan la participación ciudadana de la población de zonas insulares y rurales, generando espacios de conversación directa con la institucionalidad, así como garantizar la inclusión de la representación de estos territorios en otros espacios de ciudad.
- De conformidad con las disposiciones de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, les corresponde a los entes territoriales diseñar e implementar estrategias que incentiven las acciones de veeduría, control social o participación.
- Para el desarrollo de obras de alto impacto o de gran inversión, considerar la implementación de la metodología de Auditorías Visibles del Gobierno Nacional.
- Definir los recursos que permitan apalancar el buen funcionamiento y el fortalecimiento de los que hacen parte de la arquitectura institucional.
- Desarrollar estrategias que generen sostenibilidad y capacidad de funcionamiento de espacios de participación de origen autónomo que gozan de reconocimiento y procesos de incidencia efectiva, garantizando la independencia de su ejercicio.

2. Incidencia en la gestión pública:

- Priorizar la elaboración, aprobación y ejecución de las políticas públicas de participación ciudadana y comunal, tomando como marco de referencia las Leyes 1757 de 2015 y 21266 de 2021.
- Establecer lineamientos institucionales internos que valoren y garanticen que los aportes ciudadanos entregados en espacios de participación serán utilizados por la Administración en su toma de decisiones o en la formulación de instrumentos de gestión pública.
- Una de las recomendaciones de desempeño institucional es mejorar la solución de problemas a partir de la implementación de ejercicios de innovación abierta con la participación de los grupos de valor de la entidad.
- La planeación de la inversión debe partir de un proceso de planeación que incluya a los involucrados. Por eso es importante vincular a la sociedad civil en la planeación de proyectos y obras, teniendo en cuenta los enfoques de inclusión social, territorial y diferencial.
- Los retrasos en respuestas a derechos de petición representan una de las principales barreras para el control social y la participación, por lo que se hace necesario optimizar canales de atención al ciudadano, que incluya pedagogía a funcionario(a)s, soluciones digitales, y competencias ciudadanas frente a la petición y acceso a la información pública.

3. Corporaciones públicas:

- Fortalecer la Oficina Técnica Comunal o el ente interno responsable de gestionar el acercamiento de la corporación con las comunidades, y de favorecer las condiciones adecuadas para la participación.
- Definir por reglamento interno la etapa de audiencia pública como espacio de participación obligatorio dentro del trámite, estudio y aprobación de los proyectos de acuerdo local/ordenanza. En el caso del Concejo de Cartagena donde ya se tiene este avance, es importante fortalecer aspectos que mejoren la efectividad de la participación en estos espacios, como: a) fortalecer las bases de datos de ciudadanía con interés en ciertos temas, de manera que se pueda hacer invitación directa de liderazgos interesados, b) mejorar las estrategias de comunicación de los espacios de audiencia pública, haciendo pedagogía sobre lo que es y su relevancia, y haciéndolo

con suficiente antelación, c) Generar la posibilidad de acompañamiento de parte de la Oficina Técnica Comunal para la construcción de la ponencia, o facilitar el desplazamiento al recinto del Concejo, para aquellos casos donde existan limitaciones en las competencias técnicas, de redacción o económicas.

GOBERNANZA Y MODELO DE DESARROLLO LOCAL

La gobernanza pública se refiere al conjunto de procesos, estructuras y prácticas a través de los cuales se ejerce y gestiona el poder público en una sociedad, y se logra el desarrollo territorial. Implica la colaboración y la interacción entre diferentes actores, tanto del sector público como del sector privado y de la sociedad civil, con el objetivo de abordar los desafíos y las necesidades de la sociedad de manera efectiva.

En Cartagena, los modelos de gobernanza han sido dependientes del perfil de liderazgo de lo(a)s mandatario(a)s, y han logrado en algunos momentos importantes ejercicios de articulación con actores clave del territorio, pero también han producido rupturas que afectan las posibilidades de apalancar y articular iniciativas de desarrollo.

En Cartagena el último ejercicio de presupuesto participativo realizado, se llevó a cabo en el gobierno de la ex alcaldesa Judith Pinedo, con las directrices normativas del acuerdo 003 de 2009 y el decreto 0761 de 2009. Para ello se dispusieron de 9.400 millones de pesos, los cuales se invirtieron en obras priorizadas por líderes comunales teniendo como marco de referencia el contexto territorial de las unidades comuneras de gobierno de Cartagena. Con los siguientes gobiernos distritales, pese a que hubo una mayor profundización de la participación ciudadana en las Leyes 1551 de 2012 y 1757 de 2015, no volvieron a realizarse ejercicios de presupuestos participativos, a pesar de que en los planes de desarrollo quedaban incluidos programas de esta índole, con sus respectivas partidas presupuestales

Ante la carencia de un Plan de Ordenamiento Territorial actualizado y de algunas políticas públicas necesarias para establecer las rutas de gestión a largo plazo en distintos ámbitos, la sociedad civil Cartagena ha consolidado

ejercicios de planeación participativa y prospectiva del territorio que sirven de brújula para las decisiones estratégicas de los gobernantes y aportan a la construcción de instrumentos de gestión pública.

Recomendaciones:

1. Instrumentos de gestión pública territorial:

- Promover la participación amplia, inclusiva y multiactor en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo, políticas públicas y en procesos de tomas de decisiones, a partir de espacios y mecanismos de diálogo, consultas públicas, audiencias ciudadanas y foros de discusión.
- Garantizar la armonización del Plan de Desarrollo con los planes estratégicos comunales, los ejercicios de prospectiva que el territorio haya realizado en el marco de proyectos de la sociedad civil, la academia o la cooperación, y los lineamientos de políticas públicas.
- Realizar procesos de acompañamiento técnico para la formulación de los Planes Estratégicos Comunales.
- Definir los ejercicios de presupuestos participativos en el Plan de Desarrollo y ejecutarlos a cabalidad.
- Por recomendación de desempeño institucional, es necesario profundizar en los mecanismos de Gobierno Digital, garantizando el enfoque de inclusión social, de manera que las decisiones administrativas, la gestión del conocimiento público, la consolidación de datos gubernamentales y la comunicación institucional, corresponda con las necesidades particulares de cada grupo poblacional y sector.
- Profundizar en la integración de la dimensión ambiental y social en la toma de decisiones y en la implementación de políticas. Esto implica promover la protección del medio ambiente, la inclusión social, la igualdad de género y la justicia intergeneracional, incrementando para esto la inversión pública y la innovación en el diseño de estrategias de intervención en estos temas.

2. Tejido social:

- Promover la colaboración y la coordinación entre diferentes actores del territorio. Esto implica la creación de espacios de cocreación y trabajo conjunto para abordar los desafíos y buscar soluciones compartidas, aprovechando los conocimientos y recursos de cada sector.
- El gobierno debe mantener actualizado los ejercicios de mapeo de las iniciativas de intervención social y territorial, así como de los proyectos de cooperación que desarrollen estos actores, y buscar en ellos la suma de esfuerzos.
- Fortalecer la 3 ASOJAC de Cartagena y trabajar de manera articulada en los procesos institucionales que requieran de la participación del sector comunal.

3. Corporaciones públicas:

- Invitar de forma activa y pública a actores u organizaciones con experticia territorial en los temas que se traten a nivel de control político o actividad normativa, para mejorar el entendimiento de lo debatido, y fortalecer la toma de decisiones en las Corporaciones.
- Desarrollar procesos de fortalecimiento institucional que tengan en cuenta las recomendaciones de observatorios e investigaciones académicas respecto de las dinámicas al interior de las Corporaciones.
- Promover mayores espacios de deliberación pública de proyectos de acuerdo de gran relevancia para la gestión pública territorial, entre ellos el del Plan de Desarrollo, los presupuestos anuales, los créditos públicos y las vigencias futuras.
- En la definición de las asignaciones presupuestales de los fondos de desarrollo local, se recomienda que las Juntas Administradoras Locales, logren un mayor involucramiento de los Consejos Locales de Planeación, así como de los liderazgos de base de su respectiva localidad, de manera que se legitime la decisión sobre los presupuestos locales y se haga más pertinente la inversión pública correspondiente.