Estudio monográfico de Bogotá

GOBERNANZA URBANA Y NORMATIVIDAD EN EL DISTRITO CAPITAL DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

Enrique Borda Villegas

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

BOGOTÁ

Alcaldía Mayor de Bogotá
Secretaría Distrital del Hábitat
ONU - HÁBITAT

Estudio Monográfico de Bogotá

"Morfología Gobernanza Urbana y Normatividad en el Distrito Capital durante la pandemia de COVID-19"

Enrique Borda Villegas

Bogotá, D.C, Colombia

2021

Resumen Ejecutivo

Los esfuerzos de nuestras comunidades no pueden pasar desapercibidos. Nosotros, los líderes de los gobiernos locales y regionales de todo el mundo, miramos hacia adelante, bien conscientes de que nuestras ciudades, pueblos y territorios nunca serán los mismos después de esta crisis. (United Cities and Local Goverments, 2020)

La emergencia sanitaria causada por el COVID-19 generó una crisis sanitaria, social y económica, que ha llevado a realizar grandes cambios para preservar principalmente la salud y la vida. En medio de la incertidumbre, las restricciones, el aislamiento, el confinamiento, el distanciamiento y los cierres, son algunas de las medidas implementadas por diferentes países y ciudades.

La gobernanza se puso a prueba para dar respuesta de manera inmediata a las diferentes situaciones que se han tenido que afrontar por la pandemia, y tal vez algunos de los retos más relevantes han sido la confianza, la legitimidad, la comunicación y lograr la articulación de los diferentes actores tanto a nivel gubernamental, como con la sociedad civil, el sector productivo y el sector privado en torno a las acciones puestas en marcha.

En el caso de Bogotá Distrito Capital de Colombia, se ha hecho una identificación y análisis de las ciertas actuaciones realizadas por parte de la Alcaldía Mayor en el marco de Gobernanza y Normatividad, las cuales se han enmarcado en cinco aspectos relacionados en la Tabla 1 a continuación:

Tabla 1. Líneas y parámetros de acción de la Gobernanza

Líneas y parámetros de acción de la Gobernanza	
1. Gobernanza Multinivel	○ Análisis de la estructura de Gobernanza de la Alcaldía Mayor de Bogotá como respuesta al COVID 19. ○ Procesos y mecanismos de gobernanza.
2. Comunicación y Participación	○ Creación de confianza. ○ Construcción de consensos.
3. Información y Transparencia	○ Big Data y tecnología como respuesta a la crisis.
4. Regulación	○ Marco normativo para la emergencia sanitaria.
5. Diálogo Social	○ Atención de la protesta social. ○ Desafíos de la emergencia sanitaria al sistema de gobernanza.

Fuente: Elaboración propia

Estos cinco parámetros, además, están en contexto con algunas de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), dirigidas a las autoridades locales, líderes y formuladores de políticas públicas en ciudades y otros asentamientos urbanos, para una respuesta eficaz contra el COVID-19, como son la promoción de coordinación y la coherencia de las medidas en todos los niveles de gobernanza; la adopción de un enfoque multisectorial coordinado para todo el gobierno y la sociedad que incluye la rendición de cuentas; y la comunicación de riesgos y crisis, y participación comunitaria que aliente el cumplimiento de las medidas (Harper, 2020).

El presente documento se caracteriza como monográfico en la medida que describe los asuntos arriba comentados, informa sobre los mismos, con base en las fuentes seleccionadas - combinando las características de un trabajo compilatorio y analítico de las experiencias halladas, sin pretender convertirse en un programa de acción. Elaborado de acuerdo con los estándares establecidos por la Secretaría Distrital de Hábitat, como se menciona en el resumen inicial, parte de un marco general regulatorio que contextualiza las características de Bogotá como entidad territorial

con carácter de Distrito Capital, y un régimen especial político, fiscal y administrativo; luego aborda lo referente a la labor de la institucionalidad distrital como respuesta a la pandemia, en el marco de la gobernanza multinivel, la comunicación y la participación, la información y la transparencia, y los desafíos planteados al sistema; posteriormente se hace una caracterización de la normatividad expedida como respuesta a la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19; se presentan algunos de los casos exitosos implementados por la administración distrital, que pueden ser considerados por otras ciudades y/o países para ser puestos en práctica, y finalmente se hacen algunas propuestas y recomendaciones en materia de política pública.

Hoy las ciudades necesitan acciones permanentes de inclusión, consultar más y mejores para responder a los desafíos de la gobernanza de manera eficaz, con una relación más compleja, con roles y funciones claros, coordinación institucional completa entre niveles y entidades, e instrumentos más creativos de consulta a la sociedad civil. El acceso a la información, la participación pública y la transparencia son incentivos para la amplia participación ciudadana, con dinámicas de abajo hacia arriba, llegando a las comunidades de base para la consulta y formulación de las políticas con tecnologías inteligentes, rendición de cuentas y mejor gestión de los datos a nivel local. (Hábitat III, 2015)

Índice

Introducción 9

Metodología 11

Capítulo I. Desafíos de la crisis sanitaria del COVID-19 al sistema y mecanismos de Gobernanza 12

1.1. Los desafíos institucionales en materia de gobernanza 12

1.2. El concepto de emergencias en las ciudades, para la gobernanza 13

1.2.1. Pandemia + Estallido Social = desafíos multiplicados para la gobernanza. 15

1.3. Desafíos más allá de la recuperación, la mirada estratégica (2030). 17

1.4. Los desafíos en gobernanza de la emergencia identificados en el PDD. 18

1.5. El desafío de Integrar la salud en la planificación urbana como elemento de gobernanza (el POT) 20

Capítulo II. Gobernanza Urbana en Bogotá: marco general regulatorio 21

2.1. Regulación Constitucional propia y especial 21

2.2. Un Estatuto de la Ciudad con mandatos pendientes en gobernanza 22

2.3. Luces y sombras de la gobernanza, posteriores al Estatuto de la Ciudad 23

Capítulo III. La Gobernanza de la ciudad en medio de la pandemia 25

3.1. Definición necesaria de gobernanza, para el contexto 25

3.2. La Promesa de gobernanza de la actual administración de la Ciudad 26

3.3. Gobernanza en el Plan de Desarrollo "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI" 27

3.3.1. Gobierno Abierto Bogotá 28

3.3.2. El Ajuste oportuno al Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo de la ciudad en 2020 31

3.4. Reacción inmediata a la crisis por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá 35

Capítulo IV. Líneas y parámetros de acción de la gobernanza durante la pandemia 36

4.1. Gobernanza multinivel 39

4.1.1. Relación Bogotá Distrito Capital con la Nación: 40

4.1.2. Relación Alcaldía Mayor con las localidades: 42

4.1.3. Relación con el Concejo Distrital: 43

4.1.4. Relación Distrito Capital con la Región: 43
4.2. Comunicación y participación 45
4.2.1. La construcción de los consensos en medio de la pandemia: 46
4.3. Información y transparencia 48
4.4. La protesta social en medio de la pandemia. Un reto a los mecanismos de Gobernanza. 49
Capítulo V. Niveles de gobernanza en el ejercicio de regulación normativa durante la pandemia 52
5.1. El ejercicio regulatorio en el Distrito Capital durante la pandemia. 52
5.2. Clasificación básica de la normatividad expedida durante la pandemia....54
5.3. Caracterización temática de la normatividad expedida para y durante la pandemia....55
Capítulo VI. Estrategias y programas relevantes, aportes para la construcción de mejores ciudades hacia el futuro 59
6.1. La propuesta y puesta en marcha del Gobierno Abierto Bogotá "GAB":....59
6.2. La formulación e implementación del Sistema Distrital de Cuidado:....61
6.3. La práctica concreta y eficaz de los Presupuestos Participativos: 64
6.4. Datos abiertos SALUDATA: 65
6.5. Acciones concretas en el marco de la Cultura Ciudadana: 68
6.6. Sistema de Votación Electrónica Ciudadana, "VOTEC" 69
6.7. La Estrategia Territorial Integral Social "ETIS": 70
6.8. El sistema abierto de información jurídica "LEGALBOG"....73
6.9. El Laboratorio de innovación de participación Pública y Social "PARTICILAB": 74
6.10. Plan De Ordenamiento Territorial "POT" 75
Capítulo VII. Algunas propuestas y recomendaciones de política asociadas con la gobernanza de las emergencias. 78
7.2. Propuestas concretas y recomendaciones de política.... 80
7.2.1. Recomendaciones para concretar y formalizar la institucionalidad para la gobernanza multinivel en la emergencia 81
7.2.2. Recomendaciones en desarrollo de la estrategia de Gobierno Abierto para la gobernanza de las emergencias....83

7.2.3. Recomendaciones para la gobernanza en lo atinente a la contención, mitigación y superación de la pandemia de COVID-19 86
7.2.4. Recomendaciones para la aplicación de mecanismos efectivos de diálogo social y atención al ejercicio de la protesta ciudadana durante la pandemia.....88
7.2.5. Recomendaciones para la aplicación de mecanismos transparencia y participación 89
7.2.6. Creación y puesta en marcha de un Laboratorio Distrital de Resiliencia.. 90
Bibliografía....93

Lista de Tablas

Tabla 1. Líneas y parámetros de acción de la Gobernanza 4
Tabla 2. Gobernanza de las Emergencias 14
Tabla 3. *Propósitos del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024*....33
Tabla 4. Decretos relacionados con medidas de Orden Público 56
Tabla 5. Decretos relacionados con medidas económicas 57
Tabla 6. Decretos relacionados con medidas Sociales....58

Introducción

El mundo cambio, el coronavirus planteó un desafío global a Gobiernos, instituciones, entidades, servicios, y personas; la dinámica y la rutina de la cotidianidad se vio afectada y modificada por la pandemia, y aunque se avanza en la vacunación el panorama no es claro en torno a la superación del contagio, la reconstrucción social y económica, considerando especialmente que el COVID-19 ha hecho evidente la fuerte relación de los temas sanitarios con el ecosistema y que el mayor reto sigue vigente y es el cambio climático.

Por tanto, es relevante que los procesos de recuperación de la emergencia sanitaria estén en línea con la Agenda 2030, el Acuerdo de Paris, y con la Nueva Agenda Urbana (NUA) que brindan elementos fundamentales para implementar medidas hacia la mitigación de las desigualdades e inequidades, en donde la cooperación, la concertación y el trabajo conjunto son fundamentales para alcanzar los objetivos propuestos.

En las actuales circunstancias de la ciudad - entre una pandemia que no da tregua y una convulsión social evidente reflejada en la protesta social generalizada, con una participación esencial de los jóvenes y la población especialmente vulnerable en lo económico, atravesada por actos de destrucción de infraestructuras públicas y privadas - es necesario, tal como se propone en el PDD, buscar nuevos acuerdos en democracia, lo cual no se logra solamente por los caminos electorales. La sociedad hoy requiere de dinámicas permanentes de negociación social.

"Hay problemas que se solucionan votando y otros que exigen algo más o algo diferente de lo que se consigue cuando una votación configura una mayoría. En estos casos no se trata tanto de votar como de construir este tipo de voluntad popular que no se consigue cuando se vota. Votar implica siempre la victoria de unos sobre otros. Hay cuestiones que pueden resolverse simplemente contando los votos, pero hay otras - las más decisivas, las que afectan a las condiciones de la convivencia- para las

que hace falta un acuerdo más amplio, esto es, una voluntad política más integradora. Si nos pasáramos el día contando los votos, pero sin hablar entre nosotros mismos no tendríamos una verdadera democracia. Lo mismo que si estuviéramos continuamente discutiendo y fuéramos incapaces de poner punto final a la discusión y tomar decisiones. La democracia no es ni el reino de votos ni el reino de vetos." (Innerarity, 2019, p. 162).

En el caso de Bogotá, la Alcaldía Mayor ha reiterado su compromiso con las agendas globales, presente en el Plan de Desarrollo (PPD) 2020-2024 Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI que incluye estrategias frente a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y es una hoja de ruta para avanzar hacia la nueva normalidad, y cumplir con los propósitos trazados para la ciudad. (Acuerdo 761 de 2020, 2020)

Es relevante, anotar la coincidencia en torno al Contrato Social del PDD del Gobierno Distrital con el Informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) – Hábitat (2021) Ciudades y pandemias: hacia un futuro más justo, verde y equitativo en donde el secretario general, António Guterres, afirma en el prólogo, "Las ciudades son motores de dinamismo e innovación y pueden ayudarnos a superar los déficits de desarrollo. Pueden encabezar reformas hacia un nuevo contrato social para abordar la pobreza, fortalecer la protección social, restaurar la confianza pública y llegar a las personas marginadas o discriminadas". (ONU-Hábitat, 2021)

Los dos documentos destacan la trascendencia del Contrato Social como el mecanismo para fomentar acuerdos entre los sectores públicos y privados, la sociedad civil, los ciudadanos, los territorios, para afrontar las situaciones causadas por la pandemia de una manera cocreadora e innovadora que permita convertir la crisis en una oportunidad para impulsar el desarrollo sostenible con un enfoque de derechos.

Precisamente, este estudio toma como referente el PDD de la administración distrital y la reforma hecha para asumir los retos del COVID-19, identificando algunas de las acciones implementadas a nivel de gobernanza y normatividad, con el fin de dar a

conocer aquellas iniciativas más relevantes que puedan ser replicadas hacia la construcción de ciudades resilientes, sostenibles, seguras e inclusivas.

El concepto de gobernanza al que se hace alusión tiene como base el definido por ONU Hábitat, caracterizado por descentralizar responsabilidades y recursos a autoridades locales; impulsar la participación de la sociedad civil y hacer uso de alianzas para alcanzar objetivos comunes.

Como se mencionó inicialmente, en el análisis desarrollado se tomaron como base cinco líneas de acción: gobernanza multinivel, comunicación y participación, información y transparencia, regulación, y diálogo social.

A nivel de regulación, se presenta el marco general de la ciudad, y la caracterización de las normas expedidas por la Alcaldía Mayor para adoptar las directrices por la pandemia.

Y al final se hacen sugerencias y recomendaciones de política pública con base en el impacto ocasionado por la emergencia sanitaria y la labor adelantada por el Gobierno Distrital.

Metodología

El tema del trabajo, su delimitación y finalidad está apegado a los términos de referencia del contrato, las fuentes consultadas son: primarias con manuscritos y entrevistas procedentes de varias entidades distritales, secundarias consistentes en documentos especializados que aparecen debidamente referenciados, así como algunas fuentes terciarias y electrónicas, igualmente citadas.

Se realizaron lecturas y averiguaciones (principalmente documentos de ONU Hábitat e institucionales nacionales y del Distrito Capital) con el fin de lograr una base teórica, formular posibles hipótesis preliminares, un bosquejo organizado del texto y organizar su contenido, pasando luego a su desarrollo que se presenta en la presente versión final de la monografía.

Para abordar cada uno de los temas, se tomaron como referencia, entre otros, la iniciativa La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones (EGI por sus siglas en inglés), liderada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metropolis (la asociación mundial de grandes metrópolis) y LSE Cities de la London School of Economics and Political Science (UCLG et al., 2020). La Nueva Agenda Urbana Hábitat III (UN Habitat) (ONU-Habitat, 2016) y el Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036 (CEPAL, 2018).

También se consultaron diferentes documentos, publicaciones y eventos. Normas expedidas. Páginas web de la administración distrital, organizaciones internacionales, privadas, y organismos de control. Medios de comunicación y Universidades. Se registraron datos de encuestas adelantadas por Bogotá Cómo Vamos, la Veeduría Distrital y la Alcaldía Mayor.

Y se realizaron entrevistas con algunos de los funcionarios del gobierno distrital, con el fin de conocer directamente, aspectos relacionados con la labor desarrollada y los retos hacia el futuro. Entre ellos, Secretaría General, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación, Secretaría Jurídica, Secretaría de Integración Social, y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC).

Capítulo I. Desafíos de la crisis sanitaria del COVID-19 al sistema y mecanismos de Gobernanza

1.1. Los desafíos institucionales en materia de gobernanza

El 11 de marzo del 2020, la OMS declaró el COVID-19 como pandemia, y el 17 de marzo se expidió el Decreto 417 por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, lo cual impuso al Gobierno Distrital acciones de revisión y adecuación inmediata de los sistemas de salud, determinando necesidades para preservar salud y vida, así como estrategias de

prevención, mitigación y control de la emergencia. Nacen entonces los desafíos iniciales en gobernanza, con la necesidad inmediata de lineamientos y acciones orientados a énfasis urgentes para atender los hechos sobrevinientes de la pandemia, entre los cuales tenemos:

A nivel de gobernanza multinivel, la armonización de atribuciones y competencias con el Gobierno Nacional; a nivel Distrital la coordinación interinstitucional y de las localidades y; a nivel regional los acuerdos de gestión asociada con las entidades territoriales vecinas. En materia de comunicación e información, el impulso a fondo en la ciudadanía de la cultura de cuidado, con participación incidente y cocreación, con reportes objetivos sobre casos y tasas de mortalidad en la ciudad. En la gestión normativa, la generación de actos de gobierno claros, oportunos y con suficiente soporte político, técnico y jurídico. En la operatividad de las medidas, instaurando los mecanismos y logística para implementación de las diferentes políticas, programas, planes orientados para dar respuesta a la emergencia sanitaria.

En la presente monografía documentamos la "estrategia permanente, continua y progresiva en materia de derechos de salud" con enfoques poblacional, diferencial, de género, participativo, resolutivo y territorial, contenida en el Plan Distrital de Desarrollo, estrategia que involucra equipos de vigilancia epidemiológica coordinados con el Instituto Nacional de Salud y seguidos desde el Observatorio de Salud, así como otros proyectos, programas y acciones que fueron reportados por la diferentes entidades consultadas.

Para contextualizar el aspecto de los desafíos en materia de gobernanza resulta relevante abordar integralmente el concepto de gobernanza de las emergencias en grandes ciudades.

1.2. El concepto de emergencias en las ciudades, para la gobernanza.

Para determinar este primer abordaje nos basamos en los elementos de la iniciativa de gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones (EGI en inglés), liderada por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metrópolis y LSE Cities

(UCLG, Metrópolis, & LSE Sities, 2020a), que, para determinar su relevancia, sintetizamos en la Tabla 2 con el fin de lograr una mejor comprensión:

Tabla 2. Gobernanza de las Emergencias

ELEMENTOS DE LAS EMERGENCIAS	CARACTERISTICAS ESPECIALES DE LOS EPISODIOS
Tipos de causas	Cambio climático, salud global y justicia social
Menoscabos de duración prolongada y de los cuales no hay memoria social	Estabilidad cultural, civil, política y económica
Características básicas de los episodios	Alto grado de incertidumbre, bucles de retroalimentación inciertos y dificultad en su definición
Identificación especial en los conflictos	Conflictos entre «vidas» y «medios de vida»; Desafíos políticos considerables; Desastres posteriores o demora entre la acción y su efecto; Oposición debida a fuertes intereses; Momento desencadenante de bajo nivel o inexistente; Existencia de paradojas en la respuesta a la emergencia; Experienciabilidad directa de la emergencia limitada
Complejidades en la estructura de las emergencias	Protección, Prevención, Respuesta, Recuperación y resiliencia,

Fuente: Elaboración propia con base Informe de Políticas No. 02 Hacia un concepto y marco de gobernanza de emergencias complejas.

De estos elementos se puede colegir que este tipo de episodios, de una parte, rompen las estructuras que normalmente se edifican en las ciudades para la gobernanza y, de otra, demuestran la urgencia de fórmulas innovadoras de solución, que tengan suficiente flexibilidad para lograr escenarios y modelos de gestión, necesariamente diversos a los actuales, que produzcan respuestas rápidas y eficaces, sin que se pierda el enfoque de sistema, pero tampoco la identificación de respuestas específicas por grupos sociales o nodos problemáticos, que pueden ser integrados por las instancias encargadas de la coordinación institucional.

Se enfatiza la necesidad de usar estrategias combinadas o híbridas que superen las simples jerarquías y acudan también a la actuación en red con las instituciones e instancias del empresariado y la sociedad civil, con roles determinados que permitan

permanente conexión y colaboración en el momento de abordar el "modo de emergencia".

Adicionalmente se imponen esquemas de gobernanza que operativamente sean funcionales a los roles de: Estrategia, táctica, asesoría (sociedad civil - ciudadana, y asistencia científica) y de pura operación, así como la habilitación de espacios de democracia directa como "Asambleas de Emergencias".

Además, el secretario general de las Naciones Unidas ha expresado que las malas situaciones solo pueden ir a peor sin una buena gestión del riesgo de desastres. El riesgo de desastres no es responsabilidad exclusiva de las autoridades locales y nacionales. La COVID-19 ha puesto de manifiesto que el riesgo sistémico requiere la cooperación internacional. Para gestionar bien el riesgo de desastres hay que actuar sobre bases científicas y datos. (UNDRR, 2020) He ahí los desafíos.

En el presente trabajo presentamos el abordaje de los instrumentos de planeación, las estrategias, planes, proyectos y acciones que ha orientado la Alcaldía Mayor de Bogotá para la gobernanza de la pandemia y el estallido social.

1.2.1. Pandemia + Estallido Social = desafíos multiplicados para la gobernanza.

Considerando los aspectos referidos en la Tabla 1, Bogotá vive hoy una combinación - a manera de tormenta perfecta - de dos causas de la emergencia de ciudad:

De una parte, la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y que a la presentación del presente trabajo arroja las cifras más altas, en la tercera ola de la pandemia.1 Y, por otro lado, la emergencia social que ha suscitado protestas y

[1]Ver:https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/. Según Salud Data Bogotá: "...El 29 % de los casos reportados en Colombia de Covid-19 se encuentran en Bogotá D.C. En la ciudad se han presentado 1.079.120 casos de los cuales 10.120 fueron confirmados el 12-06-2021. Del total de casos acumulados, 53,3 % son mujeres y la mayor concentración de casos de acuerdo con la edad está entre los 20 a 49 años con un peso porcentual de 60,5 %. Las localidades con mayor reporte de casos positivos son: Suba con 15,3 % de los casos de la ciudad (n= 153.024), seguido por Kennedy con 13,4 % (n= 134.437), Engativá con 11,6 % (n= 116.479), Bosa con 7,6 % (n= 76.412) y Usaquén que presenta el 7,6 % (n= 75.856); estas

movilizaciones desde abril de 2021, desatado acciones violentas de alteración del orden público2 y violación de los DHH,3 con afectación del tejido social, lo cual constituye un evidente desafío en el ODS 16 Paz, Justicia e instituciones sólidas.

La combinación de elementos de la emergencia ha requerido de esfuerzos inusitados por parte del Gobierno Distrital, que imponen grandes desafíos a la gobernanza por el reto mayúsculo de atender a sus requerimientos mediante la toma de decisiones

---

cinco localidades aportan el 55,5 % de los casos confirmados en el Distrito, además se registran 78.993 casos "Sin dato" de localidad que están en investigación epidemiológica. El 6,7 % de los casos se encuentran en estado leve, el 0,2 % moderado, el 0,2 % en estado grave. Se han recuperado 979.112 personas (90,7 %) y han fallecido 20.664 (1,9 %). El 99,6 % de los casos se encuentran en casa, el 0,2 % en hospitalización general y el 0,2 % en Unidades de Cuidado Intensivo-UCI. Del total de unidades de cuidado intensivo destinadas para Covid-19, el 97,5% están ocupadas. Bogotá tiene 982,3 casos activos de Covid-19 por cada 100.000 habitantes y una tasa de mortalidad en hombres de 351,2 por cada 100.000 y en mujeres 188,8 por cada 100.000. Al comparar Bogotá con Miami, Nueva York, Madrid, Londres y las principales ciudades de América latina, la capital de Colombia ocupa el cuarto lugar según el número de casos por millón de habitantes (138.043)."

2 Ver: https://bogota.gov.co/mi-ciudad/localidades/obras-de-bogota-afectadas-durante-las-manifestaciones: El IDU informó que : "...Las jornadas de movilizaciones en el marco del Paro Nacional, han generado un impacto considerable en las obras de infraestructura de Bogotá, especialmente en el sistema masivo de transporte Transmilenio, la obra física relacionada con malla vial principal y el espacio público, y en la ejecución de obras de mantenimiento y conservación. La construcción, sector que había sido privilegiado en tiempos de pandemia al mantenerse activo, esta vez ha sufrido las consecuencias derivadas del estallido social del último mes. El 100% de las obras de construcción adelantadas por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU en Bogotá han sufrido consecuencias directas o indirectas en su ejecución. La causa que más afectó, en ese sentido, fue la falta de mano de obra por la imposibilidad de movilización del personal. Daños, hurtos y saqueos, han sido algunos de los desafortunados hechos que se han presentado en medio de actos aislados de violencia y vandalismo en diferentes puntos de la ciudad, afectando las obras que se adelantan y muy especialmente los subsistemas: vial y de transporte."

3 Ver: https://bogota.gov.co/mi-ciudad/administracion-distrital/distrito-entrega-onu-informe-de-violaciones-los-ddhh-en-protestas. La alcaldesa reportó a la CIDH: "...Un riguroso informe que documenta en detalle las graves violaciones y afectaciones a los Derechos Humanos en el desarrollo del Paro Nacional, contra manifestantes y contra miembros de la Fuerza Pública, fue entregado por parte de la alcaldesa mayor, Claudia López, a la representante en Colombia de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Juliette de Rivero. El documento señala que entre el 28 de abril y el 23 de mayo, se registraron 775 actividades de protesta, de las cuales 238 han sido marchas, 78 bloqueos y 459 concentraciones en lugares públicos, que han contado con la participación 240.000 personas. La alcaldesa Mayor reconoció públicamente los esfuerzos que ha hecho la Policía para ceñirse a los protocolos, y resaltó algunos hechos que deben ser investigados... En el portal de las Américas, Portal de la calle 80, cerca al Portal de Suba, y en la Plaza de Bolívar, se ha registrado el 72% de las denuncias por estos excesos y abusos... los ciudadanos más afectados han sido los jóvenes, tanto manifestantes como policías. En el caso de los manifestantes 33 de ellos han sufrido lesiones faciales u oculares y en cuanto a los policías, hay 17 de ellos gravemente heridos... se tiene registro de 600 acciones de abuso de la fuerza contra algún ciudadano (golpiza, retención u hostigamiento); y se encuentran bajo investigación dos muertes: la de Dylan Barbosa, quien habría chocado su moto contra una tanqueta del ESMAD; y la de Daniel Alejandro Zapata, quien fue golpeado con un objeto contundente y sufrió un trauma cráneo encefálico severo."

que partan del reconocimiento de la sociedad civil y del sector privado como componentes del poder, más allá de la autoridad y la institucionalidad.

Existen infinidad de relaciones - entre las cuales la más compleja resulta ser con los jóvenes que se mantienen en la protesta - en el proceso de toma de decisiones, mediante la consulta de una pluralidad de actores con intereses y prioridades de una gran diversidad.

1.3. Desafíos más allá de la recuperación, la mirada estratégica (2030).

El PNUD ha planteado la necesidad de extender la mirada - a manera de la siguiente fase - más allá de las acciones necesarias para la recuperación y fija para ello la perspectiva hacia 2030, para lo cual propone acciones en cuatro áreas principales: gobernanza, protección social, economía verde, y alteración digital.

En materia de gobernanza enfatiza en la construcción de un nuevo contrato social, en lo cual es coincidente el PDD, área que se convierte en prioritaria por la enorme avalancha de peticiones de la sociedad, que se convierten en ingrediente principal en la gestión de las crisis, dada la incertidumbre y la complejidad que envuelven. Aquí nacen los desafíos hacia 2030 (PNUD, 2020):

El trabajo firme hacia una gestión abierta de las políticas y estrategias de emergencia, regulaciones y planes de contingencia, sin dejar de prestar nunca los servicios esenciales; digitalizar la comunicación con las comunidades, acceso directo y ágil a la información, garantía de transparencia, rendición de cuentas y probidad.

Formular e implementar políticas de equidad de género que eliminen la discriminación y los prejuicios, empoderen a las mujeres y comunidades vulnerables a las violencias; adecuar un margen fiscal suficiente para atender las emergencias, buscar el compromiso del sector privado en planes de resiliencia con características de inclusión y economía verde; y fortalecer el capital y el diálogo social como mecanismo de prevención de conflictos.

En otros campos aledaños a la gobernanza, PNUD referencia la equidad en la protección social con renta básica o medidas similares, cobertura generalizada en salud y demás servicios básicos. Plantea la necesidad de alianzas público-privadas para lograr escenarios de protección resilientes frente a las emergencias, con planes concretos para la economía informal, con empleos verdes, con impulso al emprendimiento juvenil, fortaleciendo los esquemas públicos de educación.4

Especial mención merece el reciente "Plan de Cambio y Rescate Social para Bogotá" para apoyar las familias más afectadas con recursos por $1,7 billones de pesos, adicionales a los 6,8 billones del PDD, enfocados a ampliación de renta básica, empleos de emergencia, y ampliación de cupos para la atención de primera infancia y educación superior.

1.4. Los desafíos en gobernanza de la emergencia identificados en el PDD.5

Siguiendo el contenido del PDD, encontramos lineamientos frente a grandes desafíos impuestos por las emergencias, aspectos que se encuentran desarrollados en los apartes correspondientes del presente trabajo.

Sin duda, el primero y más destacado en gobernanza contenido en el PDD es lograr construir la confianza y la legitimidad suficiente para la consolidación de un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional para la igualdad de oportunidades.

---

4 Ver PNUD "... La Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD estima que el 86% de las niñas y los niños de la enseñanza primaria ahora se encuentran fuera de la escuela en países con bajos niveles de desarrollo humano, en comparación con solo el 20% en los países donde estos índices son muy altos. Este es el mayor retroceso registrado en la educación desde la década de 1980, una época anterior a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Superar la brecha en el acceso a Internet reduciría a la mitad el retroceso en los niveles de desarrollo humano mediante el retorno de las niñas y los niños a la educación, aunque de manera remota. El auge de la enseñanza en línea, el teletrabajo, la telemedicina y los pagos digitales que se realizan durante la crisis de COVID-19 son apenas la punta del iceberg. La inversión en la transformación digital impulsa en simultáneo la respuesta a la pandemia y el establecimiento de las bases para una aceleración más allá de la recuperación."

5 Ver: Plan de Desarrollo (PPD) 2020-2024 Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI

El segundo, recuperar la pérdida económica y social derivada de las emergencias, capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia

El tercero, construir una ciudad con garantía de derechos para los más vulnerables, mediante la ampliación de oportunidades de inclusión social y productiva, en particular de las mujeres, los jóvenes y las familias, para superar progresivamente los factores de exclusión, discriminación y segregación socioeconómica y espacial. Y, por último, lograr la creación y consolidación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y un POT con visión regional.

SOBRE EL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO

El Plan Distrital de Desarrollo "Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI"

El PDD estableció cinco propósitos asociados a 30 logros de ciudad, 17 programas estratégicos, 57 programas generales y 550 metas sectoriales.

Propósito 1.	Propósito 2.	Propósito 3	Propósito 4	Propósito 5
•Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades , para la **inclusión social, productiva y política**. •$51.4 billoes	•Cambiar nuestros hábitos de vida para **reverdecer a Bogotá y adaptarnos a mitigar la crisis climática**. •$9,6 billones	•**Inspirar confianza y legitimidad** para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación. •2,9 billones	•Hacer de **Bogotá Región un modelo de movilidad multimodal**, incluyente y sostenible •34,9 billones	•Construir Bogotá-Región con **gobierno abierto, transparente** y ciudadania consciente. •6,2 billones

Fuente: SDP

1.5. El desafío de Integrar la salud en la planificación urbana como elemento de gobernanza (el POT)

Es evidente que la emergencia planteó un reto – integrar los aspectos sanitarios en la planificación[6] y la gobernanza de las ciudades, alineados estos con los aspectos ambientales y sociales.

Además, resulta relevante anotar que la salud ocupa un lugar destacado en las interrelaciones entre los ODS, en particular respecto del Objetivo 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), que está vinculado con casi todos los demás y con distintas esferas políticas y disciplinares tradicionales.

Por tanto, los procesos de aprendizaje derivados de hacer frente a la pandemia del COVID-19 tiene que llevarse a la generación de medidas, programas y proyectos que permitan preparar a la ciudad, su infraestructura y mecanismos de gestión de riesgo con elementos para afrontar futuras emergencias.

Como mecanismo de gobernanza, integrar una cultura sanitaria, puede ser una oportunidad para identificar los aspectos críticos e incluir aquellas acciones que permitan corregir diferentes aspectos como a nivel de servicios públicos, espacio público, contaminación, inequidad, desigualdad, por citar algunos de ellos, esta gestión aunada a la generación de políticas, de planificación y de la participación de las comunidades permiten avanzar en los procesos de construcción de ciudades más sostenibles, seguras y resilientes en línea con la Nueva Agenda Urbana y los ODS.

6 ONU-Habitat - Salud y planificación urbana (onuhabitat.org.mx)

Capítulo II. Gobernanza Urbana en Bogotá: marco general regulatorio

2.1. Regulación Constitucional propia y especial

Para contextualizar los temas de gobernanza y normatividad de que trata el presente estudio, se impone un primer comentario sobre las características especialísimas que Bogotá ostenta como entidad territorial, incluidas en normas constitucionales propias y focalizadas.

Es así como se le otorga el carácter único de Distrito Capital con un régimen especial político, fiscal y administrativo, se otorga al Concejo Distrital la facultad de dividir el territorio en localidades, con el criterio de preservar para la autoridad distrital la garantía del desarrollo armónico e integrado y la prestación de los servicios a su cargo y a las localidades la gestión de los asuntos propios de su territorio. Téngase en cuenta que este modelo se caracterizó como descentralización territorial en el estatuto de la ciudad. Adicionalmente se reguló la composición del Concejo Distrital y se constituyeron las juntas administradoras locales elegidas popularmente, se determinó la elección y el periodo del mandato para Alcalde Mayor, concejales y de ediles, el método para la designación de los alcaldes locales, entre otros aspectos.

Para efecto de los criterios de gobernanza resulta relevante la distribución y apropiación de partidas del presupuesto por parte de las juntas administradoras locales teniendo en cuenta las NBI de su población, aspecto que está siendo revisado para su reforma en un proyecto de ley que cursa actualmente en el Congreso7

Igualmente, para garantizar la ejecución de planes de desarrollo integral y la prestación eficiente de los servicios se reguló la posibilidad de conformar un área

7 Nos referimos al Proyecto de Ley No. 251 de 2019 por medio de la cual se modifica el decreto ley 1421 de 1993, referente al estatuto orgánico de Bogotá, 2019, el cual, según la página del Congreso: "..busca la nueva delimitación y el número de las localidades en armonía con el POT, también contiene cambios en los requisitos para ser alcalde local y la creación de gabinetes locales para que trabajen de la mano con la secretaría distritales. La iniciativa aumentaría los recursos anuales mínimos de las localidades entre el 10% al 12%, lo que redunda en mejores condiciones para desarrollar planes y programas en cada localidad de acuerdo a las necesidades puntuales."

metropolitana y una región con otras entidades territoriales circunvecinas, las cuales incluso podrán incorporarse al Distrito por decisión democrática de sus ciudadanos.

2.2. Un Estatuto de la Ciudad con mandatos pendientes en gobernanza

Con los determinantes constitucionales antes descritos se expidió el Decreto 1421 de 1993 como "Estatuto de la Ciudad". Para efecto de este trabajo el análisis pasa por el modelo de administración, pero discurre más allá de la simple gestión o gerencia de los asuntos, llegando a las poblaciones y los territorios en concreto, para encontrar el elemento de la gobernanza como sustancia del modelo de ciudad y de las reglas de juego entre el gobierno y los ciudadanos, las cuales muestran evidentes deficiencias del arreglo institucional en lo local, frente a las demandas de bienes públicos y de participación ciudadana en las decisiones que la afectan, dada la complejidad en los procesos de construcción de las mismas.

En lo que tiene que ver con el concepto de participación ciudadana, el Estatuto la tiene caracterizada como "participación comunitaria y veeduría ciudadana" indicando que debe promoverse la organización de los habitantes y comunidades y estimularse la creación de asociaciones que sirvan para la representación en las instancias de participación, concertación y vigilancia de la gestión y le asigna al Concejo de Bogotá, la obligación de dictar las normas para asegurar la participación, estimular y fortalecer los procedimientos que la garanticen (Decreto 1421 de 1993, 1993).

Frente al modelo de descentralización tenemos que el Estatuto lo caracteriza como descentralización territorial (Decreto 1421 de1993, 2019), e indica que su objetivo consiste en lograr que, en las localidades, las comunidades logren: organizarse, expresarse y contribuir al mejoramiento de su calidad de vida; participar en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos; participar en la construcción de obras; fiscalizar y vigilar la gestión.

Para las juntas administradoras y los alcaldes locales prevé la obligación de promover la participación organizada de las atribuciones que corresponden a las localidades y les facilita los instrumentos de control de la gestión (Decreto 1421 de1993, 2019).

2.3. Luces y sombras de la gobernanza, posteriores al Estatuto de la Ciudad

Los gobiernos posteriores a la expedición del estatuto han tenido diferentes interpretaciones que denotan alcances específicos instrumentos de política pública, acuerdos y decretos distritales que, como se anota a continuación, permanecen en un escenario mixto de decisiones que contienen elementos propios de las figuras de delegación, desconcentración y descentralización, lo cual definitivamente no refleja de fondo el espíritu de descentralización territorial que quisieron la Constitución del 91 y el Estatuto del 93 (Jolly & Dangond, 2021)

En el inicio (1992-1994) se buscó concretar la autonomía de las localidades, por la figura de delegar la contratación a los Fondos de Desarrollo Local8. Luego (1995 - 1997) se profundizó de alguna manera la participación, fortaleciendo las veedurías ciudadanas, a través de los "encuentros ciudadanos".

Posteriormente (1998 - 2000) se continuó con la apertura de espacios de diálogo con la ciudadanía, con planes de desarrollo locales9, pero se dio un paso atrás en gobernanza y descentralización con las Unidades Ejecutivas Locales (UEL), a las que se les otorgó la tarea de centralizar el gasto que tenían los alcaldes locales (Decreto 176 de 1998, 1998)

De (2001 a 2003) nuevamente se busca hacer realidad la participación ciudadana con la creación de los Consejos Locales de Gobierno, conformados por actores del nivel central y del nivel local (Decreto 98 de 2002, 2002).

8 Decretos Distritales 533, 698 de 1993 y 50 de 1994.
9 Decretos Distritales 739 de 1998 y 518 de 1999.

En (2004 - 2007) se fortalecen administrativamente las localidades para acercarlas a los ciudadanos, se reorganizan los consejos locales (Decreto 124 de 2005, 2005), se mejora el sistema de designación de los alcaldes locales (Decreto 1350 de 2005, 2005), (Decreto 342 de 2007, 2007) se definen las acciones respecto a descentralización funcional, desconcentración, delegación y asignación de funciones (Acuerdo 257 de 2006, 2006), se mejora la coordinación entre el nivel local (Decreto 539 de 2006, 2006), se inicia el desmonte progresivo de las UEL (Decreto 421 de 2004, 2021). Se transformó el Departamento Administrativo de Acción Comunal en el Instituto Distrital para la Participación y la Acción Comunal (IDPAC).
Luego (2008-2012) se hicieron algunos énfasis en ejercicios de presupuesto participativo y planeación desde las localidades y la participación se asoció en los planes, a la ciudad como referente de acción, el espacio público como escenario para el ejercicio derechos y la ciudadanía como actor principal.

En forma sucesiva (2012-2016) se erigen las categorías de cambio climático y defensa de lo público como elementos para unir a los ciudadanos, con cierta distancia de los espacios institucionales establecidos, habilitando nuevos espacios como cabildos consultivos, consultas populares directas, comités pro-basura cero, pactos de convivencia y la contratación de organizaciones sociales para gestión de proyectos. El presupuesto participativo se pensó como un instrumento para la movilización ciudadana alrededor de cuatro aspectos: vías, agua, cambio climático y salud.

En (2016 – 2020) se planteó como base lograr un Gobierno Legítimo, fortalecimiento local y eficiencia, sin embargo, algunos analistas explican la existencia de falta de coherencia en el área de gobernanza e influencia local al no lograrse un escenario de armonía entre el Plan de Desarrollo Distrital y los Planes de Desarrollo Local. Se buscó avanzar en fortalecimiento institucional con sedes y eficiencia en la gestión administrativa.

Como anotamos atrás esta por ser aprobado el proyecto de Ley que podría mejorar este aspecto del Estatuto, reformando nueve artículos de este, que tratan de la delimitación y número de las localidades, cambios en los requisitos para ser alcalde local, creación de gabinetes locales para que trabajen de la mano con las secretarías distritales y aumento de recursos anuales mínimos de las localidades para mejorar el desarrollo programas locales. Con todo, los cambios anunciados han sido tildados de "cosméticos" por algunos expertos en gobernanza por cuanto no lograrían superar la debilidad generada por un proceso descentralizador que dio como resultado localidades muy débiles que teóricamente son entes descentralizados territorialmente, pero dependen plenamente del sector central en la gestión, en su talento humano, en la designación de los Alcaldes Locales y en materia de recursos el ordenador del gasto sigue siendo el Alcalde Mayor.

Capítulo III. La Gobernanza de la ciudad en medio de la pandemia

La gobernanza en sus diferentes líneas de gestión ha sido fundamental para brindar, mantener y garantizar los servicios necesarios para preservar la vida y la salud, y la actividad institucional, económica y social de las ciudades. En este capítulo se hace referencia en términos generales a algunas de las acciones adelantadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el marco de Gobernanza y Normatividad, como respuesta a la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.

3.1. Definición necesaria de gobernanza, para el contexto

Este documento adopta el concepto impulsado por ONU- Hábitat en 1999, en la Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana.

¿Qué es la Gobernanza?

Gobernanza no es gobierno. El concepto de gobernanza reconoce que el poder existe dentro y fuera de la autoridad y las instituciones oficiales del gobierno, e incluye tres grupos principales de agentes: el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. La gobernanza también hace hincapié en el proceso, y reconoce que las decisiones se adoptan sobre la base de relaciones complejas entre muchos agentes con diferentes prioridades. Es la conciliación de esas prioridades lo que radica en el meollo del concepto de gobernanza (ONU-Hábitat, 2003).

3.2. La Promesa de gobernanza de la actual administración de la Ciudad

Las últimas cifras de población arrojan que de los casi 50 millones de personas que viven en Colombia, cerca de 8 millones habitan en Bogotá, el Gobierno de la ciudad está a cargo del Concejo Distrital, el Alcalde o Alcaldesa Mayor, las Juntas Administradoras Locales, los Alcaldes o Alcaldesas de las 20 localidades, demás autoridades locales y entidades distritales del orden central y descentralizado. La Alcaldesa Mayor, Claudia López Hernández, es la jefe del gobierno y de la administración distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito; son organismos de control y vigilancia la Personería, la Contraloría y la Veeduría. Con sujeción a las disposiciones de la ley y los acuerdos Distritales y locales.

La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central compuesto por el despacho del alcalde mayor, las secretarías y los departamentos administrativos. El sector descentralizado por los establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las juntas administradoras y los alcaldes locales. Decreto 1421 de 1993 (Decreto 1421 de 1993, 1993). La ciudad

por primera vez tiene una mujer liderando la Alcaldía con una de las votaciones más altas de los últimos años, más de 1,10 millones de votos. En su programa de gobierno la actual Alcaldesa se comprometió a hacer realidad el Gobierno Abierto de Bogotá (GAB) como modelo de gestión pública para democratizar la gestión, mecanismo de transparencia y lucha contra la corrupción, el cual emplea la tecnología como mecanismo para generar canales de comunicación que permitan acercar la administración distrital a los habitantes de la capital. Propuso, además, la cultura ciudadana y democrática para impulsar la transformación social y construir un modelo de corresponsabilidad y gobernanza colaborativa para una ciudad sostenible. "Un gobierno abierto al servicio de la ciudadanía, seremos ejecutores con la participación incidente y decisoria de la ciudadanía" (López Hernández, 2019).

3.3. Gobernanza en el Plan de Desarrollo "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI"

El PDD del actual Gobierno Distrital fue construido en un proceso participativo en tres fases: formulación (grupos focales, de niños, niñas y jóvenes); evaluación por parte del Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) con propuestas para organizaciones de la sociedad civil, espacios de participación en todas las localidades; entrega de cuentas a la ciudadanía sobre sus aportes; discusión y aprobación en el Concejo de la ciudad.

El Propósito 5 del PDD (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020) se denominó "Construir Bogotá-Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente", mediante la implementación de un modelo de gobernanza pública inteligente y el impulso de un gran cambio cultural reflejado en la integridad institucional y el empoderamiento ciudadano a gran escala, es el propósito establecido en el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI" que fue adoptado mediante el Acuerdo Distrital de 761 de 2020 del Concejo de la ciudad (Acuerdo 761 de 2020, 2020).

Este aparte contiene la concepción de gobernanza del actual gobierno de la ciudad que sirve de contexto a este documento y se refleja en la forma como el gobierno ha administrado la crisis de la pandemia. En resumen, sus bases están fincadas en la afectación de la ciudad por su entorno, la integración con los territorios vecinos para mejorar la seguridad, movilidad, servicios públicos, vivienda y calidad de vida, superando la mirada localista, dimensionando el papel de los territorios y sus complementariedades, con alianzas estratégicas, en una visión conjunta de región con actores públicos y privados, con la sociedad civil y la ciudadanía.

De otra se parte, resalta el papel de la participación ciudadana en la construcción de agendas públicas para la priorización de temas y la toma de decisiones, aprovechando las TICS, fortalecimiento lo público desde la lógica territorial, con especial énfasis en la relación con Cundinamarca en el escenario de la Región Central y entendiendo la ciudad hacia adentro (como se gobierna y como se entiende con la ciudadanía). En el PDD se busca hacer operativo un modelo que permita optimizar la mediación entre actores, con equilibrio de poder, dialogo y retroalimentación, removiendo obstáculos para lograr madurez política y potenciar el capital democrático, desde la lógica de gobernanza.

3.3.1. Gobierno Abierto Bogotá

El PDD plantea que el proceso político está estancado y truncado porque el concepto de gobernanza ha sido desestimado desde el estatuto orgánico. Con el fin de superar lo expuesto, se formula el Logro 27. "Posicionar al Gobierno Abierto de Bogotá – GABO", que asume el contexto global y distrital teniendo en cuenta el uso de TICS para el relacionamiento social y acceso a la información, que permitan un acercamiento entre instituciones y ciudadanía, menos vertical, con más organización, creación de valor público, virtualización de la democracia directa, rediseño de instituciones públicas, rápida y simple participación y pronunciamiento de la ciudadanía. Se buscan mejores vínculos de pertenencia, solidaridad e

involucramiento de la ciudadanía, con mayor interoperabilidad, reconocimiento, inteligencia colectiva y conciencia en común.

El logro incluido en el PDD valora el uso de internet en una sociedad cada vez más interconectada en lo social, jurídico y político, la ciber ciudadanía que influye en los procesos políticos y en sus resultados jalonada por el cambio tecnológico e innovación social de la gestión pública que: i) Articulan espacios abiertos, innovadores y autónomos, con reglas y procedimientos, contrapoderes y espacios de interlocución y empoderamiento ciudadano; ii) Producen mayor interactividad y nuevos modelos de mediación que convierten la política en algo cotidiano; iii) Generan apropiación tecnológica y organización social a través del internet de las cosas, que rechaza inequidades, exclusiones, dominación, crea nuevas formas de protesta y nuevas políticas institucionales de reconocimiento y respeto a la autonomía. iv) Crean reconocimiento al derecho a la información y gestión del conocimiento, posibilitando memoria en las decisiones y actuaciones, acceso y uso ciudadano de información para múltiples fines entre ellos el control y vigilancia.

Este contexto sugiere un gobierno abierto, con principios de gobernanza y democracia digital (rendición de cuentas, transparencia, participación, colaboración ciudadana y la innovación social en la prestación de servicios públicos). Se trata de reconocer la existencia de múltiples actores desde la ciudadanía y la sociedad civil.

Entonces, para la Alcaldía Mayor de Bogotá, abrir el gobierno es crear espacios para la gobernanza, en donde los actores participan y son cogestores en las tareas asignadas a la Administración Distrital. Así es como, se asume el compromiso de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)10 y su declaración relativa al aumento de

10 "Colombia como integrante del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, que agrupa 21 países iberoamericanos, emite en 2016 la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, instrumento que define las bases conceptuales y prácticas que sustentan el gobierno abierto como enfoque de gobernanza y buen gobierno en el contexto Iberoamericano. Dicho instrumento define gobierno abierto como "el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo

información sobre el gobierno, apoyo a la participación ciudadana, estándares de integridad y acceso a las nuevas tecnologías, con rendición de cuentas. Se asumen los compromisos relacionados con participación ciudadana, género, construcción de la paz, medio ambiente, presupuesto abierto, datos abiertos y acceso a la información, anticorrupción, gobierno abierto subnacional y estado abierto, además de los cuatro pilares de: Transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas públicas, participación ciudadana y colaboración e innovación pública y ciudadana.11 Igualmente se asumen los indicadores de la Procuraduría General de la Nación (índice de gobierno abierto o IGA e índice de transparencia y acceso a la información ITA).

En las bases del PDD se estudian juiciosamente y se proyectan cuatro retos principales en:

- Trasparencia: basado en la "Política Pública Distrital de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción", asumiendo que existe una evidente falta de confianza institucional demostrada en encuestas de cultura ciudadana.
- Rendición de cuentas: Donde se evidencia que los ciudadanos no tienen una buena percepción de los procesos de rendición y los ven como mera formalidad de la ley.
- Participación ciudadana y empoderamiento social, en los cuales existen dificultades de exceso de instancias desarticuladas, desinterés y baja presencia en los espacios, falta de comunicación entre espacios y procesos de planeación, falta de liderazgos sociales, difícil acceso a la información pública, bajo desarrollo tecnológico, poco interés institucional en atender propuestas y soluciones.
- Colaboración: Se documenta un débil desarrollo institucional en la adopción de estrategias tecnológicas, falta de dinámica en la planeación de los espacios de

a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo".

11 Algunos instrumentos normativos de gobierno abierto son: La Constitución Política, la Política en CONPES 3654 de 2010; CONPES 3920 de 2018; Ley 1712 de 2014; Ley 2013 de 2019; Ley 1757 de 2015 y Lineamientos Política de Gobierno Digital.

participación y problemas en el uso de los canales de interacción virtual y telefónico frente al presencial por desconocimiento de las herramientas y falta de acceso o aceptación de los medios electrónicos para hacer trámites.

De otra parte, en la Directiva 005 de 2020 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C (Alcaldía Mayor de Bogotá, n.d.). estableció las directrices sobre el Gobierno Abierto de Bogotá (GAB), dispuso el esquema de gobernanza para su Coordinación General conformado por la Secretaría General, Secretaría Distrital de Gobierno e Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC), y la Secretaría de Planeación Distrital., y plantea cuatro grandes líneas de acción:

- Senda de la integridad: Estrategias para la transparencia y la gerencia abierta, rendición de cuentas, derecho a la información y lucha contra la corrupción.

- Democracia directa: Estrategias para la participación y la colaboración ciudadana.
- Inteligencia colectiva: a) Ideación para superar la crisis por COVID-19: b) Laboratorios cívicos: y c) Red del cuidado ciudadano.
- Transformación digital: el GAB cuenta con una plataforma virtual www.gobiernoabiertobogota.gov.co, que permite a la ciudadanía encontrar información sobre los pilares de transparencia, participación, colaboración y servicios a la ciudadanía, en articulación con sistemas de información y otras plataformas existentes. Incorporando enfoques: diferencial, poblacional, de género y territorial. Y mecanismos incluyentes para la participación de personas en condición de discapacidad, adulto mayor y población rural.

3.3.2. El Ajuste oportuno al Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo de la ciudad en 2020

Una acción relevante y oportuna para orientar los esfuerzos y recursos con el fin de mitigar la propagación del Coronavirus - cuyos primeros contagios coincidieron con el trámite de aquel en el Concejo de la Ciudad - fue ajustar a fondo el proyecto inicial

de Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI". El Gobierno y los concejales lograron aprobar, el 11de junio de 2020, un Acuerdo,12 donde se encuentra como prioridad atender la emergencia social, económica y ambiental derivada de la pandemia, generar las condiciones necesarias para mitigar los efectos negativos. avanzar hacia la nueva normalidad, construir una ciudad más inclusiva, sostenible y resiliente.
El PDD se estructura de la siguiente manera:

- La visión cuenta con cinco propósitos y 30 logros de ciudad con metas trazadoras que se orientan al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el 2030. Los propósitos planteados se aprecian en la Tabla 3.

12 El PDD fue adoptado mediante el Acuerdo 761/ 11 de junio de 2020 del Concejo de Bogotá D.C.

Tabla 3. Propósitos del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024

	Propósitos del Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024
Propósito 1	Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política.
Propósito 2	Cambiar nuestros hábitos de vida para reverdecer a Bogotá y adaptarnos y mitigar el cambio climático.
Propósito 3	Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación.
Propósito 4	Hacer de Bogotá Región un modelo de movilidad, creatividad y productividad incluyente y sostenible.
Propósito 5	Construir Bogotá-Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá -PDD (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020)

El trabajo de modificación del PDD estuvo coordinada por las Secretarias Distritales de Planeación y de Gobierno, haciendo una revisión de las metas y propósitos con todos los sectores administrativos, en diferentes mesas de trabajo, con el fin de identificar acciones y recursos para atender las situaciones generadas por la pandemia, En este proceso también se verificó que todos los compromisos incorporan los enfoque poblaciones, diferencial y de género, y que los bienes y servicios estuvieron dirigidos principalmente a la población vulnerada. 13

Encontramos además que, en participación, como elemento de la gobernanza, también se invitó a la ciudadanía a presentar sus aportes, participar en las decisiones y al mismo tiempo, asumir su corresponsabilidad en las mismas, como parte de un ejercicio de inteligencia y acción colectiva. Esta estrategia se desarrolló en dos fases, tal y como se registró en la presentación realizada por la alcaldesa Claudia López Hernández al Concejo de Bogotá (López Hernández, 2021):

- La primera en febrero de 2020 estuvo dirigida a los niños, niñas y adolescentes, cerca de 11 mil del sector público y privado de la ciudad, opinaron sobre "la Bogotá

13 Secretaría de Planeación Distrital. Subsecretaría de Planeación de la Inversión. Comunicación del 29/04/2021 dirigida a Enrique Borda Villegas. Asunto: Solicitud de entrevista para Estudio Monográfico de Bogotá. Radicado No. 1-2021-29279.

que desean", plantearon sus inquietudes sobre la crisis climática, la necesidad de una ciudad más verde, más ciclo rutas, un mejor sistema de transporte público, empleos para sus papás sin sacrificar el tiempo para ellos, entre otros.

- La segunda fase en marzo y abril se adelantó un proceso consultivo con la ciudadanía, con el Concejo Distrital, Consejo Territorial de Planeación, con los gremios, y se emplearon diferentes espacios presenciales y no presenciales. Se obtuvieron más de 22 mil aportes. El mayor número de sugerencias estuvo relacionado con el fortalecimiento del propósito 1, sobre el Contrato Social. Las sugerencias realizadas por parte de los diferentes grupos políticos del Concejo Distrital se incorporaron en más de un 80%.

Algunas iniciativas fueron incorporadas para fortalecer las medidas de reactivación económica, el sistema de cuidado, y el pacto social. Resulta relevante anotar que, en el marco del desarrollo del debate, surgió la emergencia sanitaria, la reacción del Gobierno Distrital fue en forma inmediata y decidió formular cambios al PDD, el Concejo Distrital accedió, participó además haciendo sugerencias al proyecto y aprobó herramientas financieras y de gestión para el desempeño de la gestión de la Alcaldía Mayor.

Los principales ajustes realizados por parte de la administración al proyecto del PDD para atender la pandemia fueron:

- Inclusión de la estrategia para manejo del COVID-19. Dos líneas de acción principalmente, atención de la emergencia sanitaria por Coronavirus, y reactivación social y económica.
- Redistribución del presupuesto de inversión de 109,2 billones de pesos, del cual cerca del 90% del presupuesto se relaciona con las metas de los ODS.

- Fortalecimiento del propósito 1: Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política, con 7,1 billones de pesos para un total de 52,7 billones de pesos.14
- El Sector Salud se fortaleció con 2,3 billones de pesos.
- Se incorporó el enfoque de participación ciudadana, el cual se entiende como un derecho que aproxima a la ciudadanía hacia la construcción colectiva con la administración distrital en reconocimiento de sus intereses y los de la ciudad.

3.4. Reacción inmediata a la crisis por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá

La Alcaldía Mayor de Bogotá fue la primera en Colombia en tomar decisiones contra el COVID-19, enfocándose en la salud y el bienestar de los ciudadanos, por medio del Decreto 081 de marzo 11 de 2020, se estableció la alerta amarilla, se adoptaron las medidas sanitarias de autocuidado personal y colectivo, y demás recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social.

Se dispuso además, el Plan Territorial de Respuesta a cargo de la Secretaria de la Salud como autoridad sanitaria, y el trabajo mancomunado entre la red pública y privada de prestadores de servicios de salud para aunar recursos y esfuerzos, organizar equipos de atención domiciliaria en todas las localidades, hacer detección y prevención epidemiológica territorial, seguimiento a casos confirmados y sospechosos, y organizar la entrega de medicamentos a domicilio para personas con enfermedades crónicas.

Con base en estas medidas, la administración distrital sugirió tanto a nivel del sector público como privado, establecer protocolos para reducir los riesgos de contagio,

14 Recursos para la financiación de: ingreso mínimo garantizado, apoyo alimentario, sistema distrital de cuidado, oportunidades de educación. fortalecimiento del tejido empresarial de Bogotá, protección de MiPymes, negocios verdes para renovación ambiental, renovación tecnológica, industrias creativas y transformación digital, construcción de infraestructura y obra pública para generación de empleo. Todo esto con el fin de minimizar la pobreza y cerrar brechas de desigualdad.

promover el trabajo y estudio en casa, y establecer diferentes turnos si es necesario la presencialidad con el fin de disminuir la concentración de personas en el sistema de transporte masivo.

Posteriormente, mediante el Decreto 87 de marzo 16 de 2020 (Decreto 087 de 2020, 2020) declaró la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus y luego con el Decreto 90 de marzo 19 de 2020 (Decreto 090 de 2020, 2020), ordenó el Simulacro Vital en la ciudad entre el día 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, la respuesta fue muy positiva , durante el ejercicio la Alcaldía Mayor adelantó diferentes actividades con el fin de conocer la opinión de la población, analizar su comportamiento, y a partir de esta información, poder orientar medidas con mayor efectividad para el manejo de la pandemia. Según el IDPAC el 99,6% de los ciudadanos cumplieron y acataron de manera pacífica el Simulacro Vital, de acuerdo con información recolectada en las 20 localidades de Bogotá.

Capítulo IV. Líneas y parámetros de acción de la gobernanza durante la pandemia

Ejercer como primera autoridad de la ciudad, gobernar a más de 8 millones de habitantes y enfrentar una situación como la pandemia del COVID-19, ha requerido de carácter, conocimiento, capacidad transformadora y trabajo mancomunado por parte de la administración distrital en todos sus niveles, desde la misma Alcaldía Mayor, pasando por las secretarias distritales, entidades adscritas y empresas industriales y comerciales del distrito, las alcaldías locales y la coordinación, esfuerzo conjunto y coordinado, con los ministerios y entidades de carácter nacional y necesariamente con los departamentos limítrofes con Bogotá, en especial con Cundinamarca, con quien el Distrito construye la Región Metropolitana.

Para analizar la gestión desarrollada se han tomado como referencia los siguientes elementos, ya mencionados arriba: gobernanza multinivel, comunicación y participación, información y transparencia y diálogo social.

ACCIONES DESDE LA CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ PARA LA MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL COVID 19 EN LOS EMPRESEARIOS. PREVENCIÓN PRODUCTIVA

Como respuesta a los efectos del COVID-19 en los empresarios, la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) representó ante las autoridades, con pronunciamientos, conversaciones y estudios sobre el ritmo empresarial y la situación de los negocios, lo cual permitiría acelerar el proceso de reactivación y apertura, para ello se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- 15 encuestas relacionadas sobre ritmo empresarial.
- Participamos en la mesa de diálogo Estrategia de Mitigación y Reactivación Económica de Bogotá (EMRE).
- 3 boletines con 21 recomendaciones
- Seguimiento y pedagogía a cerca de 30 decretos del Gobierno Nacional, para que los empresarios implementaran los protocolos de bioseguridad y accedieran a beneficios.
- Por parte de la virtualización, muchas empresas tuvieron que enfocarse más en este factor, CCB reporta que hubo más de 10.000 microempresas beneficiadas con las 5 ferias para microempresarias llevadas a cabo. Además, se llevaron a cabo varios programas que no solo beneficiaron, sino que además vincularon a las empresas a plataformas comerciales, con el fin de impulsar las ventas teniendo el siguiente resultado:

Ilustración 1. Virtualización a disposición de los empresarios

1.119	•Empresas vinculadas a la plataforma de comercio virtual gratuita, Bazzarbog.
21.130	•Emprendedores y empresarios atendidos por el programa **"Juntos reactivando la actividad empresarial"**.
25.750	•Empresarios atendidos en la **Nueva Línea de Reactivación** (call center)
2.567	•Empresas vinculadas a la **plataforma virtual B2B** Negocia para conectar la oferta y la demanda.
14.599	•Contactos de Negocio (Ruedas de negocios y agendas financieras y Ferias Virtuales)
5.415	•Empresas beneficiadas con la virtualización de las plataformas comerciales **BAM, BOmm, Bogotá Fashion Week y ARTBO** para apoyar la reactivación de las industrias culturales y creativas.

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Elaboración: SDHT-SIS

Gestiones por parte de CCB

1. Se gestionó que la actividad de ferias, congresos y reuniones fuera reconocida dentro de la Ley 2068 de 2020 como parte del sector de turismo de negocios y que obtuviera exención del IVA hasta el 31 de diciembre de 2021, dada la coyuntura actual, para continuar aportando a la reactivación.
2. Fortalecimiento del Gobierno Corporativo de la CCB y sus juntas directivas, en donde se logra mayor diversidad, y además se amplía la participación de mujeres en la junta directiva.
3. Dentro de la CCB para el año 2020, 285 de sus colaboradores realizaron trabajo en casa, 232 continuaron con la atención en las sedes y en alternancia 376.
4. Se confirmo el Comité de Equidad de género y diversidad y se crea la licencia de paternidad extendida.

La CCB durante 2020 tuvo tres frentes: seguridad jurídica, fortalecimiento empresarial y un mejor entorno para los negocios. Así, su principal enfoque son las micro y pequeñas empresas que representan el 97% del total, creando de esta manera un portafolio de servicios para el apoyo en generación y recuperación de ingresos en el corto plazo, con la posibilidad de acceder a diferentes canales digitales. Por parte del balance de acciones de CCB se llegó de las empresas de la siguiente manera:

Ilustración 2. Balance sobre las acciones de CCB

508	Empresarios inscritos en el **programa Crear**, para brindar formación, acompañamiento financiero y acceso a crédito en condiciones favorables para las mipymes
581	Casos atendidos con el nuevo servicio de **conciliación en arrendamiento** para apoyar a los empresarios que presentaban dificultades relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones.
194	Acciones en **prevención de violencia**.
Más de 700	Empresas visitadas con las once **Rutas de Reactivación** Empresarial en diferentes zonas de la ciudad y de la región para entender mejor las necesidades de los empresarios.
34.495	Empresas creadas en Bogotá a través de la **Ventanilla Única Empresarial (VUE).**

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. Elaboración: SDHT-SIS

Además, se crea el Plan Integral de Cundinamarca para fortalecer la capacidad de incidencia en los 59 municipios de la jurisdicción de la CCB en la región y contribuir al desarrollo empresarial y regional. Se dan por otro lado 4 convenios firmados para la implementación de la Ventanilla Única Empresarial en la región. Igualmente, se llevaron a cabo 205 jornadas de Cámara Móvil y 8 rifas regionales.

4.1. Gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel (GMN) es el término que emplea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para definir las relaciones entre actores públicos de diferentes niveles administrativos, denominada también

relaciones intergubernamentales. La GMN se refiere a compartir de forma explícita e implícita, autoridad, responsabilidad, desarrollo e implementación de políticas en diferentes niveles administrativos y territoriales. (OCDE, 2014).

En la implementación de este esquema de gobernanza, la OCDE ha identificado lo que ha denominado siete brechas dominantes: áreas de información, capacidad de ejecución, recursos financieros, diseño de políticas, capacidades administrativas, incoherencias en los objetivos de las políticas y rendición de cuentas. Y argumenta que para lograr eficiencia, equidad y sostenibilidad en las políticas públicas es necesaria una mayor coherencia en la gestión.

4.1.1. Relación Bogotá Distrito Capital con la Nación:

El manejo del COVID-19 ha representado un reto inigualable para los diferentes gobiernos, ha sido un proceso de aprendizaje que tiene como base las medidas establecidas por los organismos internacionales, y aquellas que se han venido desarrollando en diferentes partes del mundo porque nadie estaba preparado, tratar de dar respuesta de la mejor manera posible a la pandemia y a los efectos que ha ocasionado ha requerido de grandes esfuerzos a nivel institucional que trascienden la dinámica propia gubernamental.

En el caso de Bogotá, la administración distrital lideró la gestión, anticipándose a los lineamientos que determinó el Gobierno Nacional en la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020) donde estableció la emergencia sanitaria. Posteriormente el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 418 de 2020 (Decreto 418 de 2020, 2020) en donde estableció en cabeza del Presidente de la República la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y por tanto las instrucciones, actos y órdenes que el primer mandatario emita serán aplicadas de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

Y las disposiciones en materia de orden público que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales deberán estar previamente coordinadas con el Presidente de la República y deben estar en concordancia con las instrucciones previamente dadas. Del mismo modo, todas las ordenes e instrucciones emitidas por Gobernadores y Alcaldes con relación a la emergencia sanitaria deberán ser comunicadas de manera inmediata al Ministerio del Interior. Esto en aplicación de los principios constitucionales (Const., 1991, art. 288), indicativo de que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales tienen que ejercerse siguiendo los lineamientos expresados en los principios de: coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo cual conlleva a la necesaria subsidiariedad, con armonía y coherencia en las acciones que se realicen en el ejercicio de las mutuas competencias.

La diferencia de criterios en la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional sobre aspectos que involucran o impactan la gestión de Bogotá y su capacidad de respuesta como, por ejemplo, el cierre del Aeropuerto Internacional El Dorado, el día sin IVA, la adquisición de ventiladores y de vacunas, entre otras, han generado ciertas discrepancias entre los dos mandatarios por sus diferentes estilos de gestión. Con todo, la Alcaldía Mayor ha articulado su acción con las entidades del orden nacional para trabajar conjuntamente las estrategias para manejo del virus, establecer las medidas de protección de la salud, bioseguridad y autocuidado, y para obtener los recursos necesarios que permitan financiar los proyectos de apoyo y reactivación económica, y llevar a cabo aquellos que hacen parte del PDD.

Con base en los testimonios de los funcionarios consultados y las comunicaciones de prensa, se puede evidenciar que - aun con algunas diferencias en criterios técnicos y de política - existe una articulación permanente entre el Distrito y el Comité Epidemiológico Nacional, en donde el Distrito propone estrategias para enfrentar la pandemia en la ciudad con base en la información sobre el número de casos activos

y la ocupación de las UCI, como datos relevantes. Igualmente existe comunicación permanente con el Ministerio de Salud y Protección Social, y Ministerio del Interior, para acordar la expedición de los actos administrativos a expedir. De igual manera, se han generado procesos de colaboración y apoyo con alcaldías de otras ciudades, especialmente en lo referente al traslado de pacientes COVID-19, por la disponibilidad de UCI. Además. ha existido un trabajo conjunto con y entre las Entidades Promotoras de Salud (EPS) del régimen contributivo y subsidiado, las IPS públicas y privadas, para implementar el plan de expansión de servicios para la atención, contención y mitigación de la pandemia.

4.1.2. Relación Alcaldía Mayor con las localidades:

Bogotá Distrito Capital está conformado por 20 localidades, incluyendo la localidad de Sumapaz que es un área fundamentalmente rural, cada localidad cuenta con un alcalde Local y un Junta Administradora Local (JAL). Encontramos que a nivel de las localidades - según la Secretaría General y la Secretaría de Gobierno - han resultado muy funcionales cuatro iniciativas:

- Las localidades son el actor protagónico de las acciones de participación, especialmente en el tema de presupuestos participativos.
- Las alcaldías locales implantan en sus comunidades las acciones de Gobierno Abierto, por ejemplo (en el círculo de transparencia de Open Government Partnership (OGP) participa activamente la alcaldía local de Suba).
- La Alcaldía Mayor ha trabajado desde las localidades para atender y prevenir los contagios, programando de manera articulada los cierres en localidades completas o en Zonas de Cuidado Especial, estas intervenciones han sido coordinadas en Puntos de Mando Unificados Distritales y Locales, garantizando así la colaboración interinstitucional y eficacia de los recursos distritales.
- Se establecieron el Sistema Bogotá Solidaría en Casa y la Estrategia de Mitigación y Reactivación Económica Local (EMRE) que cuenta con seis programas:

Microempresa local, trabajo local, obra local, auto cuidado local, cultura local, y campesino local.

4.1.3. Relación con el Concejo Distrital:

La pandemia alineo los intereses de la administración distrital y del Concejo de Bogotá en una gran solidaridad para enfrentar la crisis, fueron otorgados los instrumentos necesarios como el Plan Marshall proyecto de Acuerdo 315 de 2020, para la 'Reactivación Económica y la Formalización Empresarial en el Distrito Capital', que permite alivios tributarios para la ciudadanía y las empresas que se han visto afectadas por el COVID-19.

Aprobó además un cupo de endeudamiento de $10,7 billones de pesos, con el objetivo de apalancar la generación de empleo mediante la inversión pública, y el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024.

Según la Secretaria Distrital de Gobierno, existen algunas críticas por parte de ciertos sectores sobre el manejo de la pandemia, propias del desarrollo político, las cuales la Alcaldía asume con respeto por las diferencias considerando que hasta el momento no hay ningún país o ciudad con fórmulas perfectas para el manejo de la emergencia sanitaria, y que se trata del ejercicio propio deliberante del Concejo de Bogotá, en el cual la administración ha escuchado y ha tratado de tener en cuenta muchas de las propuestas hechas para control de la emergencia sanitaria por Coronavirus.

4.1.4. Relación Distrito Capital con la Región:

Región Metropolitana (Bogotá – Cundinamarca)

Esta es una de las apuestas más importantes del Gobierno Distrital es la integración regional con la creación de la región metropolitana. Esta figura de asociatividad territorial constituye el 21,4% de la población total del país, representa 31,6% del PIB, y permite que Bogotá, Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas.

Según el Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020 que modificó el artículo 325 de la Constitución Política, el objeto de la creación de la Región Metropolitana es "garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo" (Congreso de la República, 2020).

Para avanzar en su reglamentación, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca realizaron 68 audiencias públicas en provincias y municipios del departamento, al igual que en localidades del Distrito Capital, en las que participaron 3.376 personas. Este ejercicio dio como resultado 6.147 propuestas para la construcción de aspectos relacionados con la Ley Orgánica y la manera de vinculación de la ciudadanía en todo el proceso de conformación y funcionamiento de la Región Metropolitana.

El proyecto contempla la integración de soluciones de transporte público un modelo de movilidad multimodal, incluyente y sostenible (Regiotram de Occidente y Regiotram del Norte) que constituye uno de los proyectos más importantes a nivel de conectividad e infraestructura regional. En lo referente a gobernanza, la Región Metropolitana tendrá un Consejo Regional, y las entidades territoriales mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital.

Aunque la Región está en proceso de construcción, en medio de la emergencia sanitaria por el COVID-19 se han establecido planes de acción conjuntos entre la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá para articular actos administrativos, garantizar el cumplimiento de las medidas, atender los picos de contagio y prevenir los mismos, se han realizado testeos aleatorios, y seguimiento a casos positivos y sus contactos.

En materia de orden público se han adoptado controles por parte de Cundinamarca y de Bogotá, en vías de salida y acceso del Distrito Capital, se unificaron los toques

de queda, y también se ha venido ajustando el pico y cédula. Así mismo, han establecido manejo de horarios para los trabajadores que se desplazan entre municipios y la capital con el fin de manejar parámetros a nivel de transporte público.

Existe, además, coordinación de medidas a nivel de gestión de salud pública y servicios hospitalarios de acuerdo con la capacidad y disponibilidad de la red para atención de los casos médicos.

Y en el tema de seguridad alimentaria se generó un acuerdo entre el distrito capital y Cundinamarca, para fortalecer los mercados campesinos y la reactivación económica, mediante acciones que les permitan a los pequeños y medianos productores del campo contar con espacios para la distribución y comercialización de productos, sin intermediarios y desarrollar estrategias para la recolección, disposición y aprovechamiento, de los residuos orgánicos.

4.2. Comunicación y participación

En medio de la emergencia sanitaria del COVID-19, uno de los desafíos para los gobiernos ha sido generar confianza en la comunidad, y establecer canales de comunicación recíprocos que permitan generar respuestas y soluciones para el bienestar de todos.

A partir del Simulacro Vital que se realizó en marzo del 2020, la Alcaldía Mayor ha venido adelantando diferentes actividades con el fin de conocer la opinión de la población, analizar su comportamiento, y a partir de esta información, orientar medidas con mayor efectividad para el manejo de la pandemia ("Encuestas de cultura ciudadana realizadas en Bogotá frente al COVID-19," 2020).

Como resultado de las 26.528 encuestas telefónicas y en calle que se realizaron entre marzo 2020 - marzo 2021, surgieron una serie de recomendaciones que plantearon, entre otras, la necesidad de generar estrategias de coordinación entre lo público y lo privado, reforzar procesos de pedagogía en torno al autocuidado y el cuidado

colectivo, divulgar y promover medidas consensuadas de bioseguridad, y reforzar los mensajes sobre los beneficios de quedarse en casa.

El Gobierno Distrital ha mantenido diversos canales de comunicación para que los habitantes de Bogotá puedan estar al tanto de las diferentes disposiciones y para generar conciencia en torno a su rol y responsabilidad en el cuidado y preservación de la salud y vida de todos. De esta manera se ha venido construyendo una "Cultura Ciudadana" donde el ciudadano se convierte en parte de la solución a los problemas de su entorno y asume un papel proactivo en la transformación social.

Cultura Ciudadana, es uno de los enfoques del Plan Distrital de Desarrollo que aporta a las políticas públicas, y que se entiende como el conjunto de creencias, hábitos y comportamientos sociales que como construcciones culturales pueden aprenderse y que permiten la convivencia, y el reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos.

En ella, el gobierno asume un rol pedagógico con base en la gobernanza colaborativa que se enfoca en la responsabilidad de todos para construir ciudad por medio de la participación social y decisoria.

4.2.1. La construcción de los consensos en medio de la pandemia:

La gestión de la Alcaldía Mayor de Bogotá tiene por objeto "consolidar un nuevo contrato social, ambiental e intergeneracional que permita avanzar hacia la igualdad de oportunidades, recuperando la pérdida económica y social derivada de la emergencia del COVID-19, capitalizando los aprendizajes y los canales de solidaridad, redistribución y reactivación económica creados para atender y mitigar los efectos de la pandemia y de esta forma construir con la ciudadanía" (Concejo de Bogotá, 2020).

Uno de procesos para lograrlo, es la participación ciudadana en el marco del gobierno abierto, donde se genera un relacionamiento y corresponsabilidad individual y colectiva en torno a los intereses y necesidades que permitan avanzar hacia la nueva normalidad. Para tal fin, se han desarrollado las estrategias de: causas ciudadanas, consultas ciudadanas, presupuestos participativos, y compromisos de gobierno abierto.

Algunos de los resultados obtenidos, según el informe de rendición de cuentas de la administración distrital vigencia 2020, fueron:

- 128.536 personas se inscribieron en el proceso de Encuentros Ciudadanos. En la primera fase, 51.979 personas votaron y decidieron la destinación del 50% del presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local. En la segunda fase de los presupuestos participativos, 24.248 personas votaron de manera presencial y 5.866 personas votaron a través de las plataformas digitales en el marco del Gobierno Abierto. Se presentaron 12.198 propuestas ciudadanas para los Fondos de Desarrollo Local y se viabilizaron 2.745 propuestas ciudadanas por los sectores administrativos del gobierno.
- 32.537 propuestas ciudadanas fueron aportadas a la formulación de programas, objetivos y metas del Plan de Desarrollo Distrital. De estas, 14.643 fueron realizadas por niños y niñas de colegios públicos y privados.
- 13.584 aportes, a través de la herramienta digital Mapa virtual POT: Tu Aporte, Tu Territorio y del curso virtual: POT Nuestro aporte, Nuestro territorio, en el marco de la formulación del POT.
- 115.000 ciudadanos participaron en la formulación de los planes de desarrollo local y el presupuesto de las alcaldías locales para 2021.
- 50.083 personas plantearon sus ideas, dialogaron y/o fueron consultadas para establecer cómo querían que se desarrollara el proyecto del Corredor Verde de la Séptima.

4.3. Información y transparencia

La tecnología de la información y la gestión de datos son acciones estratégicas que los gobiernos han venido innovando como respuesta a la emergencia de COVID-19. Información oportuna, rápida, precisa y transparente, la colaboración gubernamental y la participación ciudadana permiten identificar niveles de riesgo y plantear estrategias para mitigación del contagio y para atenuar los efectos sociales, económicos, sanitarios y ambientales que ha venido desencadenando.

En esta línea, y con el fin de actuar de una manera más eficaz y pertinente, la Alcaldía Mayor de Bogotá, ha desarrollado dos iniciativas fundamentales, la primera es el Observatorio de Salud de Bogotá, SALUDATA, un modelo abierto al público donde se registra toda la información sobre salud y sobre el comportamiento del COVID-19 en la ciudad y el manejo que se está dando a la emergencia sanitaria.

El sistema permite a la administración distrital tener información para tomar decisiones y establecer qué medidas se deben tomar en la ciudad, según el nivel de alerta que se genere, pueden ser zonas de cuidado especial, cuarentenas por localidades, toques de queda nocturno, pico y cédula, controles de aforo, con el fin de contener la transmisión comunitaria del virus y maximizar la capacidad ocupación hospitalaria.
Los datos recopilados se ponen a disposición de los ciudadanos para asegurar que la población cuente con la mayor cantidad de información posible sobre los niveles de riesgo actuales en la ciudad.

La segunda, es la Agencia de Analítica de Datos (Ágata), que integra sus funciones públicas con un modelo de autosostenibilidad. De esta manera, la ciudad busca acelerar su transformación digital, proveer soluciones que mejoren el proceso de toma de decisiones a nivel público y privado, y contribuir a la transparencia de la gestión pública.

4.4. La protesta social en medio de la pandemia. Un reto a los mecanismos de Gobernanza.

En todo el mundo son evidentes los enormes desafíos que el Coronavirus ha traído a nivel social y económico. La construcción de ciudades resilientes y sostenibles pasa por los procesos de recuperación y adaptación hacia una nueva normalidad, en donde el diálogo social se constituye como el mecanismo para fortalecer la gobernanza a través de la construcción de confianza y de empatía entre las diferentes esferas de gobierno y entre los sectores. Uno de los retos más latentes en la situación actual, es la construcción de confianza, y ello se da a través del diálogo que fortalece la gobernanza al incentivar la transformación, la articulación, la cooperación, la recuperación y la adaptación.

En Colombia y en especial Bogotá se vivió en noviembre de 2019 una movilización popular originalmente convocada por las centrales obreras que derivó en protesta en contra de reformas que preparaba el ejecutivo (pensional, laboral, educativa y a favor del acuerdo de paz) que coincidió con otras en Ecuador, Chile, Bolivia y conllevó la militarización de algunas zonas del país, con facultades especiales a gobiernos locales para mantener el orden, el Bogotá se generaron los llamados cacerolazos y algunos disturbios.

Un año y cinco meses después, el 28 de abril de 2021, en desarrollo del tercer pico de la pandemia, se convocaron movilizaciones como rechazo a un conjunto de reformas (tributaria, salud, pensional, laboral) y a la protesta se han sumado diversos sectores, reclamando derechos en medio de la crisis social y económica agudizada por la emergencia sanitaria, manteniéndose el paro de manera indefinida[15] aun con la instalación de una mesa de negociación del Gobierno Nacional con el Comité Nacional del Paro. La ciudad ha sido escenario de múltiples movilizaciones, con gran afluencia de público principalmente jóvenes y en ese contexto se han presentado

[15] Siendo 24 de mayo de 2021, se cumplen 26 días de movilizaciones permanentes.

enfrentamientos con la fuerza pública, ocasionando, heridos, desaparecidos y una persona fallecida, ataques a establecimientos comerciales, al transporte público, y bloqueos en las vías, por citar algunos de los hechos presentados.

Considerando lo agresivo de la pandemia, antes de las movilizaciones el Gobierno Distrital estableció medidas de confinamiento y cuarentenas. El secretario de Gobierno da cuenta de los diferentes escenarios e instrumentos que se ofrecieron a los manifestantes para realizar las protestas, con el fin de evitar el disparo de los contagios, lo cual no fue recibido y las manifestaciones se han llevado a cabo, con realmente muy pocas medidas de protección y bioseguridad. (Deutsche Welle, 2021).

Ante esta situación se recogieron declaraciones de la Alcaldía en tres sentidos: De una parte, reiterando la relevancia del autocuidado y cuidado colectivo por el incremento del contagio y la escasez de UCI, y de otra rechazando los actos de violencia e insistiendo en la movilización pacífica y además haciendo un llamado al diálogo y a la concertación, para lo cual se activaron los siguientes instrumentos:

- Se formaron 22 equipos de verificación de derechos humanos distribuidas en los puntos más críticos de la ciudad, como mecanismo de protección a las personas que participan en las jornadas de protesta.
- Se realizaron reuniones con líderes de organizaciones de Derechos Humanos, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Personería de Bogotá y la Policía Metropolitana, para escuchar las denuncias de los líderes sociales y verificar los casos por presunto abuso policial.
- Se instaló una mesa de seguimiento a los casos de abuso de la fuerza pública y acompañamiento a las víctimas para que puedan denunciar las agresiones.
- Se establecieron Puestos de Mando Unificado (PMU) con presencia de varias entidades y la Secretaría Distrital de Gobierno, ha venido haciendo seguimiento permanente al proceso de protesta social, y sigue insistiendo en el "diálogo como único camino a la convivencia pacífica y al respeto de derechos".

Como puede verse, el uso permanente del dialogo social se convierte en una necesidad apremiante en el escenario actual generado por la pandemia, donde la Secretaria de Gobierno, las alcaldías locales, el IDPAC de cara a la gobernanza de la ciudad han impulsado varios ejercicios – los cuales en ocasiones no parecen completamente coordinados – buscando construir colectivamente y generar confianza entre instituciones y ciudadanía para mejorar los niveles de convivencia, de oportunidades y de calidad de vida, reconociendo las diversidades, articulando espacios entre ciudadanos, entidades y miembros de la Fuerza Pública y, de esa forma, facilitar entendimientos en los escenarios de protesta social mediante la elaboración de pactos para la garantía de los derechos y la convivencia con corresponsabilidad y decisión inclusiva.

En los documentos consultados se insiste en que la Nueva Agenda Urbana (NUA) no funcionará a menos que "todas las partes interesadas, bajo un fuerte liderazgo del gobierno local, se comprometa a unir sus fuerzas y establecer estructuras permanentes de diálogo para asegurarse de que las ciudades son lugares de oportunidad para todos (Hábitat III, 2015a).

Capítulo V. Niveles de gobernanza en el ejercicio de regulación normativa durante la pandemia

5.1. El ejercicio regulatorio en el Distrito Capital durante la pandemia.

En el primer capítulo de este trabajo se presenta el marco normativo constitucional y legal que rige al Distrito Capital, es del caso entonces comentar que la Alcaldesa Mayor, como primera autoridad de policía, cuenta con los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas (Artículo 35), así como, dictar los actos y las medidas que autorice la ley y los acuerdos distritales en casos de emergencia (Artículo 38).

En ese escenario de facultades y autoridad acomete su tarea regulatoria y produce una batería, bastante amplia, por cierto, de normas. Ejercer como primera autoridad de la ciudad, en estos momentos, gobernar a cerca de 8 millones de habitantes y enfrentar una situación no esperada, como la pandemia de la COVID-19, en un escenario ultimo de absoluta convulsión social, ha requerido de carácter, conocimiento y capacidad regulatoria de carácter transformador por parte de la administración distrital a todos sus niveles16, así como el trabajo conjunto y coordinado con los ministerios y entidades de carácter nacional y necesariamente con los departamentos y municipios limítrofes, en especial con Cundinamarca, entidad territorial con la cual se ha articulado la expedición de actos administrativos para asegurar varios temas mutuos (movilidad, abastecimiento, referencia y contrarreferencia en salud, otros).

El COVID-19 ha puesto a prueba la tarea regulatoria del gobierno distrital, imponiendo nuevas relaciones y desechando esquemas verticales. Ya no es la llamada gobernabilidad como "... equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz", ahora se impone la gobernanza, muy diferente a la gobernabilidad,

[16] Encontramos un papel relevante de la Secretaria Jurídica Distrital en el trabajo de análisis, estudio y elaboración de toda la normatividad durante la pandemia.

pues esta se caracteriza por ser " ... un proceso dinámico de interacción entre los actores económicos y los actores sociales, mediados a través del ejercicio eficiente de un gobierno.", donde "... los gobiernos democráticos deben entender que la relación entre gobernante y gobernados, debe ser de una interrelación cordial entre las partes, en pos de objetivos comunes, orientados a solucionar usuales problemáticas que suelen surgir en un gobierno específico."17

En este orden de ideas, la Gobernanza requiere de un "marco normativo", que permita y asegure la participación e interacción de los entes sociales entre sí para llegar a ejercerla18 - como viene ocurriendo, en forma tímida, con el Decreto 1273 del 18 de septiembre de 2020, modificatorio de los Decretos Decreto 270 de 2017 y del Decreto 1081 de 2015 (DUR del sector presidencia) - para regular la participación de los grupos de interés en la elaboración de proyectos específicos de regulación normativa.

Expedir los múltiples decretos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, desde marzo de 2020 a la fecha (alrededor de 95) ha requerido no solo de un esfuerzo intelectual y de investigación jurídica, sino también de consulta y retroalimentación entre los diferentes entes gubernamentales, y lo que es más importante, lograr algún nivel de participación ciudadana y de sectores económicos de la ciudad que pudiesen ver afectados sus intereses. Por ejemplo, el proyecto de acto administrativo que precedió al Decreto 090 del 19 de marzo de 2020 (Medidas transitorias para garantizar el orden público en el Distrito Capital) fue puesto en conocimiento de la ciudadanía, para consultar las excepciones y limitaciones que planteaba, en un tiempo récord de 24 horas a través de la página web de la Alcaldía y de las redes sociales (Facebook,

[17] Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa – AIGOB. - Revista gobernanza No. 45. 9 de abril 2019. "Modelo de gobernanza: reflexiones y propuesta. Pedro Félix Novoa Castillo. Universidad César Vallejo; Universidad Nacional Mayor de san Marcos. Rosalin Francisca Cancino Verde. Universidad de Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, Perú.
[18] Ídem anterior.

Twitter e Instagram) y se recibieron aproximadamente 800 comentarios que fueron objeto de revisión y evaluación por parte de la Secretaría Jurídica Distrital.19

Una muestra de coherencia es que, del número ya mencionado de decretos expedidos, ninguno ha sido demandado en acción de nulidad ante Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa y tan solo dos han sido cuestionados a través de acción de tutela por comerciantes para desestimar las medidas de aislamiento obligatorio, una en el año 2020, que se falló a favor del Distrito Capital y la otra que aún no se ha resuelto, se encuentra en trámite, cuyo fallo no tendrá ningún efecto legal, pues el acto administrativo demandado, el decreto 035 del 2021, fue derogado.

Los decretos expedidos a raíz de la pandemia del COVID-19, son divulgados ampliamente, por la misma Alcaldesa Mayor de la ciudad y secretarios, como los de Gobierno y de Salud a través de diferentes medios. Además, la Secretaría Jurídica Distrital creó inicialmente, la estrategia "COVID Transparente", para consulta de la normatividad expedida, y en la actualidad se puede realizar a través de LegalBog el sistema integrado de información jurídica para mejorar la gobernanza normativa en Bogotá.

Cabe indicar que se encontró en la coyuntura actual se han dejado de consultar un buen número de normas, alegando su inmediatez en materia de orden público, es decir, algunas de las normas han sido emitidas sin el proceso de consulta, lo cual debe evitarse a toda costa si se busca un escenario verdadero de gobernanza en democracia.

5.2. Clasificación básica de la normatividad expedida durante la pandemia.

Desde el 28 de mayo de 2020, el Decreto 749 de la Presidencia de la República, estableció que los alcaldes, con autorización del Ministerio del Interior, podrían suspender algunas actividades en casos establecidos por la misma norma y que -

[19] Secretaría Jurídica Distrital. Dirección Distrital de Política Jurídica. Comunicación 2310460 del 23/04/2021 dirigida a Enrique Borda Villegas. Asunto: Solicitud sobre gobernanza urbana y normatividad. Radicado No. 1-2021-5804.

cuando se presente una variación negativa en el comportamiento de la pandemia que genere un riesgo excepcional - podrían ordenar el cierre de actividades. En el marco de la mencionada regulación se inicia la coordinación entre Distrito Capital y la Nación y su participación en el Comité Epidemiológico Nacional que se convierte en el medio para coordinar la expedición de normas.

El Decreto 081 del 11 de marzo de 2020 del Gobierno Distrital inició la adopción de las medidas dirigidas a prevenir el contagio del Coronavirus, como el autocuidado personal y colectivo, la suspensión de cualquier tipo de reuniones, actividades económicas, sociales, religiosas, deportivas, públicas o privadas que concentraran más de mil personas en contacto estrecho.

5.3. Caracterización temática de la normatividad expedida para y durante la pandemia

Posteriormente - en coordinación con el Gobierno Nacional (con base en el artículo 315 de la Carta Política, y la Ley 1523 de 2012 que adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo) y con base en la facultad de representación del Sistema Nacional en el Distrito y responsable de la implementación de los procesos de gestión del riesgo - el Gobierno Distrital expidió una extensa normatividad que abarca múltiples aspectos.

La Dirección Distrital de Política Jurídica de la Secretaría Jurídica Distrital,20 nos reporta tres grupos de Decretos, así:

Grupo 1. Los decretos relacionados con las medidas de orden público orientadas a restringir los derechos orientados a disminuir el contagio y su velocidad de propagación, como lo es la restricción a la libre circulación de vehículos y personas.

Grupos 2 y 3. Los decretos que regulan las medidas económicas y sociales, con el fin de reactivar y apoyar a los grupos poblacionales que no cuentan con ingresos

[20] Ídem 3.

suficientes para su subsistencia, a través de medidas de ingreso solidario, renta solidaria y reducción y aplazamiento de pago de impuestos.

Mas específicamente los decretos expedidos por el gobierno distrital para hacer frente al COVID-19, temáticamente los podemos agrupar por su contenido como está organizado en las Tabla 4, Tabla 5 y Tabla 6

Tabla 4. Decretos relacionados con medidas de Orden Público

Grupo 1. Medidas de Orden Público			
Declaratoria de estado de calamidad pública	• Decreto 087/2020 • Decreto 121/2020	• Decreto 093/2020 • Decreto 192/2020	• Decreto 108/2020
Medidas sanitarias y acciones y/o medidas transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo	• Decreto 081/2020 • Decreto 155/2020 • Decreto 186/2020 • Decreto 193/2020	• Decreto 132/2020 • Decreto 165/2020 • Decreto 187/2020 • Decreto 195/2020	• Decreto 142/2020 • Decreto 169/2020 • Decreto 191/2020 • Decreto 007/2021
Medidas transitorias para garantizar el orden público en el Distrito Capital	• Decreto 090/2020 • Decreto 216/2020 • Decreto 263/2020 • Decreto 010/2021 • Decreto 032/2021	• Decreto 091/2020 • Decreto 240/2020 • Decreto 293/2020 • Decreto 018/2021 • Decreto 039/2021	• Decreto 207/2020 • Decreto 262/2020 • Decreto 304/2020 • Decreto 021/2021 • Decreto 055/2021
Ordenes e instrucciones para la ejecución aislamiento obligatorio y/o preventivo y/o selectivo, restricción de movilidad de personas	• Decreto 092/2020 • Decreto 131/2020 • Decreto 143/2020 • Decreto 173/2020 • Decreto 021/2021 • Decreto 135/2021	• Decreto 106/2020 • Decreto 133/2020 • Decreto 162/2020 • Decreto 179/2020 • Decreto 023/2021 • Decreto 137/2021	• Decreto 127/2020 • Decreto 134/2020 • Decreto 169/2020 • Decreto 276/2020 • Decreto 061/2021

Prestación de servicio público de transporte y movilidad	• Decreto 121/2020 • Decreto 073/2020	• Decreto 208/2020	• Decreto 023/2020
Modifica temporalmente la destinación del obro factor de calidad / transporte público colectivo Distrito Capital	• Decreto 139/2020		
Medidas de protección para la población en alto riesgo del Distrito Capital	• Decreto 176/2020		
Aplazamiento de elección de representantes a los Consejos Locales y Distrital de Discapacidad	• Decreto 154/2020		
Convoca a sesiones extraordinarias del Concejo de Bogotá D.C.	• Decreto 200/2020		
Retorno a la normalidad de la Calamidad Pública	• Decreto 074/2021		
Lineamientos Plan de Vacunación	• Decreto 049/2020		
Medidas para disminuir nuevos contagios en Semana Santa	• Decreto 094/2021		
Medidas adicionales para mitigar el incremento de contagios por COVID-19 en los habitantes de la ciudad de Bogotá D.C.	• Decreto 180/2021		

Fuente: Secretaría Jurídica Distrital

Tabla 5. Decretos relacionados con medidas económicas

Grupo 2. Medidas Económicas		
Modifica el Presupuesto Anual de Gastos e Inversiones de Bogotá D.C.	○ Decreto 095/2020	○ Decreto 130/2020
Medidas excepcionales y transitorias en los Fondos de Desarrollo Local	○ Decreto 113/2020	
Impacto económico y social derivado del aislamiento preventivo obligatorio	○ Decreto 123/2020	○ Decreto 193/2020
Desconfinamiento, apertura gradual de sectores económicos y actividades sociales	○ Decreto 126/2020	
Medidas transitorias y complementarias manejo de los riesgos derivados de la pandemia. Reactivación económica	○ Decreto 128/2020	○ Decreto 207/2020

Ampliación fechas de presentación y pago de los tributos Distritales, pagos por cuotas	○ Decreto 126/2020	
Incentivos para la reactivación económica, Impuesto predial unificado e industria y comercio	○ Decreto 349/2020	
Plan piloto bares	○ Decreto 084/2020	

Fuente: Secretaría Jurídica Distrital

Tabla 6. Decretos relacionados con medidas Sociales

Grupo 3. Medidas Sociales			
Prestación servicio público educativo, programas de educación postmedia, actividades educativas	○ Decreto 088/2020	○ Decreto 184/2020	○ Decreto 202/2020
Flexibilización horaria de trabajo servidores públicos del sector central de la Alcaldía Mayor.	○ Decreto 137/2020		
Modifica horarios de funcionamiento de sectores económicos en el Distrito Capital	○ Decreto 164/2020		
Medidas transitorias para garantizar la atención funeraria	○ Decreto 172/2020		
Creación Comité Intersectorial del Sistema Distrital de Cuidado	○ Decreto 237/2020		
Publicación Decretos	○ Decreto 217/2020		
Eventos culturales, recreativos y deportivos	○ Decreto 311/2020		

Fuente: Secretaría Jurídica Distrital

Capítulo VI. Estrategias y programas relevantes, que aportan en la construcción de mejores ciudades hacia el futuro

En desarrollo de la investigación se dedicó un buen tiempo y esfuerzo a identificar lo que en los TdeR se determinan acciones, políticas y sistemas de gobernanza que han sido exitosos, describiendo de manera general su finalidad, y considerando su posible incidencia en la implementación de las agendas globales. Cada una de estas acciones puede ser consultada en detalle, ya que en este trabajo solamente se describen en forma general.

A continuación, se presentan las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas consideradas como relevantes en el marco del análisis realizado:

6.1. La propuesta y puesta en marcha del Gobierno Abierto Bogotá "GAB":

El GAB es el modelo de gobernanza adoptado por la administración distrital para gobernar con la ciudadanía, que promueve una participación incidente en la formulación de planes, normas y políticas, y toma de decisiones a través de mecanismos que facilitan la posibilidad de hacer sus aportes de acuerdo con sus intereses. Busca el ejercicio efectivo del poder por parte de la ciudadanía en sus entornos más cotidianos en la esfera local, distrital y regional.

En el marco del GAB se creó una estrategia de articulación intersectorial que dio lugar a 32 mesas de articulación con todos los sectores del Distrito y órganos de control. Como producto de ese ejercicio se desarrolló el Plan de Acción 2021 GAB con 74 compromisos suscritos por alrededor de 42 entidades. Dichos compromisos están orientados a apropiar los valores GAB: 1) Lucha contra la corrupción, 2) Fomento de uso y aprovechamiento de la información, 3) Participación y colaboración ciudadana y 4) Apropiación ciudadana de tecnologías en democracia

y servicios.[21]

Además, a nivel internacional Bogotá es miembro activo del Open Goverment Partnership (OGP), con seis compromisos: Bogotá 50/50: mujer y género, Resignificación del espacio público, TIPS, Territorios de innovación y participación en salud, Información abierta para la seguridad vial, TIC al servicio de la seguridad, y Presupuestos participativos.

En la clausura de la Semana Internacional del GAB, evento que se llevó a cabo en medio del tercer pico de la pandemia en la ciudad, y del escenario de protestas a nivel nacional, la Secretaría General del Distrito, destacó los siguientes aspectos como procesos de reflexión y aprendizaje:

- En el marco del GAB se deben generar los escenarios para el desarrollo de una deliberación efectiva como ejercicio permanente de construcción de estado, de ciudadanía y de procesos de desarrollo.
- La construcción de capacidades está empezando a cambiar la forma de relacionamiento del Gobierno Distrital y los ciudadanos, al igual que la manera en qué se construyen y equilibran los escenarios de poder en un ejercicio colaborativo de construcción de ciudad.
- Los cambios de cultura organizacional a nivel de la administración distrital son un reto con proyectos de mediano y largo plazo.
- Generar espacios de negociación que sean el resultado de posibilitar a la ciudadanía la construcción de propuestas, la deliberación propia de las mismas, y la posibilidad de analizar de las propuestas de la administración, de tal manera, que se pueda dar un proceso de concertación con la adecuada información y conocimiento para la construcción de valor público.

En www.gobiernoabiertobogota.gov.co los ciudadanos tienen acceso a información

[21] **Secretaría General Distrital.** Comunicación dirigida a Enrique Borda Villegas. Asunto: Solicitud información para Estudio Monográfico de Bogotá. Radicados No. 1-2021-10906 y No. 1-2021-11559.

sobre el PDD, trámites y servicios, respecto de los apoyos que ha dispuesto la Alcaldía para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria por el COVID 19 y también pueden hacer parte de procesos de participación ciudadana de la ciudad.

6.2. La formulación e implementación del Sistema Distrital de Cuidado:

Este programa del Gobierno Distrital sitúa a Bogotá como pionera en América Latina al tener un "conjunto de servicios, regulaciones, políticas, y acciones técnicas e institucionales, para reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado, entendiéndolo como una función social necesaria para la vida diaria de las personas y el funcionamiento de la sociedad y enmarcado en los estándares existentes de derechos humanos en materia de cuidado". (Acuerdo 761/2020 Concejo de Bogotá).

El Sistema Distrital de Cuidado (SIDICU) www.sistemadecuidado.gov.co se hace realidad en el PDD en el Logro de ciudad 3: implementación del Sistema Distrital de Cuidado, y su estrategia de transversalización de los enfoques de género y diferencial como garantía de la igualdad de género, los derechos de las mujeres y el desarrollo de capacidades de la ciudadanía en el nivel distrital y local, en coherencia con la Agenda 2030.

Entre los propósitos del SIDICU, esta contribuir a la igualdad de oportunidades para las mujeres por medio de la ampliación y cualificación de la oferta de servicios del cuidado para reducir su tiempo de trabajo, redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado con hombres y mecanismos

Por medio del Decreto 237 de octubre 30/2020 se creó la Comisión Intersectorial del SIDICU en donde se coordina y articula la gestión de las entidades que hacen parte del Sistema, se define su implementación y seguimiento.

HACIA UNA CIUDAD CUIDADORA

En el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 nombrado: "Un contrato Social y Ambiental para el siglo XXI" en su artículo 15, se define el Sistema Distrital del Cuidado como:

Conjunto de servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e instituciones para reconocer, redistribuir, y reducir el trabajo de cuidado, entendiéndolo como una función social necesaria para la vida diaria de las personas y el funcionamiento de la sociedad, y enmarcado en los estándares existentes de derechos humanos en materia de cuidado.

Si bien el sistema está concebido para lograr de Bogotá una ciudad cuidadora, esta tiene su base fundamental en el bienestar de las Mujeres que habitan cada uno de los territorios tanto urbanos como rurales de Bogotá.

Es por esto que contempla las 3 RRR Redistribuir el trabajo No remunerado de las mujeres con los hombres, y Reducir el tiempo total del trabajo de las mujeres y Reconocer las labores de cuidado que históricamente han estado en los hombros de las mujeres.

Para ello ha pensado en la implementación de las manzanas del Cuidado, las unidades móviles de servicios de cuidado y los servicios de atención domiciliaria que se han venido implementando de manera estratégica a lo largo y ancho de la ciudad, teniendo criterios de priorización para su ubicación y que a través de estas se presten servicios de acompañamiento, formación y autocuidado a las mujeres que ejercen estas labores.

Este sistema tiene priorización en 2 poblaciones objetivo: quienes ofrecen cuidado o personas cuidadoras, en este caso mujeres en su mayoría, y quienes lo requieren: niños y niñas menores de 5 años, personas con discapacidad y personas mayores.

El Estado, el sector privado y las comunidades de manera articulada prestan los servicios con el propósito de:

a) Fortalecer y ampliar la oferta de servicios de cuidado para la atención a la población con mayores niveles de dependencia funcional, incluidos los de la atención para la primera infancia, la población con discapacidad, la vejez y los apoyos alimentarios.

b) Desarrollar una estrategia que valore y resignifique el trabajo de cuidado, implementando procesos de empoderamiento para cuidadoras y cuidadores, a través de servicios de reposo y recreación, y espacios de formación y homologación, incluyendo a las adultas mayores que ejercen el rol de cuidadoras, lideres comunitarias, cuidadoras de animales domésticos, mujeres rurales, indígenas, campesinas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom,

c) Implementar una estrategia de cambio cultural y pedagógico en el Distrito frente a la corresponsabilidad en la realización del trabajo de cuidado en los hogares y comunidades, a fin de redistribuir este trabajo entre hombres y mujeres, propendiendo por el desarrollo de las nuevas masculinidades. [1]

Este Sistema tiene como principios rectores:

1. Corresponsabilidad
2. Solidaridad
3. Universalidad
4. Progresividad
5. No regresividad.
6. Equidad e inclusión

7. Oportunidad
8. Calidad

Desde su creación y puesta en marcha, para el fortalecimiento del Sistema, se ha creado la Comisión Intersectorial del Sistema Distrital del Cuidado por medio del Decreto 237 de 2020 que tiene como objeto coordinar, articular y hacer la gestión intersectorial de las entidades que hacen parte del Sistema Distrital de Cuidado para definirlo, implementarlo y hacerle seguimiento.

Igualmente, la implementación de las Mesas locales del Sistema Distrital del Cuidado de la Unidad Técnica de Apoyo mediante la Circular 01 de 2021 cuyo objetivo es coordinar, articular y hacer la gestión intersectorial de las entidades que hacen parte del Sistema Distrital de Cuidado para definirlo, implementarlo y hacerle seguimiento.

6.3. La práctica concreta y eficaz de los Presupuestos Participativos:

A través de un importante ejercicio de participación ciudadana, desarrollado en medio de la pandemia, este proyecto distrital, coordinado por la Secretaría Distrital de Gobierno (SDG), el Instituto Distrital para la Participación Comunal y la Acción Comunal (IDPAC), y la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), logró por primera vez que más de 120 mil habitantes de Bogotá, mayores de 14 años, se vincularan para decidir la inversión del 50% de los recursos de los Fondos de Desarrollo Local.

La Secretaría Distrital de Gobierno por medio de alianzas interinstitucionales a nivel distrital y local, puso en marcha los Presupuestos Participativos en el 2020, mediante una estrategia híbrida que fusionó la participación virtual a través de la plataforma de Gobierno Abierto Bogotá (GAB) en su módulo de participación Bogotá Participa (gobiernoabiertobogota.gov.co); con la presencial a través de la gestión realizada por el IDPAC en las localidades mediante acompañamiento y procesos de socialización

en la Comisión Intersectorial de Participación, en las Comisiones Locales Intersectoriales de Planeación, mesas de trabajo y jornadas de votación.

El trabajo articulado por parte de la administración distrital impulsó la presentación de más de 12 mil propuestas por parte de la ciudadanía en las 20 localidades de la ciudad, de las cuales fueron seleccionadas 1.321 iniciativas por valor de 263 mil millones de pesos que serán invertidos en proyectos para generación de empleo y recuperación económica, protección al medio ambiente y a los animales; cultura, recreación y deporte; apoyo a la mujer, personas con discapacidad y a víctimas.

6.4. Datos abiertos SALUDATA:

El Observatorio de Salud de Bogotá, SALUDATA, SALUDATA | Observatorio de Salud de Bogotá (saludcapital.gov.co) es un portal de datos abiertos donde cualquier persona puede encontrar información sobre la situación en salud en Bogotá, especialmente lo referente a la emergencia sanitaria COVID-19.

SALUDATA

SaluData es el observatorio de la Secretaría de Salud que consolida información confiable y actualizada con relación a la salud pública de Bogotá. En particular, SaluData dispuso un módulo de Estadísticas COVID-19 que consolidó los reportes de contagios confirmados por el virus, asociando características sociodemográficas, la localización de los lugares de residencia y su fase de recuperación, permitiendo hacer seguimiento a sus tendencias y cambios en tiempo real.

Frente a la alta incertidumbre que ocasionó la emergencia sanitaria, la recopilación y análisis de datos epidemiológicos suministrados por SaludData orientaron la toma de decisiones oportuna en materia de salud pública, económica y social del Distrito Capital.

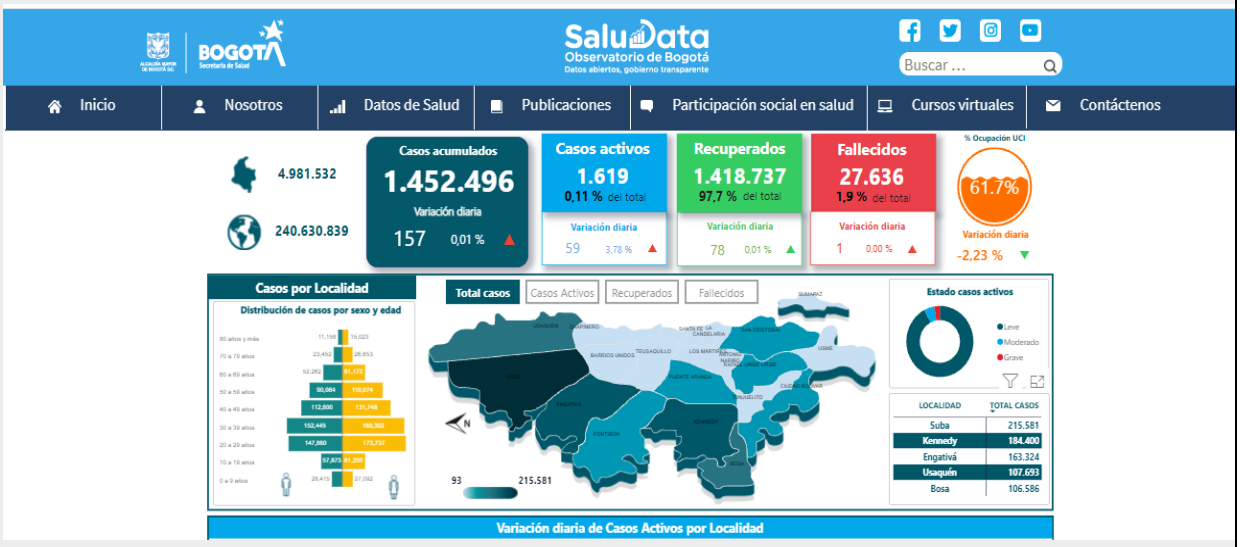
Por una parte, este sistema de información apoyó la ampliación de capacidad hospitalaria, pues basados en el principio de prevención y precaución de la gestión

del riesgo, en mayo de 2020 se adecuó un Centro Hospitalario Transitorio ubicado en el recinto ferial de Corferias, el cual permitió que la ciudad ampliara de manera rápida la capacidad hospitalaria para la atención de pacientes de baja y mediana complejidad, y contagiados con COVID-19. Este centro hospitalario contó con 274 camas, de las cuales solo se tuvo una ocupación máxima del 63%, con lo que se pudo prevenir el el colapso del sistema de salud durante el primer pico de la pandemia. Tras cinco meses de funcionamiento, se decidió cerrar este centro transitorio, una vez las instituciones prestadoras de servicios de salud de la ciudad adelantaron procesos de reconversión de camas hospitalarias para aumentar la capacidad del manejo de pacientes de cuidados intensivos.

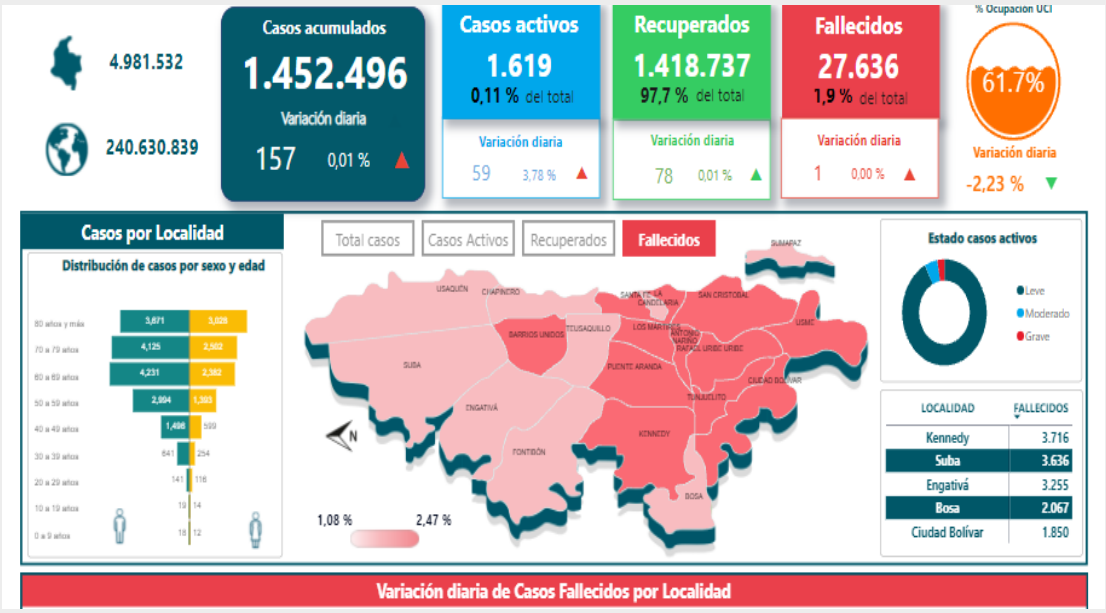
Por otra parte, el análisis de datos espaciales permitió identificar las tendencias de concentración de contagios, con lo cual se establecieron cuarentenas sectorizadas, buscando así contener los principales focos de contagio, evitando así posibles colapsos del sistema hospitalario, y permitiendo la reactivación económica progresiva de los sectores con menores riesgos de contagio. Estas medidas fueron dinámicas en el tiempo, adaptándose a la información suministrada por SaluData,

https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/hospital-de-corferias-no-funcionara

Dentro de las herramientas disponibles se encuentra la georreferenciación de los casos, distribuidos en activos, recuperados, fallecidos y totales, con esta información no solo la administración sino la ciudadanía puede hacer seguimiento a la dinámica que el COVID 19 ha implantado en la ciudad. En esta imagen se puede observar cómo la localidad de Suba representa el 14,8% de los casos registrados en la ciudad.



Fuente: https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/nosotros/
Sin embargo, de los fallecidos, el 13,4% se encuentran en la localidad de Kennedy.



SaluData aporta una gestión integral de información a partir del diagnóstico, análisis, comprensión y generación de conocimiento, facilitando la toma de decisiones y la formulación e implementación de políticas públicas en temas de calidad de vida y salud de la población.

La información analizada y publicada en SaluData, se encuentra organizada en 12 Dimensiones para la participación ciudadana en salud, entre ellas, demografía y salud, salud mental, enfermedades crónicas – no transmisibles, salud laboral, salud sexual y reproductiva, y emergencias y desastres.

En el marco de la pandemia, la gestión del Observatorio y los datos sobre contagios en la ciudad, información por localidades, puntos habilitados para toma de pruebas, número de pacientes, vigilancia epidemiológica, porcentaje de ocupación de los servicios de hospitalización, por mencionar algunos de ellos, son la base de la estrategia y decisiones del Gobierno Distrital para generar las acciones que permitan mitigar el contagio y preservar la salud y la vida.

La plataforma es consultada por personas de Colombia, Estados Unidos, Argentina, Perú, Chile, Ecuador, Inglaterra, Panamá y Bolivia.

Es importante destacar que SaluData se articula con la Política de Gobierno Digital, a través de un espacio web que cuenta con información clara, confiable y abierta con relación a la situación de salud y sus determinantes en la ciudad. Este portal web es de libre acceso para la ciudadanía y actores interesados: https://saludata.saludcapital.gov.co/

6.5. Acciones concretas en el marco de la Cultura Ciudadana:

La Cultura Ciudadana entendida como "el conjunto de creencias, hábitos y comportamientos que permiten la convivencia en la ciudad y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos", es un enfoque de política pública, establecido en el PDD, que le apuesta a la transformación social a partir del ejercicio de la auto y mutua regulación en los espacios en los que se ejerce la ciudadanía.

Resalta cuatro aspectos fundamentales, el primero es la construcción individual y colectiva de la armonía entre las tres regulaciones: legal, moral y cultural para lograr la convivencia. El segundo es que la educación y la cultura tienen un papel fundamental tanto para explicar la realidad que vivimos como para transformarla.

Tercero, la capacidad que tienen los ciudadanos de cooperar para la consecución de bienes colectivos y, por último, el rol pedagógico por parte del gobierno impulsando la participación social y decisoria para el cambio en pro del bienestar social, con base en la gobernanza colaborativa enfocada en la corresponsabilidad de todos para la construcción de ciudades inclusivas, resilientes y sostenibles.

La cultura ciudadana ha sido fundamental en la transformación y adaptación de comportamientos relacionados las medidas y protocolos establecidos para manejo del COVID-19, que parten del autocuidado y cuidado mutuo como mecanismos para mitigar la propagación del virus. Esto ha sido posible por la dinámica de comunicación generada entre la Alcaldía Mayor y los ciudadanos, con tres elementos fundamentales, información directa, escucha activa y aprendizaje. Información www.culturarecreacionydeporte.gov.co

6.6. Sistema de Votación Electrónica Ciudadana, "VOTEC"

Es la plataforma donde los ciudadanos pueden participar de manera virtual, en procesos electorales en instancias locales, como candidatos o votantes. En la página www.participacionbogota.gov.co, las personas encuentran información sobre las elecciones que se adelantan y allí pueden acceder a inscribirse y participar.

VOTEC genera una mayor efectividad en los comicios, considerando que no existe la posibilidad que se presente un voto nulo. Las personas registradas pueden verificar su inscripción, encontrar el número de personas habilitadas a votar por localidad, lista de aspirantes. Una vez adelantado el proceso de votación, se puede descargar la respectiva acta de escrutinio.

El sistema también genera estadísticas por localidades, potencial electoral, porcentaje de participación, número de votantes y votos en blanco.

El manejo de datos se da en el marco de la Política de Protección Ley 1581 de 2012, y cada proceso contiene la normativa electoral según el Decreto Ley 2241 de 1986.

6.7. La Estrategia Territorial Integral Social "ETIS":

Esta iniciativa de gestión territorial de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), www.integracionsocial.gov.co, aborda comunidades, territorios y hogares, a través de la tropa social, un equipo que identifica las necesidades de las poblaciones y gestiona respuestas de acuerdo con la oferta de servicios públicos y privados disponibles.

La ETIS reconoce los actores que convergen en los territorios, los espacios de participación formales y no formales, gestiona espacios de participación mixta, y realiza procesos de validación e información con la comunidad como aspectos relevantes de gestión pública orientada al fortalecimiento de procesos territoriales y participación incidente.

La territorialización social de la ETIS puede llegar a escalas próximas como barrios o micro territorios sociales (412 en la ciudad) por las condiciones que los vinculan o la problematización desarrollada, y las oportunidades que se derivan de la misma comunidad, de los sectores o de las políticas públicas, así mismo permite atribuir un sentido de gobernanza democrática en la perspectiva de avanzar en los procesos de descentralización en las localidades de la ciudad.

ESTRATEGIA TERRITORIAL INTEGRACIÓN SOCIAL- TROPA SOCIAL

A partir del mes de septiembre del año 2020, la 'tropa social', un equipo multidisciplinario conformado 1560 profesionales de la Secretaría de Integración Social, Secretaría de Salud y alcaldías locales, se desplazó a los barrios priorizados a partir de índice de pobreza multidimensional (DANE CNPV, 2018), e identificaron mediante ejercicios de caracterización y cartografía social a la población en situación de discapacidad, jóvenes en riesgo social, madres cabeza de familia, adultos mayores y familias con bajos niveles nutricionales.

Cada vez que un hogar es visitado, se realiza una caracterización para identificar alertas de emergencia social como:

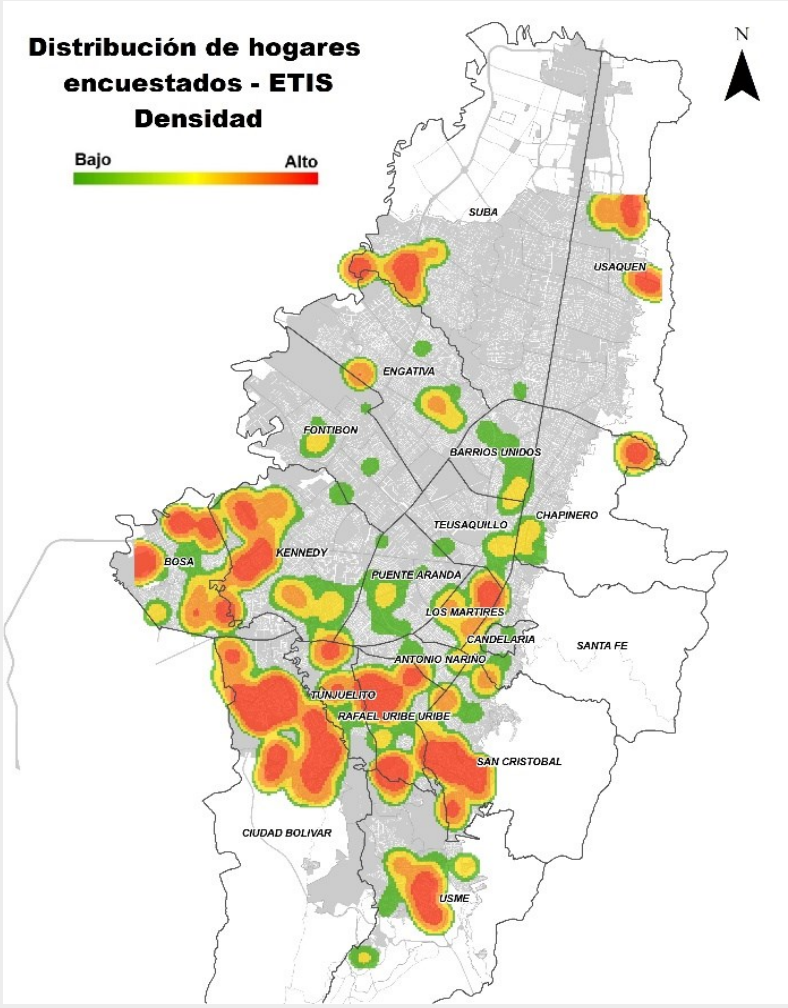
- Riesgo de violencia intrafamiliar.
- Riesgo nutricional en niños o madres gestantes.
- Niñez desescolarizada.
- Familias con jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINI).
- Desempleo.
- Condiciones de salud que no estén en tratamiento.
- Tenencia de vivienda en riesgo.
- Personas mayores de 60 años sin redes familiares de apoyo y sin ingresos.
- Familias con personas en ejercicio de actividades sexuales pagadas.
- Mujeres cabeza de hogar que realizan labores de cuidado sin ingresos.

Tras la caracterización, la Tropa vincula a los hogares encuestados a los servicios sociales del Distrito con el fin de dar una atención inmediata por parte de las entidades del distrito a las alertas generadas, en materia alimentaria, salud, oportunidades de empleo o educación, prevención de las violencias domésticas y el cuidado del entorno y el ambiente.

La tropa ofrece servicios de Salud, vinculación a programas de atención a primera infancia, población con discapacidad y adulto mayor. También activación de estrategia RETO para jóvenes que ni estudian ni trabajan (Ninis) y estrategias de emprendimiento y empleabilidad con priorización de las mujeres.

En el Distrito, las cifras del sector salud le apuntan a que son cerca de 18.000 los niños que estarían en riesgo de desnutrición, por eso la Tropa ETIS recorrerá la ciudad para corroborar estos casos, empezando por la localidad de Bosa, en donde se identificaron más de mil niños reportados con posible riesgo de desnutrición.

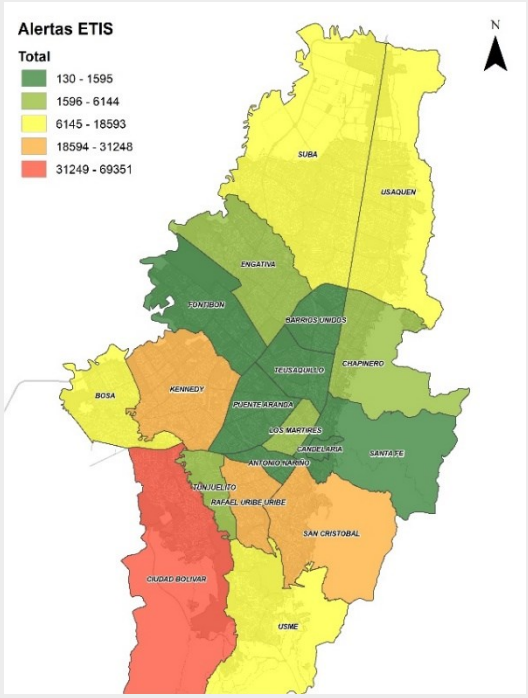
Mapa 1. Distribución de hogares encuestados en las localidades de Bogotá D.C.



Fuente: Base de respuesta Alertas ETIS, Secretaría de Integración Social, septiembre del 2021, elaboración de Subdirección de Información Sectorial, Secretaría Distrital del Hábitat.

De acuerdo con el reporte del mes de septiembre de 2021, la mayor concentración de hogares visitados y encuestados se ubica en la localidad de Ciudad Bolívar con el 13,3%, del total de hogares, de igual manera dicha localidad concentra el mayor número de alertas generadas con el 18,93%. Respecto a las alertas generadas por sector, la mayor proporción se estableció para el sector de Integración Social (23,5%), que atiende temáticas específicas como la "Reducción de comidas al último día del mes" y "Menores de 5 años desescolarizados", entre otras, que impactan desfavorablemente la situación social de los ciudadanos.

Mapa 2. Alertas generadas por localidad



Fuente: Base de respuesta Alertas ETIS, Secretaría de Integración Social, septiembre del 2021, elaboración de Subdirección de Información Sectorial, Secretaría Distrital del Hábitat

6.8. El sistema abierto de información jurídica "LEGALBOG"

El sistema integrado de información jurídica, https://legalbog.secretariajuridica.gov.co/, es un espacio tecnológico que tiene por fin mejorar la gobernanza normativa en Bogotá, en él se encuentra una compilación de normas, doctrina, jurisprudencia.

Ofrece además a la ciudadanía la oportunidad de realizar comentarios y observaciones a los proyectos de actos administrativos de contenido regulatorio y permite también, consultar, descargar y compartir a través de redes sociales, el contenido de todos los proyectos de actos administrativos.

6.9. El Laboratorio de innovación de participación Pública y Social "PARTICILAB":

El Laboratorio de Innovación de Participación Pública y Social del IDPAC, www.participacionbogota.gov.co/, impulsa la conexión entre la innovación, participación, acción colectiva y la ciudadanía.

Por medio de diferentes proyectos ParticiLab propone una metodología que permite a la ciudadanía tener diferentes espacios para promover soluciones a problemas de la ciudad por medio de la participación incidente, inteligencia colectiva y una perspectiva colaborativa.

Entre las iniciativas propuestas están: Pactatorio a través del cual se visibilizarán experiencias de reconciliación ciudadana en las localidades de Bogotá; Papers que recogen la construcción abierta, incidente, e incluyente de la participación y experiencias de los ciudadanos entorno a la innovación; Minipublic espacio de encuentro para el diálogo y la deliberación sobre temas relevantes para la ciudad; oportunidad de formación a través del Diplomado de Innovación en Participación; Caja de Herramientas instrumento lúdico para acercar a los niños y jóvenes, a temas como la participación, innovación, valores democráticos, y empoderamiento ciudadano. Y LabLocal que utiliza la metodología de los laboratorios de innovación

ciudadana en Iberoamérica y que busca que los ciudadanos ayuden a encontrar respuestas a los retos locales de ciudad.

Desde los laboratorios de innovación social se busca identificar proyectos que fomenten la recuperación del tejido social local de la ciudad, especialmente con la movilidad, reforestación y seguridad ciudadana.

6.10. Plan De Ordenamiento Territorial "POT"

El POT "El Renacer de Bogotá 2022 – 2035", principal instrumento de planeación y que se encuentra en proceso de construcción, es la hoja de ruta de la ciudad que incorpora la visión de la agendas globales y de la NUA de crear ciudades y comunidades sostenibles, especialmente en este momento de la pandemia por COVID-19 donde se han hecho más visibles las desigualdades y se hace necesario impulsar estrategias que incorporen entornos seguros, inclusivos, resilientes, y que promuevan de reconstrucción del tejido social y la recuperación económica.

La propuesta de la Administración Distrital es transformar a Bogotá, en una "ciudad de 30 minutos" con un nuevo esquema de proximidad en servicios para sus habitantes, se enfoca en el cambio climático y en la gestión del riesgo, y articula además a la capital con la región más cercana.

El POT involucra en todas las etapas de su construcción a la ciudadanía, reconociendo la diversidad de actores (personas del común, sociales, comunitarios, públicos y privados, formadores de opinión), en una metodología de participación que adelanta la Secretaria de Planeación Distrital (SDP) en donde se asume "la acción colectiva como un modelo de incidencia, es decir, la determinación para transformar realidades comunes que van adquiriendo una estructura propia. Se trata de un proceso que conlleva a una serie de elementos relacionados con unos intereses, una

organización, la movilización y un contexto general para contribuir o alcanzar un lugar determinado en un sistema sociopolítico y económico".22

En procura de la participación de los ciudadanos y sus organizaciones en todo el ciclo de construcción y revisión del POT, se han habilitado diferentes espacios, entre ellos, los escenarios distritales virtuales, sesiones con el Concejo de Bogotá, reuniones con academia, gremios y otros grupos de interés, jornadas con niñas, niños y adolescentes, mesas de trabajo con grupos focales por localidad y/o territorio, al igual que aquellas convocadas por la ciudadanía. Como resultado de este proceso hasta el momento se han recibido más de 16 mil aportes durante las fases de diagnóstico y formulación del POT, esta última en desarrollo.

La estrategia de participación se ha llevado a cabo mediante un esquema de gobernanza para la coordinación interna e interinstitucional, que también ha convocado a entidades de control como la Veeduría Distrital, la Personería de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, la Procuraduría General de República y Alcaldías Locales.

Por otro lado, considerando la situación que se vive a nivel sanitario, para la SDP analizar los efectos del COVID-19 desde el enfoque territorial, plantea dos aspectos, el primero el territorio como una construcción social, y el segundo, entender las particularidades que trajo la pandemia a nivel local, distrital, regional, entre ellas, por ejemplo, las medidas del distanciamiento social, lo cual plantea la formulación de instrumentos de ordenamiento territorial acordes a la Nueva Realidad.

El POT plantea retos tanto a nivel coyuntural como estructural, el interés de la Alcaldía Mayor es seguir escuchando a todos los actores y sectores para recoger más insumos que permitan ir consolidando un POT acorde a las necesidades y expectativas de la gente de la ciudad que desean.

[22] **Secretaría de Planeación Distrital.** Subsecretaría de Planeación de la Inversión. Comunicación del 29/04/2021 dirigida a Enrique Borda Villegas. Asunto: Solicitud de entrevista para Estudio Monográfico de Bogotá. Radicado No. 1-2021-29279.

Entre los aspectos más relevantes incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, está la recuperación y generación de nuevos empleos en Bogotá, por eso se crea un tipo suelo con grandes servicios metropolitanos, que tiene por fin brindar espacios para actividades económicas que puedan desarrollarse y crecer. Delimita las zonas deficitarias de la ciudad a nivel de empleo, soporte urbano, espacio público, equipamientos públicos y de servicios a la ciudadanía, y propone unos instrumentos para generar lo que hace falta y que la ciudadanía requiere.

Inclusión socioeconómica de todas las comunidades, después del aumento de la pobreza, crea incentivos para alentar la ubicación de actividades económicas en las zonas periféricas de la ciudad, con el fin de desconcentrar las actividades productivas ubicadas en ciertas zonas de la ciudad.

Plantea un espacio público con un concepción más verde y ambiental, protege la estructura ecológica principal de la ciudad, traduce a norma urbana los compromisos con el Plan de Acción Climática, e integra a la ciudad con la región en una visión de desarrollo sostenible.

Son 4 estructuras que componen el POT: la Ecológica Principal garante de los equilibrios ecosistémicos para un modelo de ocupación en clave de sostenibilidad ambiental regional; la estructura de Patrimonios, integradora del territorio y testimonio de la memoria y valores presentes; la estructura Funcional y del Cuidado que garantiza la equidad y el equilibrio territorial y que además incluye por primera vez en la planeación de una ciudad la perspectiva de género en todas sus dimensiones. Por último, la estructura Socioeconómica y Cultural, que busca consolidar un modelo de ocupación del territorio en clave de competitividad y desarrollo humano, cultural y empresarial. La información del POT y canales de participación pueden ser consultados en www.sdp.gov.co

Capítulo VII. Algunas propuestas y recomendaciones de política asociadas con la gobernanza de las emergencias.

7.1. Propuestas globales sobre ciudades y pandemias (ONU Hábitat)

El reciente informe de ciudades y pandemias titulado "Hacia un futuro más justo, verde y equitativo"23, proporciona importantes claves de futuro y resiliencia para Bogotá D.C., resultando relevante su coincidencia en la propuesta de nuevo Contrato Social pactado entre gobierno, ciudadanía, sociedad civil y sector privado, que contiene el Plan de Desarrollo Distrital, que es la hoja de ruta de la Alcaldía Mayor para cumplir el Programa de Gobierno de la alcaldesa Claudia López.

Las experiencias que se documentan en el estudio mencionado - relativas a la gobernanza - se refieren a políticas y acciones dirigidas a la construcción de relaciones con la ciudadanía basadas en la confianza y concretadas en el llamado Contrato Social, especialmente aquellas que hacen relación con la resiliencia colectiva luego del COVID-19 y la lección fundamental del logro progresivo de condiciones de igualdad y no discriminación.

Menciona el documento citado que la restauración del tejido social implica la formulación de políticas públicas pertinentes, pero más a fondo requiere de un nuevo Contrato Social, por cuanto es necesario sembrar el sentido de la responsabilidad compartida y de la acción colectiva en todos los actores a nivel nacional y local, públicos y de la sociedad civil, concitando la conciencia ciudadana y la potencia como miembros de un solo ecosistema interconectado y frágil. (ONU Hábitat)

Para los elementos de recuperación y cooperación se deben implementar acciones de gestión de crisis calificándolas a largo plazo lo cual sucede en el caso de Bogotá con las formulaciones del PDD, especialmente en lo relativo a: inclusión social y sostenibilidad, desigualdad, migración y la erosión de derechos. Como se indica en otro aparte de este documento, resulta relevante el diálogo social, pues la

[23] (UN Hábitat, 2021)

emergencia retó muy de frente las prácticas de gobernanza de la ciudad. Es claro que las novedades y grandes dificultades que la pandemia impuso en el ejercicio de la gerencia pública, para la nación y para las entidades territoriales, hizo que en muchos casos se publicaran mensajes errados, confusos, distorsionadores, lo cual incidió negativamente en la formulación y ejecución de estrategias unificadas, lo cual impone la construcción de protocolos permanentes ante las crisis.

Para Colombia y en específico para el Distrito Capital, es claro que se imponen arreglos institucionales de estructura, funcionales y de coordinación en muchos ámbitos de la administración pública, pero en especial en los sistemas de gobernanza, con participación incidente y negociación permanente. En este aspecto los documentos de ONU Hábitat son reveladores y en resumen plantean:

• Desafíos a nivel de sostenibilidad que pueden ser enfrentados si se cuenta con un esquema adecuado de gobernanza y con un modelo de desarrollo sostenible que permita afrontar situaciones futuras.

• Hacer de la gobernanza metropolitana un componente clave de la nueva gobernanza urbana: los gobiernos nacionales deben permitir una gobernanza metropolitana que responda a las realidades de las geografías económicas y sociales, no solo a los límites jurisdiccionales.

• Las ciudades pueden convertir la crisis de COVID-19 en una oportunidad para "reconstruir mejor": la actual pandemia ha puesto de relieve los problemas y las desigualdades existentes en la forma en que se planifican y gestionan las ciudades.

• Las verdaderas ciudades inteligentes están orientadas a las personas. Los ciudadanos son el mayor recurso de una ciudad, ya que brindan nuevas ideas para la innovación, actúan como ojos u oídos de la ciudad, ayudan a monitorear las condiciones sobre el terreno e involucran a la ciudad de manera más activa en el establecimiento de prioridades. Las iniciativas basadas en la tecnología de las ciudades inteligentes deben estar centradas en las personas y estar impulsadas por las personas.

• El gobierno local debe desarrollar su capacidad para administrar, implementar y regular de manera efectiva el uso de la tecnología: las ciudades deben ser proactivas en la tecnología que adquieren para uso público.

• A medida que los poderes se concentran y se inyectan grandes cantidades de dinero en la economía para paliar la crisis, los riesgos de la corrupción han aumentado. Por lo tanto, es más importante que las medidas anticorrupción sean simplificadas en todos los procesos relacionados con la pandemia. Transparencia, supervisión y rendición de cuentas son esenciales.

• Garantizar la proporcionalidad y la protección de los derechos humanos durante una pandemia. A pesar de los desafíos sin precedentes que plantea la pandemia, es fundamental que las respuestas gubernamentales sigan siendo proporcionadas y acorde con los estándares de derechos humanos establecidos.

• Las restricciones, leyes y ordenanzas de emergencia deben ser claramente definidas por la ley, sin lugar a ambigüedad o mala interpretación por parte de los funcionarios para evitar el uso arbitrario o excesivo de poder. Esto es especialmente crítico en un momento de crisis, cuando los gobiernos tienen más autoridad para permitir más flexibilidad para apoyar sus esfuerzos en la restauración del orden.24

7.2. Propuestas concretas y recomendaciones de política

En el presente aparte monográfico presentamos algunas recomendaciones, varias de ellas ya puestas en marcha por el gobierno de la ciudad, las cuales requieren un desarrollo a nivel de estrategia - que por las afugias de la emergencia no ha sido posible acometer - las cuales se formulan teniendo en cuenta, de una parte, las evidencias encontradas en gobernanza y normatividad específicamente en el marco de la política de Gobierno Abierto, y de otra, los lineamientos globales ya mencionados.

[24] Se resumen los principales aspectos encontrados en el documento antes citado.

Las sugerencias que se presentan están basadas en la previa determinación - por medio de entrevistas a gerentes públicos, regulación y documentos de política - de las respuestas que han sido más adecuadas, quién las ha tomado, bajo qué mecanismos y qué buenas prácticas se pueden tomar, como elementos que proporcionen a la institucionalidad y a la sociedad un valor agregado, así como su posible réplica o fortalecimiento.

Adicionalmente reportamos que las recomendaciones están alineadas con la lógica de los aspectos fundamentales tomados en cuenta en la investigación, a saber: Gobernanza y coordinación multinivel, comunicación y participación, información y transparencia, marco normativo para la emergencia, y desafíos de la emergencia al sistema de gobernanza. Veamos:

7.2.1. Recomendaciones para concretar y formalizar la institucionalidad para la gobernanza multinivel en la emergencia

Las diferentes Secretarías consultadas reportan la habilitación durante la emergencia de espacios e instrumentos de gobernanza – unos novedosos y otros preexistentes - que es necesario incorporar a nivel de funciones básicas de las entidades, procesos y procedimientos de las dependencias, y modelos de gestión específicos debidamente estandarizados, especialmente aquellos logrados en los niveles: Nacional (descentralización y subsidiaridad); Distrital (descentralización funcional, desconcentración y delegación); De las localidades (descentralización territorial, desconcentración y delegación) y; Regional (coordinación y asociación).

- Con la Nación se debe asegurar la permanente coordinación y un protocolo establecido para las emergencias, en el Comité Epidemiológico Nacional, compareciendo a ese espacio con alternativas de solución frente a las alertas, según las estadísticas de la ciudad. Resulta evidente que el diálogo permanente con el Gobierno Nacional - a pesar de los diferentes enfoques existentes - ha demostrado mejoras en la coordinación vertical durante la emergencia, con el uso de mecanismos formales y estandarizados de toma de decisiones conjuntas.

- Con las Localidades, tal como lo reporta la SDG, la SDIS y el IDPAC, la clave está en profundizar el trabajo en territorio para atender y prevenir efectos letales de la emergencia. Resulta razonable pensar en protocolos unificados de todas las entidades concernidas para evitar "pisarse las mangueras".25 Adicionalmente encontramos necesario26 proveer a las localidades de instrumentos inclusivos en las decisiones para la mitigación de los efectos de la emergencia con instrumentos como: a) Decisiones inmediatas dentro de la estrategia de reactivación económica con aplicación en la ruralidad, tal como lo reportó la SDG. b) Acudir en forma inmediata, ágil y efectiva a los espacios creados con los llamados "constructores locales" para coordinar en tiempo real la participación en los operativos de emergencia. c) Un protocolo que permita la participación rápida y eficaz de grupos poblacionales afectados, en la construcción de las medidas de emergencia para protección y respeto del espacio público.

- Con la Región: Aunque la verdadera institucionalidad en la Región se logrará cuando se hagan realidad la Región Metropolitana y la Región Central, se verificó que durante la pandemia han existido planes de acción concertados y eficaces que exigen de formalización y protocolo propio, para lo cual se propone crear la figura de "Hechos Regionales de Emergencia" a nivel de Acuerdo Regional, como expresión de voluntad política de los mandatarios de las entidades territoriales sobre asuntos propios de la situación, según las necesidades del episodio especial, con las respectivas decisiones de inversión que contribuyan a la superación de la

[25] Ver documento anexo, de respuesta a nuestras preguntas, respondido por la SDG. "...se han programado de manera articulada los cierres -ya sea en localidades completas o en Zonas de Cuidado Especial- estas intervenciones han sido coordinadas en Puntos de Mando Unificados Distritales y Locales, garantizando la colaboración interinstitucional y eficacia de los recursos distritales para la atención de la situación de emergencia. También, se establecieron los Sistemas Bogotá Solidaría en Casa y Sistema Distrital para la Mitigación y Reactivación Económica (incluida la Estrategia de Mitigación y Reactivación Económica Local EMRE Local) para atender de manera coordinada los efectos sociales y económicos generados por la pandemia".

[26] De esta forma lo reportaron las diferentes entidades a cuyos gerentes públicos entrevistamos y nos reportaron logros y retos.

emergencia y recuperación respectiva, siempre teniendo en cuenta los asuntos que las entidades territoriales no puedan hacer solas, el mayor impacto por la asociación, la convergencia de intereses, fuentes de recursos y complementariedad de los Proyectos. Igualmente, se recomienda institucionalizar definitivamente protocolos de activación automática e inmediata, para lograr la coordinación horizontal a nivel regional en este tipo de emergencias.

7.2.2. Recomendaciones en desarrollo de la estrategia de Gobierno Abierto para la gobernanza de las emergencias.

Gobierno Abierto de Bogotá es una forma de gobernar que busca fundamentalmente acercar la administración al ciudadano, con cuatro dimensiones consistentes en promover la transparencia, atender la participación de las comunidades en las decisiones de ciudad, hacer eficientes los servicios y buscar la corresponsabilidad para el progreso.

- Fortalecimiento del espacio "Yo Participo"

Para el logro de estos cometidos resulta relevante fortalecer el espacio denominado "Yo Participo", que busca que la gente se exprese, cree espacios propios, en foros, sondeos, puesta en escena de imágenes, voluntariados y campañas. Espacios que pueden permitir una apropiación del gobierno abierto, alcanzar las metas del PDD, cumplir los compromisos de "Open Goverment Partnership", asegurar los compromisos de las diferentes entidades mediante el control social y fortalecer las orientaciones relativas a los pilares (Transparencia, Participación y Colaboración).

En la consulta realizada a la SGD27, se reportaron ocho instrumentos para lograr dicho fortalecimiento, los cuales resultan funcionales a la estrategia de Gobierno

[27] Ver entrevista con el Secretario de Gobierno Luis Ernesto Gómez y documento de respuesta a las preguntas formuladas. que se anexan.

Abierto para la gobernanza en medio de la pandemia y nos llevan a considerar necesario:

- Poner en el centro de la gestión pública a la ciudadanía.
- Vincular a las comunidades en acciones de difusión, socialización y generación de capacidades concretas del gobierno abierto.
- Activar agendas claras y directas de inclusión en procesos de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración.
- Poner en funcionamiento en forma eficaz la estrategia diferencial para población con discapacidad, dentro de las estrategias de Gobierno Abierto.
- Activar espacios especiales y eficaces de participación de los jóvenes mayores de 14 años.
- Desarrollar mecanismos de inclusión de comunidad migrante.
- Poner en funcionamiento mecanismos para la apropiación digital con espacios de participativos y acceso a buen internet, que permita el uso de herramientas de democracia digital ofrecidas por el gobierno Distrital.
- Generar procesos propios por localidades para consolidar la cultura de la participación.

- **Mejoramiento y aprehensión por la ciudadanía de los presupuestos participativos**

Diferentes entidades reportaron acciones propias y coordinadas para la puesta en marcha de la herramienta de los "Presupuestos Participativos" durante 2020,28 que combinaron medios virtuales29 y presenciales30 los cuales sería recomendable profundizar y perfeccionar, ya que proporcionan espacios de coordinación interinstitucional y adecúan a la realidad de la emergencia los escenarios

[28] Ver entrevistas con el Secretario de Gobierno Luis Ernesto Gómez, la Secretaria General Margarita Barraquer y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal -IDPAC- le da la bienvenida a Alexander Reina. Sendos documentos de respuesta a las preguntas formuladas, que se anexan.
[29] Plataforma de Gobierno Abierto Bogotá (GAB) en su módulo de participación
[30] Espacios físicos en Alcaldías Locales y sedes de diferentes entidades distritales para llevar a cabo eventos, mesas de trabajo y jornadas de votación

tradicionales de encuentros presenciales, avance que sería deseable mejorar en el ejercicio de los presupuestos en 2021, especialmente en lo atinente a los recursos de los Fondos de Desarrollo Local.31

Igualmente debe articularse el trabajo del IDPAC en los procesos de planeación del desarrollo local y mejorar la metodología de los Encuentros Ciudadanos para adelantar los presupuestos participativos.32

Durante nuestra averiguación para la monografía se reportaron varias acciones que resultan igualmente funcionales a la estrategia de Gobierno Abierto para la gobernanza en medio de la pandemia y se hace necesario fortalecerlas y articularlas para fortalecer los presupuestos participativos, lo cual nos lleva a considerar las siguientes recomendaciones:

- Robustecer con ajustes técnicos y mejoras, la Plataforma GAB - Bogotá Participa para su funcionamiento en el ejercicio de Presupuestos Participativos, con el fin de ajustes técnicos y mejoras lograr mejorar la experiencia, acceso más amigable, agilidad en la inscripción, postulación y votación de propuestas.
- Posicionar y lograr que los ciudadanos se apropien del instrumento virtual.
- Lograr legitimar el sistema. Que los ciudadanos crean en los nuevos canales, mediante divulgación efectiva, con las limitaciones de la emergencia.

---

[31] La SDG reporta que en 2020 logró que "…más de 120 mil ciudadanos participaran en el proceso desde sus alcaldías locales, presentaran sus proyectos y escogieran más de 1.320 propuestas que se ejecutarán este año, haciendo uso de un recurso total de 263 mil millones de pesos en 2021".

[32] "En materia de asesoría a los CPL y a las Alcaldías Locales, se desarrollaron 175 asesorías y acciones de acompañamiento para la construcción y socialización de la metodología de los Encuentros Ciudadanos en los CPL de las 20 localidades del Distrito. El IDPAC generó 51 mesas de trabajo interinstitucional para la socialización de las metodologías de Encuentros Ciudadanos y armonización de presupuestos locales con los presupuestos participativos fase I, dirigido a Alcaldes Locales y sus equipos de trabajo; y se realizaron 237 acciones de divulgación y socialización para la inscripción a los Encuentros Ciudadanos. Todo ello permitió que se realizaran 380 Encuentros Ciudadanos en toda la ciudad y se logrará la inscripción de 128.538 personas, un 98% más que el periodo anterior. Así mismo, participaron 40,335 personas de los Encuentros Ciudadanos y 51.979 de los presupuestos participativos en la fase I. Desde la Escuela de la Participación se alcanzó la cifra de 3.592 inscritas y formadas en el curso de presupuestos participativos "Somos parte de la Planeación", en tanto, se realizaron 51 acciones de promoción ciudadana de la segunda fase de presupuestos participativos; a partir de estas acciones se registraron 61.953 usuarios en la plataforma Bogotá Abierta y la inscripción de 128.538 ciudadanos en la primera fase de presupuestos participativos y 110.109 ciudadanos en la segunda fase de presupuestos participativos en la plataforma (ver reporte IDPAC)"

- Innovar en el lenguaje y las formas de acercarnos y comunicarnos con la ciudadanía, en un momento donde es indispensable conocer y comprender las nuevas urgencias y realidades de los ciudadanos en el marco de la pandemia.
- Mejorar los mecanismos de inscripción de propuestas ciudadanas en las localidades para los presupuestos participativos, con acompañamiento y socialización.
- Profundizar la coordinación interinstitucional en la Comisión Intersectorial de Participación y en las Comisiones Locales Intersectoriales de Planeación.
- Evidenciar y mejorar el sistema por el cual se viabilizan las propuestas ciudadanas para evitar que sus proponentes vean frustrado su proceso participativo.
- Ampliar y hacer eficiente la cobertura en comunicación, virtual o presencial, de las entidades con el fin de orientar y construir las propuestas ciudadanas
- Trazar en cada proyecto una ruta clara de ejecución conjunta con la ciudadanía.

7.2.3. Recomendaciones para la gobernanza en lo atinente a la contención, mitigación y superación de la pandemia de COVID-19

La gestión consultada de las medidas de contención, mitigación y superación de la emergencia sanitaria se convierten en elemento sustancial de la gobernanza en la pandemia, en la medida que impactan directamente a toda la población cuando son generales (o parte de ella cuando su ámbito de aplicación es territorial o personal)

- Gobernanza sanitaria a todos los niveles.

Es fundamental que la institucionalidad distrital utilice el aprendizaje de esta pandemia para garantizar la preparación para la actual y para futuras emergencias. En materia de actividades concretas para la gobernanza de la pandemia encontramos en los documentos técnicos de la SDS actividades concretas que se vienen desarrollándose y han demostrado eficacia, por tanto, resulta razonable recomendar el avanzar por ese camino.

En concreto, el documento operativo de acción integrada en el territorio local como proceso propio para la construcción de una nueva gobernanza, que corresponde a la vigencia marzo 2021 - junio 202133 se encuentran líneas claras en un trabajo en mesas participativas, el cual se resume así:

Se identifica la situación partiendo de la actual emergencia, las investigaciones existentes, los problemas que presenta la comunidad y otros requerimientos identificados por los actores y por otros elementos técnicos. Todo el trabajo es territorializado por UPZ y barrio.

En sala de crisis se presentan los problemas identificados para llegar a la concertación de la situación en la localidad, se mapea la situación por áreas de afectación, se orienta a la realización de análisis explicativos de la situación y de la respuesta social.

Se toman decisiones con base en la concertación de la estrategia de intervención, con la participación de todos los actores convocados y se elabora un plan de acción que se actualiza en cada sala, con acciones, responsables y programación y se valida con los actores.

Análisis de la respuesta para la generación del conocimiento en los equipos implementan la metodología definida según territorios y temáticas priorizadas. Se documenta el proceso en herramientas ya definidas.

Como se puede ver, existe un protocolo de gobernanza bastante detallado que, de cumplirse, aporta en el logro de un proceso exitoso de gobernanza sanitaria a todos los niveles.

[33] Ver "Documento Técnico, Subsecretaría de Salud Pública - Sistema Integrado de Gestión Control Documental, Documento Operativo de la acción integrada o Componente Políticas Para la Salud y la Vida en el Territorio Local, Proceso transversal Gestión de las Políticas para la Salud y la Vida en la Construcción de una nueva Gobernanza. (vigencia: marzo - junio 2021) - Bogotá D.C".

7.2.4. Recomendaciones para la aplicación de mecanismos efectivos de diálogo social y atención al ejercicio de la protesta ciudadana durante la pandemia.

Durante toda la pandemia - pero en especial en los meses de abril y mayo de 2021 - en Colombia y en especial en la ciudad de Bogotá se ha vivido una especial situación de exacerbación de la protesta social, con grandes movilizaciones ciudadanas, esto a pesar de las necesarias restricciones, en algunas de las cuales se suscitan enfrentamientos con la policía en las calles, bloqueos de vías y suspensión en los servicios de transporte público, situación que impone la necesidad de habilitar espacios para articular actores, reconocer su diversidad y encausar acuerdos en el escenario mismo de la protesta.

En desarrollo de la presente investigación, la SGD informó de diversos mecanismos utilizados para moderar actitudes desproporcionadas por parte de la policía y de manifestantes, que permitan un ejercicio del derecho ciudadano a la protesta sin daño a derechos y bienes privados y públicos.

- Fortalecer el equipo de diálogo social

En el desarrollo de la investigación encontramos que el Programa de Diálogo Social en el Distrito busca acompañar las manifestaciones públicas, con un enfoque en los principios del diálogo, la concertación y la convivencia, usando mecanismos de interlocución y mediación, en el entendido democrático de la protesta como dinamizador de cambio y la participación ciudadana como derecho fundamental, a través de garantías reales de participación ciudadana.

Se busca identificar las conflictividades, para así, poder acompañar la protesta social, mediante enlaces interinstitucionales pertinentes para la concertación y la elaboración de pactos. Además, brindar elementos que permitan construir interlocución, corresponsabilidad y coordinación entre autoridades distritales, Policía Nacional y la sociedad civil.

En esta vía se recomienda:

- Fortalecer de inmediato cuantitativa y cualitativamente el equipo actual.
- Desarrollar un proyecto específico de formación interna permanente que mejore las capacidades de mediación e interlocución.
- Mejorar los mecanismos de información en tiempo real para atención de las protestas espontaneas o por coyunturas específicas.
- Estudiar e implementar mecanismos de interacción para minimizar los efectos negativos y lograr acuerdos, con seguimiento del cumplimiento de lo acordado.
- Efectuar monitoreo preventivo de respuesta inmediata, el cual debe efectuarse de manera permanente y sin solución de continuidad (24/7)
- Mantener permanente interlocución con los PMU para determinar la presencia del equipo.
- Articular plenamente con los Gestores de Convivencia de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y los equipos del Ministerio Público (PGN/PD/Defensoría).

7.2.5. Recomendaciones para la aplicación de mecanismos transparencia y participación

Las recomendaciones en este aspecto y se desarrollan en otros apartes, razón por la cual las siguientes son generales y corresponde a:

Mejorar la participación pública fortaleciendo estructuras democráticas de toma de decisiones: los gobiernos nacionales y subnacionales deben comprometerse a canalizar los recursos donde son más necesarios, tomando medidas para establecer la inclusión de mecanismos activos y accesibles como presupuestos participativos.

Promover la transparencia y el fomento de la confianza en maximizar el apoyo público y el cumplimiento: basado en evidencias, proporcionado e inclusivo. Las medidas son el enfoque más eficaz para gestión de restricciones, acompañadas de

una orientación accesible. Participación comunitaria en este el proceso es clave y debe adaptarse para tomar en cuenta el género, la etnia, la clase y otros factores.

Aprovechar las oportunidades que ofrece la tecnología digital para una mejor gobernanza, pero junto con un claro compromiso con la equidad acceso y derechos humanos: la pandemia destacó el valor de las plataformas en línea y solicitudes de información y prestación de servicios. Sin embargo, es fundamental que se amplíe el acceso para todos y protecciones apropiadas sobre la privacidad y la libertad del manejo de la información.

7.2.6. Creación y puesta en marcha de un Laboratorio Distrital de Resiliencia

Para la formulación de esta recomendación tomamos como modelo la experiencia de Montevideo (septiembre de 2018) que plantea cuatro pilares:

- La ciudad conectada y dinámica
- La ciudad inclusiva y solidaria
- La ciudad innovadora y cocreativa.
- La Ciudad comprometida y preparada

Para fijar la estrategia se presentaron procesos concretos de construcción de resiliencia, que se denominaron Laboratorios:

- Gestión del riesgo de desastres como principal desafío de resiliencia. En lo cual Bogotá tiene importantes avances.
- Expansión del área urbana y modelo de desarrollo territorial, inequidad social, económica y territorial; movilidad y transporte, sostenibilidad ambiental y la gestión de residuos, cambio climático. Planteado hoy en el actual proyecto del POT de Bogotá D.C.
- Gestión integral del riesgo para diseño e implementar medidas planificadas con anticipación, de prevención, reducción y compensación de riesgos. Hoy

Bogotá cuenta con un programa completo que puede llevarse a los laboratorios de resiliencia

- Construcción participativa de los laboratorios con capacitación para lograr participación informada.

En materia de gobernanza la propuesta busca a través de planes integrales, lograr acciones donde participen, además de las instancias distritales:

- Las entidades territoriales de la Región.
- Todas las entidades públicas incumbentes
- Las organizaciones de la sociedad civil.
- La Universidades y academia en general.

Para finalizar, cabe mencionar que la reactivación económica ha sido una presión constante por la crisis económica y social que ha ocasionado la pandemia, en diferentes países y ciudades, se han conjugado diferentes estrategias e incentivado principalmente los planes de vacunación, sin embargo, pese a ellos, los contagios continúan.

En el caso de Bogotá, el esfuerzo ha sido preservar la salud y la vida, y ahora la estrategia entró en una nueva fase por las peticiones de las movilizaciones sociales y la decisión adoptada por el Gobierno Nacional en la Resolución 777 de 2021 en medio de los reportes más críticos a nivel de contagio y fallecimientos por COVID-19, y por otras enfermedades considerando la capacidad desbordada del sistema de salud y del personal médico.

En medio de esta situación, y dada la complejidad de las dos emergencias que se enfrentan en este momento, seria relevante analizar qué otros esquemas podrían adaptarse en la línea de mitigar y contener el estado actual de la emergencia sanitaria y evitar su incremento. Sin lugar a duda, uno de ellos, seguir insistiendo tanto en el autocuidado, la necesidad de mantener y fortalecer los protocolos de bioseguridad, en especial el uso correcto y adecuado de tapabocas, lavado de manos, reportar

síntomas y casos, hacer seguimiento, pero trabajar también en el fortalecimiento del cuidado colectivo, el preservar no solo la vida propia sino del otro, una conciencia comunitaria y solidaria es relevante hoy en día.

Por otro lado, como lo ha mencionado la OMS y ONU Hábitat34 es necesario dar participación e involucrar al personal de la salud, asociaciones médicas, que fortalezcan la toma de decisiones con evidencias científicas, en un escenario que podría ser estilo la Asamblea de Emergencias que se mencionó en este documento, con participación de otros sectores, para la adopción de políticas y procedimientos que puedan ser integradas en un marco de gobernanza multinivel, con una mayor articulación y estrategias que permitan verificar de manera transparente la eficacia de las medidas adoptadas.

[34] ONU-Habitat - Salud y planificación urbana (onuhabitat.org.mx)

Bibliografía

Acuerdo 761 de 2020. , Alcaldiabogota.gov.co § (2020).

Acuerdo 257 de 2006. , Secretariageneral.gov.co § (2006).

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). Plan Distrital de Desarrollo 2020-2024. In . Retrieved from http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/bases_del_pdd_un_nuevo_contrato_social_2020_2024.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá (Ed.). (n.d.-a). *ESTRUCTURA GENERAL DEL DISTRITO CAPITAL*. Retrieved from https://bogota.gov.co/sites/default/files/inline-files/organigrama-del-distrito-2019.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá. (n.d.-b). Gobierno abierto de Bogotá. Retrieved April 14, 2021, from Alcaldía Mayor De Bogotá website: https://gobiernoabiertobogota.gov.co/#/gab

Bogotá Cómo Vamos. (2020). Retrieved April 14, 2021, from Bogotá Cómo Vamos website: https://bogotacomovamos.org/

CEPAL. (2018, February 5). Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036. Retrieved April 14, 2021, from Cepal.org website: https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina

Congreso de la República. Acto Legislativo 02 de 2020. , Funcionpublica.gov.co § (2020).

Decreto 98 de 2002. , Alcaldiabogota.gov.co § (2002).

Decreto 124 de 2005. , Alcaldiabogota.gov.co § (2005).

Decreto 176 de 1998. , Alcaldiabogota.gov.co § (1998).

Decreto 342 de 2007. , Alcaldiabogota.gov.co § (2007).

Decreto 421 de 2004. , Alcaldiabogota.gov.co § (2021).

Decreto 81 de marzo de 2020. , Teusaquillo.gov.co § (2020).

Decreto 082 de 2021. , (2021).

Decreto 087 de 2020. , (2020).

Decreto 090 de 2020. , (2020).

Decreto 113 de 2020. , (2020).

Decreto 418 de 2020. , (2020).

Decreto 539 de 2006. , Gobiernobogota.gov.co § (2006).

Decreto 1350 de 2005. , Funcionpublica.gov.co § (2005).

Decreto 1421 de 1993. , Secretariasenado.gov.co § (1993).

Decreto 1421 de 1993. , Artículo 95 Suin-juriscol.gov.co § (2019).

Decreto 1421 de1993. , Título V Suin-juriscol.gov.co § (2019).

Deutsche Welle. (2021). “Mucha gente en Colombia ya no tiene nada que perder, aparte de su vida” |. Retrieved May 24, 2021, from DW.COM website: https://www.dw.com/es/mucha-gente-en-colombia-ya-no-tiene-nada-que-perder-aparte-de-su-vida/a-57499982

Encuestas de cultura ciudadana realizadas en Bogotá frente al COVID-19. (2020). Retrieved April 14, 2021, from Bogota.gov.co website: https://bogota.gov.co/monitoreo-al-aislamiento-bogota

Habitat III. (2015). *Temas Habitat III: Gobierno Urbano*. Retrieved from http://oldcedeus.blomster.cl/wp-content/uploads/2017/07/Issue-Paper-6_Urban-Governance-SP.pdf

Harper, S. (2020, May 12). Fortalecimiento de la preparación para COVID-19 en ciudades y entornos urbanos - Red de comunicación COVID-19. Retrieved April 14, 2021, from Red de comunicación COVID-19 website: https://covid19communicationnetwork.org/covid19resource/strengthening-preparedness-for-covid-19-in-cities-and-urban-settings/?lang=es

Innerarity, D. (2019). *Política para perplejos* (Vol. 3, p. 162; Galaxia Gutenberg, Ed.). Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Jolly, J. F., & Dangond, C. (2021, January). A propósito de los 25 años del Estatuto Orgánico de Bogotá (EOB). Tres miradas sobre el modelo de descentralización de Bogotá como un modelo híbrido (Pontificia Universidad Javeriana Departamento de Arquitectura, Ed.). Retrieved April 14, 2021, from orcid.org website: https://orcid.org/0000-0002-0611-

López Hernández, C. (2021). Presentación Plan de Desarrollo 2020-2024. In . Retrieved from https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/05/02173602/CAPITAL-PDD-FINAL-CONCEJO_compressed.pdf

López Hernández, C. N. (2019). Programa de Gobierno Claudia Alcaldesa 2020 - 2023. In *bogota.gov.co*. Retrieved from https://bogota.gov.co/html-blocks/ViewerJS/view.html#/sites/default/files/inline-files/programadegobiernoclaudialopez.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. *Resolución 385 de 2020*. , (2020).

OCDE. (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno. In *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. https://doi.org/10.1787/9789264202351-es

ONU-Habitat. (2016). ONU-Habitat - La Nueva Agenda Urbana en español. Retrieved April 14, 2021, from Onuhabitat.org.mx website: https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol

ONU-Habitat. (2021, March 30). Informe Ciudades y Pandemias: Hacia un futuro más justo, verde y equitativo. Retrieved May 16, 2021, from onuhabitat.org.mx

website: https://onuhabitat.org.mx/index.php/informe-ciudades-y-pandemias-hacia-un-futuro-mas-justo-verde-y-equitativo

Onu-Hábitat. (2003). *La Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana*. Retrieved from website: http://auditoriaalademocracia.org/web/wp-content/uploads/2013/10/031.-ONU-Habitat-2003.-La-campa%C3%B1a-mundial-sobre-gobernanza-urbana.pdf

PNUD. (2020). Más allá de la recuperación: con miras a 2030. Retrieved June 15, 2021, from UNDP website: https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/beyond-recovery--towards-2030.html

Proyecto de Ley No. 251 de 2019 por medio de la cual se modifica el decreto ley 1421 de 1993, referente al estatuto orgánico de Bogotá. , Senado.gov.co § (2019).

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Decreto 090 de 2020. , Desarrolloeconomico.gov.co § (2020).

Sensata Ux Research. (2020a). Encuesta De Percepción Virtual Mi Voz Mi Ciudad. In . Retrieved from https://assets.documentcloud.org/documents/7221063/Bogot%C3%A1-resultados-primera-fase-MiVozMiCiudad.pdf

Sensata Ux Research. (2020b). Encuesta Virtual mi Voz mi Ciudad. In *https://assets.documentcloud.org/documents/20425406/bogota-resultados-2da-fase-mivozmiciudad.pdf*.

Sensata Ux Research. (2021). Encuesta Virtual mi Voz mi Ciudad. In . Retrieved from https://assets.documentcloud.org/documents/20520174/librillo-madre-resultados-ev-fase-iii-22032021.pdf

UCLG, Metropolis, & LSE Cities. (2020a). *Hacia un concepto y marco de gobernanza de emergencias complejas*. Retrieved from website: https://www.uclg.org/sites/default/files/pb02_es_final.pdf

UCLG, Metropolis, & LSE Cities. (2020b). *LA GOBERNANZA DE LAS EMERGENCIAS EN LAS CIUDADES Y LAS REGIONES Iniciativa "La gobernanza de las emergencias."* Retrieved from website: https://www.uclg.org/sites/default/files/informe_de_politicas_01_julio_2020_0.pdf

UN Habitat. (2021). *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*. Retrieved from (UN-Habitat) website: https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/cities_and_pandemics-towards_a_more_just_green_and_healthy_future_un-habitat_2021.pdf

UNDRR. (2020, October 9). "Las malas situaciones solo empeorarán sin una buena gobernanza del riesgo de desastre" dice el Secretario General de ONU,

António Guterres. Retrieved June 15, 2021, from Undrr.org website: https://www.undrr.org/es/news/las-malas-situaciones-solo-empeoraran-sin-una-buena-gobernanza-del-riesgo-de-desastre-dice-el

United Cities and Local Goverments. (2020). *Las consecuencias de la Covid 19 Decálogo para la era posterior a Covid-19*. Retrieved from https://www.uclg.org/sites/default/files/decalogo_covid19.pdf

Veeduría Distrital. (2020). ¿Cómo los ciudadanos ven a Bogotá ante la nueva realidad? In *https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/03/Como-los-ciudadanos-ven-a-Bogota-ante-la-nueva-realidad-19022021-1.pdf*.

. (2020). *AcuerdoNo. 761 DE 2020*. Retrieved from https://bogota.gov.co/sites/default/files/acuerdo-761-de-2020-pdd.pdf