

CIUDADES Y REGIONES

AGENDA DE VALOR PÚBLICO PARA COLOMBIA



Ciudades sostenibles

Alejandro Echeverri R.

Santiago Mejía Dugand

Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam)

Ana Beatriz Acevedo Jaramillo

Escuela de Ingeniería

Gustavo Adolfo García Cruz

Centro de Investigaciones Económicas y Financieras, (Cief)

Juan Carlos Duque Cardona

Escuela de Ciencias-Rise Group

Las ciudades se han vuelto bastiones de la participación y la gobernanza, pero también de la acción climática. Cuando algunos gobiernos nacionales tienen problemas para tomar decisiones e implementar acciones al respecto, gobiernos de muchas ciudades han sido valientes e innovadores y han ejecutado decisiones atrevidas, pero necesarias.

En lo económico, la ciudad debe perseguir modelos que les permitan financiar su transición hacia la sostenibilidad: protección ambiental, transporte público seguro y eficiente, energía limpia y renovable, y espacios públicos y accesibles para el encuentro, el esparcimiento y la cultura.

En lo social hay tres retos prioritarios que requieren un salto de ambición y capacidad: la inequidad, la exclusión y el manejo del riesgo. Se hacen necesarias entonces nuevas herramientas y mecanismos de participación ciudadana para incluir el conocimiento de lo local en el diseño de estrategias y asignaciones presupuestales hacia el logro de objetivos compartidos. Las ciudades

deben desarrollar y promover herramientas para este fin, apoyadas por esquemas de monitoreo y co-creación, que evalúen su impacto y promuevan su continuo desarrollo.

El trabajo colaborativo se facilita y se implementa exitosamente cuando los individuos se sienten escuchados, empoderados y se apropian de las problemáticas que los afectan. Existen muchas herramientas probadas y aplicadas exitosamente que pueden ser usadas como plataformas para el impulso de nuevos modelos, que respondan a nuevas tecnologías, nuevos acuerdos y nuevas realidades sociales. Las nuevas herramientas deben ser flexibles, adaptables y con sentido humano, para enfrentar las cambiantes dinámicas locales y globales.

Finalmente, la ciudad sostenible tiene que ser muy consciente de su riqueza natural y de las con-

diciones asociadas a ella. Las ciudades de nuestro trópico andino, por ejemplo, deben proteger y administrar mejor su diversidad, reconociendo las invaluable contribuciones que la naturaleza les hace. El impulso de esquemas de compensación y pago por servicios ecosistémicos y el fortalecimiento de políticas de protección y educación ambiental son claves para lograrlo.

Es muy importante que las tres esferas de la sostenibilidad reciban atención y sean impactadas por acciones concretas. Más importante aún es que las relaciones y dependencias entre estas esferas no sean pasadas por alto. Es allí donde la participación ciudadana debe articularse con modelos y esquemas de alto nivel; con agendas globales de desarrollo sostenibles (ODS) adoptadas por gobiernos locales y nacionales, con capacidad de ser implementadas en los diferentes contextos de nuestra realidad diversa ■



Descentralización 2.0

Santiago Leyva Botero
Centro de Análisis Político

Alejandro Gómez Velásquez
Cristian Díaz Díez
David Suárez Tamayo
Escuela de Derecho

Parte del problema actual que enfrenta Colombia con el malestar de la ciudadanía está relacionado con los retos de diseño institucional de la descentralización. Colombia tiene una de las mayores disparidades territoriales en los resultados de las políticas de los países de la OCDE. Esta gran fragmentación territorial debe llamar la atención y nos debe retar a pensar en cómo crear un diseño para la descentralización del Estado que arroje resultados más homogéneos en términos de los indicadores de calidad de vida y de calidad institucional.

Nuestra primera y más importante recomendación, es que se convoque de manera inmediata a la **Misión de la Descentralización** -incluida en el PND 2018-2022 y en la Ley 1962 de 2018 o Ley de Regiones- para que el país cuente con un norte claro y una agenda de reformas para los próximos 10 o 15 años. Sugerimos que, como resultado de esta Misión se prepare y presente un proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que regule los asuntos que no se regularon en la Ley de Regiones, y que por mandato

constitucional se exige como la asignación completa de competencias entre las entidades territoriales y los procedimientos para su creación. Asimismo, el PL debería definir las relaciones de otros EATs con los presupuestos nacionales y la distribución de competencias y recursos.

Ahora bien, hablar de descentralización implica revisar por completo nuestra anacrónica estructura de administración pública. Es apremiante simplificar la cantidad de entidades estatales que existen hoy en Colombia, así como la diversidad de regímenes jurídicos, que muchas veces lo que hacen es permitir la burla y el desconocimiento de normas contractuales, presupuestales, de carrera administrativa, y en ocasiones hasta ciertos controles, incentivando así la corrupción actual. Concretamente proponemos reformar la Ley 489 de 1998 para que los gobiernos locales no puedan crear entidades que los eximen de seguir las normas contractuales, presupuestales y de carrera administrativa.

En el marco de este esfuerzo de reforma, también proponemos expedir un **estatuto de descentralización por colaboración** para evitar que la tercerización, en vez de lograr eficiencias, sea utilizada para evadir controles. Dicho estatuto, además debería contribuir a reformar el sistema de vigilancia y control subnacional, y podría

complementarse con (i) un sistema de control y seguimiento con énfasis en las contralorías territoriales, y (ii) una expansión de las superintendencias a lo largo y ancho de todo el territorio.

Otro frente de reforma debería ser el concierne al impulso de los esquemas de asociatividad territorial. Colombia cuenta con 1.105 municipios pequeños de categoría 5 y 6 equivalentes al 91% del total, y en estos municipios habita el 36% de la población colombiana, equivalente a 17 millones de personas. La gestión fragmentada de estos municipios se hace inviable e ineficiente. Se hace entonces necesario explorar con más fuerza **la figura de las provincias** que ahora cursa como Proyecto de Ley en el Congreso, especificando que estas deben ser las figuras de desconcentración de los departamentos, y regulando el procedimiento para la creación de provincias como entidades territoriales (no solo administrativas y de planeación). Esta iniciativa deberá apoyarse con recursos y mayor decisión la inclusión de estas figuras en los sistemas de transferencias del SGP y el SGR.

La agenda de reforma administrativa que aquí proponemos debería acompañarse de un programa de profesionalización del servicio civil subnacional, una revisión de las relaciones entre entidades descentralizadas y las administraciones

municipales o departamentales, y un fortalecimiento de la participación ciudadana.

Para empezar, es importante revisar los concursos de méritos en los territorios, pues la CNSC no tiene la capacidad de trabajar con los gobiernos regionales en hacer convocatorias locales a la medida de las necesidades. Asimismo, debemos reconocer que la Ley 617 de 2000 ha llevado a que parte de los gastos de funcionamiento se presente como “inversión” y a que muchos funcionarios realmente aparezcan como contratistas. Esto oscurece todo el manejo del servicio civil y evita que el DAFP pueda llevar estadísticas claras y planes de capacitación, además facilita el manejo político de los puestos. Esto también implica que gran parte del conocimiento sobre cómo funciona el estado está en manos de terceros. Proponemos entonces **transformar el manejo de las convocatorias regionales** por fuera del sistema de la CNSC, probablemente definiendo al DAFP como responsable de esta tarea. De igual forma, proponemos modificar los artículos 5 y 6 de la Ley 617 de 2000 con el fin de **flexibilizar los límites del valor máximo de funcionamiento de los Departamentos**, Distri-

tos y Municipios con el fin de disminuir el número de contratistas (por prestación de servicios de apoyo a la gestión) y que se nombren funcionarios de planta y por méritos.

En la misma dirección, hace falta revisar y regular el **gobierno corporativo** de las Entidades Descentralizadas por Servicios, para que verdaderamente se garantice su autonomía administrativa, presupuestal y, sobre todo, su autonomía técnica. En particular, proponemos revisar la composición y elección de juntas directivas y de sus representantes legales, lo que pasa por actualizar y reemplazar el anacrónico y limitado Decreto 128 de 1976.

Finalmente, con el propósito de **fortalecer la participación ciudadana** y el *accountability* horizontal, proponemos (i) Repetir la experiencia de la Consejería Presidencia para Medellín y el Valle de Aburrá en ciudades como Cali, Cartagena y Bogotá; (ii) fortalecer y expandir los presupuestos participativos en los municipios y departamentos del país; y (iii) hacer obligatoria la convocatoria de al menos una vez al año de un cabildo abierto en todos los municipios de país ■



Finanzas territoriales

Juan Carlos Muñoz

Alejandro Torres García

*Centro de Investigaciones
Económicas y Financieras (Cief)*

La posibilidad de generar desarrollo local desde y para los municipios se fortalece con la consolidación de estructuras fiscales locales auto-sostenibles y autónomas. La evidencia reciente producto del análisis sistemático de los estatutos de renta municipales de todo el departamento, destaca fundamentalmente tres elementos: (i) aunque la mayoría de los estatutos se vienen actualizando desde 2010, los contenidos y estructuras son raramente actualizados; (ii) existe un amplio desconocimiento de los contenidos de los estatutos de parte de los funcionarios; y, (iii) se presentan grandes deficiencias en los esquemas de recaudo. Esta lectura, da lugar a tres propuestas que pueden ser implementadas en el corto plazo y que buscan consolidar las finanzas territoriales.

En primer lugar, se propone la creación de una misión tributaria municipal, o por lo menos



un capítulo especial dentro de la Misión de Descentralización para tal fin. Esta buscará hacer un diagnóstico completo de la situación del diseño de los estatutos tributarios municipales tanto desde el diseño como pertinencia. Dicha misión deberá en particular buscar **la consolidación de instrumentos tributarios** redistributivos y novedosos que permitan la modernización de los territorios. Dada la naturaleza rural de la gran mayoría de municipios del país, se pueden contemplar mecanismos como:

(i) La revisión territorial sobre la posibilidad de usar instrumentos innovadores basados en la conservación y prácticas de economías circular, entre otros.

(ii) La creación de esquemas de incentivos de excepción tributaria para promover actividades comerciales sostenibles que desarrollen las ventajas comparativas de los municipios. Esto podría tener un especial interés para crear mecanismos de atracción en áreas como Bioeconomía.

Segundo, dado que el impuesto predial se convierte en una estrategia clara y de fácil implementación se propone la creación de **observatorios inmobiliario urbanos y rurales** en cada una de las regiones o departamentos. Si bien el esquema de catastro multipropósito privilegia la descentralización a través de los gestores catastrales, creemos que debe ser prioridad liderar o crear los lineamientos para brindarle a los municipios estrategias de control y seguimiento de su territorio.

Tercero, se propone la creación de un **programa de acompañamiento para la consolidación de los sistemas de recaudos municipales**. Es necesario crear alternativas que permitan que los municipios, dentro de su independencia, puedan consolidar sistemas eficientes de recaudo que les permita incrementar los montos y sanear las finanzas locales. Entre los diferentes sistemas de recaudo podrían encontrarse: (i) unificación de sistemas de recaudos regionales; (ii) alianzas públicas privadas de recaudo, entre otros ■



Desarrollo regional rural

Eleonora Dávalos

Juan Carlos Muñoz

Centro de Investigaciones

Económicas y Financieras (Cief)



El sector rural colombiano se caracteriza por alta heterogeneidad en términos socio-productivos y culturales. Esta realidad hace que el desarrollo rural en Colombia se deba consolidar desde una perspectiva territorial y holística que permita soluciones a los problemas de las diferentes realidades. Partiendo de este reconocimiento, a continuación se presentan tres propuestas que buscan contribuir a la consolidación del desarrollo regional rural.

La primera propuesta se refiere a la planeación territorial del sector agropecuario. Para esto, proponemos replicar la experiencia de An-

tioquia con su Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA) en más departamentos y realizar **foros departamentales para su actualización y renovación**. En este espacio, se combinarán dos elementos. En primer lugar, elementos formativos donde las administraciones municipales consoliden sus competencias para dicho proceso, tanto desde el punto de vista legislativo como técnico (por ejemplo, información de GIS). En segundo lugar, un espacio de planeación estratégica del sector rural a nivel municipal, regional y departamental de manera que se garantice la consolidación del

sector rural como clave para el desarrollo sostenible de la región.

La segunda propuesta va dirigida a la consolidación de los ingresos de los pequeños y medianos campesinos a través de esquemas de agricultura por contrato. Además de la vasta literatura científica a favor de los beneficios de estos esquemas a nivel en términos de ingreso y bienestar, el programa nacional de Cosecha y venta a la fija (CVF) del Ministerio de Agricultura brinda unos aprendizajes e impacto que demuestra su pertinencia para el campo. Por tanto, se propone la creación del **Programa de Venta Segura**, nacional o por departamento, el cual buscaría consolidar los esquemas de agri-

cultura por contrato para fortalecer el bienestar de los pequeños y medianos campesinos del departamento. Partiendo de los aprendizajes de CVF, este programa implica un compromiso público-privado en la cual se integre todos los eslabones de la cadena agroalimentaria.

Finalmente, la tercera propuesta es la creación de un **programa para la transición a la agricultura inteligente para el cambio climático**. Esta iniciativa debe propender por impulsar la adopción de prácticas sostenibles dentro de los diferentes sistemas productivos agrícolas del departamento. Para esto, se debe partir de un inventario de los sectores productivos y sus oportunidades para la implementación de dichas prácticas ■



**Alejandro
Echeverri**

Arquitecto urbanista de la Universidad Pontificia Bolivariana. En la actualidad está adelantando un Doctorado en Urbanismo y Planeación Territorial en Barcelona. Actualmente es el director del Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de la Universidad EAFIT (Urbam). Además, es *loeb fellow* del GSD de la Universidad de Harvard. Durante su trayectoria se ha desempeñado como director de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín y como director de Proyectos Urbanos de la ciudad, desde donde lideró la estrategia para transformar y mejorar los barrios con mayores problemas de inequidad y violencia.



**Gustavo Adolfo
García Cruz**

Economista con un doctorado en Economía de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Es investigador y profesor asociado en el Departamento de Economía de la Universidad EAFIT. Fue investigador posdoctoral en la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Ha sido consultor para el Banco Mundial y el BID en temas de informalidad, mercados laborales urbanos y efectos de las intervenciones en transporte público. Sus principales áreas de investigación incluyen economía urbana, economía laboral, evaluación de impacto y analítica de datos espaciales.



**Santiago
Mejía Dugand**

Doctor en Ingeniería y Gestión Ambiental por la Universidad de Linköping, magister en Ingeniería Mecánica con énfasis en Ingeniería Ambiental y Energía de la misma universidad, especialista en Economía de la Universidad de los Andes e ingeniero de producción de la Universidad EAFIT. Es investigador del Proyecto PEAK. Su investigación se ha enfocado en entender las condiciones, facilitadores y obstáculos para la adaptación de tecnología orientada al mejoramiento del desempeño ambiental de las ciudades. También se ha interesado en las condiciones necesarias para la diseminación de herramientas de análisis ambiental en compañías y sus cadenas de suministro.



**Juan Carlos
Duque Cardona**

Ph.D. en Estudios Empresariales de la Universidad de Barcelona (2004), M.Sc. en Economía y Empresa de la Universidad Pompeu Fabra (2000). Es investigador y profesor titular del Departamento de Ciencias Matemáticas de la Universidad EAFIT. Es miembro del consejo de redacción de *International Regional Science Review*; *Papers in Regional Science* y *Computers Environment and Urban Systems*. Fundó el grupo de investigación RISE (Research in Spatial Economics) y es miembro de los grupos de investigación *Geographic Systems Analysis Lab (GSAL)* de la Universidad de California (Santa Bárbara) y del grupo de Análisis Cuantitativo Regional de la Universidad de Barcelona.



**Ana Beatriz
Acevedo Jaramillo**

Doctora y magister en Reducción del Riesgo Sísmico en Rose School - Universidad de Pavia (Italia), e ingeniera civil de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín). Es profesora e investigadora de la Escuela de Ingeniería de EAFIT. En 2018 obtuvo el premio *GEM Outstanding Contribution Award* de la Global Earthquake Model Foundation. Pertenece al grupo de investigación Mecánica Aplicada de la Universidad EAFIT.



**Santiago
Leyva Botero**

Doctor en Administración (Gobernanza Pública) de la Universidad de Lancaster (Inglaterra), magister en Cambio Organizacional (sector público) de la misma universidad, y administrador de negocios de la Universidad EAFIT. Es investigador y profesor titular del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, director de la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas, e integrante del grupo de investigación *Sociedad, Política e Historias Conectadas*, clasificado en la categoría A de Minciencias. Además, cuenta con más de quince años de experiencia en consultoría con el sector público.



**Alejandro
Gómez Velásquez**

Doctor en Derecho en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España), magister en Derecho Constitucional y en Estudios Jurídicos Internacionales (LL.M), abogado y politólogo de la Universidad EAFIT. Además, cuenta con especializaciones en Derechos Humanos y Derecho Público. Antes de ingresar como docente e investigador de tiempo completo a la Universidad EAFIT, se desempeñó como Auxiliar Judicial en la Corte Constitucional, luego como Asesor de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Antioquia en asuntos de seguridad, orden público, derechos humanos y contratación estatal y posteriormente como Secretario (e) de Gobierno de Antioquia.



**Juan Carlos
Muñoz**

Ph.D. en Economía de la Universidad Libre de Bruselas con un reconocimiento de Doctorado Europeo de la Universidad Pompeu Fabra, magister en Economía de la Universidad de los Andes y economista de la Universidad de Antioquia. Es profesor del Departamento de Economía de la Universidad EAFIT e investigador asociado al Institute of Development Studies (IDS). Se ha desempeñado como consultor del Banco Mundial, USAID, BID y UNICEF en temas de desarrollo rural, evaluación de impacto en el sector rural y transformación tecnológica en el sector rural de países en desarrollo, entre otros.



**Cristian Andrés
Díaz Díez**

Abogado y magister en Derecho de la Universidad de Antioquia. Es profesor de tiempo completo en la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, en las áreas de Derecho Administrativo a nivel de pregrado y posgrado. Además, es coordinador de la especialización en Derecho Público y asesor del área de Derecho Público en el Consultorio Jurídico. Antes de vincularse a la Universidad, laboró en la rama judicial, como abogado de apoyo en el sector de la contratación estatal en varias entidades públicas.



**Alejandro
Torres García**

Doctor en Economía de la Universidad del Rosario (Colombia), economista y magister en Economía de la Universidad de Antioquia. Sus principales campos de interés son la macroeconomía, macro-finanzas, modelos de equilibrio general dinámicos estocásticos y el desarrollo económico. Consultor y asesor para instituciones nacionales e internacionales como la Gobernación de Antioquia, Ministerio de Protección Social, Alcaldía de Pereira, Gobernaciones de Risaralda y Caldas; Organización de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y CUSO International (Canadá), en temas relacionados con desarrollo urbano, mercado laboral e inclusión social, industrialización y políticas públicas.



**David
Suárez Tamayo**

Magister en Derecho de la Universidad de Antioquia. Ha sido asesor jurídico dentro del más alto nivel directivo de varias entidades del sector público, así como ser Secretario General, dándole la posibilidad de participar en la elaboración de diferentes normas de rango legal, reglamentario y regulatorio, participar como miembro, secretario o asesor de juntas directivas, direccionar las estrategias de áreas jurídicas de varias entidades en materia de contratación, servicios públicos domiciliarios y defensa judicial de los intereses del Estado. Es profesor e investigador de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT.



**Eleonora
Dávalos**

Doctora en política pública de la Universidad de Carolina del Norte en Charlotte, magister en Economía Ambiental de la Universidad de los Andes y economista de la Universidad del Valle. Actualmente es profesora e investigadora de la Universidad EAFIT. En su investigación utiliza la microeconomía aplicada para el análisis de problemáticas sociales. Su interés en la investigación social se basa en su experiencia de trabajo de campo con comunidades en estado de vulnerabilidad y funcionarios del gobierno local en los países en desarrollo. Eleonora ha participado en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo social con el objetivo de reducir la pobreza y promover la equidad social en varios municipios de Colombia.

CENTROS DE ESTUDIO

Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (Urbam)

Es un centro de formación, investigación y proyección social sobre procesos urbano-ambientales, y un espacio de reflexión crítica orientada a la acción en contextos territoriales emergentes y en transformación.

Entre sus objetivos se encuentran producir nuevo conocimiento enfocado a la acción, a partir de procesos urbanos y territoriales conectados con la realidad ecosistémica y medio ambiental; entender el trópico como campo de conocimiento, como territorio con condiciones culturales, ambientales y urbanas singulares; y conectar a la academia y los procesos territoriales, urbanos, medioambientales, para constituirse en un punto de convergencia entre instituciones y saberes del sector público-privado y comunitario.

Centro de Análisis Político (CAP)

El Centro de Análisis Político es una plataforma de gestión del conocimiento, adscrito a la Escuela de Humanidades de EAFIT, que desarrolla procesos de investigación básica y aplicada, y consultoría especializada.

Como objetivo estratégico genera transferencia de proximidad. Conecta a la academia con el territorio, sus instituciones y las comunidades desde una mirada integral, holística y colaborativa. Su principal reto es contribuir a que la calidad y la creación incidan sobre la calle a través de la convergencia de saberes.

Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (Cief)

Tiene el objetivo de contribuir al desarrollo del país a partir de la academia y fomentar la calidad y la cantidad de investigación en economía y finanzas de la Universidad EAFIT. Además, propende porque la producción científica tenga la rigurosidad académica necesaria y se constituya en un insumo para la toma de decisiones.

Entre otros, el Cief apoya algunos organismos como la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín, Minciencias, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, el Ministerio de Educación, la Policía Nacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y múltiples organizaciones privadas.

Research in Spatial Economics (Rise)

Es un grupo multidisciplinar en el que se utilizan los últimos desarrollos en análisis exploratorio de datos espaciales, econometría espacial, optimización, sistemas de información geográfica, análisis de imágenes satelitales, modelación y simulación, entre otros.

Sus desarrollos teóricos, que se publican en revistas internacionales de primer nivel, son aplicados a través de proyectos de consultoría. Algunas de las instituciones que han contratado sus servicios son UN-Habitat, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Empresas Públicas de Medellín, Gobernación de Antioquia, Secretaría de Desarrollo de Medellín, Cámara de Comercio de Medellín y Deloitte & Touche.