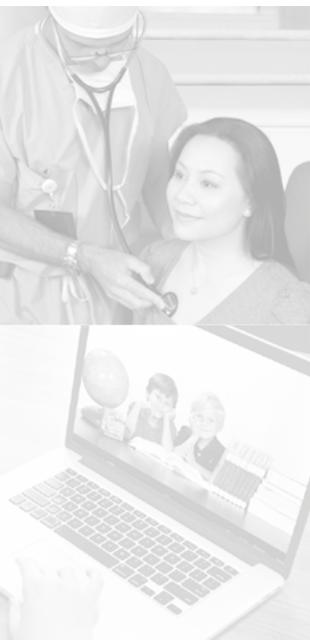


# “La clave está en los territorios”

## Propuesta estratégica de Asocapitales para el próximo Gobierno



ISBN 978-958-52643-9-7



# **“La clave está en los territorios”**

**Propuesta estratégica  
de Asocapitales para  
el próximo Gobierno**



**Asociación Colombiana  
de Ciudades Capitales**

## CONSEJO DIRECTIVO ASOCAPITALES

### **Carlos Alberto Ordosgoitia Sanín**

Presidente Asocapitales  
Alcalde de Montería

### **Jorge Luis Mendoza Muñoz**

Vicepresidente Asocapitales  
Alcalde de Leticia

### **Juan Carlos López Castrillón**

Secretario Asocapitales  
Alcalde de Popayán

### **Luz María Zapata Zapata**

Directora Ejecutiva Asocapitales

## CASA EDITORIAL EL TIEMPO

### **Andrés Mompotes Lemos**

Director

## UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

### **Alejandro Cheyne García**

Rector Universidad del Rosario

### **Manuel Guzmán-Hennessey**

Profesor de Cátedra

### **Carlos Eduardo Sepúlveda**

Decano, Facultad de Economía

### **Camilo Hernando Bonilla**

Director de Posgrados, Escuela  
de Ciencias Humanas

### **Carlos Gustavo Patarroyo**

Decano, Escuela de Ciencias Humanas

### **Leonardo Briceño Ayala**

Profesor Asociado de Carrera, Escuela  
de Medicina y Ciencias de la Salud

### **Gustavo Tovar Mojica**

Instructor Práctica, Escuela de Medicina  
y Ciencias de la Salud

### **Juan Carlos Ruiz Vásquez**

Profesor Titular de Carrera, Facultad  
de Estudios Internacionales, Políticos  
y Urbanos

### **Claudia Dulce**

Directora de Proyección Social

## EQUIPO ASOCAPITALES

### **Emilio Rueda López**

Secretario General Asocapitales

### **Diego Hau Caicedo**

Asesor Desarrollo y Gestión Territorial

### **Eimy Suárez González**

Asesora Dirección Ejecutiva

### **Natalia Castañeda Angarita**

Asesor Especializado Medio Ambiente

### **Carlos Medina Ramírez**

Seguridad y Convivencia Ciudadana

### **Diana Celis Mora**

Gestión TIC

### **Biaggio Ruocco Pacheco**

Regalías

### **Nicolás Echeverry**

Estudios

## EQUIPO TÉCNICO

### **José Fernando Hoyos**

Asesor editorial

### **Mireya Camacho**

Investigaciones

### **Hernán Ramiro Panesso**

Concepto gráfico

### **Hernán Miranda Torres**

Corrector de estilo



# Contenido

Introducción	4
Ciudades capitales, descentralización y desarrollo territorial	6
Inversión pública en las capitales, clave para consolidar la reactivación económica del país	12
La seguridad no es solo cuestión de Policía	18
Un llamado de acción urgente: las capitales quieren cumplir un papel fundamental en el medio ambiente en Colombia	22
Reducir las brechas en educación y avanzar en calidad educativa: deudas por resolver	28
Salud y deporte: retos para alcanzar calidad de vida	32
Documentos, a profundidad	34
Ciudades Capitales, descentralización y desarrollo territorial	36
Inversión pública en las capitales, clave para consolidar la reactivación económica del país	62
La seguridad no es solo cuestión de Policía	86
Un llamado de acción urgente: las capitales quieren cumplir un papel fundamental en el medio ambiente en Colombia	112
Reducir las brechas en educación y avanzar en calidad educativa: deudas por resolver	142
Salud y deporte: retos para alcanzar calidad de vida	160



# Un llamado Capital

Las ciudades capitales de Colombia son fundamentales para consolidar la reactivación económica; generar riqueza, desarrollo, progreso, empleo y oportunidades para todos, incluso, son un actor clave en la conservación del medioambiente, entre muchos otros asuntos.

En estas urbes vive el 47 por ciento de la población del país, se genera el 55 por ciento del PIB nacional y se genera una alta demanda de recursos como el agua, energía, combustibles y alimentos, que a su vez imponen dinámicas y cambios locales o regionales.

En las ciudades también se concentran problemas y retos para ofrecer servicios públicos, acceso a salud, educación, transporte, empleo o seguridad. Una muestra de los retos que deben asumir las capitales está en el hecho de que el 70 por ciento de la población migrante de Venezuela se asentó allí, tal y como lo han hecho millones de desplazados o migrantes de todos los rincones de Colombia. En últimas, las capitales y sus alcaldes tienen obligaciones, experiencias y propuestas que deben ser oídas y tenidas en cuenta por el próximo Gobierno, con el fin de buscar un desarrollo armónico y constructivo para todos los habitantes del país.

La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (**Asocapitales**) es una organización sin ánimo de lucro que tiene por objeto trabajar en la conformación, consolidación y gestión de una agenda común construida desde los territorios y constituida por temas de alcance e interés nacional, regional y local. Para lograr este propósito, la Asociación trabaja en la generación de espacios de diálogo, integración, concertación y colaboración entre las autoridades municipales y nacionales.

---

“*La clave está en los territorios*”, propuesta estratégica de Asocapitales para el próximo Gobierno consolida todas las ciudades capitales y expone la preocupación y los retos desde la visión de los alcaldes de cara al próximo presidente de la República. Esta serie de recomendaciones e iniciativas nacen de una serie de foros y mesas temáticas realizadas con alcaldes de Ciudades Capitales y sus equipos de gobierno, expertos temáticos de diferentes áreas y docentes de la Universidad del Rosario.

Así, en el documento se podrán encontrar elementos de diagnóstico y propuestas de temas como: descentralización y desarrollo territorial, donde se busca cambiar el modelo de descentralización en Colombia para garantizar la autonomía territorial, potenciar el crecimiento económico y el desarrollo integral del territorio nacional.

También asuntos fundamentales de inversión pública en las capitales para la reactivación económica del país; una ruta en torno a la seguridad que permitirá superar la crisis que se vive en la mayoría de urbes; el medioambiente; la educación para lograr reducir las brechas y avanzar en calidad educativa y la salud y el deporte, donde se revisa el antes y después del sistema con respecto a la pandemia y los nuevos retos.

Este documento está dividido en dos grandes partes: un resumen ejecutivo con las propuestas de Asocapitales en seis grandes temas, y una segunda parte, con los documentos técnicos y a profundidad que lo soportan.

**Carlos Alberto Ordosgoitia Sanín**  
Presidente de **Asocapitales**  
Alcalde de Montería

**Luz María Zapata Zapata**  
Directora ejecutiva  
de **Asocapitales**

---

# Ciudades capitales, descentralización y desarrollo territorial

*Fortalecer el modelo de descentralización en Colombia para garantizar la autonomía territorial, potenciar el crecimiento económico del territorio nacional es una de las propuestas de las ciudades capitales, como núcleos de desarrollo.*

La distribución de poder entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales es uno de los desafíos de la descentralización, en especial para el nuevo gobierno. Es algo que se vuelve más complejo por la baja capacidad de las entidades territoriales para generar recursos propios, su alta dependencia de las transferencias de recursos de la nación y la poca claridad en relación con el proceso de delegación de competencias.

El modelo de descentralización requiere ajustes. A continuación, se presentan las principales problemáticas con las propuestas para los candidatos a la Presidencia de la República.



## Debilidades en la articulación entre la nación y el territorio

Existen múltiples retos en la articulación y diálogo entre los niveles de gobierno que han repercutido en la efectiva provisión de bienes y servicios de forma directa desde el territorio. Por ejemplo, no es claro el impacto de la creación de los 82 Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) existentes.

### CONTEXTO

- En las ciudades capitales habita el 47 por ciento de la población del país.

- Las ciudades capitales, consolidadas como polos del desarrollo, concentran el 55 por ciento del PIB nacional.

- En las ciudades capitales se concentra el 65 por ciento de los migrantes venezolanos, el desplazamiento forzado y el aumento de las demandas sociales.

- El desempleo en las ciudades capitales supera en 0,5 por ciento el promedio nacional durante 2021.

## 1. La nación y el territorio se articulan de manera efectiva para alcanzar objetivos comunes

a. Garantizar la participación y funcionamiento efectivo de la Comisión de Coordinación y Seguimiento a las relaciones entre la nación, los departamentos y las ciudades capitales, creada mediante la Ley 2082 de 2021.

b. Suscribir Convenios Interinstitucionales de Delegación de competencias entre la nación y las ciudades capitales que cumplan con las condiciones establecidas en la Ley 2082 de 2021.

c. Reconocer el régimen especial de las ciudades capitales, para la organización, gobierno, administración y tratamiento diferenciado, en la inclusión de disposiciones definidas en futuras políticas públicas como el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Presupuesto General de la Nación (PGN), y las iniciativas legislativas propuestas por la Misión de Descentralización.

d. Plantear una hoja de ruta para avanzar en la unificación de los periodos de gobierno.

e. Implementar acciones para potenciar las relaciones funcionales entre las ciudades capitales y los territorios circunvecinos a partir del reconocimiento del Sistema de Ciudades. Lo anterior incluye desarrollar acciones para fortalecer las ciudades capitales que operan como núcleo de las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta, Centro Occidente y Valledupar.

f. Diseñar y generar incentivos para que la provisión de bienes y servicios por parte de las entidades territoriales esté orientada hacia la mejora de su calidad y no solo de su cobertura; de forma especial para los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

g. Garantizar la continuidad y el carácter técnico de la Misión de Descentralización, para que cumpla su propósito final de presentar iniciativas legislativas y constitucionales, orientadas a fortalecer el modelo de descentralización vigente, como lo dispone la Ley 1962 de 2019.

h. Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información existentes con el fin de tener diagnósticos integrales de los territorios. Lo anterior incluye articular análisis como la clasificación del Sisben, la estratificación y el catastro, entre otros, en una única plataforma.

## 2. Dificultades para la actualización de los planes de ordenamiento territorial y del catastro con enfoque multipropósito.

Los POT son una herramienta fundamental para hacer frente a los retos mencionados y lograr un desarrollo articulado,

participativo y organizado a nivel local. Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el 80 por ciento de los POT se encuentran desactualizados, debido a los altos costos del proceso de planificación territorial y los pocos incentivos para las administraciones locales.

### CONTEXTO

- La mayoría de las ciudades capitales no hacen uso de los instrumentos de financiación: 23,5 por ciento ha incluido Participación en Plusvalía en su POT, 20,4 por ciento, Aprovechamiento Económico del Espacio Público, 17,3 por ciento, Contribución por Valorización y 13,3 por ciento pagos o compensaciones por edificabilidad adicional, entre otros.

- Baja implementación de los instrumentos de gestión y financiación del desarrollo, dispersión normativa frente al ordenamiento territorial y falta de actualización del catastro.

- A corte de marzo de 2021, según el IGAC, el porcentaje del área actualizada catastralmente en Colombia, es del 15,40 por ciento de todo el país.

- La Política de Catastro Multipropósito estableció la meta de 60 por ciento del territorio nacional actualizado catastralmente al año 2022 y ciento por ciento al año 2025, la actualización llega al 16 por ciento del área del territorio nacional, de los cuales el 11 por ciento corresponde a ciudades capitales como Bogotá, Cali, Medellín y Tunja, las cuales cuentan con la totalidad de su territorio actualizado catastralmente para la vigencia 2021.

## Los entes territoriales cuentan con POT vigentes y el catastro multipropósito funcionando.

a. Promover acciones e incentivos para la articulación efectiva entre los Planes de Desarrollo y los POT, con el fin de consolidar visiones de largo plazo de los territorios que sean coherentes y aseguren que las apuestas sobre desarrollo económico y social de un periodo de gobierno territorial se articulen con la planeación física y el modelo de ocupación definido.

b. Crear Pactos Territoriales o Contratos Plan para Ciudades Capitales, que reconozcan el potencial de estas entidades territoriales para implementar proyectos de impacto regional que potencien las relaciones funcionales con los municipios circunvecinos.

c. Consolidar la implementación y avanzar sobre los logros que la política de Catastro Multipropósito ha alcanzado, para continuar con su implementación en procura de lograr la meta del 100% del territorio actualizado, reconociendo los efectos no solo fiscales del catastro, sino en el proceso de ordenamiento territorial y ordenamiento social de la propiedad.

d. Revisar el modelo de estratificación socioeconómica del país, con base en

las recomendaciones de la Misión liderada por el Dane.

## 3. Las fuentes de financiación en los territorios dependen, en su gran mayoría, de la Nación.

Los retos que tienen las ciudades capitales para la provisión adecuada de servicios públicos en sus territorios generan la necesidad de contar con finanzas públicas sólidas, eficientes y autónomas. Para lograr este objetivo se debe avanzar hacia el fortalecimiento de los ingresos propios, la generación de mayores recursos de inversión en las ciudades, la revisión de las normas de disciplina fiscal y la flexibilización de los recursos que transfiere la nación.

Además, si bien la Ley 617 del 2000 establece categorías para departamentos, distritos y municipios de acuerdo con su población y sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación, resulta necesario revisar si los límites en los gastos de funcionamiento realmente se han traducido en una inversión más eficiente de los recursos por parte de las entidades territoriales y si las variables tenidas en cuenta son suficientes y las más pertinentes para realizar esta clasificación.

También hace falta una mayor exploración de las potencialidades que tienen los ingresos no tributarios por parte de las entidades territoriales y evaluar la cesión de rentas del nivel nacional que contribuyan a la financiación de sectores estratégicos.

### CONTEXTO

-Según cifras publicadas por la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (CESTT), las transferencias del nivel central pasaron de representar 18 por ciento de los ingresos totales en 1985 a 45 por ciento en 2019.

## Fortalecer los recursos propios y ejecutar eficientemente las transferencias de la Nación.

a. Armonizar, actualizar y compilar la normativa territorial en términos fiscales, tributarios y no tributarios, en línea con las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, los avances que presente la Misión de Descentralización y teniendo en cuenta la nueva tipología que se establezca para entidades territoriales.

b. Analizar y reformar el Régimen Especial de Distritos creado por la Ley 1617 de 2013 para asegurar que los distritos existentes, y los que se creen posteriormente, cuenten con los recursos y las facultades para implementar de forma efectiva el Estatuto vigente.

c. Actualizar los indicadores de disciplina fiscal y formular nuevas reglas fiscales para las entidades territoriales, de acuerdo con su madurez financiera y su capacidad de pago, medida en términos de productividad.

d. Flexibilizar la destinación de las transferencias del Sistema General de Participaciones si se tiene en cuenta la tipología de entidades territoriales que se defina.

e. Actualizar los criterios de distribución de los recursos del SGP, con el fin de incorporar la población migrante venezolana de cada uno de los territorios.

f. Regionalizar por ciudades capitales el presupuesto de inversión dentro del Presupuesto General de la Nación,

especificando los recursos que por cada sector se invertirán en esos territorios.

g. Identificar nuevas fuentes de financiación territoriales a partir, entre otras, de la compensación ambiental y los nuevos modelos de negocio de la economía digital.

h. Distribuir los recursos regionales del SGR por carga poblacional y relaciones funcionales. En la actualidad la Ley 2056 de 2020 realiza la asignación por ubicación geográfica y criterios parcialmente poblacionales y de NBI, desconociendo las nuevas dinámicas en cada territorio y las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales.

i. Apoyar financieramente y fortalecer las etapas de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación, y los procesos de revisión y actualización, de los Planes de Ordenamiento Territorial, particularmente con la cofinanciación de los insumos cartográficos y los estudios básicos de gestión del riesgo.

j. Revisión y optimización del instrumento Participación en Plusvalía en lo relacionado con su diseño e implementación, para fortalecer la inversión para el desarrollo urbano.

## Asimetrías en las capacidades institucionales y fiscales de los entes territoriales para asegurar la prestación de servicios.

En Colombia, la asignación de competencias se realiza de forma homogénea, pero

no se acompaña de la definición exacta de los recursos necesarios para ejecutarlas. El ejercicio efectivo de las competencias asignadas a los diferentes niveles de gobierno exige de la existencia de capacidades institucionales y fiscales en sus estructuras de funcionamiento que aseguren que los equipos cuentan con el co-

nocimiento técnico y la experiencia suficiente para asegurar que la prestación de bienes y servicios desde el nivel local sea de calidad y se dé de forma eficiente.

### **Colombia debe tener entes territoriales fuertes, con conocimiento técnico y experiencia para asegurar la prestación de bienes y servicios de calidad en el nivel local.**

a. Definir una Política de Asistencia Técnica Territorial, que reconozca la diferencia de los territorios, según variables como sus capacidades institucionales y fiscales, su estructura administrativa, los equipos de trabajo, entre otras.

b. Fortalecer los procesos de control urbano y legalización de asentamientos informales, propiciando espacios de intercambio de experiencias, aclaración de competencias de cada nivel de gobierno, fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica y financiera especializada y apoyo en el enfoque de políticas a las administraciones locales.

c. Fortalecer las capacidades en los procesos de reglamentación, formulación e implementación de los instrumentos de financiación y captura de valor del suelo, generando alianzas con las ciudades capitales.

#### **CONTEXTO**

- La Medición del Desempeño Municipal (MDM) resalta que, de 34 ciudades capitales y asociadas, 32 por ciento presentó, en 2020, oportunidades de fortalecimiento de sus capacidades en términos de gestión (movilización y ejecución de recursos, gobierno abierto y transparencia y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial) y resultados (educación, salud y prestación de servicios públicos) (DNP, 2020).

- El 26 por ciento de las ciudades pueden cumplir con límites legales de deuda y gasto, pero aún tienen una alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión.

- El 68 por ciento de las ciudades enfrentan riesgos de déficit, alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda, y también presentan una alta dependencia en transferencias y bajos niveles de inversión.

- El Índice de Desempeño Institucional (IDI) evidencia que existen brechas en la implementación de las dimensiones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

# Inversión pública en las capitales, clave para consolidar la reactivación económica del país

*La reactivación económica del país debe buscar un crecimiento con equidad, generación de empleo y disminución de pobreza fomentando la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura y el debido desarrollo de los sistemas de transporte en las ciudades capitales para incrementar la competitividad.*

## **1** ¿Cómo pueden contribuir las ciudades capitales en la reactivación económica en Colombia?

En la Cumbre de Ciudades Capitales, realizada en Armenia el 17 de diciembre de 2021, y en el marco de varios foros liderados por Asocapitales, los alcaldes, funcionarios y expertos plantearon los problemas y propuestas para reactivar la economía de las urbes y del país.



## CONTEXTO

- La pandemia del coronavirus generó la desaceleración económica más grave de los últimos tiempos, con una contracción del 6,8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).
- El déficit fiscal aumentó a 7,8 por ciento y la deuda del sector público se ubicó en 73,4 por ciento.
- El país alcanzó la tasa más alta de desempleo de la historia reciente, con una pérdida de cerca de 5 millones de personas ocupadas en mayo de 2020. En las ciudades capitales, más de 2.400.000 empleados terminaron en sus casas por culpa del covid-19.
- Los ingresos totales (tributarios, no tributarios y recursos de capital) se redujeron en 7 billones de pesos en 2020, frente a 2019, y el recaudo tributario disminuyó 2,4 billones en este mismo periodo.
- En 2021, los ingresos totales crecieron, en las capitales, 21 por ciento (más de 12 billones) frente a 2020 y 3 por ciento (más de 5,5 billones de pesos) en comparación con 2019. Lo mismo ocurrió con los ingresos tributarios, los cuales aumentaron 23 por ciento (3,5 billones) frente a 2020 y 6 por ciento (más de 1,1 billones) en comparación con 2019.

## Bajos resultados en infraestructura e inversiones para la competitividad.

Según los datos presentados en la plataforma MapaInversiones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), desde 2018 los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) y el Sistema General de Regalías (SGR) se han distribuido principalmente en los sectores de Educación, con el 34,37 por ciento, que corresponde a 23,2 billones de pesos; seguido por el sector Salud y Protección Social, con 23,02 por ciento y 15,59 billones de pesos, y el de Transporte, con 19,57 por ciento, correspondiente a 13,2 billones de pesos.

Con base en lo anterior, se puede observar que las prioridades de inversión antes de la pandemia se enfocaron en transporte, educación y salud. Una vez inició la pandemia en 2020, se observó una disminución de inversiones en el sector transporte. En 2022, este sector volvió a incrementar su asignación presupuestal. Caso contrario se observó con los sectores salud y educación, los cuales, debido a la

coyuntura social generada por la pandemia, llevaron a un aumento de las inversiones, especialmente en temas hospitalarios, adquisición de Unidades de Cuidado Intensivo (UCI) e implementación de la educación virtual.

### **Débiles capacidades en estructuración de proyectos de inversión pública.**

En un estudio realizado por el DNP y presentado en el Conpes 3856 Estrategia de Estandarización de Proyectos 2016-2018, advierte que 176 municipios, equivalentes al 16 por ciento de los municipios de Colombia, registraron niveles críticos en estructuración de proyectos; 464 municipios, correspondientes al 42 por ciento, tienen unas competencias medias y el restante 42 por ciento de municipios registra niveles muy bajos en la materia.

### **Propuestas de Asocapitales en infraestructura para consolidar la reactivación económica.**

#### **a. Mejorar los resultados en infraestructura e inversiones para la competitividad:**

- Asignar recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías para invertir en proyectos en las ciudades capitales, si se tienen en cuenta sus condiciones particulares, su aporte al desarrollo del país, los retos que enfrenta y la capacidad de incrementar el impacto en el territorio por sus relaciones funcionales con sus municipios aledaños.

- Focalizar recursos del orden nacional para cofinanciar proyectos de infraestructura para la competitividad en las ciudades capitales, analizando las condiciones y necesidades de cada territorio y, entre otros, utilizando la información disponible en mediciones como el Índice de Competitividad.

#### **b. Fortalecer las capacidades en estructuración de proyectos de inversión pública:**

1. Formato Único Territorial (FUT)

2. Tomado de MapaInversiones Proyectos - En qué se invierte <https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/FichaProyectosEstadisticasGenerales>

- Crear y consolidar fábricas de proyectos o agencias de estructuración en los territorios que les permita a las regiones avanzar en la gestión integral de proyectos de inversión y cumplir con las metas trazadas en los planes de desarrollo nacional y locales.
- Implementar programas orientados a incrementar los recursos del orden nacional, departamental y municipal destinados a la estructuración de proyectos de infraestructura para la competitividad de las regiones.

## 2 Los sistemas de transporte público son motor de la reactivación económica.

Los sistemas de transporte contribuyen al crecimiento económico de las ciudades y generan una mayor productividad ya que se incrementan las oportunidades de acceso al empleo. Una mejor dotación en infraestructura de transporte permite un mayor crecimiento en el producto de los países y, por lo tanto, un mejor desempeño económico.

Las ciudades con una red sólida de infraestructura en transporte son más com-

### CONTEXTO

- En 2021, en Colombia el sector de transporte y almacenamiento representó el 4,1 por ciento del PIB y aportó el 8 por ciento del total de ocupados del país.

- En 2019 los sistemas de transporte movilizaron un total de 3.774 millones de pasajeros en las Áreas Metropolitanas y ciudades, de los cuales el 58 por ciento se movilizaron en SITM.

- Los sistemas masivos acumularon un déficit de 3,2 billones de pesos, en especial por la caída de pasajeros durante la pandemia.

3. Cuentas Nacionales - Dane

4. Geih-Dane

5. Etup-Dane

6. Secretarías de Hacienda y Sistemas de Transporte Masivo (2021)

petitivas ya que facilitan el intercambio de bienes y servicios y la movilización de trabajadores, lo que los hace atractivos para las empresas y el desarrollo de actividades económicas.

## ¿Qué desafíos enfrentan los sistemas de transporte público en el país?

### a. No hay suficientes fuentes de financiación para la operación de los sistemas.

Los sistemas de transporte público masivos funcionan de forma deficitaria, dado que la tarifa técnica es mayor a la tarifa al usuario. Actualmente, las ciudades hacen uso de recursos propios para la financiación de la tarifa técnica porque las fuentes de financiación existentes son insuficientes para cubrir el costo de la operación del sistema.

Por otro lado, las medidas de aislamiento para contener la pandemia del covid-19 y los daños ocasionados por las jornadas de protesta durante 2021, dejaron un déficit acumulado superior a los 3,2 billones de pesos en los sistemas de transporte masivo de las ciudades<sup>6</sup>

### b. Baja demanda de pasajeros

Según el Dane, durante 2020, los SITM presentaron una disminución del 49 por ciento en el número de pasajeros transportados (-1.066 millones). Con corte al tercer trimestre de 2021, ningún sistema de transporte ha recuperado el número de pasajeros movilizados de 2020 e incluso se encuentran muy por debajo del nivel de demanda observado en el mismo trimestre en 2019.

Esta coyuntura genera un efecto negativo dentro del déficit de los sistemas si se tiene en cuenta que los costos de operación no disminuyen en la misma medida que la menor demanda, dado que la flota de vehículos se ha mantenido para prestar el servicio.

### c. Crecimiento de medios de transporte alternativos e informales

El incremento en el uso de medios de transporte informales y el incremento en la compra de vehículos propios en las ciudades, en especial motocicletas, también afecta de forma directa los sistemas de transporte.

El fenómeno del mototaxismo ha generado pérdidas económicas a los sistemas de transporte de las principales ciudades del país.

## Propuestas de Asocapitales para la reactivación económica a partir del transporte e infraestructura.

1. Implementar fuentes estables de financiación para la operación.
2. Cesión de rentas de la nación para la financiación de la operación de los sistemas de transporte. La nación cuenta con rentas como la sobretasa al ACPM, IVA o el impuesto al carbono que se pueden destinar a la financiación de la operación.
3. Determinar aportes de la nación que permitan cubrir el costo de operación de los sistemas de acuerdo con el estado de las finanzas públicas y según el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
4. Aprovechar fuentes de financiación existentes y reorientar recursos para la operación de los sistemas.
5. Establecer un marco regulatorio de implementación de nuevos modelos de negocio para así aprovechar las oportunidades de los sistemas de transporte.
6. Fortalecer la utilización de la plusvalía y el Derecho Real de Superficie como mecanismos de financiación de la operación de los sistemas de transporte.
7. Implementar un programa para hacer una revisión y actualización de los

estudios de origen y destino en cabeza de la UMUS y el Ministerio de Transporte.

8. Incentivar la implementación de Sistemas de Gestión con el fin de optimizar la operación de la flota y controlar el consumo de combustible.

9. Construir una política nacional para definir la participación de los municipios conurbados dentro de la financiación de la operación

10. Presentar un proyecto de ley para mejorar el mecanismo de recaudo de las multas de tránsito.

11. Enfocar esfuerzos para fomentar la recuperación de la demanda de pasajeros.

12. Implementar una política pública enfocada en la recuperación de la demanda de usuarios de los sistemas de transporte.

13. Desarrollar una política nacional para integrar los diversos sistemas de transporte existentes en el país.

14. Implementar estrategias para desincentivar el uso de transporte informal en las ciudades

15. Afianzar la articulación entre las autoridades locales, los operadores de los sistemas de transporte y los organismos de tránsito.



# La seguridad no es solo cuestión de Policía

*Construir una ruta en torno a la seguridad permitirá superar la crisis que se vive en la mayoría de capitales y regiones.*

**A**lrededor de la seguridad coinciden un número considerable de instituciones que deben trabajar unidas y de forma coordinada con los gobiernos nacional, municipal o distrital. Entre estas, están las fuerzas del orden; fiscales, investigadores y jueces o cientos de miles de funcionarios públicos. En últimas, la seguridad es un asunto que atañe y preocupa a todos los ciudadanos, que a su vez tienen conceptos, necesidades y demandas diversas.

No obstante, la situación no debe centrarse exclusivamente en los retos por superar en materia de seguridad y convivencia ciudadana, sino que la mirada debe también apuntar a otras dinámicas y problemáticas que, de una u otra forma, impactan la seguridad de los ciudadanos, tales como la crisis social y económica agudizada por la pandemia del coronavirus, la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos asumida por Colombia y que ha calado en las ciudades capitales del país, los complejos problemas que se presentan en la administración de justicia o la crisis carcelaria, entre otras.

## CONTEXTO

El pie de fuerza de la Policía Nacional a nivel nacional, se redujo entre 2018 a 2021, siendo el año 2021 en el que se registró una menor tasa de personal uniformado con 270 policías por cada 100.000 habitantes a nivel nacional.

La encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, realizada por el Dane a 129.733 personas de 40.375 hogares en 2021, arrojó como resultado que la percepción de inseguridad nacional llegó al 39 por ciento en las zonas urbanas y del 42,6 por ciento en las rurales.

A continuación, se presentan las principales consideraciones y propuestas, enmarcadas en los principales ejes de interés para las ciudades capitales, así:

## I. Seguridad y Convivencia Ciudadana.

### 1. Determinar con claridad el papel de la Policía Nacional de Colombia en la convivencia y seguridad ciudadana.

- Fortalecer la Policía Nacional, aumentar su pie de fuerza, su profesionalización y dotarla de mejores capacidades.
- Repensar la operación y patrullaje de la Policía en las calles.
- Trabajar de manera coordinada entre las autoridades locales y la Policía para reorganizar las estrategias de vigilancia, servicio al ciudadano y acciones operativas de la Policía.
- Realizar un diagnóstico de seguridad sector por sector, cuadra por cuadra, con acciones que se desprenden de común acuerdo entre autoridades locales y policiales para una mejor prestación del servicio.
- Aumentar el pie de fuerza policial es una necesidad, pero con el cuidado crítico que implica la selección de cada una de las personas que se incorporen. El error cometido en la selección no lo corrige ningún tipo de formación con posterioridad. Esto pesa mucho para la institución y la sociedad en materia de transparencia y derechos humanos, principalmente.
- Fortalecer las capacidades del personal de la Policía con la incorporación de personal civil que se dedique a las labores administrativas que hoy ejecutan el personal uniformado y entrenado que debe-

ría dedicarse exclusivamente a las labores policiales.

- Reformar el Plan Cuadrante para coordinar efectivamente agencias como la Policía, la Fiscalía y el sistema penitenciario.

2. Incorporar técnicas de cálculo predictivo para racionalizar la operación y patrullaje de la Policía con base en nuevas tecnologías, no de manera aleatoria, sino con base en blancos geográficos, a partir de la adopción de dos modelos predictivos. El primero aplica sobre los criminales en sí mismos y busca predecir quién puede ser un potencial delincuente o un delincuente con antecedentes y el segundo modelo pretende predecir los lugares con mayor riesgo a partir de herramientas de georreferenciación, programas robustos con algoritmos y cruce de datos.

3. Renovar la estrategia comunitaria. El modelo de Policía comunitaria fue una división bandera de la Policía Nacional entre 1999 y 2010. Su reedición, como filosofía de acción de los uniformados sobre el terreno, con cambios fundamentales permitirá volver a construir puentes de comunicación y colaboración entre la Policía y las comunidades. Esto ayudaría de forma sustancial a mitigar los sentimientos de inseguridad.

4. Desarrollo social, personal y comunitario. Incorporar y focalizar a las poblaciones vulnerables en las políticas nacionales del Gobierno, tanto para la prevención de comisión de delitos como para la prevención de violencias.

5. Lugares más seguros. Fortalecer el equipamiento del espacio público en

materia de cámaras de vigilancia, adecuación de lugares y construcción de espacios para la seguridad y la convivencia ciudadana, así como la oferta institucional para la formación cultural y deportiva en los territorios, como estrategias complementarias para la prevención y minimización del riesgo de la generación de hechos violentos, comportamientos contrarios a la convivencia y delitos.

**6. Tomar decisiones con evidencias.** Generar políticas públicas basadas en la evidencia para identificar buenas prácticas de seguridad y prevención de las entidades territoriales a mayor costo/beneficio que prevengan y mitiguen riesgos en la afectación de la seguridad y la convivencia ciudadana.

**7. Conflictos sociales.** Mejorar el manejo de la protesta social para lo cual es necesario: un enfoque preventivo del conflicto; comprender que los conflictos sociales son problemas complejos; capacitar y preparar equipos de identificación, análisis y asesoría en el manejo de los conflictos y la protesta social, que actúen en las fases tempranas y de crisis.

**8. Migración y seguridad.** Activar mensajes y campañas nacionales y en coordinación con los gobiernos locales para desestimular que algunos migrantes se involucren en actividades criminales y, por el contrario, incentiven o estimulen un sentimiento de solidaridad y gratitud de los migrantes con una nación que ha brindado las condiciones para que Colombia sea el final de un largo recorrido en busca de una mejor vida.

**9. Microtráfico.** Para enfrentar esta actividad criminal de gran envergadura,

se debe desarrollar una estrategia conjunta. Asocapitales considera que la interdicción de las sustancias ilícitas desde su producción y transporte para crear escenarios de desabastecimiento debe ser una prioridad.

**10. Mejorar los diagnósticos territoriales y la recolección de datos criminales.** Es necesario que el Gobierno nacional, el Ministerio del Interior, provean asesoría y orientación científica indispensable para los municipios que no cuentan con los recursos y el personal para trabajar en llave con la Policía.

**11. Adoptar estrategias de coproducción de la seguridad.** La comunidad, las autoridades locales y la Policía deben acordar programas locales y adoptar estrategias de seguridad ciudadana por medio de un proceso participativo.

**12. Reactivar, reformar y modernizar los Frentes Locales de Seguridad y repensar la Vigilancia Barrial,** asociando nuevas tecnologías que no existían en la época de los primeros frentes como compartir cámaras con la Policía, grupos de whatsapp, mapas de la ocurrencia de delitos en el sector en tiempo real, reuniones regulares de los Frentes con la Alcaldía y la Policía para evaluar resultados y acordar tareas conjuntas.

**13. Involucrar a la vigilancia privada en los dispositivos públicos de seguridad,** a través de la creación de un programa único que facilite e incentive, de manera ordenada, la relación entre las empresas de vigilancia y los sectores productivos de tal manera que se logre crear una malla de acuerdos en toda la ciudad y que no se reduzca a una iniciativa limitada a pocos sectores.

**14. Crear un programa antipandillas.** La estrategia más exitosa conjugan la prevención, la intervención y la represión. Deben reunirse a diferentes actores sociales para adelantar una intervención en el terreno, a través de una estrategia concreta que reúna varios actores de los barrios como organizaciones asociativas y públicas, el aparato de justicia, los servicios sociales, el sector educativo, los centros de formación profesional, trabajadores sociales y la Policía.

**15. Estructurar el manejo del tiempo de ocio de jóvenes y niños por los gobiernos locales,** en especial en los días escolares. Las actividades deportivas y culturales lideradas por los servicios de la ciudad y la Alcaldía pueden limitar la posibilidad de una asociación negativa que generen problemas de pandillismo, consumo de drogas y delincuencia.

## II. Administración de justicia.

Los esfuerzos para fortalecer la administración de justicia en Colombia, constituyen el mecanismo más eficaz para enfrentar el delito y fortalecer la seguridad ciudadana en los territorios. Resulta fundamental superar las ambigüedades de la responsabilidad de actores en el sistema penitenciario y carcelario como un punto de partida para presentar soluciones que garanticen el respeto a la dignidad y los derechos humanos de todas las personas.

**1. Investigar los actores criminales.** Los procesos de investigación y juzgamiento del infractor penal im-

plican perseguir, no solo a los autores materiales, sino a los determinadores de dichas conductas. A esto debe sumarse una intervención de las economías ilegales, con el objeto de incidir en las capas profundas de la criminalidad,

**2. Justicia restaurativa y alternativa penal.** Tramitar reformas legales que permitan establecer conductas que sean tramitadas a través de la modalidad de hecho punible de contravención penal y que permita la adopción de medidas privativas de la libertad cortas, así como explorar otros tipos de mecanismos de alternatividad penal para la sanción como el trabajo comunitario que generen procesos de justicia restaurativa.

Justicia diferencial. Adoptar el enfoque étnico diferencial, partiendo de la contribución que realizan desde sus usos y costumbres los indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y el pueblo rom.

Ciudades capitales frente al sistema penitenciario y carcelario. Mejorar la articulación entre las alcaldías con las gobernaciones y el Gobierno nacional en materia penitenciaria y carcelaria para superar las ambigüedades legales que impiden determinar de forma diferenciada las obligaciones de las alcaldías y las gobernaciones.

Asocapitales tiene un proyecto de ley que busca establecer que la competencia de la población condenada está en cabeza del Gobierno, mientras que, las personas con medida de aseguramiento se distribuyen entre el Gobierno nacional, las gobernaciones y las alcaldías a partir del nivel de lesividad de los delitos y el lugar de ocurrencia de los hechos.

# Un llamado de acción urgente: las capitales quieren cumplir un papel fundamental en el medio ambiente en Colombia

*Siete grandes apuestas para orientar la política pública, la inversión y los objetivos, metas y acciones en materia ambiental en el próximo periodo presidencial, con el fin de garantizar la sostenibilidad ambiental y el bienestar humano.*

**A**socapitales desarrolló una estrategia de diálogo constructivo con los alcaldes, secretarios de Ambiente, funcionarios, expertos, académicos, entre otros actores, para analizar desde la perspectiva territorial, las principales problemáticas del sector ambiental, identificar las alternativas de solución y proponer su integración en las propuestas de Gobierno de los aspirantes a la Presidencia de la República (2022-2026).

La gestión de la biodiversidad; los servicios ecosistémicos y las áreas protegidas; la lucha frente a los efectos del cambio climático; la calidad ambiental de los entornos urbanos; la gestión de los residuos sólidos; la gestión de conocimiento y la educación ambiental son los desafíos ambientales actuales y futuros del país.



## 1. Biodiversidad, ecosistemas y servicios ecosistémicos en el centro de la gestión ambiental.

Fortalecer la gestión de la biodiversidad y de las áreas protegidas debe ser una prioridad en la agenda ambiental del país si se espera lograr territorios resilientes. Esta gestión permitiría reducir el riesgo de la población de desastres naturales, evitar los eventos climáticos extremos, disminuir pérdidas económicas y productivas, mejorar la calidad ambiental y regular la aparición de plagas, depredadores o competidores que afectan la salud y el bienestar humano.

### CONTEXTO

- La biodiversidad colombiana ha evidenciado una disminución promedio del 18 por ciento.

- La mayor amenaza está en la pérdida de hábitats naturales, por lo general, relacionada con la agricultura, la ganadería expansiva y la minería.

- Las actividades humanas como la deforestación, la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la sobreexplotación de especies silvestres, el tráfico, la caza, la depredación, la contaminación del agua, la expansión urbana e industrial hacen parte de los factores de pérdida y deterioro, sin contar con las causas derivadas del cambio climático.

### Territorios resilientes

1. Promover la implementación de las Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN) y la valoración de los servicios ecosistémicos

2. Avanzar en la delimitación de los páramos y definir los conflictos que allí se presenten por el uso del suelo.

3. Financiar más Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y los Acuerdos de conservación.

4. Diseñar un mecanismo de administración y gestión de los recursos forestales del país.

5. En la lucha contra la deforestación, establecer un mecanismo de incentivos diferenciales para aquellas ciudades y municipios que han logrado buenas prácticas en la protección de los bosques.

6. Aumentar el número de humedales con categoría de protección y avanzar en la restauración de aquellos humedales altamente intervenidos.

7. Diseñar un Plan Nacional para la transición hacia sistemas agroforestales y silvopastoriles.

8. Generar en la normativa urbanística, un mecanismo que permita beneficios urbanísticos a quien entregue voluntariamente áreas con categoría de protección ambiental en los perímetros urbanos.

## 2. Las entidades territoriales se fortalecen en la gestión ambiental.

Las ciudades capitales desempeñan un papel muy importante para el desarrollo sostenible del país y son un interlocutor fundamental para el cumplimiento de los objetivos ambientales trazados a nivel nacional.

### Las entidades territoriales se fortalecen en la gestión ambiental

1. Promover una iniciativa normativa o legislativa que represente los intereses, en materia ambiental, de aquellas ciudades capitales que no son Autoridad Ambiental Urbana.

2. Fortalecer el Sistema Nacional Ambiental (Sina), de tal modo que se logre una gestión integral del agua y no una división de funciones y competencias entre el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Ambiente, como funciona actualmente.

3. Dar continuidad al Programa Biodiversidades.

4. Generar mecanismos de apoyo y asistencia técnica para la estructuración y formulación de proyectos de inversión ambiental.

5. Ofrecer líneas de créditos blandos y mecanismos de cofinanciación para que las ciudades puedan impulsar proyectos estratégicos en materia ambiental.

6. Promover la flexibilización de las destinaciones de las transferencias del Sistema General de Participaciones de Propósito General, con el fin de poder destinar estos recursos para la inversión en el componente ambiental.

7. Gestionar recursos de cooperación internacional para estructurar e implementar proyectos a escala local, necesarios para las ciudades capitales.

8. Posibilitar que las entidades territoriales puedan acceder a los recursos recaudados del impuesto al carbono para promover iniciativas y proyectos de sostenibilidad ambiental.

9. Proponer la simplificación de los instrumentos de planificación y gestión ambiental que faciliten la gestión ambiental de las ciudades capitales.

## 3. El agua, recurso estratégico para ciudades sostenibles.

Colombia es uno de los países con mayor riqueza hídrica a nivel mundial. Su distribución geográfica no es homogénea y depende de las condiciones climatológicas, régimen hidrológico, variabilidad natural y características geológicas de las cuencas abastecedoras.

### CONTEXTO

- La oferta de agua dulce en Colombia es de 34.000 metros cúbicos por habitante al año. Esta cifra es cuatro veces mayor que la disponibilidad promedio a nivel mundial (Rodríguez, 2019).

- De los 1.123 municipios del país, el 35 por ciento son altamente susceptibles al desabastecimiento de agua, debido al déficit de oferta hídrica natural, escasez de precipitación y deficiencia en infraestructura, incluidas nueve ciudades capitales.

### El agua como recurso estratégico para ciudades sostenibles

1. Crear una instancia y/o mecanismo de coordinación interinstitucional que permita la gestión integral del recurso
2. Desarrollar modelos de financiamiento especializados para la seguridad hídrica del país.
3. Definir la política, normas, financiación y el modelo de gestión para el manejo de las aguas urbanas a través de los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible.
4. Sistema de información estadística y geográfica para la gobernanza y gestión integral del recurso hídrico.
5. Asistencia técnica y cofinanciación para la actualización e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, los Pomcas, los Planes de Manejo Ambiental, los Pomiuac y otros instrumentos existentes para la planificación y gestión ambiental.
6. Priorizar los esquemas diferenciales con programas del sector de agua potable y saneamiento básico en las zonas urbanas
7. Dar asistencia técnica para la estructuración de proyectos regionales de tratamiento de aguas residuales y reúso del agua tratada.

#### CONTEXTO

- Dieciséis ciudades capitales, como Bogotá, Cali y Barranquilla se encuentran en riesgo alto y muy alto al cambio climático, cuya población supera los 10 millones de habitantes.

### 4. Las ciudades, protagonistas frente al cambio climático.

Las ciudades desempeñan un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático, pues son las principales contribuyentes de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) pero también, son más susceptibles a sus impactos biofísicos, sociales y económicos.

1. Promover la formulación, implementación y financiación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) y los inventarios de emisiones.
2. Elaborar un plan de la asistencia técnica a las ciudades capitales para la incorporación de la gestión del riesgo y

#### CONTEXTO

- En Colombia se presentan 17,549 muertes asociadas a la mala calidad del agua, del aire y a la exposición a combustibles pesados, que corresponde al 8 por ciento del total de la mortalidad anual en Colombia.

- La calidad del aire ocasiona el 13,9 por ciento de las muertes por enfermedad isquémica del corazón.

- El 17,6 por ciento de las muertes por enfermedad pulmonar obstructiva crónica

- La calidad del agua, ocasiona el 71,6 por ciento de las muertes por enfermedad diarreica aguda que afecta, principalmente, a menores de 5 años y mayores de 60 años (INS, 2018).

del cambio climático como determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

3. Diseñar instrumentos de planificación, gestión y financiamiento urbano para la Mitigación y Adaptación Climática.

4. Construir los lineamientos para el desarrollo de proyectos energéticos.

5. Promover la actualización de la política pública de seguridad y soberanía alimentaria.

6. Gestionar la movilización de recursos y el financiamiento para la transición hacia la movilidad sostenible.

## 5. Más calidad ambiental, menos contaminación.

La contaminación por factores ambientales es un riesgo que causa un impacto social y económico alto.

1. Diseñar estímulos e incentivos de reducción de la carga contaminante a las cuencas, la reducción de la contaminación hídrica y el diseño de los planes de acción para la recuperación y restauración de los cuerpos de agua.

2. Apoyar a las entidades territoriales en el diseño e implementación de los Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire (SVCA) con mediciones de contaminantes criterio (material particulado PM10 y PM2.5, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, ozono troposférico y monóxido de carbono) y Gases de Efecto Invernadero (GEI).

3. Generar incentivos para que a nivel territorial se logre el desarrollo de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos

4. Contemplar un mecanismo de retribución o compensación para los posibles afectados por la contaminación ambiental, bajo el concepto de justicia ambiental.

5. Consolidar el Sistema de Información de la Calidad Ambiental Urbana.

6. Creación de instrumentos económicos para la financiación de las mejoras en la calidad del aire y formular programas de prevención, reducción y control de la contaminación atmosférica.

## 6. Hacia el modelo circular en modelos en la gestión de los residuos.

Una problemática generalizada para las ciudades capitales es la gestión de los residuos sólidos. La gestión integral de los residuos hace parte de la construcción de

### CONTEXTO

- Para 2020, se gestionaron dentro del servicio público de aseo a nivel urbano, alrededor de 13,5 millones de toneladas de residuos, donde 9 millones de toneladas corresponde a las ciudades capitales con una participación del 66 por ciento.

- Las ciudades capitales mostraron un incremento en la generación de residuos, cercano al 50 por ciento en el periodo de 2012 a 2019.

ciudades sostenibles y del mejoramiento de la calidad ambiental.

1. Impulsar una ley marco de gestión de residuos

2. Desarrollar una estructura institucional unificada para la gestión integral de residuos sólidos con visión regional. Esto implica crear una entidad de planeamiento que agrupe las funciones actualmente en cabeza de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3. Fortalecer la planeación y gestión local y regional de residuos sólidos, de tal manera que se convierta en un sector que promueva el desarrollo económico y social.

4. Implementar estrategias e instrumentos efectivos de consumo y producción sostenible y responsable para las entidades públicas y privadas

5. Fortalecer, estimular e incentivar la recolección selectiva y el componente de reciclaje de residuos, optimizando recursos y generando reglas claras frente a la competencia por acceso al material.

6. Promover nuevas tecnologías y formas de operación que permitan ampliar la vida útil de los rellenos.

7. Impulsar los esquemas regionales para la gestión de residuos sólidos.

8. Revisar y definir la forma en que el país debe articular el servicio público y la responsabilidad extendida al productor (REP).

9. Implementar la Estrategia Nacional de Economía Circular.

10. Definir acciones e incentivos para la actualización y adopción de los

Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS)

11. Diseñar e implementar incentivos al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos

12. Definir una estrategia y plan de acción para atender a las entidades territoriales con situaciones críticas en la disposición final de residuos.

13. Ofrecer asistencia y acompañamiento técnico, financiero e institucional para la búsqueda de nuevos sitios de disposición de residuos sólidos

14. Generar proyectos tipo y estructuras financieras para incentivar proyectos asociados al tratamiento de residuos orgánicos seleccionados.

## **7. Gestionar el conocimiento y la información científica para la toma de decisiones ambientales.**

1. Inversión en innovación e investigación sobre gestión y conocimiento de la naturaleza, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a escala local.

2. Diseñar una estrategia de comunicación y divulgación que permita información relevante para la toma de decisiones en materia ambiental.

3. Generar espacios de formación y capacitación que fortalezcan las competencias técnicas y profesionales, en el marco de la generación de empleos verdes y la transición hacia la sostenibilidad.

# Reducir las brechas en educación y avanzar en calidad educativa: deudas por resolver

*“Las diferencias en las habilidades son la fuente más crítica de desigualdad en el capital humano. La mayor parte de las variaciones dentro de Colombia en el Índice de Capital Humano (ICH) obedecen a disparidades en el subcomponente de educación que capta diferencias en habilidades y aprendizaje”. (Banco Mundial 2021)<sup>1</sup>.*

Desde el año 2020 se ha presentado una caída en la matrícula nacional en el número de los alumnos de la educación formal en Colombia, en especial por la pandemia del coronavirus. Además de los retos propios de la pandemia, **Asocapitales** estableció cuatro problemáticas que requieren una intervención urgente por parte del próximo presidente de la República: i) la educación integral en la primera infancia; ii) las enormes brechas de calidad en la educación; iii) la asignación salarial de los docentes que conlleva en sí a una baja calidad en la docencia y iv) la autonomía curricular en la educación básica, secundaria y media.

Si bien, hay otros asuntos importantes, como la financiación, la construcción, dotación o mantenimiento de sedes, la jornada única o el PAE, estos requieren abordarse de inmediato, con el liderazgo del nuevo gobierno, desde el Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales.

---

<sup>1</sup> "Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia" 2021.



## 1. ¿Cómo y quiénes educan a los niños y niñas en su primera infancia?

Según el Banco Mundial, el acceso a una estimulación y educación de primera infancia es muy desigual en Colombia, en especial en los sectores con menores ingresos económicos, cuya responsabilidad está en manos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Como se sabe, la atención de este instituto es desigual en el país, y su capacidad para brindar la atención adecuada es limitada, como lo reconoce el informe del Banco Mundial al advertir que una de las causas de las brechas en el aprendizaje son las diferencias en la preparación que tienen los niños antes de llegar a la escuela primaria.

## 2. Enormes brechas de calidad en la educación en Colombia.

Otro de los problemas más relevantes en el sector educativo es la existencia de brechas de calidad en la educación. De acuerdo con un informe del Banco Mun-

### CONTEXTO

- Según el Dane, la matrícula en todos los niveles de formación fue de 9.882.843 alumnos, inferior en 1,5 por ciento respecto a 2019.

- El nivel preescolar mostró el mayor número de bajas, con una variación de -6,7 por ciento.

- Para 2021 se aprobaron 47,3 billones de pesos.

- Para octubre de 2021, según la ministra de Educación, el 91 por ciento de los estudiantes habían regresado a la presencialidad en el sector oficial, en las ciudades capitales y asociadas.

dial (2021), hay una relación directa entre el Índice de Capital Humano (ICH) y la educación: *"Las diferencias en las habilidades son la fuente más crítica de desigualdad en el capital humano. La mayor parte de las variaciones dentro de Colombia en el ICH obedecen a disparidades en el subcomponente de educación que capta diferencias en habilidades y aprendizaje. Concretamente, cerrar la brecha en los años de educación ajustados por aprendizaje entre el quintil más pobre y el quintil más rico cerraría el 59 por ciento de la brecha en ICH, entre dichos quintiles"*. p24.

Hay, por supuesto, otros factores concomitantes, pero como dice claramente el informe del Banco Mundial, solo la disminución de las brechas entre habilidades y aprendizajes ayudaría a reducir esta distancia 59 por ciento, es decir, pasaría de 0,20 a 0,11.

### **3. ¿Cómo tener los mejores docentes para educar a los niños y niñas en Colombia?**

La calidad de la educación depende, en gran medida, del recurso humano que ingresa a los programas de formación docente (normales superiores o licenciaturas, por ejemplo).

La profesión docente en Colombia, de acuerdo con el estudio de Fedesarrollo: los diez pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Lati-

na, realizado por los profesores Forero, David. y Víctor Saavedra 2019, se podría mejorar si se siguen las siguientes recomendaciones: (i) recibe los estudiantes de secundaria con los puntajes más bajos de la prueba Saber 11, (ii) estos estudiantes tienen también dificultades económicas que les impiden cursar sus estudios con el empeño, concentración, herramientas y continuidad necesarias, lo cual afecta sus procesos de aprendizaje, (iii) los salarios de enganche, si bien han mejorado, siguen siendo poco atractivos, (iv) las posibilidades de mejorar las condiciones salariales en la carrera docente son menores que las que hay en otras disciplinas y (v) los docentes más talentosos se aglutinan en los mejores centros, dejando así a los colegios más necesitados con docentes menos preparados y llenando plazas con personal temporal que no necesariamente aporta a su mejoramiento en calidad.

### **4. Ausencia de articulación entre el territorio y la nación para garantizar educación de calidad: ¿un currículo autónomo o unificado?**

En Colombia no existe un currículo unificado para todas las instituciones de educación inicial, primaria, secundaria y

media. Y los Estándares Básicos de Competencias no son una herramienta suficiente para atender las necesidades de calidad de la educación en el país.

La OECD advierte esta autonomía institucional (y la falta de coordinación nacional sobre lo que los niños, niñas y jóvenes deben aprender) como una de las causas evidentes del bajo desempeño de los estudiantes en las pruebas estandarizadas.

## **Propuestas de Asocapitales para mejorar la calidad y pertinencia de la educación en Colombia.**

### **1. Educación de primera infancia integral y de calidad**

- Aumentar la cobertura del programa De cero a siempre, acogiendo la propuesta de la Misión Internacional de Sabios en su informe Colombia: hacia una sociedad del conocimiento (2020), de crear Centros Regionales de Investigación y Desarrollo en Niñez, Juventud y Familia.

- Establecer un programa nacional de capacitaciones en neuroeducación a los profesionales encargados de la educación en la primera infancia, esto es, educadores profesionales, auxiliares, personal de servicio, entre otros pro-

fesionales, tales como psicólogos y fonoaudiólogos.

- Aumentar la cobertura y formalizar los grados de prejardín y jardín para lograr una estimulación adecuada por personal capacitado.

- Discutir con la comunidad educativa nacional la importancia de que la escuela sea un motor para cerrar brechas de inequidad e incentivar las mejores.

### **2. Mejores sueldos de enganche para docentes y evolución salarial en la carrera docente basada en méritos de desempeño en la labor de enseñanza y formación de competencias.**

- Mejoramiento salarial a los docentes (sobre todo de sueldos de enganche), si se tiene en cuenta la diferencia entre los Estatutos 1278 y 2277.

- Diferenciar entre incentivos económicos personales e incentivos económicos grupales o institucionales.

### **3. Currículo básico mínimo en el país**

- Ajustar la Ley General de Educación (115 de 1994) con el fin de darle al Ministerio de Educación la capacidad para expedir un "currículo básico" para los niveles de primaria y secundaria. Este currículo deberá contener unos Aprendizajes Mínimos Obligatorios (AMO) que todas las instituciones educativas deberán ofrecer a sus estudiantes.



## Salud y deporte: retos para alcanzar calidad de vida

*Los efectos causados por las cuatro olas de pandemia del coronavirus en el país, en especial al sistema de salud, han creado un consenso frente a la necesidad de trabajar de forma coordinada entre el Gobierno nacional, los departamentos, municipios y ciudades capitales para mejorar el acceso, cobertura, infraestructura y calidad en el sistema. Además, sobre la importancia de mejorar las condiciones del personal médico, profesionales y personas vinculadas al sistema, especialmente a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS)*

Los alcaldes de las ciudades capitales, agrupados en **Asocapitales**, quieren proponerle al nuevo gobierno varias recomendaciones que son fundamentales para mejorar, en últimas, el aseguramiento, protección, atención y calidad en salud que reciben los colombianos.

### CONTEXTO

- El índice de cobertura efectiva universal en salud para Colombia, según las estimaciones del IHME de la Universidad de Washington, se encuentra en 74 sobre 100. Esto es un poco lejos de la cobertura de afiliación anunciada en los documentos oficiales, que supera el 95 por ciento (Minsalud 2022).

- En 2010 se reportaron cerca de 94.502 tutelas; 118.281 tutelas en 2014 y, entre 2019 y marzo de 2021, la Corte Constitucional recibió 330.535 tutelas para pedir la protección del derecho a la salud

- La ocupación hospitalaria, en el primer nivel de atención, no alcanzaba el 40 por ciento, en el segundo nivel con tasas por encima de 97 por ciento y del 91 por ciento en el tercer nivel.

Reconociendo las particularidades de la categoría de municipios de ciudades capitales, se propone que el próximo gobierno avance en la implementación de las siguientes acciones:

## 1. Salud Pública.

- Hacer un plan decenal de salud pública que garantice la implementación del actual modelo integral de atención en salud, a partir de las necesidades territoriales.

- Implementar las redes integrales de servicios de salud acorde con la dinámica geográfica y sociodemográfica de los territorios, con cobertura y calidad para todos.

- Realizar un balance regional en las ciudades capitales sobre el perfil epidemiológico para tener información de lo que está sucediendo y realizar intervenciones acordes con las necesidades de salud de los diferentes territorios.

- Garantizar la atención preferencial y diferenciada en el modelo de salud, en los distintos ciclos de vida y a los grupos de población articulando y fortaleciendo la medicina científica y tradicional respetando las prácticas culturales de los pueblos indígenas.

## 2. Consolidación de un Modelo Preventivo de Salud.

- Trabajar para evitar que la enfermedad ocurra y/o minimizar sus implicaciones.

- Desplegar brigadas médicas hacia los centros de trabajo y hacia los territorios.

- Implementar nuevos modelos de salud especializados, como la medicina familiar.

- Crear un seguimiento y detección a tiempo de los potenciales riesgos que presenten algunas enfermedades.

- Generar y promocionar hábitos de vida saludable y una cultura de autocuidado de la salud y prevención de las enfermedades.

## 3. Fortalecer la salud mental.

## 4. Uso de las TIC en los servicios de salud.

- Crear una política de hospitales públicos con una fuente de financiación que sea sostenible en el tiempo.

- Poner en marcha la estrategia de la cultura de la seguridad social para la construcción de un sistema de salud humanizado, solidario y transparente.

- Focalizar la salud de los migrantes, si se tiene en cuenta la demanda hospitalaria en las ciudades capitales para la prestación de servicio de esta población.

## 5. Reconocer la actividad física y el deporte como un complemento de la salud.

- Crear una política pública del deporte que busque mejorar los niveles de actividad física en los niños (uno de cada cuatro niños logra los niveles de actividad física según la OMS).

- Incentivar el deporte por medio de becas en las instituciones educativas

- Promover una cultura de estilos de vida saludables y práctica del deporte.

1. Defensoría del Pueblo (2015- 2018) Informe preliminar tutelas en salud.

2. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/motivos-de-las-tutelas-por-derecho-a-la-salud-597905#:~:text=Entre%202019%20y%20marzo%20de%202021%2C%20la%20Corte%20Constitucional%20recibi%C3%B3,tutelas%20para%20el%20mismo%20periodo.&text=En%20una%20misma%20tutela%20se%20pueden%20poner%20varias%20peticiones%20o%20pretensiones.>

3. Ministerio de Salud y Protección Social (2016) Política de Atención Integral en Salud “Un sistema de salud al servicio de la gente”

# Documentos, a profundidad

**P**ara determinar los principales problemas, experiencias y planteamientos que las ciudades capitales tienen sobre varios temas fundamentales y que deberían ser incluidos en la agenda del nuevo gobierno, Asocapitales lideró un completo diálogo constructivo entre los mandatarios de las 32 capitales y urbes asociadas, con secretarios, altos funcionarios del Gobierno nacional, técnicos, academia y sector privado.

Buena parte de este rico y constructivo debate ocurrió en seis grandes foros en igual número de ciudades. El equipo técnico de Asocapitales sistematizó toda las propuestas e información, y con el apoyo de profesores, investigadores y expertos de la Universidad del Rosario, se elaboraron los seis documentos técnicos, que se presentan a continuación y que giran en torno a las siguientes problemáticas: i) la necesidad de ajustar el modelo de descentralización vigente; ii) la focalización de la inversión pública para consolidar la reactivación económica del país; iii) el deterioro de la seguridad que vive la mayoría de las ciudades capitales; iv) la relación y dependencia entre las urbes y sus entornos locales que generan retos en torno al medioambiente; v) las brechas en educación y la calidad educativa y, vi) la salud y el deporte, en crisis por la pandemia.

En estos seis documentos técnicos se hace un corto, pero profundo diagnóstico de la problemática, sus principales causas o planteamientos, y se concluye con las propuestas a los candidatos a la Presidencia de la República 2022-2026, que en últimas, son las que tienen los alcaldes de las capitales del país, para el próximo Gobierno nacional



1. Descentralización
2. Reactivación
3. Seguridad
4. Medio ambiente
5. Educación
6. Salud y deportes



# 1 Ciudades capitales, descentralización y desarrollo territorial

La Constitución Política de 1991 estableció que Colombia es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Sin embargo, las relaciones entre el gobierno nacional, departamental, municipal o distrital han implicado grandes desafíos y dificultades, en especial a la hora de resolver los servicios y derechos básicos de calidad a los habitantes de las diferentes regiones del país. La descentralización, en otras palabras, es una forma de distribuir el poder entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

Varias décadas después de ponerse en marcha este modelo de descentralización, aún existen desafíos relacionados, especialmente, con la baja capacidad de las entidades territoriales para generar recursos propios, la alta dependencia de municipios y departamentos de las transferencias de recursos de la nación o la poca claridad con relación al proceso de delegación de competencias. Estos y otros elementos ponen en evidencia que el modelo actual requiera ajustes.

Varias décadas después de ponerse en marcha este modelo, aún existen desafíos relacionados, especialmente, con la baja capacidad de las entidades territoriales para generar recursos propios, la alta dependencia de municipios y departamentos de las transferencias de recursos de la nación o la poca claridad con relación al proceso de delegación de competencias. Estos y otros elementos ponen en evidencia que el modelo de descentralización requiera ajustes.

Precisamente, para determinar los problemas, experiencias y planteamientos que las capitales del país tienen en materia de descentralización y desarrollo territorial, **Asocapitales** lideró un completo diálogo constructivo de los alcaldes de las capitales con secretarios, funcionarios técnicos, academia y sector privado. La sistematización de los argumentos y propuestas sirvieron de base para el Foro: Descentralización y Desarrollo Territorial, realizado en Valledupar en noviembre de 2021, y cuyas conclusiones son la columna vertebral de este capítulo.

El Foro, organizado por **Asocapitales** con el periódico *El Tiempo* y la Universidad del Rosario, tuvo tres momentos fundamentales. El primero fue el panel de *Fortalecimiento Fiscal para el Desarrollo Territorial*, en el que se resaltaron las propuestas relacionadas

con la importancia de reconocer la heterogeneidad entre las entidades territoriales y las mismas ciudades capitales, la necesidad de avanzar en una nueva tipología que permita reconocer dichas diferencias, la urgencia de contar con nuevas fuentes de financiación en el nivel territorial y la importancia de rodear la Misión de Descentralización para que sus resultados trasciendan el actual periodo del Gobierno nacional para lograr sus objetivos.

En el segundo panel, titulado: *Capacidades y Competencias para la Gestión del Desarrollo Territorial*, los mandatarios, altos funcionarios del Gobierno nacional y expertos invitados debatieron sobre la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales como requisito para materializar la autonomía territorial. También, en la importancia de resolver las duplicidades y traslapes de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno, esto con el fin de generar mayores niveles de articulación y toma de decisiones.

En la tarde, se realizó una mesa de trabajo con las secretarías de Hacienda y de Planeación de las ciudades capitales, en la que se discutió sobre la Ley 617 de 2000 y sus implicaciones sobre los gastos de funcionamiento, la necesidad de pensar en nuevas fuentes de

financiación, cómo potenciar la asociatividad territorial, fortalecer las capacidades de las ciudades y avanzar en la delegación de competencias.

Recientemente, el marco normativo fue modificado con normas como la Ley de Regiones (Ley 1962 de 2019), el Régimen

**ASOCAPITALES  
LIDERÓ DIÁLOGO  
ENTRE LOS ALCALDES  
DE LAS CAPITALES,  
FUNCIONARIOS,  
ACADEMIA Y  
SECTOR PRIVADO  
PARA DETERMINAR  
LOS PROBLEMAS  
Y RETOS DE LA  
DESCENTRALIZACIÓN.**



LOS ARGUMENTOS y propuestas expuestas en el foro "Descentralización y desarrollo territorial", realizado en Valledupar en noviembre pasado, están contenidas en este documento.

Especial de los departamentos y municipios fronterizos (Ley 2135 de 2021), la reglamentación del proceso de conformación de Esquemas Asociativos Territoriales que plantea la Ley 1955 de 2019 o la inclusión del enfoque territorial como principio en algunas leyes o políticas públicas, entre muchas otras. Así mismo, actualmente se tramitan proyectos de ley para actualizar el Régimen Departamental, el Régimen Municipal y el Régimen de Distritos Especiales, entre otros.

Ahora bien, como gran hito asociado al fortalecimiento de la descentralización se encuentra la sanción de la Ley 2082 de 2021 "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", que reconoce las ventajas adicionales que tienen las ciudades capitales sobre el territorio y distingue las cargas y respon-

sabilidades adicionales que las soportan.

Implementar de forma efectiva estas nuevas apuestas normativas hace parte de los desafíos que tiene el próximo Gobierno nacional en el tema de descentralización administrativa, además de buscar formas efectivas de articular el nivel central con los territorios, mejorar la eficiencia del gasto público y asegurar que el presupuesto alcance para atender las necesidades básicas y constitucionales de los colombianos. Este último es, quizás, el principal punto que debe estar dentro de las prioridades del próximo Gobierno.

Además de recoger los argumentos y propuestas más importantes del foro, este documento incluye, de igual manera, otras iniciativas surgidas en las investigaciones y estudios que **Asocapitales** ha publicado sobre la materia recientemente, en particular el titulado: *Descentralización y Régimen de las Ciudades Capitales en la Organización del Estado Colombiano*.

IMPLEMENTAR LAS  
NUEVAS NORMAS, COMO  
LA LEY 2082 DE 2021  
HACEN PARTE DE LOS  
DESAFÍOS DEL PRÓXIMO  
GOBIERNO NACIONAL.



# Los problemas de la descentralización ¿Qué está pasando en los territorios?

**E**l modelo de descentralización colombiano ha sido objeto de numerosos estudios que señalan cómo, desde la Constitución Política de 1991, se ha avanzado en la delimitación de competencias en materia de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, entre los diferentes gobiernos, en especial con la Ley 715 de 2001, con el aumento en la capacidad para consolidar Esquemas Asociativos Territoriales - (EAT) (82 vigentes<sup>1</sup>), la implementación de la Política de Catastro Multipropósito (que reconoce en las entidades territoriales la posibilidad de recibir la delegación de esta competencia) y el aumento en el recaudo de impuestos territoriales, entre otros.

1. DNP (2019).

## EN LAS CAPITALES SE CONCENTRA EL 47 POR CIENTO DE LOS HABITANTES Y EL 55 POR CIENTO DEL PIB DEL PAÍS.

Estos estudios señalan, de igual manera, las dificultades y falencias del modelo de descentralización, como por ejemplo, el hecho de que la prioridad de las capitales y municipios se haya centrado en la ampliación de las coberturas en salud, educación, agua potable y saneamiento básico por encima de la mejora de su calidad. También muestran el fuerte condicionamiento que las transferencias de la Nación tienen hacia los territorios, en especial, en la toma de decisiones o la búsqueda de mayores recursos desde lo local<sup>3</sup>.

A lo anterior se agrega la existencia de duplicidades y traslapes en las competencias de los niveles de gobierno<sup>4</sup>, que no permiten que haya absoluta claridad sobre las funciones de las entidades territoriales y su dependencia frente a las exigencias y planes que se hacen desde el Gobierno Nacional. Sucede, en el mismo sentido, que aquellas competencias y funciones claramente definidas en ocasiones no vienen acompañadas de la respectiva asignación presupuestal tal y como lo mencionaba alcalde de Soacha Juan Carlos

Saldarriaga en el foro: "Hoy, en el marco de la descentralización, nos entregan funciones pero no nos entregan los recursos".

Ahora bien, si hay un lugar en el que se evidencian los problemas de la descentralización es en las capitales, en las que habita el 47 por ciento de la población de Colombia<sup>5</sup> y se concentra el 55 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

Al tiempo, estas urbes han tenido que asumir nuevas cargas y responsabilidades, fruto de diferentes dinámicas sociales y económicas asociadas, como el hecho que allí se concentra el 65 por ciento<sup>6</sup> de los migrantes venezolanos, el desplazamiento forzado y el aumento de las demandas sociales por parte de los habitantes que exigen una mayor atención de las administraciones locales a sus necesidades. Esto, sin contar con todas las obligaciones que han tenido que asumir con la pandemia del coronavirus y sus secuelas.

Esto se puede ver en el aumento de la pobreza monetaria en las principales ciudades durante 2020, que llegó al (50 por ciento), cuatro puntos porcentuales por encima

de la nacional (46.6 por ciento). Lo mismo ocurrió con el desempleo en las capitales, que superó en 1.4 por ciento el promedio nacional durante noviembre del 2021<sup>7</sup>. Además, es evidente cómo esta situación también ha afectado a los jóvenes en las ciudades capitales ya que, mientras que la tasa de desempleo en población joven a nivel nacional llegó al 18.8 por ciento en el país, en las ciudades capitales ascendió al 23.3 por ciento.

Al respecto, el Presidente de **Asocapitales** y alcalde de Montería, Carlos Ordosgoitia, advirtió en el foro que "*buena parte de los 2 millones de venezolanos que hay en Colombia, la mayoría están en nuestras capitales. Esto requiere recursos y acciones como, por ejemplo, revisar el Sistema General de Participaciones y revisar preguntas como ¿Cómo darle facultades a los alcaldes y gobernadores para poder atender esa demanda adicional?*".

Ahora bien, pese a que las ciudades capitales comparten ventajas y cargas adicionales que las diferencian de otras entidades territoriales, también entre ellas mismas hay diferencias evidentes en términos de capacidades institucionales y fiscales. Algunas de estas divergencias pasan por la categorización que establece la Ley 617 del 2000, los recursos de inversión que reciben del Presupuesto General de la Nación, la posibilidad de acceder a más o menos recursos de la Asignación Regional del Sistema General de Regalías y las transferencias del Sistema Ge-

2. Hernández, A., & Barreto, L. (2018). Descentralización y finanzas territoriales. Cuadernos Fedesarrollo, (59), 94.

3. Hernández, A., & Barreto, L. (2018). Descentralización y finanzas territoriales. Cuadernos Fedesarrollo, (59), 94.

4. Bonet, J. (2006). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. Bogotá: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales-CEER. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-7>.

5. DANE (2021).

6. Migración Colombia (2021).

7. DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (2021).



ES NECESARIO reconocer, desde el ordenamiento del Estado, las diferencias fiscales e institucionales que hay entre las 32 capitales del país.

neral de Participaciones que reciben de la nación.

Al revisar la categorización que establece la Ley 617 de 2000, a partir de la población y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para definir los límites en los gastos de funcionamiento, se encuentra que de las 34 ciudades capitales y asociadas, el 18 por ciento están categorizadas como especiales, el 38 por ciento, en categoría 1; el 12 por ciento, en categoría 2; el 3 por ciento, en categoría 3; el 9 por ciento en categoría 4, el 6 por ciento en categoría 5, el 15 por ciento en categoría 6.

Lo anterior significa que, entre las mismas ciudades capitales, un 56 por ciento tienen más de 100.000 habitantes e ingresos superiores a 100.00 salarios mínimos legales mensuales, lo que les permite destinar, entre 50 y 65 por

ciento de sus recursos en gastos de funcionamiento. Sin embargo, también hay un 30 por ciento de las ciudades con menos de 30.000 habitantes, con un límite en los gastos de funcionamiento del 80 por ciento, las cuales cuentan con menos recursos de inversión para implementar proyectos que generen un amplio impacto territorial.

Por otro lado, en cuanto a los recursos del Sistema General de Participaciones, las ciudades

capitales recibieron durante 2021 un total de 14.2 billones de pesos (corrientes de 2021). La asignación de estos recursos por sectores fue: Educación (9 billones de pesos), Salud (3.5 billones), Propósito General (840.000 millones de pesos) y Agua Potable y Saneamiento Básico (480.000 millones de pesos).

A su vez, las ciudades capitales, a través de las leyes 2056 de 2020 y 2072 de 2020, ampliaron sus horizontes de financiación con

LA MAYORÍA DE LOS 2 MILLONES DE VENEZOLANOS QUE HAY EN COLOMBIA ESTÁN EN LAS CAPITALES. TODO UN DESAFÍO PARA EL GOBIERNO NACIONAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES.

## RECONOCER LAS ASIMETRÍAS EN LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y FISCALES DE LOS ENTES TERRITORIALES PARA ASEGURAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

recursos del Sistema General de Regalías del presupuesto bienal 2021-2022 a través de proyectos, y pueden competir por el 40 por ciento de las Asignaciones Regionales donde se encuentran alrededor de 2 billones de pesos.

Así mismo, pueden competir en la Asignación Ambiental por recursos cercanos a los 150.000 millones y la Asignación de Ciencia, Tecnología e Innovación que se acerca a los 1.7 billones de pesos. Además, se destinaron alrededor de 130.000 millones por las Asignaciones Directas para las ciudades capitales, de rendimientos financieros recursos cercanos a los 26.000 millones de pesos y para los proyectos que mejoren los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), 122.000 millones.

De este contexto general, se destacan cuatro problemáticas que para **Asocapitales** recogen las mayores dificultades, con sus respectivas propuestas para superarlas.

### a. Debilidades en la articulación entre la nación y el territorio.

La coherencia, la articulación y la armonía en la ejecución de las competencias entre los diferentes niveles del Gobierno hacen parte de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen el ejercicio de las atribuciones y funciones de las enti-

dades territoriales, tal y como lo dispone la Constitución Política y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Para materializar estos principios, se ha fomentado la articulación entre los territorios a través de la creación de esquemas asociativos, la promoción de proyectos de impacto regional con recursos del Sistema General de Regalías, la suscripción de Pactos Territoriales (antes llamados Contratos Plan) y el diseño e implementación de apuestas como el Programa Nacional de Delegación de Competencias.

Sin embargo, pese al desarrollo de dichas apuestas, aún existen múltiples retos en la articulación y diálogo entre los niveles del Gobierno que han repercutido en la efectiva provisión de bienes y servicios de forma directa desde el territorio.

Actualmente se cuenta con 82 EAT, entre los que se encuentran, 6 Áreas Metropolitanas, 13 Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), 7 Regiones de Administración y Planificación (RAP), 4 Regiones de Planeación y Gestión (RPG), 1 Región Administrativa y de Planificación Especial (Rape) y 54 Asociaciones de Municipios<sup>8</sup>. No obstante, no es claro el impacto de su creación y si ello se ha traducido específicamente en la implementación de proyectos de impacto supramunicipal o regional, la prestación de servicios de forma conjunta y un cumplimiento más efectivo de las funciones propias. No se cuenta con



EL MANEJO del suelo y expansión urbana aún requiere de claridades entre las diferentes instancias de Gobierno.

una herramienta de seguimiento y evaluación a lo anterior y en muchas ocasiones no cuentan con las fuentes de financiación suficientes para avanzar en la materialización de sus apuestas.

Igualmente, la falta de articulación y claridad en las competencias asignadas a cada nivel del Gobierno ha repercutido en la claridad sobre las funciones que deben ejecutar las entidades territoriales en diferentes sectores. Frente a esto, el alcalde de Bucaramanga, Juan Carlos Cárdenas, advirtió en el foro que en el caso de su ciudad *“tenemos unas acciones jurídicas en lo que tiene que ver con la protección del río de Oro pero la autoridad*

8. DNP (2019).



WIKIMEDIA

ambiental es la Corporación Autónoma de la Defensa de la Meseta y además tienen la empresa de alcantarillado, entonces uno como alcalde ¿cómo responde a un tema donde no es autoridad ambiental pero además quien está encargado del tema no se articula con la competencia de alcalde?”. Lo anterior evidencia una problemática asociada específicamente al sector ambiental, pero esta desarticulación y falta de transparencia y coordinación entre diferentes entidades se repite en los otros sectores.

Otro ejemplo de lo anterior, a lo cual hicieron referencia varios de los alcaldes, se da en torno al tema de migración, frente al cual hay múltiples oportunidades de articulación para lograr soportar esta carga adicional de las ciuda-

des y responder a las necesidades de una población en aumento. Al respecto, Pablo William Acosta, alcalde de Inírida, manifestó: “Carecemos de los recursos necesarios para poder solventar problemáticas como el tema de la migración. Somos una ciudad fronteriza con Venezuela y tenemos más de 7.000 migrantes en estos momentos que tienen sus propias necesidades y nosotros quedamos cortos en términos de recursos para resolverla”. A su vez, el alcalde de Valledupar, Mello Castro, manifestó que: “Somos ciudad fronteriza. El tema de la migración venezolana es un tema que ha venido afectando a todas las regiones y por supuesto que nosotros no somos ajenos a esta. Queremos solucionar el impacto social que esto ha traído y se ha venido

UNO DE LOS MAYORES  
RETOS DE LAS  
CIUDADES CAPITALES  
ES FORTALECER LA  
GENERACIÓN DE  
RECURSOS PROPIOS  
Y DISMINUIR LA  
DEPENDENCIA DE  
LAS TRANSFERENCIAS  
DE LA NACIÓN.



## QUE EL 47 POR CIENTO DE LO COLOMBIANOS VIVA EN CAPITALES Y CIUDADES IMPLICA GRANDES RETOS PARA LOS MANDATARIOS LOCALES.

presentando en temas de salud y educación. Sabemos que a través de **Asocapitales** podemos articularnos con el Gobierno nacional para que este nos dé las herramientas para abordar esta problemática”.

Por otro lado, el Programa Nacional de Delegación de Competencias, liderado por el Departamento Nacional de Planeación, creado a través del artículo 180 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se sancionó el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “*Todos por un nuevo país*”, partía del reconocimiento en la heterogeneidad de las capacidades de las entidades territoriales para asumir funciones distintas y definió que se podría avanzar en la delegación de nuevas competencias a departamentos y municipios.

La implementación del Programa fue muy útil, en la medida en que, a través de la delegación

de la gestión catastral a Barranquilla, por ejemplo, se inició un proceso posterior de delegación de la competencia a otras entidades territoriales y EAT, mediante lo establecido en el artículo 79 de la Ley 1955 de 2019, los cuales hoy se constituyen como gestores catastrales habilitados que demuestran contar con las capacidades necesarias para implementar la Política de Catastro Multipropósito establecida en el Conpes 3958 de 2019. A pesar de ello, el Programa no se continuó implementando y no se avanzó en la delegación de otras competencias con sectores.

Teniendo en cuenta las dificultades anteriores, es claro que apuestas como la sanción de la Ley 2082 de 2021 resultan fundamentales para fortalecer el modelo de descentralización vigente en las ciudades capitales. La ley establece



diferentes mecanismos a través de los cuales se promueve el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas y la descentralización en ciudades capitales, tales como los Convenios Interinstitucionales de Delegación y los Convenios Institucionales de Coordinación.

Estos convenios son una oportunidad para que las ciudades puedan fortalecer su autonomía territorial, a través de la toma de decisiones y el ejercicio de funciones que, desde el nivel nacional, podrían desconocer las necesidades propias del territorio. Además, permiten fortalecer la gestión de sus finanzas públicas teniendo en cuenta que la concurrencia de recursos con la nación, para financiar iniciativas comunes en el

territorio, contribuirá a la optimización del gasto.

Por otro lado, a las problemáticas anteriores hay que sumar el hecho de que la articulación entre los diferentes niveles de gobierno pasa por la existencia de sistemas de información interoperables que permitan contar con diagnósticos integrales del territorio. Un esquema completo de información interrelaciona registros estadísticos (de empresas, personas, viviendas y actividades), con registros administrativos (RRAA) de educación, empleo/desempleo, seguridad social, e impuestos, principalmente. Registros administrativos de programas sociales, y registros públicos y privados de empresas, permiten brindar información y

LOS CONVENIOS institucionales e interinstitucionales, creados en la ley 2082 de 2021, son una alternativa que tienen las ciudades para fortalecer las finanzas y la descentralización.

ser instrumentos para canalizar políticas efectivas, acorde con la dinámica de los hogares y unidades económicas<sup>9</sup>.

### **b. Dificultades para la actualización de los planes de ordenamiento territorial (POT) y del catastro con enfoque multipropósito.**

Según las proyecciones del DANE, el proceso de urbanización del país, durante los últimos 60 años, implicó que la población urbana pasó del 40 por ciento en 1951, al 76 por ciento en 2021. De acuerdo con el DNP, esta tendencia a la alza continuará en el futuro, junto con una creciente importancia económica y productiva de las ciudades en el contexto nacional, y una mayor demanda de vivienda, transporte, servicios públicos y sociales.

En este sentido, se han creado mayores demandas en relación con la gestión y el ordenamiento del territorio, materializadas, a nivel nacional, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011. En esta se define que a la Nación le compete establecer: (1) los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, (2) criterios para la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social y (3) principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios y las áreas metropolitanas.

A pesar de la normativa nacional, el anterior contexto ha implicado mayores retos en términos de desarrollo territorial, utilización, transformación y ocupación del espacio, y desarrollo ambiental

9. Cepal (2021). Sistema de registros estadísticos para la explotación de datos administrativos en los institutos nacionales de estadística de Perú, Bolivia, Colombia y Chile



LOS PLANES de Ordenamiento Territorial son fundamentales para uso y transformación del espacio, así como de un desarrollo ambiental sostenible.

y sostenible, para los municipios, distritos y Áreas Metropolitanas.

En este sentido, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) son una herramienta fundamental para hacer frente a los retos mencionados y lograr un desarrollo articulado, participativo y organizado a nivel local.

Sin embargo, a pesar de su importancia, el 59 por ciento de las ciudades capitales y asociadas tienen su POT actualizado y el 41 por ciento han cumplido su vigencia de largo plazo y se encuentran en proceso de revisión y ajuste; en contraste, según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a nivel nacional el 80 por ciento de los POT se encuentran desactualizados. Los altos costos del proceso de planificación territorial y los pocos incentivos para las administraciones locales son unos de los mayores retos para los municipios para cumplir con la actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Adicional a la falta de actualización y revisión de los POT, existen también grandes retos en cuanto al desarrollo de instrumentos de financiación para el desarrollo urbano. Lo anterior se evidencia en que la mayoría de las ciudades capitales no hacen uso de los instrumentos de financiación: 23,5 por ciento ha incluido Participación en Plusvalía en su POT, el 20,4 por ciento hace un aprovechamiento Económico del Espacio Público, el 17,3 por ciento Contribución por Valorización y el 13,3

## PARA 2025 TODOS LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS DEBEN TENER TODO EL TERRITORIO ACTUALIZADO CATASTRALMENTE. A LA FECHA, SOLO VA EL 16 POR CIENTO DEL PAÍS.

por ciento pagos o compensaciones por edificabilidad adicional, entre otros.

A esto se debe sumar el hecho de que no existe un marco normativo suficientemente robusto, herramientas e incentivos para que los POT se articulen con los Planes de Desarrollo. Al respecto, el alcalde de Bucaramanga, Juan Carlos Cárdenas, mencionaba *“Hay que reconocer dos grandes retos: los planes de desarrollo y los POT son dos instrumentos estructurales de la política pública territorial que tienen desfases en términos de temporalidad; y además en el ordenamiento territorial hay quiebres y desalineaciones con instrumentos como los planes decenales”*.

Por otro lado, es necesario avanzar de forma más efectiva en la implementación de la Política de Catastro Multipropósito. A primero de enero de 2019, solo el 5,6 por ciento del área del territorio nacional contaba con un catastro actualizado, lo cual representaba el 27,7 por ciento de área urbana del país<sup>10</sup>, en su mayoría correspondiente a ciudades capitales.

Esta situación del catastro, como inventario oficial de los inmuebles de un territorio, sumada a un conjunto de condiciones políticas, jurídicas y sociales ha generado situaciones de conflicto e

inseguridad jurídica en lo que a la tenencia de la tierra en Colombia se refiere. En atención a esta situación histórica, el país inició hace varios años la ruta para la implementación del denominado, Catastro con Enfoque Multipropósito, como insumo del ordenamiento territorial y en general, del saneamiento de la propiedad de la tierra en el país.

La Política de Catastro Multipropósito estableció la meta de tener el 60 por ciento del territorio nacional actualizado al año 2022 y el ciento por ciento a 2025<sup>11</sup>. Así mismo, alcanzar la habilitación como Gestor Catastral, de por lo menos 20 entidades territoriales a nivel nacional en el cuatrienio 2018-2022.

A la fecha, la actualización llega al 16 por ciento del área del territorio nacional<sup>12</sup>, de los cuales una importante proporción corresponde a ciudades capitales como Bogotá, Cali, Medellín y Tunja, las cuales cuentan con la totalidad de su territorio actualizado catastralmente para la vigencia 2021.

Por otro lado, se ha habilitado la prestación del servicio público catastral de 31 entidades territoriales, de los cuales, 15 son en ciudades capitales. Finalmente, entidades territoriales habilitadas para la prestación del servicio público catastral, han iniciado rela-

ciones contractuales para realizar la gestoría u operar el catastro en territorios diferentes a aquellos para los que fueron habilitados, propiciando transferencia de conocimiento y fortalecimiento de capacidades en las entidades territoriales que se enfrentan por primera vez a la gestión catastral.

No obstante, tal y como lo mencionó el alcalde de Valledupar, Mello Castro, en el Foro, la implementación de la Política aún requiere del desarrollo de acciones adicionales en los territorios para poder avanzar de forma efectiva: *“El Catastro Multipropósito es una herramienta importante que requiere un proceso. Nosotros los alcaldes debemos perfeccionar cada vez más esa propuesta de tener el personal técnico y las herramientas para tener un recaudo efectivo”*.

### **c. Las fuentes de financiación en los territorios dependen, en su gran mayoría, de la nación.**

Los retos que tienen las ciudades capitales para la provisión adecuada de servicios públicos en sus territorios generan la necesidad de contar con finanzas públicas sólidas, eficientes y autónomas. El proceso de descentralización les va a permitir a las ciudades poder diseñar y ejecutar estrategias más adecuadas, según las necesidades propias de su territorio.

Para lograr este objetivo se debe avanzar hacia el fortalecimiento de los ingresos propios, la generación de mayores recursos de inversión en las ciudades, la

10. IGAC. Estadísticas Catastrales vigencia 2019.

11. Documento Conpes 3958: ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CATASTRO MULTIPROPÓSITO.

12. IGAC. Rendición de cuentas 2021.

LA MAYORÍA de las ciudades capitales deben avanzar en la implementación de instrumentos de financiación del desarrollo urbano como la participación en plusvalía o el aprovechamiento económico del espacio público.

revisión de las normas de disciplina fiscal y la flexibilización de los recursos que transfiere la nación. Esto permitirá enfrentar una problemática reconocida por todos los alcaldes en el marco del Foro, la cual fue expresada por el alcalde de Valledupar Mello Castro González: *"Seguimos con más necesidades pero tenemos los mismos recursos"*.

Hay una alta heterogeneidad en lo que respecta a capacidades institucionales y financieras entre las entidades territoriales. Por eso es importante hablar de una descentralización asimétrica que asigne las responsabilidades, competencias y recursos de acuerdo con una tipología de ciudades que mida las características propias de cada territorio.

Al respecto, es importante mencionar que, si bien la Ley 617 de 2000 establece categorías para departamentos, distritos y municipios de acuerdo con su población y sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación, resulta necesario revisar si los límites en los gastos de funcionamiento realmente se han traducido en una inversión más eficiente de los recursos por parte de las entidades territoriales y si las variables tenidas en cuenta fueron las adecuadas para avanzar en la categorización.

Por otro lado, según cifras publicadas por la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (CESTT), las transferencias del nivel central pasaron de representar 18 por ciento de los ingresos totales en 1985 a 45 por ciento

en 2019, evidenciando una mayor dependencia de las entidades territoriales a las transferencias del Gobierno nacional. Por otro lado, mientras que en 1960 la nación representaba el 70 por ciento de los ingresos tributarios, en 2018 este porcentaje ascendió al 80 por ciento, lo que deja en evidencia una fuerte concentración de la generación de ingresos en el nivel central de gobierno. En cuanto a los ingresos no tributarios, hace falta una mayor exploración de las potencialidades que tienen por parte de las entidades territoriales.

Las cargas y competencias municipales han aumentado (Ley 388 de 1997) y, sin embargo, el recaudo tributario sigue concentrado en el nivel nacional (80 por ciento Gobierno nacional, 14 por ciento Municipios y 6 por ciento Departamentos). Estas nuevas necesidades se suman a las inversiones deficitarias que tienen las ciudades en términos de movilidad, sistemas de transporte, migración, sistema carcelario, entre otros, y por lo tanto es necesario avanzar hacia la desconcentración de los recursos del nivel nacional y de este modo evaluar la cesión de rentas del nivel nacional (ACPM, porcentaje de IVA, impuesto al carbono) que contribuyan a la financiación de estos sectores estratégicos.

Además de la dependencia de las entidades territoriales del Gobierno central y de la concentración de ingresos en el último, existen rigideces en la normatividad vigente que dificultan la gestión



y la eficiencia en la destinación de los recursos, el recaudo fiscal y la eficiencia administrativa realizadas por las entidades territoriales. Ejemplos de lo anterior son las normas de disciplina fiscal (Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003), el Sistema General de Participaciones (SGP), el sistema tributario territorial y el Sistema General de Regalías.



WIKIMEDIA

## EL 80 POR CIENTO DEL RECAUDO SIGUE CONCENTRADO EN EL NIVEL NACIONAL, 14 EN LOS MUNICIPIOS Y 6 POR CIENTO EN LOS DEPARTAMENTOS.

(63 por ciento) se encuentran en las ciudades capitales.

Esto implica que las administraciones territoriales actualmente destinan recursos propios para la atención de la población migrante en educación, salud y ayudas humanitarias, entre otros y, en ese sentido, es fundamental revisar y actualizar los criterios de distribución del SGP de tal forma que las transferencias de la nación incorporen recursos para la atención de los migrantes venezolanos en cada ciudad capital.

En relación específica con el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR), después de la reciente reforma aprobada mediante la Ley 2056 de 2020, se evidencia una baja aprobación de proyectos, tal como se presentaba anterior a la reforma del SGR, los tiempos de aprobación de proyecto están estimados entre cinco meses y 24 meses, pero con el ingrediente que la última reforma se incluyeron dos pasos adicionales para la aprobación de los proyectos regionales, lo que va en contravía de las necesidades de inversión pública actuales del país.

### **d. Asimetrías en las capacidades institucionales y fiscales de los entes territoriales para asegurar la prestación de servicios.**

Las ciudades capitales han estado sujetas a un modelo de descentralización en el que la delegación de nuevas competencias se realiza de forma homogénea, no se acompa-

ña de la definición exacta de los recursos necesarios para ejecutarlas y se ha intensificado la necesidad de contar con herramientas de coordinación con otros niveles del Gobierno que contribuyan a la complementariedad en la asunción de diferentes atribuciones. Los múltiples retos en la articulación y diálogo entre los niveles del Gobierno han repercutido en la efectiva provisión de bienes y servicios de forma directa desde el territorio.

El ejercicio efectivo de las competencias asignadas a los diferentes niveles del Gobierno exige de la existencia de capacidades institucionales y fiscales en sus estructuras de funcionamiento que aseguren que los equipos cuenten con el conocimiento técnico y la experiencia suficiente para asegurar que la prestación de bienes y servicios desde el nivel local sea de calidad y se dé de forma eficiente.

No obstante, no se logra alcanzar la calidad y eficiencia requerida debido a las heterogeneidades en capacidades institucionales y fiscales que existen entre las entidades territoriales de las ciudades capitales. A pesar de compartir ventajas socioeconómicas y cargar con responsabilidades adicionales comunes, existen diferencias considerables sobre habilidades técnicas y la experiencia de equipos para ejecutar las funciones que les han sido asignadas.

Esto se evidencia en los indicadores de capacidad institucional y fiscal de las entidades territo-

Con respecto al Sistema General de Participaciones (SGP), la Ley 715 de 2001 define la población urbana y rural de cada entidad territorial como un criterio de distribución.

No obstante, y en el marco de la actual coyuntura, esta distribución del SGP no tiene en cuenta los 1.842.390 migrantes venezolanos en Colombia, de los cuales 1.194.187

riales. Por ejemplo, la Medición del Desempeño Municipal (MDM) resalta que de 34 ciudades capitales y asociadas, el 32 por ciento presentó en 2020 oportunidades de fortalecimiento de sus capacidades en términos de gestión (movilización y ejecución de recursos, gobierno abierto y transparencia y gestión de instrumentos de ordenamiento territorial) y resultados (educación, salud y prestación de servicios públicos) (DNP, 2020).

Por otro lado, el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) muestra que las ciudades capitales tienen amplias oportunidades asociadas al cumplimiento de los límites legales de deuda y gasto, y de fortalecer sus capacidades para generar recursos propios de forma efectiva. Solo el 26 por ciento de las ciudades pueden cumplir con límites legales de deuda y gasto, pero aún tienen una alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión, mientras que el 68 por ciento enfrentan riesgos de déficit, alto endeudamiento o fallas en su reporte de deuda, y también presentan una alta dependencia en transferencias y bajos niveles de inversión.

Finalmente, el Índice de Desempeño Institucional (IDI) también evidencia que existen brechas en la implementación de las dimensiones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Cada dimensión enfrenta retos de diferente índole asociadas con Políticas de Gestión Estratégica

del Talento Humano, Integridad, Planeación Institucional, Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público, Gobierno Digital, Seguridad Digital entre otros. Por todo lo expresado anteriormente, se resalta la necesidad de reconocer las diferencias que existen entre entidades territoriales del mismo nivel del Gobierno.

En línea con lo anterior, el alcalde de Sincelejo Andrés Gómez hizo énfasis en las capacidades institucionales y fiscales entre las mismas ciudades capitales para atender los efectos ocasionados por la pandemia: *“No es lo mismo tomar una decisión en las alcaldías de Bogotá o de Bucaramanga a tomarlas en las alcaldías de Riohacha o Sincelejo. Las economías son muy diferentes y las realidades del empleo son muy distintas. En Sincelejo nuestro mayor empleador es la informalidad y reactivar la economía aquí no es lo mismo que reactivar la economía industrial de Bucaramanga en temas de calzado, por ejemplo. ¿Qué tipo de espacios de interpretación se les dan a estos casos en las normas?”*.

Igualmente, el alcalde de Riohacha José Ramiro Bermúdez hizo alusión específica a la heterogeneidad en las capacidades fiscales de las ciudades capitales: *“Cuando miramos las capacidades financieras vemos que las ciudades pequeñas no las tenemos. Empezamos a estudiar el catastro multipropósito pero vimos que las personas pobres no podían pagar más, por esto esa no era una solución para nosotros”*.

SOLO EL 26 POR CIENTO DE LAS CIUDADES PUEDEN CUMPLIR CON LOS LÍMITES LEGALES DE DEUDA Y GASTO, Y EL 68 POR CIENTO SE ENCUENTRA EN RIESGO DE DÉFICIT O ALTO DÉFICIT.

# 1 Propuestas de Asocapitales frente a la descentralización y el desarrollo territorial

Estas son las propuestas que, desde las diferentes capitales del país, se tienen para mejorar la descentralización y fortalecer su desarrollo. Están divididas y articuladas en función de cuatro planteamientos: a) Contar con una articulación efectiva entre la nación y el territorio; b) actualizar mecanismos de desarrollo territorial como el POT y el catastro multipropósito; c) promover finanzas suficientes en los territorios y d) considerar las diferencias en la capacidades de los entes territoriales, permitirá avanzar en el objetivo principal de potenciar la autonomía territorial y a reconocer en las ciudades capitales, núcleos de desarrollo territorial que pueden, a través de sus relaciones funcionales con otros municipios, potenciar el crecimiento económico y el desarrollo integral del territorio nacional.

### La nación y el territorio se articulan de manera efectiva para alcanzar objetivos comunes.

Para lograr este propósito, se propone a los próximos candidatos a la Presidencia de la República desarrollar las siguientes estrategias:

#### a.1. Mecanismos de coordinación, participación y delegación de competencias:

1. Garantizar la participación y funcionamiento efectivo de la Comisión de Coordinación y Seguimiento a las relaciones entre la nación, los departamentos y las ciudades capitales, creada mediante la Ley 2082 de 2021.

2. Suscribir Convenios Institucionales de Coordinación entre la nación y las ciudades capitales, los cuales consisten en un acuerdo marco de las competencias que se ejecutarán de forma complementaria entre los niveles del Gobierno

y permitirán la concurrencia en su financiación, elemento determinante para potenciar la eficiencia del gasto, con base en lo establecido en el artículo 10 de la Ley 2082 de 2021.

3. Suscribir Convenios Interinstitucionales de Delegación de competencias entre la nación y las ciudades capitales que cumplan con las condiciones establecidas en la Ley 2082 de 2021. Estos permitirán a las ciudades ejecutar competencias, atribuciones, funciones y prestar servicios que actualmente están a cargo de la nación, logrando así una respuesta más coherente y directa frente a las necesidades de sus territorios.

4. Reconocer el régimen especial de las ciudades capitales, para la organización, gobierno y administración y tratamiento diferenciado, en la inclusión de dis-

posiciones definidas en futuras políticas públicas como el Plan Nacional de Desarrollo -(PND), el Presupuesto General de la Nación -(PGN), y las iniciativas legislativas propuestas por la Misión de Descentralización.

5. Diseñar una estrategia junto con las ciudades capitales para reubicar las infraestructuras militares que por los efectos de la expansión de las ciudades fueron quedando inmersos en ellas. Por sus características de seguridad han generado cerramientos perimetrales completos, lo que representa fragmentación y ruptura de las estructuras urbanas en cuanto a movilidad, desarticulación de los territorios y condiciones de aislamiento para algunos barrios aledaños.

6. Plantear una hoja de ruta para avanzar en la unificación de los periodos de gobierno.

#### a.2. Esquemas asociativos territoriales y articulación de política.

7. Implementar acciones para potenciar las relaciones funcionales entre las ciudades capitales y los territorios circunvecinos a partir del reconocimiento del Sistema de Ciudades. Lo anterior incluye desarrollar acciones para forta-

## LA ACTUALIZACIÓN DEL CATASTRO ENFRENTA RETOS ASOCIADOS A LA FINANCIACIÓN POR PARTE DE LAS CIUDADES CAPITALES.



lecer las ciudades capitales que operan como núcleo de las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta, Centro Occidente y Valledupar.

8. Definir un plan de acción para avanzar en la implementación de la Ley 2135 de 2021 por la cual se creó el Régimen Especial Fronterizo, que incluya el desarrollo de pilotos en las ciudades de Arauca, Cúcuta, Inírida, Leticia, Mitú, Pasto, Providencia, Puerto Carreño, Riohacha, Uribe y Valledupar.

9. Construir una propuesta normativa que aborde los retos de articulación, traslapes y vacíos en la gestión de temas ambientales que se dan entre las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales.

10. Diseñar y generar incentivos para que la provisión de bienes y servicios por parte de las entidades territoriales esté orientada hacia la mejora de su calidad y no solo de su cobertura; de forma especial para los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

#### **a.3. Misión de descentralización.**

## **ES NECESARIO ANALIZAR LA RUTA PARA AVANZAR EN LA UNIFICACIÓN DE LOS PERIODOS DEL GOBIERNO.**

11. Garantizar la continuidad y el carácter técnico de la Misión de Descentralización, para que cumpla su propósito final de presentar iniciativas legislativas y constitucionales, orientadas a fortalecer el modelo de descentralización vigente, como lo dispone la Ley 1962 de 2019. Lo anterior incluye asegurar que los acuerdos y resultados preliminares que esta instancia haya tenido hasta antes del inicio del próximo periodo del Gobierno, se mantendrán vigentes y que la apuesta por el fortalecimiento de la descentralización a través de esta vía será de carácter estatal y no de gobierno.

12. Asegurar la participación activa de las ciudades capitales en los espacios de trabajo que desarrolle la Misión de Descentralización, así como de los esquemas asociativos territoriales en los que estas hacen parte.

#### **a.4. Información y registro: construcción, integración, interoperabilidad**

13. Consolidar una propuesta de fortalecimiento de registros administrativos de personas y empresas en las diferentes capitales, y su conexión con el catastro multipropósito actualizado.

14. Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información existentes con el fin de tener diagnósticos integrales de los territorios. Lo anterior incluye articular análisis como la clasificación del Sisben, la estratificación y el catastro, entre otros, en una única plataforma.

#### **b. Los entes territoriales cuentan con planes de ordenamiento territorial vigentes y el catastro multipropósito funcionando.**

Las acciones propuestas para el próximo periodo del Gobierno nacional son las siguientes:



PRESERVAR EL MEDIO  
AMBIENTE Y REDUCIR  
LOS IMPACTOS DEL  
CAMBIO CLIMÁTICO  
SON ASPECTOS QUE  
DEBEN SER INCLUIDOS  
EN LOS POT.

**b.1. Planeación territorial de largo plazo con articulación nacional:**

15. Ajustar el marco jurídico y definir una nueva temporalidad, ruta e instrumentos que promuevan la articulación entre los instrumentos de planeación del desarrollo, los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial, y los planes decenales de las entidades territoriales y del Gobierno nacional.

16. Promover acciones e incentivos para la articulación efectiva entre los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, con el fin de consolidar visiones de largo plazo de los territorios que sean coherentes y ase-

guren que las apuestas sobre desarrollo económico y social de un periodo de gobierno territorial se articulen con la planeación física y el modelo de ocupación definido.

17. Propender por la armonización y simplificación de la normatividad relacionada con ordenamiento territorial mediante la Política General de Ordenamiento Territorial.

18. Reforzar herramientas de actualización, seguimiento y evaluación de los Planes de Ordenamiento Territorial, que contribuyan a la toma de decisiones desde el nivel local, en armonía con los asuntos estratégicos de interés nacional y a la identificación de las capacidades que re-



quieren fortalecerse en el territorio para asegurar la ejecución de acciones que permitan lograr el modelo de ocupación definido en articulación con la visión de los Planes de Desarrollo.

**19.** Crear Pactos Territoriales o Contratos Plan para Ciudades Capitales, que reconozcan el potencial de estas entidades territoriales para implementar proyectos de impacto regional que potencien las relaciones funcionales con los municipios circunvecinos.

**20.** Apoyar la inclusión de acciones que tengan como objetivo la preservación del medio ambiente y la reducción de impactos ante el cambio climático en los Planes de Ordenamiento Territorial.

### **b.2. Fortalecer el catastro como instrumento de política:**

**21.** Consolidar la implementación y avanzar sobre los logros que la política de Catastro Multipropósito ha alcanzado, para continuar con su implementación en procura de lograr la meta del ciento por ciento del territorio actualizado, reconociendo los efectos no solo fiscales del catastro, sino en el proceso de ordenamiento territorial y ordenamiento social de la propiedad.

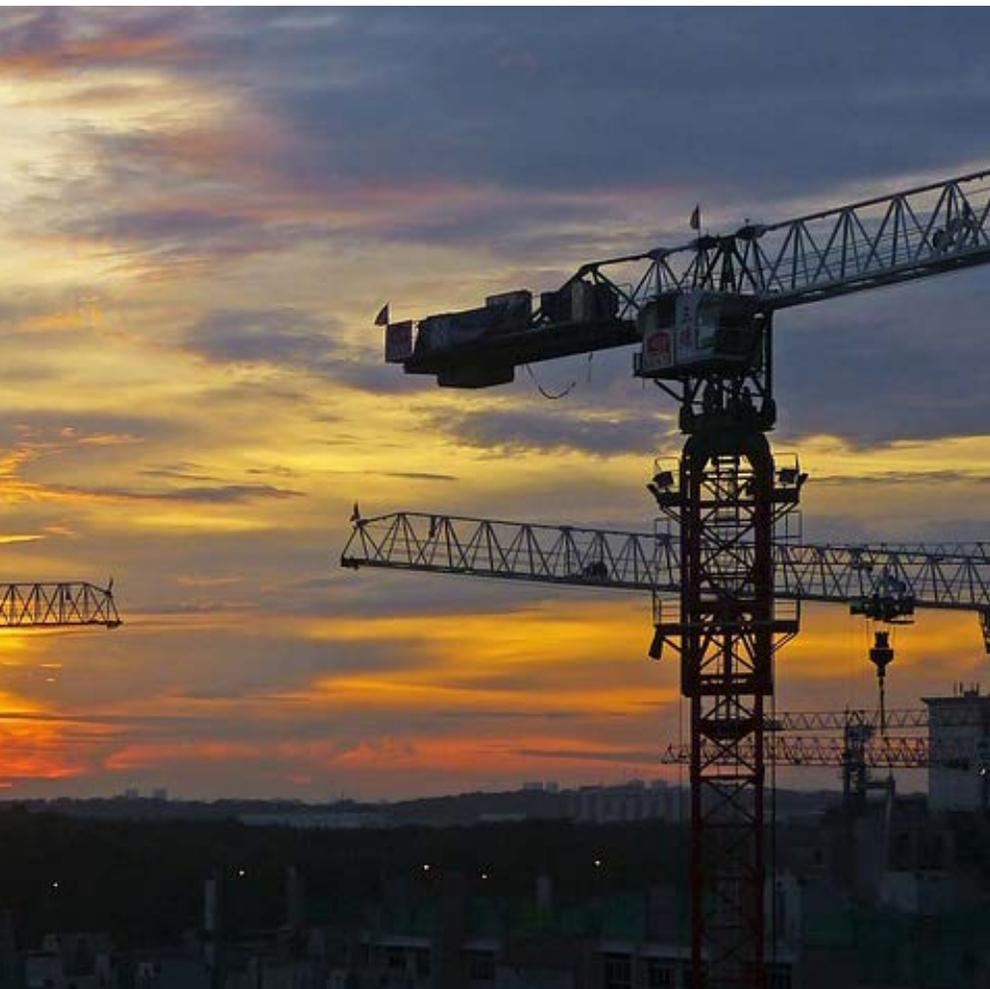
**22.** Articular el servicio catastral con el ordenamiento territorial e instrumentos de planeación municipal para fomentar condiciones que permitan a los municipios abordar conjunta o se-

cuencialmente procesos de formación o actualización catastral y revisión de ordenamiento territorial, en procura de optimización de los recursos disponibles para dicho propósito. Así mismo, instrumentos como la estratificación socioeconómica y funciones como la asignación de nomenclatura vial, a cargo de los municipios, deben articularse, e inclusive integrarse al servicio catastral por tratarse de temas para los cuales el inventario predial es insumo fundamental.

**23.** Revisar el modelo de estratificación socioeconómica del país, con base en las recomendaciones de la Misión liderada por el Dane. La estratificación socioeconómica es, para la gran mayoría de los municipios, una variable insumo para la liquidación del Impuesto Predial. En el presente, a pesar del avance en la actualización catastral muchos municipios no logran tener un recaudo de este impuesto coherente con la realidad de los inmuebles debido a la desactualización de su estratificación socioeconómica, por lo que desde el Gobierno nacional, simplificar y estandarizar las metodologías para la estratificación es un tema estratégico para las administraciones locales .

**24.** Aumentar la disponibilidad de recurso humano para la prestación del servicio público catastral: Fortalecer la disponibilidad de recurso humano con competencias para la prestación del servicio público catastral, desde las instituciones académicas locales y regionales, tanto públicas como privadas, de manera que se descentralice también la oferta del recurso humano para atender el servicio.

**25.** Emitir las normas que regulen la inspección, vigilancia y control de la gestión catastral: La



PIVABRY

PARA OBTENER un desarrollo más armónico y justo, se requiere revisar el modelo de estratificación social.

## LOS ALCALDES PROPONEN QUE PARTE DEL RECAUDO QUE HACE LA NACIÓN POR IVA, IMPUESTO RENTA O COMBUSTIBLES, DEBE SER DESTINADO A LAS CIUDADES.

Superintendencia de Notariado y Registro en su rol de inspección, vigilancia y control de la gestión catastral, debe acelerar la emisión de los lineamientos técnicos que regulen las auditorías y planes de mejoramiento de los gestores catastrales. A la fecha no se ha emitido ningún instrumento normativo al respecto y eso genera incertidumbre en los gestores catastrales y sensación de ausencia de control por parte de la ciudadanía que hace uso del servicio público catastral.

### **b.3. Implementación del catastro multipropósito:**

26. Reducir el periodo máximo para realizar actualización catastral en un territorio, de cinco (5) a cuatro (4) años, procurando alinear dicho periodo con el periodo de Gobierno de los alcaldes. De esta forma, cada alcalde estaría en la obligación de implementar una actualización catastral durante su periodo de gobierno.

27. Definir un procedimiento para la asignación definitiva de las competencias a los gestores catastrales delegados, una vez se verifique su efectividad en la ejecución de las funciones correspondientes. Una vez transcurridos varios años desde la delegación del Catastro de Barranquilla, así como de las primeras entidades territoriales habilitadas para la prestación del servicio público catastral, es estratégico garantizar que los delegados o habilitados que evidencien eficiencia en su gestión puedan

tener ampliación escalonada del término de la delegación o habilitación hasta lograr una asignación definitiva de competencias; lo que propiciaría no solo una mayor confianza del ciudadano respecto a la estabilidad del prestador del servicio con quien interactúa, sino también amplía el periodo en el cual la entidad territorial espera el retorno de la inversión realizada para asumir la prestación del servicio público catastral.

28. Impulsar la contratación de gestores y operadores catastrales. El gran número de entidades territoriales y esquemas asociativos habilitados, determina continuar trabajando en lineamientos técnicos para la contratación de gestores, y en el aseguramiento del mercado de operadores avanzar en la actualización catastral nacional con calidad, implementando, por ejemplo, un acuerdo marco de precios. Las ciudades capitales habilitadas constituyen una oportunidad para generar alianzas estratégicas que permitan fortalecer sus finanzas y fomentar los proyectos de regionalización en sus territorios.

29. Implementar el Sistema de Información Nacional Catastral, de acuerdo al Conpes 4044 de 2021 y fortalecer el componente tecnológico, que garantice una estandarización para la interrelación entre la base registral y catastral, así como la difusión de la información catastral a la ciudadanía de forma centralizada.



30. Garantizar la cofinanciación nacional para adelantar los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito en las ciudades con menores capacidades.

31. Fomentar la generación de cartografía para el ordenamiento territorial y la administración de tierras a escala nacional, departamental y municipal. Para ello, se requiere fortalecer la red geodésica nacional y redensificar en aquellas zonas priorizadas para la implementación del catastro es fundamental.

**c. Los entes territoriales ampliarán sus fuentes de financiación, a partir de la generación de nuevos ingresos propios, de mayores recursos de inversión y con la ejecución transparente, eficiente y disciplinada de los recursos provenientes de la nación.**



MUCHAS DE las grandes capitales, requieren que el Gobierno aumente sus recursos para enfrentar el acelerado crecimiento y poblamiento.

Para avanzar en el modelo de descentralización y fortalecer las finanzas públicas de las ciudades capitales, se propone:

### **c.1. Normatividad e información fiscal:**

**32.** Evaluar las implicaciones de la categorización de los distritos y municipios creada a través de la Ley 617 de 2000 y crear una tipología de entidades territoriales a través de la cual se pueda tener en cuenta la heterogeneidad de los territorios a partir de sus ingresos y población, pero también a partir de sus características territoriales, administrativas y políticas. Esta tipología debe contar con un diseño apropiado de incentivos para que las entidades territoriales aumenten sus capacidades y puedan recibir mayores competencias del nivel nacional en favor de la descentralización.

**33.** Armonizar, actualizar y compilar la normativa territorial en términos fiscales, tributarios y no tributarios, en línea con las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, los avances que presente la Misión de Descentralización y teniendo en cuenta la nueva tipología que se establezca para entidades territoriales.

**34.** Analizar y reformar el Régimen Especial de Distritos creado por la Ley 1617 de 2013 para asegurar que los distritos existentes, y los que se creen posteriormente, cuenten con los recursos y las facultades para implementar de forma efectiva el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. Esto incluye definir nuevas fuentes de financiación y delegar competencias adicionales que realmente contribuyan a que cada distrito, de acuerdo con la vocación para la que fue creado, pueda

promover el desarrollo integral de su territorio, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan.

**35.** Actualizar los indicadores de disciplina fiscal y formular nuevas reglas fiscales para las entidades territoriales, de acuerdo con su madurez financiera y su capacidad de pago medida en términos de productividad.

**36.** Fortalecer los procesos de lucha contra la evasión entre la Dian y las secretarías de Hacienda de las entidades territoriales a través de diferentes procesos y programas de fiscalización (transferencia de conocimiento, intercambio de información, RST, entre otros).

**37.** Realizar una armonización y actualización normativa territorial que permita tener mayor seguridad jurídica. Este proceso debe ir acompañado con la revisión de tributos que por su naturaleza generan más trámites y procesos que el beneficio que genera, como es el caso de las estampillas.

**38.** Actualizar los indicadores de disciplina fiscal y formular nuevas reglas fiscales que permitan tener cláusulas de escape a los territorios, de acuerdo con su madurez financiera y su capacidad de pago medida en términos de productividad. Al respecto, el alcalde de Sincelejo, Andrés Gómez mencionó: *“Es importante entender que la pandemia descubrió la realidad de que los municipios no tienen normas que*

## SE REQUIEREN BASES DE DATOS UNIFICADAS Y COMPARTIDAS PARA HACER UN MEJOR USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

*regulen esas urgencias en materia fiscal para responder a esa realidad. Es necesario avanzar en este frente”.*

### **c.2. Presupuesto y fuentes de financiación:**

**39.** Flexibilizar la destinación de las transferencias del Sistema General de Participaciones teniendo en cuenta la tipología de entidades territoriales que se defina. Estos recursos deben atender a las necesidades de inversión de cada territorio.

**40.** Actualizar los criterios de distribución de los recursos del SGP, con el fin de incorporar la población migrante venezolana de cada uno de los territorios.

**41.** Regionalizar por ciudades capitales el de inversión dentro del Presupuesto General de la Nación,

especificando los recursos que por cada sector se invertirán en esos territorios.

**42.** Identificar nuevas fuentes de financiación territoriales a partir, entre otras, de la compensación ambiental y los nuevos modelos de negocio de la economía digital.

Lo anterior se puede lograr con propuestas como la inclusión de un componente ambiental en el Impuesto a Vehículos Automotores, el cobro del impuesto a las motos de 125cc, la tributación sobre las plataformas de economía colaborativa y comercio electrónico y la creación de un modelo de agregación de valor a los datos.

**43.** Destinar un porcentaje del recaudo directo de la nación (IVA, Impuesto de Renta, Sobretasa al ACPM, entre otros) a las

ciudades capitales. Esto se puede hacer mediante transferencia directa o a través de transferencias condicionadas a indicadores de cumplimiento en la provisión de bienes y servicios públicos.

### **c.3. Sistema General de Regalías - (SGR):**

En relación con el Sistema General de Regalías, siendo la segunda fuente de inversión después del Presupuesto General de la Nación, en el que su presupuesto bianual oscila entre 15 y 20 billones, se recomiendan las siguientes acciones:

**44.** Disminuir los requisitos previos para la aprobación de proyectos. El SGR tiene un gran porcentaje de recursos asignados en promedio en el bienio 21 – 22 son cercanos a los 20 billones de pesos. El seguimiento a los proyectos desde su estructuración se ha delegado en el DNP, la Contraloría y la Procuraduría esta labor, por lo tanto, no es necesario el uso de los excesivos puntos de control previos a la aprobación si existe un sistema de seguimiento, monitoreo y control fortalecido, lo que se podría analizar desde el impacto del gasto fiscal como un detrimento por la ineficiencia en el uso del recurso.

**45.** Distribuir los recursos regionales del SGR por carga poblacional y relaciones funcionales. En la actualidad la Ley 2056 de 2020 realiza la asignación por



LAS CIUDADES capitales deben contar con nuevas fuentes de financiación a partir de los nuevos modelos de negocio de la economía digital.

PARA ACCEDER a los 15 o 20 billones de pesos del SGP es necesario que haya una mayor flexibilización de los requisitos por parte del Gobierno Nacional.

ubicación geográfica y criterios parcialmente poblacionales y de NBI, desconociendo las nuevas dinámicas en cada territorio y las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales, donde estas registran más del 45 por ciento de la población, sin contar el número de población migrante que se aloja en estos territorios, es importante que esta asignación también reconozca el aporte del producto interno bruto por cada uno de los territorios y que el uso de los recursos contribuyan en procesos de reactivación económica y sostenibilidad financiera de la economía.

46. Habilitar la aprobación de *"proyectos llave en mano"*, con el fin de lograr la responsabilidad entre las etapas de estructuración y ejecución. Se recomienda implementar esta figura para acelerar los procesos de entrega de los proyectos del SGR en cada uno de los periodos del Gobierno.

47. Fortalecer la independencia de la Comisión Rectora como órgano máximo del SGR.

**c.4. Financiamiento del desarrollo:**

48. Apoyar financieramente y fortalecer las etapas de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación, y los procesos de revisión y actualización, de los Planes de Ordenamiento Territorial, particularmente con la cofinanciación de los insumos cartográficos y los estudios básicos de gestión del riesgo.



WIKIMEDIA



PIKABAY

49. Desarrollar e implementar instrumentos de financiación del desarrollo urbano que se adapten a las realidades territoriales, sociales y económicas de las ciudades, y apoyar en la adaptación de nuevos instrumentos como Titularización de Impuestos Futuros (TIF) y Derecho Real de Superficie (DRS).

50. Revisión y optimización del instrumento Participación en Plusvalía en lo relacionado con su diseño e implementación, para fortalecer las finanzas públicas territoriales y la inversión para el desarrollo urbano.

51. Realizar jornadas de socialización y articulación entre la nación y las ciudades capitales, para ejecutar los recursos de cooperación internacional que buscan potenciar el desarrollo sostenible, la mitigación y adaptación al cambio climático, la protección del medio ambiente, la competitividad y la equidad social.

**d. Colombia cuenta con entes territoriales capaces, con conocimiento técnico y experiencia para asegurar la prestación de bienes y servicios de calidad en el nivel local.**

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera necesario que el próximo Gobierno nacional avance en la implementación de las siguientes acciones propuestas:

52. Definir una Política de Asistencia Técnica Territorial, que reconozca la importancia de no homogeneizar la llegada a territorio, sino de plantear apuestas y aproximaciones distintas a las entidades territoriales, según variables como sus capacidades institucionales y fiscales, su estructura administrativa, los equipos de trabajo, entre otras. Allí es fundamental que se reconozca que las capacidades institucionales que se busquen fortalecer en el caso de las ciudades capitales, requieren de aproximaciones que reconozcan las cargas, responsabilidades

adicionales y características geográficas a las que están sujetas.

53. Fortalecer las capacidades de los territorios fronterizos, municipios costeros, PDET, y aquellos sujetos a mayores condiciones de riesgo y desastres, diseñando e implementando estrategias que reconozcan las necesidades y particularidades propias de cada uno.

54. Fortalecer los procesos de control urbano y legalización de asentamientos informales, propiciando espacios de intercambio de experiencias, aclaración de competencias de cada nivel del gobierno, fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica y financiera especializada y apoyo en el enfoque de políticas a las administraciones locales.

55. Fortalecer las capacidades en los procesos de reglamentación, formulación e implementación de los instrumentos de financiación y captación de valor del suelo, generando alianzas con las ciudades capitales.

## Preocupaciones y propuestas: lo que plantean los alcaldes de las capitales sobre seguridad

“ ¿Dónde se supone que están los recursos para la conservación o la preservación del medio ambiente que llegan del nivel extranjero a Colombia pero a nosotros no nos llegan? Queremos que nuestras voces y en especial de las comunidades indígenas se escuchen”.

**Pablo William Acosta**  
Alcalde de Inírida

“ Los candidatos presidenciales deben hablar de la unificación de periodos de alcaldes y presidentes y así que los cuatro años de gobierno se pueda jugar el mismo partido”.

**Juan Carlos Saldarriaga**  
Alcalde de Soacha

“ Buena parte de los 2 millones de venezolanos que hay en Colombia, la mayoría están en nuestras capitales. Esto requiere recursos y acciones como, por ejemplo, revisar el Sistema General de Participaciones y revisar preguntas como ¿Cómo darle facultades a los alcaldes y gobernadores para poder atender esa demanda adicional?”.

**Carlos Ordosgoitia**  
Alcalde de Montería

“ Lo importante es que esta Misión no se quede congelada en el tiempo, y una de las solicitudes que vamos a hacer de forma respetuosa a los candidatos es mantener esta Misión, que no se quede cortada. Hay que articular esta iniciativa con resultados de corto, mediano y largo plazo. Hay que establecer un plan de acción”.

**Juan Carlos Cárdenas**  
Alcalde de Bucaramanga

# Inversión pública en las capitales, clave para consolidar la reactivación económica del país

La pandemia del coronavirus no solo tuvo un enorme impacto en la vida y salud de los colombianos, sino que desató la desaceleración económica más grave de los últimos tiempos, con una contracción del 6,8 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). El déficit fiscal aumentó a 7,8 por ciento y la deuda del sector público se ubicó en 73,4 por ciento.

El cierre de la mayoría de actividades, ordenado por el Gobierno nacional en 2020, llevó a que el país alcanzara la tasa más alta de desempleo de la historia reciente, con una pérdida de cerca de 5 millones de personas ocupadas en mayo de 2020. En las ciudades capitales, más de 2.400.000 empleados terminaron en sus casas por culpa del covid-19.





DENTRO de los programas liderados por el Gobierno para enfrentar los efectos de la pandemia, 143.000 empresas recibieron recursos para proteger a más de 4 millones de empleados.

Con el objetivo de garantizar la recuperación de la economía, el Gobierno nacional y las administraciones locales centre sus acciones en programas sociales e inversión pública. En 2020 y 2021 se implementaron políticas y programas como el Subsidio de Ingreso Solidario, que ha beneficiado a 2,3 millones de personas, con una inversión de 371.294 millones de pesos; el programa de Devolución del IVA, que ha beneficiado a 107.000 hogares con una inversión de 8.418 millones. También hubo medidas de con-

tingencia para las empresas, como el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), que entregó 6,8 billones de pesos y ha beneficiado a 142.999 empresas y alrededor de 4.100.000 personas. (Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, 2021).

De la mano de la reactivación del país y de la economía, en 2021 se evidenció un repunte de todos los indicadores. A diciembre de 2021 la economía cerró con un crecimiento cercano al 9,7 por ciento y se espera que, en 2022, cierre alrededor del 4,5 por ciento.

Así como la economía nacional se vio seriamente afectada, las ciudades capitales sintieron los efectos de la pandemia. Los ingresos totales (tributarios, no tributarios y recursos de capital) se redujeron en 7 billones de pesos en 2020, frente a 2019, y el recaudo tributario disminuyó en 2,4 billones en este mismo periodo. Con el despegue de todas las actividades, 2021 cambió favorablemente el panorama. Los ingresos totales crecieron, en las capitales, 21 por ciento (más de 12 billones) frente a 2020 y 3 por ciento (más de 5,5 billones de pesos) en comparación con 2019. Lo mismo ocurrió con los ingresos tributarios, los cuales aumentaron 23 por ciento (3,5 billones) frente a 2020 y

1. UGPP. (2021). Resultados del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Recuperado de <https://paef.ugpp.gov.co/ver20/anexos/V3/Boletin-Resultados-postulaciones-mayo-2020-marzo-2021.pdf>  
2. Formato Único Territorial (FUT)

LA PANDEMIA del coronavirus no solo tuvo un enorme impacto en la vida y salud de los colombianos, sino que causó la desaceleración económica más grande en la historia reciente del país

6 por ciento (más de 1,1 billones) en comparación con 2019.

La reactivación también permitió una acelerada recuperación de los puestos de trabajo. La tasa de desempleo en diciembre de 2021 fue del 11 por ciento, mientras que en las 13 principales ciudades y Áreas Metropolitanas de Colombia fue del 12,2 por ciento. Incluso, a diciembre de 2021, se registraron más de 185.000 personas frente a lo observado en diciembre de 2019, lo que evidencia que la recuperación económica segura es una realidad y que las ciudades han cumplido un papel fundamental.

Uno de los temas importantes para mantener esta reactivación es la inversión en infraestructura y transporte. En 2021, el sector transporte fue el segundo de mayor inversión, con 16,5 billones de pesos. En los sistemas de transporte público, el Gobierno comprometió, a través de convenios de cofinanciación, 7,4 billones en las Troncales Alimentadoras de la Primera Línea del Metro de Bogotá, el metro ligero de la Avenida 80 en Medellín, el Sistema Estratégico de Transporte Público de Ibagué y el tramo 3 de la Troncal Oriental del Sistema Integrado de Transporte Masivo (MIO) en Cali.

**Asocapitales** considera que la inversión en infraestructura y transporte es una gran oportunidad de crecimiento para las capi-



EL CIERRE DE LA MAYORÍA DE ACTIVIDADES ORDENADO EN MARZO DE 2021 POR EL GOBIERNO PARA FRENAR LA PANDEMIA LLEVARON A LA PÉRDIDA DE MÁS DE 4 MILLONES DE EMPLEOS, DE ESOS 2.4 FUERON EN LAS CAPITALS.

3. GEIH - DANE

4. Ministerio de Transporte. (2021). Tres años de infraestructura y transporte.

LA INVERSIÓN pública en infraestructura y transporte son los sectores que las capitales creen claves para consolidar la reactivación económica.



tales y el país, debido a los beneficios que ofrecen en términos de desarrollo económico, generación de empleo, dinamizador de otros sectores, además de un mayor bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

### El papel activo de las capitales frente a la pandemia

En el marco de la XVIII Cumbre de Ciudades Capitales, realizada el 9 de diciembre de 2020, se creó la Mesa de Reactivación Económica entre las ciudades capitales y el Gobierno, bajo la coordinación del alcalde de Bucaramanga, Juan Carlos Cárdenas; la directo-

ra ejecutiva de **Asocapitales**, Luz María Zapata, y la consejera presidencial para las Regiones, Ana María Palau.

Esta Mesa tuvo como objetivo avanzar en la implementación de acciones que contribuyeran a la recuperación del crecimiento que las ciudades capitales tenían antes de la pandemia, aumentar el empleo de calidad y consolidar un crecimiento sostenible de sus territorios.

De esta manera, la Mesa de Reactivación Económica desarrolló cuatro líneas de acción:

I) Elaboración y socialización de guías para la implementación de acciones, entre las cua-

les se encuentran la Guía general para la reactivación económica y social de las ciudades capitales frente al covid-19, elaborada por **Asocapitales** y la Universidad de los Andes; la Guía para la reactivación urbana con inclusión social y productiva de las ciudades intermedias, elaborada por UrbanPro con el apoyo de **Asocapitales** y financiada por la Unión Europea; y la Cartilla Orientaciones para potenciar la reactivación económica de las ciudades capitales, elaborada por **Asocapitales** con insumos de múltiples entidades nacionales y organizaciones multilaterales.

II) Identificación y socialización de experiencias signifi-



cativas de las ciudades capitales en torno a la reactivación para la generación de espacios de cooperación horizontal como los desarrollados en los cinco encuentros de Secretarías de Desarrollo Económico de las ciudades capitales y articulación de programas con entidades de orden nacional como el Ministerio del Trabajo, Sena, iNNpulsa y Consejería de Juventudes, entre otras.

III) Acompañamiento en el proceso de fortalecimiento de las capacidades estadísticas necesarias para la toma de decisiones sobre reactivación por parte de las ciudades, entre otros.

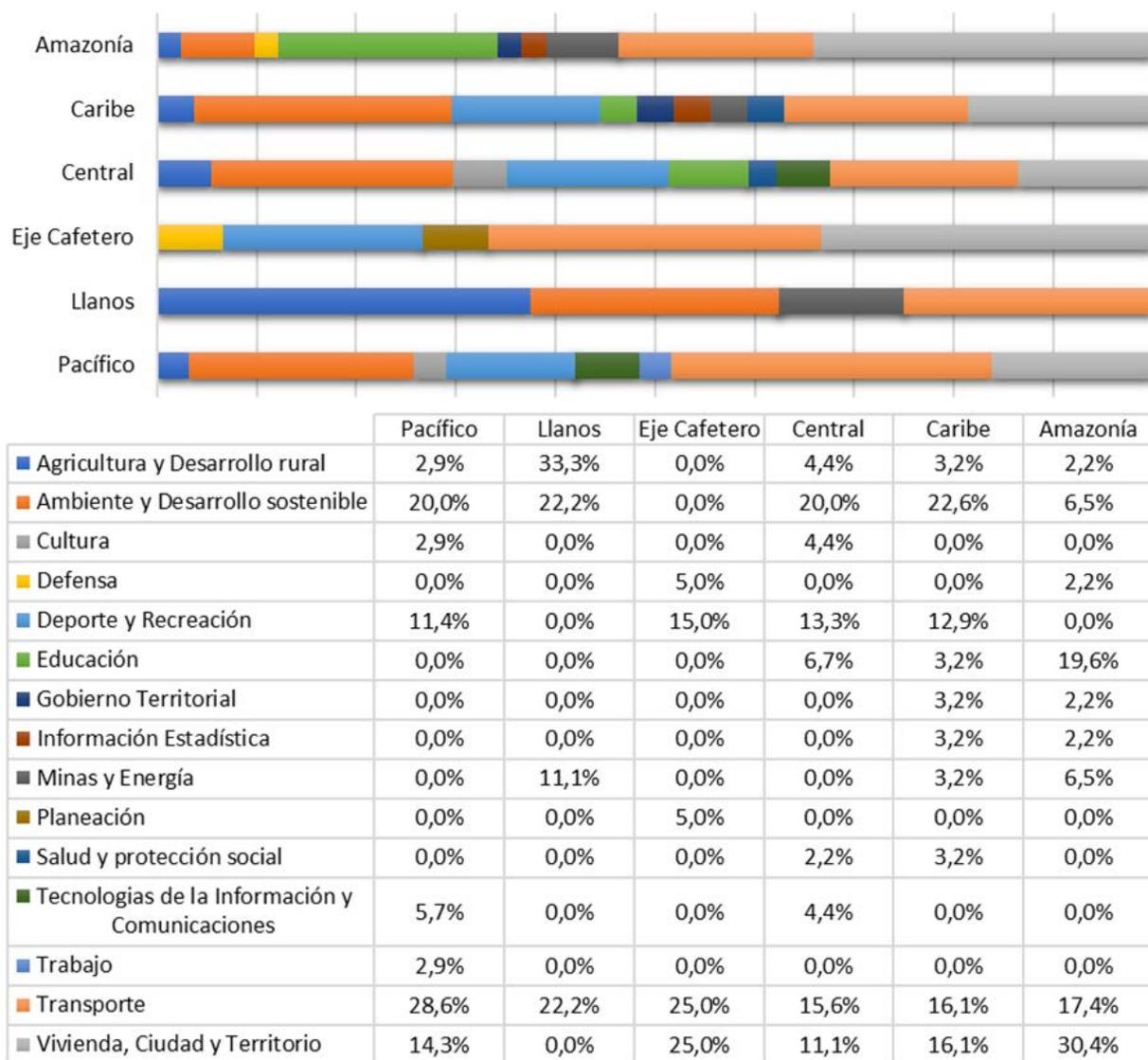
IV) Apoyo en la estructuración de proyectos de inversión y

gestión para acceder a las fuentes de financiación nacionales y regionales. En este proceso, **Asocapitales** consolidó el Catálogo de Oferta Institucional del Gobierno nacional, el cual cuenta con la descripción de las estrategias y programas para la financiación de proyectos.

En desarrollo de la cuarta línea de acción de la Mesa de Reactivación, **Asocapitales** consolidó un banco de proyectos que contiene la información de 186 proyectos de inversión por más de 2,5 billones de pesos, de los cuales 122 se encuentran en etapa de factibilidad y 91 fueron radicados ante diferentes instancias de financiación nacional y regional.

EN LA CUMBRE DE XVIII CUMBRE DE CIUDADES CAPITALES DE DICIEMBRE DE 2020 SE CREÓ LA MESA DE TRABAJO CON EL GOBIERNO QUE PERMITIÓ ESTABLECER BASES SÓLIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA.

**Gráfico 1. PRINCIPALES SECTORES DE INVERSIÓN POR REGIÓN**  
(BANCO DE PROYECTOS ASOCAPITALES, 2021)



Fuente: elaboración propia

Los proyectos de inversión se organizaron por sector de inversión y por la región a la cual pertenece la respectiva ciudad capital, como se muestra a continuación:

Durante la Cumbre de Ciudades Capitales, realizada en Armenia el 17 de diciembre de 2021, se realizó una Rueda de Proyectos de Inversión con los alcaldes de las capitales y representantes

de entidades del orden nacional, como el Ministerio de Vivienda, Ministerio del Interior, Fonseca, Ministerio del Deporte, Invias, Fontur, Planeación Nacional y Departamento de Prosperidad Social (DPS). Allí se verificó el estado de los proyectos radicados y dio solución a los cuellos de botella que se pudieran estar generando en el proceso de viabilidad. Esto con el fin de avanzar en su



EN EL FORO Inversión Pública para la Reactivación Económica: Retos y Apuestas para el periodo 2022-2026", realizado en Armenia en diciembre de 2021, los alcaldes definieron la ruta para el crecimiento postpandemia.

pronta aprobación y ejecución. Los resultados de este encuentro, han sido los mejores.

Ahora bien, el crecimiento económico que se ha registrado en la economía no se ha visto reflejado en oportunidades laborales. El desempleo se mantiene en 12,3 por ciento en las ciudades capitales (según información del Dane con corte a octubre de 2021), por lo que sería conveniente implementar estrategias especiales en estas urbes, si se sabe que estas generan el 55 por ciento del PIB nacional y concentran el 47 por ciento de la población total del país.

Este documento analiza, en la primera parte, los problemas y las

posibles soluciones para que las ciudades se reactiven económicamente después de la crisis generada por el covid-19. En la segunda parte, el papel que pueden desempeñar los sistemas de transporte público e infraestructura, como motor de desarrollo en las ciudades y el país, asunto que debe ser de vital importancia para el próximo Gobierno.

### ¿Cómo pueden contribuir las ciudades capitales en la reactivación económica en Colombia?

5. El ICC 2021 se conforma por cuatro factores, 13 pilares, 27 subpilares y 104 indicadores de acuerdo con la estructura del Foro Económico Mundial (WEF).

## Imagen 2. PILARES E INDICADORES DE INVERSIÓN EN INFRA ESTRUCTURA ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD DE CIUDADES 2021

Pilar 2: Infraestructura y equipamiento	
<b>INF-1</b>	<b>Infraestructura de servicios y vivienda</b>
INF-1-1	Cobertura de acueducto
INF-1-2	Cobertura efectiva de gas natural
INF-1-3	Cobertura de la energía eléctrica
INF-1-5	Cobertura de alcantarillado
<b>INF-2</b>	<b>Conectividad</b>
INF-2-3	Pasajeros movilizados vía aérea
INF-2-5	Pasajeros movilizados por transporte público
INF-3	Oferta Cultural
<b>INF-3-2</b>	<b>Museos</b>
INF-3-3	Sillas de sala de cine
INF-3-4	Escenarios culturales
INF-3-6	Bienes de interés cultural

Pilar 3: Adopción TIC	
<b>TIC-1</b>	<b>Infraestructura TIC</b>
TIC-1-1	Penetración de internet banda ancha fijo
TIC-1-2	Ancho de banda de internet

Pilar 4: Sostenibilidad ambiental	
<b>AMB-2</b>	<b>Gestión ambiental y del riesgo</b>
AMB-2-2	Inversión en servicios ambientales

Pilar 5: Salud	
<b>SAL-1</b>	<b>Acceso a salud</b>
SAL-1-4	Inversión en salud pública
SAL-3-4	Camas de servicios especializados

Pilar 6: Educación básica y media	
<b>EDU-1</b>	<b>Cobertura en educación</b>
EDU-1-1	Cobertura neta en preescolar
EDU-1-2	Cobertura neta en educación primaria
EDU-1-3	Cobertura neta en educación secundaria
EDU-1-4	Cobertura neta en educación media
<b>EDU-2</b>	<b>Calidad en educación</b>
EDU-2-5	Inversión en calidad de la educación básica y media

Pilar 7: Educación superior y formación para el trabajo	
<b>EDS-1</b>	<b>Cobertura en educación superior</b>
EDS-1-1	Cobertura bruta en formación universitaria
EDS-1-3	Cobertura bruta en formación técnica y tecnológica

Pilar 13: Innovación	
<b>INN-1</b>	<b>Investigación</b>
INN-1-4	Inversión en ACTI

Fuente: Consejo Privado de Competitividad

En la Cumbre de Ciudades Capitales, realizada en Armenia el 17 de diciembre de 2021, también se efectuó el Foro Inversión Pública para la Reactivación Económica: Retos y Apuestas para el periodo 2022-2026". Allí, específicamente se adelantó el panel: Proyectos de Infraestructura para la Equidad y la Competitividad, en el que alcaldes, funcionarios y expertos plantearon los problemas y propuestas para reactivar las diferentes capitales del país.

### 1. Bajos resultados en infraestructura e inversiones para la competitividad

El Consejo Privado de Competitividad y la Universidad del Rosario elaboraron el Índice de Competitividad de Ciudades (ICC) 2021, como insumo para el seguimiento y monitoreo a la gestión de la competitividad territorial. Dentro de los principales pilares que se analizan y con foco en la infraestructura para la competitividad, se resaltan los siguientes indicadores y sus pilares relacionados.

Tabla 2. INDICADORES ASOCIADOS A INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD

REGIÓN	PILAR 2 INFRAESTRUCTURA	PILAR 3 ADOPCIÓN TIC	PILAR 4 SOST. AMBIENTAL	PILAR 5 SALUD	PILAR 6 EDU. BÁS Y MED	PILAR 7 EDU. SUP - FORM TRABAJO	PILAR 13 INNOVACIÓN
Amazonía	2,93	1,54	0,78	3,00	3,78	1,42	3,11
Caribe	4,17	5,54	2,86	4,12	6,73	3,69	1,96
Central	5,22	8,00	2,60	2,53	6,76	6,36	4,03
Eje Cafetero	5,21	7,19	3,79	2,40	6,41	5,92	3,70
Llanos	2,83	4,45	2,76	3,11	6,23	1,80	0,49
Pacífico	4,49	6,29	1,67	3,84	6,88	6,26	2,44

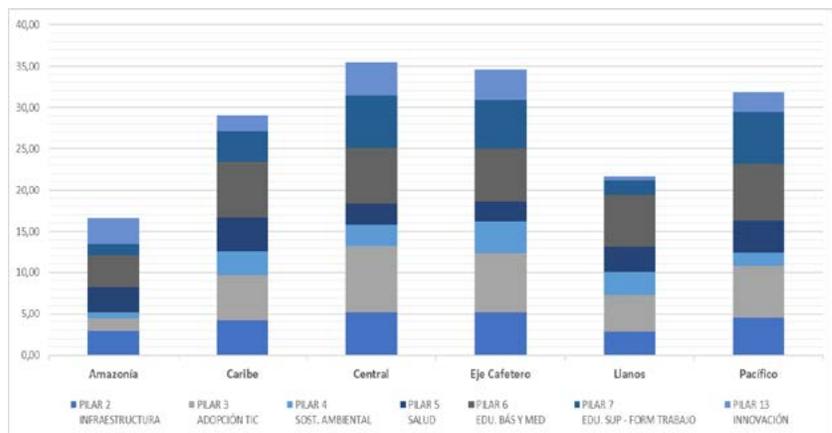
Fuente: Consejo Privado de Competitividad 2021



En la siguiente tabla se observa la evaluación de los indicadores por los pilares seleccionados, evidenciando que los pilares 4 (Sostenibilidad ambiental), 5 (Salud) y 13 (Innovación) no superan los 3 puntos para el total de las ciudades agrupadas por regiones; y solo el pilar 3 (Adopción TIC) para las regiones Central y Eje Cafetero, superan los 7 puntos.

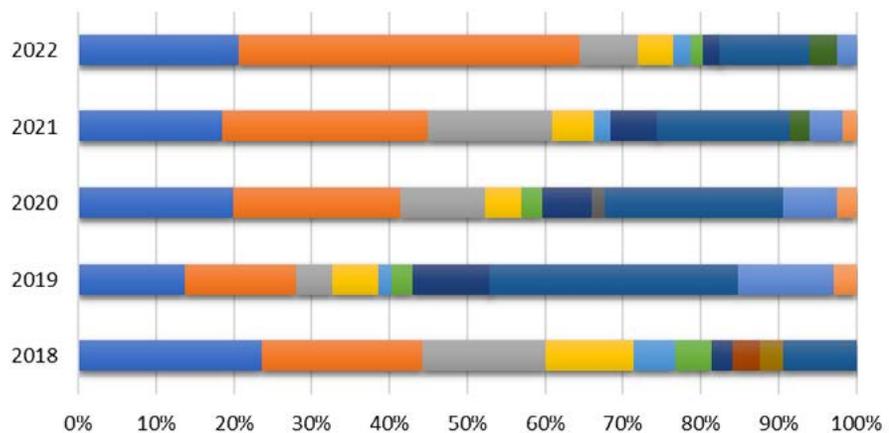
Se observan resultados bajos en la mayoría de las regiones que agrupan las ciudades capitales, significativamente en la Amazonia y Llanos Orientales. Únicamente para el sector de Infraestructura TIC, dos regiones superan una

**Gráfico 2. CONSOLIDADO DE REGIONES POR LOS INDICADORES ASOCIADOS A INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD**



Fuente: elaboración propia con base en el Consejo Privado de Competitividad.

**Gráfico 3. INCIDENCIA DE LOS SECTORES DE INVERSIÓN EN LOS RECURSOS EN EJECUCIÓN A NIVEL NACIONAL**



	2018	2019	2020	2021	2022
Transporte	23,63%	13,70%	19,94%	18,44%	20,65%
Educación	20,58%	14,29%	21,56%	26,48%	43,80%
Salud y Protección Social	15,79%	4,67%	10,90%	16,03%	7,51%
Vivienda ciudad y Territorio	11,36%	5,90%	4,66%	5,38%	4,49%
Deporte y Recreación	5,43%	1,74%	0,00%	2,02%	2,24%
Ciencia Tecnología e innovación	4,56%	2,59%	2,66%	0,00%	1,57%
Minas y Energía	2,81%	9,90%	6,39%	5,95%	2,13%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	3,41%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Agricultura y Desarrollo Rural	0,00%	0,00%	1,75%	0,00%	0,00%
Información y Estadística	3,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Inclusión y Reconciliación Social	9,36%	32,04%	22,86%	17,18%	11,65%
Gobierno	0,00%	0,00%	0,00%	2,47%	3,47%
Trabajo	0,00%	12,24%	7,00%	4,22%	2,49%
Defensa	0,00%	2,94%	2,49%	1,84%	0,00%



LOS CONVENIOS institucionales e interinstitucionales son una oportunidad que tienen las capitales y entes territoriales para desarrollar obras y proyectos de infraestructura.

puntuación sobre los 7 puntos. Los demás indicadores varían entre los 5 y los 7 puntos, en los temas relacionados a Educación básica y media y en Educación superior y formación para el trabajo.

A continuación, se presenta de forma consolidada el ICC 2021 para cada región. Con un promedio de 35 puntos se encuentran las ciudades de las regiones Eje Cafetero y Central; y, con un promedio inferior a los 25 puntos consolidados están las ciudades de las regiones Caribe y Llanos Orientales.

Según los datos presentados en la plataforma MapaInversiones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), desde 2018 los recursos provenientes del Presupuesto General de la nación (PGN) y el Sistema General de Regalías (SGR) se han distribuido principalmente en los sectores de Educación, con el 34,37 por ciento, que corresponde al 23,2 billones de pesos; seguido por el sector Salud y Protección Social, con 23,02

por ciento y 15,59 billones de pesos, y el de Transporte, con 19,57 por ciento, correspondiente a 13,2 billones de pesos.

Así mismo, durante este periodo la inversión por sectores se ha comportado de la siguiente forma: Ver grafico 3

Con base en lo anterior, se puede observar que las prioridades de inversión antes de la pandemia se enfocaron en transporte, educación y salud. Una vez inició la pandemia en 2020, se observó una disminución de inversiones en el sector transporte. En 2022, este sector volvió a incrementar su asignación presupuestal. Caso contrario se observó con los sectores salud y educación, los cuales, debido a la coyuntura social generada por la pandemia, llevaron a un aumento de las inversiones, especialmente en temas hospitalarios, adquisición de Unidades de Cuidado Intensivo (UCI) e implementación de la educación virtual.



## 2. Débiles capacidades en estructuración de proyectos de inversión pública

En un estudio realizado por el DNP y presentado en el Conpes 3856 Estrategia de Estandarización de Proyectos 2016-2018, advierte que 176 municipios, equivalentes al 16 por ciento de los municipios de Colombia, registraron niveles críticos en estructuración de proyectos; 464 municipios, correspondientes al 42 por ciento, tienen unas competencias medias y el restante 42 por ciento de municipios registra niveles muy bajos en la materia.

El documento reveló que las entidades territoriales no están pudiendo acceder a estos recur-

sos porque no conocen las metodologías para presentar proyectos. Además, se observó que no se cuentan recursos para las etapas de preinversión, estudios y diseños.

Otro de los cuellos de botella que se identificaron es el alto tiempo transcurrido en la aprobación de los proyectos, debido a la alta rotación de personal en los gobiernos y la falta de capacitación de sus profesionales. Estas dificultades se reflejan en los retos evidenciados en la ejecución de estos, que conlleva a retrasos en el cronograma e incrementos en los presupuestos, incumplimiento de los alcances y obras inconclusas en todos los territorios.

6. Tomado de Mapainversiones Proyectos - En qué se invierte <https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/FichaProyectosEstadisticasGenerales>  
7. <https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/FichaProyectosEstadisticasGenerales>



UNA DE las deudas por saldar que deja la reactivación económica es la lenta recuperación del empleo, especialmente en las grandes ciudades

## Propuestas de Asocapitales en infraestructura para consolidar la reactivación económica

a. Mejorar los resultados en infraestructura e inversiones para la competitividad:

1. Asignar recursos del Presupuesto General de la nación y del Sistema General de Regalías para invertir en proyectos en las ciudades capitales, si se tienen en cuenta sus condiciones particulares, su aporte al desarrollo del país, los retos que enfrenta y la capacidad de incrementar el impacto en el territorio por sus relaciones fun-

cionales con sus municipios aledaños.

2. Focalizar recursos del orden nacional para cofinanciar proyectos de infraestructura para la competitividad en las ciudades capitales, analizando las condiciones y necesidades de cada territorio y, entre otros, utilizando la información disponible en mediciones como el Índice de Competitividad.

b. Fortalecer las capacidades en estructuración de proyectos de inversión pública:

3. Crear y consolidar fábricas de proyectos o agencias de estructuración en los territorios que les permita a las regiones avanzar en la gestión integral de proyectos de inversión y cumplir con las metas trazadas en los planes de desarrollo nacional y locales.

4. Implementar programas orientados a incrementar los recursos del orden nacional, departamental y municipal destinados a la estructuración de proyectos de infraestructura para la competitividad de las regiones.

## Los sistemas de transporte público son motor de la reactivación económica

Los sistemas de transporte contribuyen al crecimiento económico de las ciudades y generan una mayor productividad ya que se incrementan las oportunidades de acceso al empleo. Como señala Vickerman (2008), "un mejor sistema de transporte puede aumentar la oferta de trabajo reduciendo el tiempo de desplazamiento de las personas, permitiendo una mejor accesibilidad al mercado laboral y así mejorando la productividad". (pág. 108).

En esa misma línea, una mejor dotación en infraestructura de transporte permite un mayor crecimiento en el producto de los países y, por lo tanto, un mejor desempeño económico. Melo-Becerra y Ramírez-Giraldo (2021). Esto sugiere que los países o ciudades con una red sólida de in-

LOS MUNICIPIOS TIENEN SERIAS DIFICULTADES PARA ESTRUCTURAR PROYECTOS QUE LES PERMITAN OBTENER RECURSOS DEL GOBIERNO CENTRAL.



fraestructura en transporte son más competitivos ya que facilitan el intercambio de bienes y servicios y la movilización de trabajadores, lo que los hace atractivos para las empresas y el desarrollo de actividades económicas.

El servicio de transporte público masivo en Colombia inició su reglamentación con la Ley 86 de 1989 que estableció las directrices para asegurar la prestación y financiación del servicio. Actualmente hay siete Sistemas Integrados de Transporte Masivo en el país (SITM): TransMilenio (Bogotá), Transmetro (Barranquilla), Metrolínea (Bucaramanga), Megabús (Pereira), Metroplús (Me-

dellín), MIO (Cali) y Transcaribe (Cartagena).

De igual forma, en ciudades como Pasto, Santa Marta, Montería y Armenia se están implementando los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) con el objetivo de promover un modelo de transporte basado en vehículos públicos y colectivos de transporte.

En 2021, en Colombia el sector de transporte y almacenamiento representó el 4,1 por ciento del PIB y aportó el 8 por ciento del total de ocupados del país. Adicionalmente, en 2019 los sistemas de transporte movilaron un total de 3.774 millones de pasajeros en las Áreas Me-



ENTRE AGOSTO de 2018 y junio de 2021 se han invertido 835.287 millones de pesos en la ejecución e implementación de los sistemas integrados y primera línea del Metro de Bogotá.

contaminantes contribuye a mejorar el bienestar de los habitantes, gracias a una mejor calidad del aire y a reducir los costos de inversión en salud destinados a la atención de enfermedades respiratorias asociadas a la contaminación.

**Asocapitales** organizó, en el marco del gran foro realizado en Armenia, el panel de discusión: Retos de Financiación de la infraestructura y operación de los sistemas de transporte, con el fin de lograr una articulación entre el Gobierno nacional, gobiernos locales y empresas de transporte. La idea fundamental era obtener insumos relevantes que permitieran construir caminos para fortalecer y viabilizar estos sistemas. Como lo señaló el alcalde de Pereira, Carlos Alberto Maya, *“es obligatorio para nosotros, como alcaldes de las capitales, pero también de aquellos que tienen transportes metropolitanos o regionales, tomar decisiones que nos permitan financiar estas dificultades en manera de viabilidad financiera”*.

Se hace necesario que estas apuestas por el fortalecimiento del sector sean tenidas en cuenta en la próxima agenda de desarrollo nacional debido a las mejoras que traen consigo los sistemas de transporte sobre las condiciones de vida de los ciudadanos, el mayor acceso a bienes y servicios, re-

tropolitanas y ciudades, de los cuales el 58 por ciento se movilizaron en SITM. Por otro lado, los sistemas de transporte han contribuido a la disminución de tiempos de desplazamiento, al mejoramiento de las condiciones de seguridad vial, al aumento en la cobertura y acceso para los habitantes a un sistema de movilidad integrado y la generación de empleo.

La modernización de las flotas también ha tenido un impacto positivo en términos ambientales, la reducción de las emisiones de gases

## ASOCAPITALES TIENE UN CLARO DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS QUE AFRONTAN LOS SISTEMAS MASIVOS, PERO TAMBIÉN PROPUESTAS PARA SU RECUPERACIÓN Y FINANCIACIÓN

8. Cuentas Nacionales - Dane  
9. Geih-Dane  
10. Etup-Dane



LAS MEDIDAS de aislamiento para enfrentar el covid y los daños causados durante las protestas en 2021 dejaron un déficit de 3,2 billones de pesos en los sistemas masivos

ducir las externalidades negativas en materia ambiental y disminuir los gastos en salud mediante el uso de tecnologías limpias.

En ese sentido, **Asocapitales** presenta un diagnóstico de las problemáticas que enfrentan los sistemas de transporte público en las ciudades y un conjunto de propuestas que se consideran importantes para contribuir en la solución de estas problemáticas.

## 1. ¿Qué desafíos enfrentan los sistemas de transporte público en el país?

### a. No hay suficientes fuentes de financiación para la operación de los sistemas

Los sistemas de transporte público masivos funcionan de forma

deficitaria, dado que la tarifa técnica es mayor a la tarifa al usuario. Para cubrir el diferencial, las ciudades han optado por otorgar un subsidio directo a la tarifa o constituir Fondos de Estabilización de Tarifa (FET) para hacer frente a esta necesidad de recursos y que el usuario no vea incrementado el precio.

Actualmente, las ciudades hacen uso de recursos propios para la financiación de la tarifa técnica porque las fuentes de financiación existentes son insuficientes para cubrir el costo de la operación del sistema.

De acuerdo con el Ministerio de Transporte, entre agosto de 2018 y junio de 2021, se han invertido 835.387 millones de pesos para la ejecución e implementación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo, Sistemas Estratégicos

11. Ministerio de Transporte  
12. Secretarías de Hacienda y Sistemas de Transporte Masivo (2021)

**Tabla 3. DÉFICIT ACUMULADO EN 2020 Y 2021 EN LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE MASIVO**

SITM	Ciudad	Déficit 2020 y 2021
TransMilenio	Bogotá D.C.	\$ 2.354.628.880.146
Metro	Medellín	\$ 552.365.542.724
Metrocali	Cali	\$ 158.627.786.755
Transcaribe	Cartagena	\$ 55.109.591.871
Transmetro	Barranquilla	\$ 45.015.212.299
Metrolínea	Bucaramanga	\$ 25.056.265.429
Megabús	Pereira	\$ 18.238.809.107
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 3.208.042.088.331</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información de las Secretarías de Hacienda y de Sistemas de Transporte Masivo.

de Transporte Público y la Primera Línea del Metro de Bogotá.

Por otro lado, las medidas de aislamiento para contener la pandemia del covid-19 y los daños ocasionados por las jornadas de protesta durante 2021, dejaron un déficit acumulado superior a los 3,2 billones de pesos en los sistemas de transporte masivo de las ciudades. Como consecuencia, en virtud de la Ley 2155 de 2021, se estableció el apoyo de la nación con un billón de pesos para la cofinanciación de este déficit. No obstante, el problema estructural se mantiene por la falta de recursos estables para la financiación de la operación.

Finalmente, la Ley 1955 de 2019 habilitó nuevas fuentes de financiación para los sistemas de transporte, como la contribución por el servicio de parqueadero o de esta-

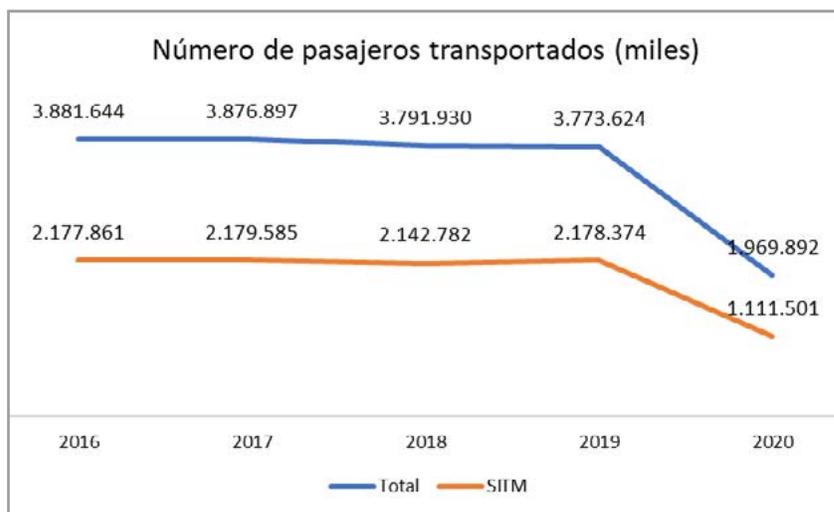
cionamiento en vía, el pago de estacionamiento en vía pública, crear áreas con restricción vehicular o destinar un porcentaje del recaudo por concepto de multas de tránsito, entre otras. Sin embargo, algunas de estas fuentes ya cuentan con una destinación específica y han sido de difícil implementación para las ciudades debido al nivel de tecnicismo que conllevan, la falta de seguridad jurídica en su aplicación y la baja aceptación dentro de los territorios.

#### b. Baja demanda de pasajeros

De acuerdo con la Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros, elaborada por el Dane durante 2020, los SITM presentaron una disminución del 49 por ciento en el número de pasajeros transportados (-1.066 millones). Las ciudades más afectadas por esta situación fue-

**LOS SISTEMAS MASIVOS DE TRANSPORTE MOVILIZARON 3.774 MILLONES DE PASAJEROS EN 2019 EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS.**

**Gráfico 5. TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS**



Fuente: elaboración propia con base en el Dane.

**Tabla 4. PASAJEROS TRANSPORTADOS EN LOS SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE MASIVO (2021-III)**

TOTAL PASAJEROS TRANSPORTADOS (MILES)					
SITM	2019	2020	2021p	Variación % (2020/2019)	Variación % (2021/2020)
Área Metropolitana de Barranquilla1	42.850	25.559	17.472	-40,4	-31,6
Área Metropolitana de Bogotá2	1.439.271	873.109	796.041	-39,3	-8,8
Área Metropolitana de Bucaramanga	32.311	18.926	11.890	-41,4	-37,2
Área Metropolitana de Cali3	137.677	83.033	49.396	-39,7	-40,5
Cartagena	34.034	19.924	15.351	-41,5	-22,9
Área Metropolitana de Medellín	455.089	298.817	298.053	-34,0	-0,3
Área Metropolitana de Pereira	39.039	25.616	20.727	-34,4	-19,1

Fuente: elaboración propia con base en el Dane.

ron Cartagena, con una reducción del 60 por ciento de pasajeros; Barranquilla con un menos 55 por ciento y Bucaramanga con una caída del 54 por ciento. En el gráfico 5 se puede observar cómo, en 2020, el número de pasajeros transportados en SITM se redujo significativamente.

Con corte al tercer trimestre de 2021, ningún sistema de trans-

porte ha recuperado el número de pasajeros movilizados de 2020 e incluso se encuentran muy por debajo del nivel de demanda observado en el mismo trimestre en 2019:

En consecuencia, esta coyuntura genera un efecto negativo dentro del déficit de los sistemas si se tiene en cuenta que los costos de operación no disminuyen en la misma medi-



Los Sistemas Masivos e Integrados de transporte, además de generar impactos positivos en la economía, mejoran la calidad de vida de los ciudadanos

**Tabla 5. PROMEDIO MENSUAL DE VEHÍCULOS EN SERVICIO**

PROMEDIO MENSUAL DE VEHÍCULOS EN SERVICIO					
SITM	2019	2020	2021p	Variación % (2020/2019)	Variación % (2021/2020)
Área Metropolitana de Barranquilla <sup>1</sup>	252	221	191	-12,3	-13,4
Área Metropolitana de Bogotá <sup>2</sup>	8.377	8.025	8.734	-4,2	8,8
Área Metropolitana de Bucaramanga	194	163	135	-15,7	-17
Área Metropolitana de Cali <sup>3</sup>	743	742	558	-0,2	-24,7
Cartagena	263	257	202	-2,4	-21,3
Área Metropolitana de Medellín	2.033	1.988	2.070	-2,0	4,1
Área Metropolitana de Pereira	185	147	141	-20,5	-4,0

Fuente: elaboración propia con base en el Dane.

13. ETUP - Dane

da que la menor demanda, dado que la flota de vehículos se ha mantenido para prestar el servicio (Tabla 5).

### c. Crecimiento de medios de transporte alternativos e informales

Ahora bien, el incremento en el uso de medios de transporte informales y el incremento en la compra de vehículos propios en las ciudades, en especial motocicletas, también afecta de forma directa los sistemas de transporte.

En los últimos años, en Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Santa Marta, Sincelejo, Montería y Bogotá ha aumentado el uso del mototaxismo. Igualmente, el crecimiento en el uso de la moto ha generado un desplazamiento del sistema de transporte público. Al respecto, el alcalde de Bucaramanga, Juan Carlos Cárdenas, mencionó en el foro que: "Cuando empezó el

sistema de transporte público masivo en Bucaramanga en el Área Metropolitana había cerca de 150.000 motos, ya hay 460.000".

El fenómeno del mototaxismo ha generado pérdidas económicas a los sistemas de transporte de las principales ciudades del país. Según cifras del Observatorio de Movilidad de Bogotá, "el 2 por ciento de los ciudadanos son usuarios diarios de algún tipo de transporte ilegal como el mototaxi. Así las cosas, estos viajeros realizan, en promedio, 474.555 viajes diarios que representan el 2,50 por ciento del total de número de viajes, en cualquier medio de transporte, que se realizan en Bogotá diariamente".

En Santa Marta, "se estima que de 2019 a 2021, pasó de tener 38.000 mototaxistas a casi 60.000". En Cúcuta, el subdirector de Transporte Público del Área Metropolitana de Cúcuta (AMC), Luis Vidal Pitta, afirma que "al menos 2.000 moto-

taxistas ofrecen sus servicios ilegales en Cúcuta".

## Propuestas de Asocapitales para la reactivación económica a partir de los sistemas de transporte masivo

Teniendo en cuenta la importancia de los SITM en las ciudades capitales y en el país, **Asocapitales** tiene las siguientes propuestas para fortalecer la financiación de la operación de los sistemas de transporte:

### a. Implementar fuentes estables de financiación para la operación

1. Cesión de rentas de la nación para la financiación de la operación de los sistemas de transporte. La nación cuenta con rentas como la so-

ASOCAPITALES y los alcaldes consideran que el próximo Gobierno debe ceder rentas de la sobretasa al ACPM, IVA o impuesto al carbono para financiar los sistemas de transporte.



bretasa al ACPM, IVA o el impuesto al carbono que se pueden destinar a la financiación de la operación. Esta cesión se puede hacer directamente o a través de la creación de un fondo que esté condicionado al comportamiento de la demanda.

2. Determinar aportes de la nación que permitan cubrir el costo de operación de los sistemas de acuerdo con el estado de las finanzas públicas y según el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Estos recursos pueden ir destinados directamente a la financiación de los Fondos de Estabilización de la Tarifa.

3. Aprovechar fuentes de financiación existentes y reorientar recursos para la operación de los sistemas. Se pueden aprovechar ingresos a través del aumento en la tarifa del impuesto a los motos de 125cc, de la fiscalización de actividades como la economía

## SE REQUIERE DETERMINAR NUEVOS APORTES DE LA NACIÓN PARA CUBRIR EL COSTO DE OPERACIÓN DE LOS SISTEMAS MASIVOS DE TRANSPORTE, AFECTADOS SERIAMENTE POR LA CAÍDA DE PASAJEROS.

digital, el comercio electrónico y la implementación de modelos de valor de agregación de datos. Esto, con el fin de mitigar las externalidades negativas que producen estos vehículos e incentivar el uso del sistema de transporte público. Frente al tema, el alcalde de Pereira, Carlos Maya, rescata que, “*la ley ofrece alternativas y para el caso de Pereira, presentamos un proyecto de acuerdo que hoy es Acuerdo Municipal en el cual un porcentaje del estacionamiento en vía pública sirve*

*para fondear el fondo de subvención y estabilización de los precios del transporte público”.*

4. Establecer un marco regulatorio de implementación de nuevos modelos de negocio para así aprovechar las oportunidades de los sistemas de transporte, espacios publicitarios, aprovechamiento de espacios físicos dentro de las instalaciones de los sistemas, entre otros.

5. Fortalecer la utilización de la plusvalía y el Derecho Real de Superficie como mecanismos de financiación de la operación de los sistemas de transporte. Ejemplo de esto, ha sido el Metro de Medellín, que ha implementado fuentes de financiamiento externas a la tarifa, como lo son la habilitación de 879 espacios publicitarios y el aprovechamiento inmobiliario del Metro, disponiendo de las instalaciones para arrendarlos como locales comerciales.

6. Implementar un programa para hacer una revisión y actualización de los estudios de origen y destino en cabeza de la UMUS y el Ministerio de Transporte para conocer con mayor detalle la dinámica de



14. El Tiempo, “Pandemia ha influido en el crecimiento desbordado del mototaxismo”, El Tiempo, 09 de enero 2022. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/transporte-ilegal-en-colombia-mototaxismo-crecimiento-por-pandemia-643718>

## DENTRO DE LAS FUENTES QUE LAS ALCALDÍAS DE LAS CAPITALES PROPONEN PARA FINANCIAR EL TRANSPORTE PÚBLICO Y FRENAR LA PROLIFERACIÓN DE MOTOS ESTÁ EN AUMENTAR IMPUESTOS A LAS MOTOS DE MÁS DE 125 CC.

la demanda y generar un proceso más eficiente de asignación de flotas. Esto va a permitir una reducción en los costos de operación de los sistemas de transporte, gracias a la caracterización de las rutas y los usuarios y así disminuir la presión financiera presente en los sistemas y lograr la prestación de un mejor servicio.

**7.** Incentivar la implementación de Sistemas de Gestión con el fin de optimizar la operación de la flota y controlar el consumo de combustible y así disminuir la necesidad de inversión para financiar la operación de los sistemas.

**8.** Construir una política nacional para definir la participación de los municipios conurbados dentro de la financiación de la operación si se tiene en cuenta que se ven beneficiados con la cobertura de los sistemas de transporte. Es necesario evaluar la reglamentación de criterios que permitan fijar montos para financiar el sistema por parte de aquellos que se benefician del sistema y las ventajas que trae consigo.

**9.** Presentar un proyecto de ley para mejorar el mecanismo de recaudo de las multas de tránsito. El recaudo por este concepto es limitado, debido a que los infractores no realizan los pagos pese a las di-

versas estrategias de descuento y amnistías, por lo que es necesario que la información disponible sea clara y las consecuencias por no pagar sean estrictas.

**b. Enfocar esfuerzos para fomentar la recuperación de la demanda de pasajeros.**

**10.** Implementar una política pública enfocada en la recuperación de la demanda de usuarios de los sistemas de transporte. Impulsar los programas de modernización de la flota y la adecuación de las instalaciones para hacer de los sistemas un medio de transporte más atractivo para los pasajeros.

**11.** Desarrollar una política nacional para integrar los diversos sistemas de transporte existentes en el país. Mediante el aprovechamiento de la infraestructura existente es posible articular el transporte público masivo de las ciudades con los sistemas de transporte intermunicipal, aéreo y fluvial, reduciendo así las barreras existentes en movilidad de personas y carga.

**c. Implementar estrategias para desincentivar el uso de transporte informal en las ciudades**

**12.** Afianzar la articulación entre las autoridades locales, los



operadores de los sistemas de transporte y los organismos de tránsito. Esto va a permitir que se fortalezca el transporte formal, mediante la introducción de incentivos como descuentos en las tarifas acorde con la modalidad de compra de pasajes; sistemas de vigilancia y seguridad dentro de las instalaciones de los sistemas de transporte; extensión de los horarios de funcionamiento, entre otros.

**13.** Formular una política de formalización laboral en el sector transporte, que permita identi-



ficar a aquellos trabajadores del transporte informal y que posteriormente puedan acceder a puestos de trabajo formales con mejores condiciones laborales, esquemas de seguridad y protección social.

Además de enfocarse en la reactivación económica del país, estas propuestas buscan mejorar el bienestar de los ciudadanos, brindar mayor seguridad jurídica en la aplicación de tributos por parte de las ciudades capitales, fomentar el debido desarrollo de los sistemas de transporte en las ciudades capitales y conurba-

das, fortalecer la estructuración y ejecución de proyectos para incrementar la competitividad del país.

Finalmente, estas propuestas se articulan con los compromisos con el medioambiente para el cual se deben aunar esfuerzos entre los niveles de Gobierno y así lograr la transición hacia el uso de energías limpias. Esto implica una mejora en la calidad de vida de las personas y una menor inversión posterior en gastos en salud por la reducción de enfermedades asociadas a la contaminación.

EL MOTOTAXISMO y la proliferación de motos son una amenaza para los sistemas masivos e integrados de transporte en las grandes ciudades.

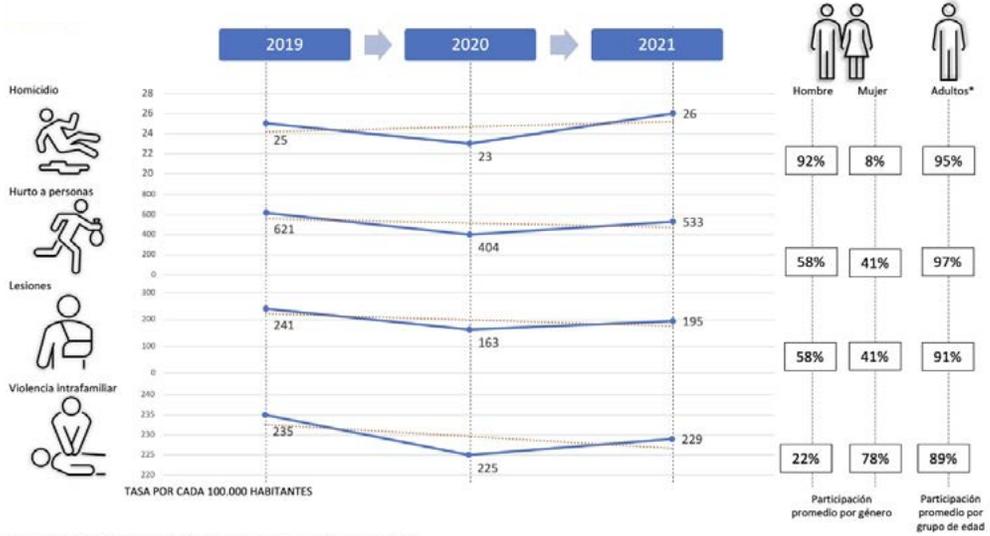
# La seguridad no es solo cuestión de Policía

La seguridad involucra diferentes conceptos y acciones que van, desde la formulación de leyes y políticas, pasando por su interpretación y ejecución, finalizando por su implementación en los territorios, algo que puede ser tan diverso, complejo y retador como la realidad misma que se presenta en cada una de las capitales del país.

Alrededor de la seguridad coinciden un número considerable de instituciones que deben trabajar unidas y de forma coordinada con los gobiernos Nacional, municipal o distrital. Entre estas, están las fuerzas del orden; fiscales, investigadores y jueces o cientos de miles de funcionarios públicos. En últimas, la seguridad es un asunto que atañe y preocupa a todos los ciudadanos, que a su vez tienen conceptos, necesidades y demandas diversas.

Hoy, más que nunca, Asocapitales considera que debe ser un propósito nacional construir una ruta en torno a la seguridad con el fin de superar la crisis que se vive en la mayoría de capitales y regiones, en donde las cifras muestran un deterioro en la seguridad, como se refleja en la siguiente gráfica:

**ESTADO COMPARATIVO DE DELITOS CON MAYOR FRECUENCIA EN EL PAÍS**



Fuente: Sideco Mindefensa-Ponal-Dijin miércoles 2 de febrero de 2022  
 \*Adulto 18 años en adelante código de infancia y adolescencia Ley 1098 de 2006

A esto se suma que la percepción de inseguridad de los ciudadanos refleja un temor latente al que el Estado en conjunto y de todos los órdenes territoriales debe responder. La encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, realizada por el Dane a 129.733 personas de 40.375 hogares en 2021, arrojó como resultado que la percepción de inseguridad nacional llegó a 39 por ciento en las zonas urbanas y de 42,6 por ciento en las rurales.

No obstante, la situación no debe centrarse exclusivamente a los retos por superar en materia de seguridad y convivencia ciudadana, sino que la mirada debe también apuntar a otras dinámicas y problemáticas que, de una u otra forma, impactan la seguridad de los ciudadanos, tales como la crisis social y económica agudizada por la pandemia del coronavirus, la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos asumida por Colombia y que ha calado en las ciudades capitales del país, los complejos problemas que se presentan en la administración de justicia o la crisis carcelaria, entre otras.

Precisamente, para compartir las experiencias, establecer las dificultades y retos, así como plantear recomendaciones y soluciones sobre seguridad, **Asocapitales** realizó el foro: *La seguridad no es solo cuestión de Policía*, el 17 de septiembre de 2021 en Bucaramanga. Las intervenciones y conclusiones de alcaldes, altos funcionarios del Gobierno nacional, expertos y academia, son la base de las propuestas expuestas en este documento y que deberán abordarse de manera armónica con el nuevo Gobierno que empieza en agosto próximo.

Esas propuestas se complementan, en su alcance temático y técnico, con las registradas por **Asocapitales** en otros escenarios promovidos durante los últimos años, así como con la experiencia anclada en la Asociación en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Todas están reunidas en dos bloques temáticos, para un mejor entendimiento: I. Seguridad y Convivencia Ciudadana y II. Justicia.



POLICÍA

Patrolero  
DANIELA PALVA

037782

POLICÍA



# Seguridad y Convivencia Ciudadana

*Los alcaldes necesitan que se les apoye y asesore para establecer diagnósticos técnicos y científicos sobre seguridad en su municipio, sector por sector.*

**P**ara la mayoría de quienes participaron en el foro de Bucaramanga, así como las investigaciones e informes que ha realizado Asocapitales, es claro que además de los programas, planes y acciones para mejorar la seguridad es necesario acompañarlas de políticas sociales y económicas que permitan atacar las causas estructurales de la violencia y el crimen.

NO HAY discusión sobre el protagonismo que tiene la Policía Nacional en materia de prevención y acción para garantizar la seguridad



FELICKR

En términos generales, se pueden replantear las acciones operacionales de vigilancia en asocio con la Policía Nacional, reformando el Plan Cuadrante, racionalizando el trabajo del pie de fuerza, adoptando el cálculo predictivo y mejorando el diagnóstico territorial y la recolección de datos criminales.

De igual forma, se deben establecer estrategias de seguridad por medio de la reactivación y modernización de los frentes locales de seguridad, la concertación de contratos locales de seguridad, el reforzamiento del dispositivo de zonas críticas, asociación con la vigilancia privada, intervención comunitaria de prevención y control de pandillas, transformación de la filosofía de la Policía comu-

nitaria, y la estructuración de los tiempos libres de niños y jóvenes.

Puntualmente, se presentan las siguientes consideraciones y propuestas, enmarcadas en los principales ejes de interés para las ciudades capitales:

## **1. Precisar el papel de la Policía Nacional de Colombia en la convivencia y seguridad ciudadana y la prevención para la seguridad ciudadana**

No hay discusión sobre el protagonismo que le asiste a la Policía Nacional en materia de prevención y acción para efectos de

garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, persistir en su fortalecimiento, aumento de su pie de fuerza, su profesionalización y dotarla de mejores capacidades sin duda es una línea de ejercicio permanente y conjunto entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales.

## **Repensar la operación y patrullaje de la Policía en las calles**

Las autoridades locales y de Policía deben trabajar de manera coordinada para reorganizar las estrategias de vigilancia, el servicio al ciudadano y cuestiones operativas de la Policía. Tradicionalmente, estos planes los ha organizado la misma Policía, en especial el co-



mandante encargado de la cuestión operativa, lo que los hace cambiante a los continuos relevos de los oficiales de la institución.

Cada comandante operativo le imprime su propio sello particular al sistema de vigilancia sin que se obedezca siempre a un trabajo de análisis sistemático entre alcaldías y Policía.

La labor diaria de los policías en el terreno debe organizarse de manera conjunta entre las secretarías de seguridad o sus equivalentes y Policía. Un diagnóstico según datos estadísticos robustos sector por sector, cuadra por cuadra, con acciones que se desprenden de común acuerdo entre autoridades locales y policiales resulta fundamental para una mejor prestación del servicio.

### **Selección de personal y aumento del pie de fuerza de la Policía**

Aumentar el pie de fuerza policial es una necesidad, pero con el cuidado crítico que implica la selección de cada una de las personas que se incorporen. El error cometido en la selección no lo corrige ningún tipo de formación con posterioridad. Esto pesa mucho para la institución y la sociedad en materia de transparencia y derechos humanos, principalmente.

De igual forma, se deben fortalecer las capacidades del personal de la Policía con la incorporación de personal civil que se dedique a las labores administrativas que hoy ejecuta el personal uniformado y entrenado que debe-

ría dedicarse exclusivamente a las labores policiales.

### **Reformar el Plan Cuadrante**

El Plan Cuadrante ha sido el programa insignia de la Policía colombiana durante la última década. Sin embargo, no se sabe con certeza si ha funcionado. Las pocas evaluaciones del Plan Cuadrante tienen un alcance muy limitado y no permiten saber si ha sido eficaz para reducir la delincuencia, especialmente en zonas con altas tasas de criminalidad.

En diciembre de 2019, la administración de Iván Duque presentó su nueva política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en la que ya no se discute el Plan Cuadrante.

**ASOCAPITALES  
CONSIDERA QUE DEBE  
SER UN PROPÓSITO  
NACIONAL CONSTRUIR  
UNA RUTA EN TORNO A  
LA SEGURIDAD.**

te sino una nueva propuesta de Zonas de Vigilancia y Control. Según este nuevo programa, la observación y la reacción no son suficientes en un cuadrante, pero la vigilancia requiere un control efectivo de los espacios públicos. Nada de lo propuesto se ha implementado hasta la fecha.

La Comisión para el Fortalecimiento de la Policía, creada por la administración de Juan Manuel Santos en 2016 para reformar la fuerza policial, señaló la falta de respuesta oportuna y efectiva del Plan Cuadrante. Su informe final indicaba que este necesitaba coordinar efectivamente agencias como la Policía, la Fis-

calía y el sistema penitenciario. Esta Comisión recomendó que los gobiernos locales tuvieran que apoyar su financiamiento con mecanismos de supervisión ciudadana y la evaluación de la Policía de acuerdo con su desempeño en cada cuadrante

## 2. Incorporar técnicas de cálculo predictivo

Varias ciudades del mundo utilizan la llamada Policía predictiva o 'policiamiento predictivo' (*predictive policing*) a partir de algoritmos que se alimentan de una información estadística robusta. Estas fa-

cilitan racionalizar la operación y patrullaje de la Policía con base en nuevas tecnologías para que no se haga de manera aleatoria sino con base en blancos geográficos por cubrir diariamente.

Hoy día se habla de ese cálculo predictivo como una técnica que se basa en la idea de que los crímenes se repiten en los mismos lugares donde ya han ocurrido en el pasado. El lugar de ocurrencia de crímenes es un buen predictor de eventos delictuales en el futuro.

El cálculo predictivo se refiere a cualquier estrategia o táctica policial que se desarrolle y utilice información y análisis avanzado para predecir la ocurrencia de un delito y así anticiparse a su comisión.

Así las cosas, el Gobierno nacional, las alcaldías y la Policía Nacional deben adoptar los dos modelos predictivos, donde el primero aplica sobre los criminales en sí mismos y busca predecir quién puede ser un potencial delincuente o un delincuente reincidente con base en datos sobre perfiles de riesgo como la edad del individuo, los antecedentes penales, el histórico de empleo y los vínculos sociales.

El segundo modelo pretende predecir los lugares con mayor

EL MODELO de Policía comunitaria, que fue bandera entre 1999 y 2020, debe reeditarse como filosofía de acciones de los uniformados sobre el terreno.





"LA SEGURIDAD no es solo cuestión de Policía" es el nombre del foro que reunió a los alcaldes, autoridades, funcionarios, expertos y academia en Bucaramanga en septiembre de 2021.

riesgo a partir de herramientas de georreferenciación, programas robustos con algoritmos y cruce de datos.

Programas como *Predpol* y *HunchLab* o similares, permitirían a las autoridades conocer el lugar donde existe una alta probabilidad de que se cometa un crimen y adelantar un patrullaje intensivo en estas áreas.

### 3. Renovar la estrategia comunitaria:

El modelo de Policía comunitaria, que fue una división bandera de la Policía Nacional entre 1999 y 2010, debe reeditarse como filosofía de acción de los uniformados sobre el terreno, lógicamente con cambios fundamentales para volver a construir puentes de comunicación y

colaboración entre la Policía y las comunidades. Esto ayudaría de forma sustancial a mitigar los sentimientos de inseguridad.

El nuevo modelo de Policía comunitaria debe alentar a vecinos y residentes a trabajar, junto con la Policía del territorio, a mejorar la calidad de vida y construir un renovado espíritu comunitario. Los miembros de la comunidad deben participar activamente en los esfuerzos de prevención de la delincuencia, en el cumplimiento

de diferentes tareas: 1. Vigilando sus vecindarios y cuadras; 2. Identificando las causas del crimen, el desorden y el miedo (resolución de problemas); 3. Actuando como socios claves de la Policía en la 'coproducción' de comunidades de seguridad; la prestación de asistencia operacional y el apoyo en investigaciones penales.

Este nuevo modelo de Policía comunitaria debe contener otros modelos de desarrollo y cambios organizacionales.

**AUMENTAR EL PIE DE FUERZA DE LA POLICÍA ES UNA NECESIDAD, PERO CON EL CUIDADO CRÍTICO QUE IMPLICA ESCOGER A CADA PERSONA SIN COMETER LOS ERRORES DEL PASADO.**

- En primer lugar, la Policía emprende una amplia gama de consultas con la comunidad a fin de determinar problemas y sentimientos de inseguridad entre los vecinos. La Policía tiene que depender del consentimiento del público y, en consecuencia, se hace responsable ante la comunidad.

- En segundo lugar, la organización policial se hace más descentralizada para preservar la discreción del trabajo diario del oficial. Se llevan a cabo grupos consultivos, patrullas a pie, vigilancia barrial y asociaciones con el objetivo de asegurar los contactos de la comunidad y la visibilidad de la Policía.

- En su esencia, esta nueva filosofía de 'Policía comunitaria' debe ser un modelo activo y preventivo para resolver los problemas del vecindario y responder a las preocupaciones de los ciudadanos de manera coherente.

- Este modelo debe involucrar a la Policía, a la comunidad y a varias agencias del Estado para determinar un patrón de causas del crimen que han ocurrido en un territorio particular. Trabajando juntos se diseñan soluciones.

Se debe propiciar un nuevo dispositivo comunitario que organice reuniones periódicas en las que los habitantes de un sector discuten con la Policía los problemas y factores que impactan la seguridad y, a su vez, la Policía dé cuenta a los vecinos de cómo ha buscado solucionar las preocupaciones de los ciudadanos. Este dispositivo solo es exitoso si cubre toda la ciudad.

## 4. Desarrollo social, personal y comunitario

Incorporar y focalizar a las poblaciones vulnerables en las políticas nacionales del Gobierno, tanto

para la prevención de comisión de delitos como para la prevención de violencias. Esto resulta pertinente para propiciar escenarios que apunten hacia el desarrollo personal y comunitario de los territorios.

Se deben identificar e implementar buenas prácticas que incorporen la aplicación de la ley, servicios sociales y movilización comunitaria. En esa medida, involucrar a niños, niñas y adolescentes, mujeres, poblaciones diversas y poblaciones en situación de vulnerabilidad, dentro de las políticas nacionales para la seguridad y la convivencia ciudadana, permitiría fortalecer entornos sociales seguros para todos y gene-

rar disminución en el riesgo de la comisión de delitos.

## 5. Lugares seguros

El fortalecimiento del equipamiento del espacio público en materia de cámaras de vigilancia, adecuación de lugares y construcción de espacios para la seguridad y la convivencia ciudadana, así como la oferta institucional para la formación cultural y deportiva en los territorios, son estrategias complementarias que fortalecen la prevención y minimizan el riesgo de la generación de hechos violentos, comportamientos contrarios a la convivencia y delitos. Por esta razón para



las ciudades capitales resulta necesario articular sus programas de gobierno con la oferta del Gobierno nacional en esta materia.

## 6. Toma de decisiones basadas en evidencia

Generar políticas públicas, basadas en la evidencia, permiten identificar buenas prácticas de las entidades territoriales a mayor costo/beneficio que prevengan y mitiguen riesgos en la afectación de la seguridad y la convivencia ciudadana.

En esa medida, la fase de formulación, el levantamiento de línea base y las evaluaciones de

impacto de las políticas públicas territoriales de seguridad resultan ser una herramienta fundamental para el monitoreo y seguimiento de resultados sobre problemas complejos.

## 7. Conflictividad social y diálogos productivos

A lo largo de 2021, el Observatorio de Conflictos Sociales de **Aso-capitales** (OCS) hizo un seguimiento a una serie de eventos de movilización social. La seguridad y convivencia fue uno de los más representativos.

Las razones por las cuales se dieron protestas en el sector de

LAS AUTORIDADES Y LA POLICÍA DEBEN EMPEZAR A USAR TÉCNICAS PREDICTIVAS BASADAS EN BASES DE DATOS E INFORMACIÓN, PARA ADELANTAR SUS ACCIONES EN TERRENO.



EL MICROTRÁFICO se constituye como una de las actividades criminales de mayor rentabilidad. Toda una amenaza para la seguridad ciudadana.



LA PROTESTA social requiere un enfoque preventivo que reconozca los conflictos, actores, motivaciones y contexto por parte de las entidades responsables.

seguridad y convivencia fueron la inseguridad barrial; los hurtos y asesinatos en el transporte público y particular; las zonas o áreas bajo control de organizaciones criminales; el uso del espacio público; el acoso y abuso a mujeres y poblaciones diversas en género, y presencia de migrantes.

El manejo de la protesta social ha derivado en problemas de seguridad y convivencia en las zonas donde se repiten movilizaciones surgidas a partir del paro nacional del 28 de abril de 2021, creando un círculo de inseguridad, protestas y aumento de las condiciones de zozobra y

peligro para sus habitantes. En razón de lo anterior, a continuación, se enuncian algunas consideraciones:

1. Se requiere un enfoque preventivo del conflicto que lo reconozca, identifique sus actores, motivaciones y contexto, de manera que las entidades responsables trabajen coordinadamente para dar respuesta efectiva a las demandas ciudadanas.

2. Comprender que los conflictos sociales son problemas complejos, lo que requiere equipos especializados, interdisciplinarios, preparados y en contacto con los centros de decisión como con la

ciudadanía, sus grupos y organizaciones.

3. Capacitar y preparar equipos de identificación, análisis y asesoría en el manejo de los conflictos y la protesta social, que actúen en las fases tempranas y de crisis.

4. Desarrollar una política de gestión de conflictividades sociales y un sistema de alertas tempranas, liderada por la Presidencia, el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación y comunicación constante con las alcaldías, gobernaciones y entes de control.

5. En la actualidad, varias entidades del orden nacional cuentan con equipos y funcionarios capacitados en diálogo social, que se encuentran desconectados y no cuentan con un punto focal de reunión para el análisis integral nacional. Se hace necesario recogerlos, reconocer su experiencia y articularla bajo el enfoque dialógico.

6. El diálogo social tiene un carácter productivo cuando transforma positivamente las condiciones que dan pie a las conflictividades. No es un simple ejercicio repetitivo en el que se detiene la protesta, por el contrario, es una práctica que es natural a las democracias, las fortalece y empodera a cada ciudadano, grupo y organización que lo practica, así como a las sociedades locales.

7. Prevenir el escalamiento de los conflictos, a través de la preparación de equipos humanos coor-

## ADEMÁS DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD, SE REQUIERE ENFRENTAR LOS QUE SE VIVEN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA O LA CRISIS CARCELARIA.

dinados; establecer mecanismos permanentes de diálogo social y atender los requerimientos de las comunidades con enfoque transformador, pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad local y consolidar un círculo virtuoso de diálogo, restablecimiento de relaciones, generación de confianza entre Gobierno y ciudadanía, que les reste espacio a los ilegales.

### 8. Migración y Seguridad

Según cifras oficiales de Migración Colombia, hasta agosto de 2021 se estimaba que la migración de venezolanos hacia Colombia dejaba un registro de 1.842.390 personas, de las cuales se registraron como migrantes regulares a 344.688 personas, 1.182.059 personas se encontraban en proceso de regularización en el marco del Estatuto Temporal de Protección y 315.643 personas fueron registradas como migrantes irregulares.

Se trata de un fenómeno para

el que nuestro país y nuestras ciudades no estaban preparadas, sin embargo, el Estado y la sociedad colombiana han sabido responder a los impactos sociales, económicos y sanitarios derivados de la circunstancia en comento.

Se trae a colación la relación entre el fenómeno migratorio y la seguridad ciudadana, básicamente para exponer la posición de **Asocapitales** frente a este asunto, advirtiendo que, mientras reconocemos los retos que nos impone la seguridad ciudadana en el país y en nuestras ciudades capitales, somos conscientes de que la gran mayoría de los migrantes que ha tenido la fortuna de recibir Colombia en su suelo son personas que han aportado a nuestra sociedad, a nuestra economía y han enriquecido el intercambio cultural, lo que se ha traducido históricamente en otras latitudes en grandes oportunidades de progreso para las naciones que han sabido aprovechar esta clase de coyunturas.

**Asocapitales** ha rechazado la xenofobia y la discriminación. Los gobiernos de las ciudades capita-

les han garantizado el acceso a la salud, a la educación y al trabajo a los migrantes que hemos acogido, reconociendo que todos somos libres e iguales en dignidad y derechos.

En los fenómenos delincuenciales que registramos en la actualidad, que involucran a ciudadanos migrantes, se **propone activar mensajes y campañas nacionales** y en coordinación con los gobiernos locales para desestimular que esa población se involucre en actividades criminales y, por el contrario, incentiven o estimulen un sentimiento de solidaridad y gratitud con una nación que ha brindado las condiciones para que Colombia sea el final de un largo recorrido en busca de una mejor vida.

Ahora bien, se requiere de un trabajo coordinado entre Gobierno nacional y alcaldías para entender las dinámicas ilegales

que pueden girar en torno a los migrantes con el fin de hacerles frente a quienes adelantan acciones criminales en el territorio nacional.

## 9. Microtráfico

Durante el trabajo realizado con alcaldes y equipos técnicos de las ciudades capitales, la problemática del microtráfico se destacó como uno de los aspectos preocupantes que deben enfrentarse con estrategias de mayor coordinación institucional entre la nación y los entes territoriales.

Hoy, el microtráfico se constituye como una de las actividades criminales de mayor rentabilidad para las estructuras delincuenciales colombianas que, al perder terreno en el control de los mercados de las drogas ilícitas frente a estructuras criminales

extranjerías, han encontrado en el consumo interno la oportunidad para compensar y obtener los ingresos que en el pasado lograban con el tráfico internacional de estupefacientes.

Si bien el Estado en su conjunto ha desplegado grandes esfuerzos para impactar al microtráfico, lo cierto es que la demanda está debidamente atendida, las rentas criminales crecen mientras se fortalecen las estructuras a cargo del negocio ilícito. Tanto en los centros urbanos como en las zonas rurales, esta actividad ilícita se constituye como uno de los principales factores generadores de inseguridad.

Desde **Asocapitales** se propone:

**Primero**, en un contexto nacional, lo que hoy se denomina microtráfico corresponde en realidad a una gran actividad de

LA MASIVA migración que se ha registrado en el país es un fenómeno para el que nuestro país no estaba preparado, en especial en materia de seguridad.



narcotráfico que comienza en las zonas de producción y finaliza poniendo drogas en el mercado de ciudades capitales, centros urbanos y rurales, comercializando toneladas de sustancias ilícitas (clorhidrato de cocaína, marihuana, heroína, entre otras).

**Segundo**, es necesario también tener como punto de partida que el tráfico ocurre por las carreteras e infraestructura vial del país, principalmente, sin que tengan que enfrentar una acción del Estado que enfatice la interdicción de las sustancias ilícitas durante su transporte hacia zonas de acopio urbanas y rurales para surtir los mercados de consumo.

**Tercero**, reconocer que tampoco existe una acción del Estado que enfatice la interdicción de las sustancias ilícitas en las zonas de producción. La acción estatal se ha enfocado en el con-

trol local de los mercados, es decir, después del acopio y distribución de las sustancias ilícitas, más centrado en la intervención de los mercados y la comercialización en las ciudades, que en evitar la llegada de las drogas a los contextos urbanos, donde, claramente, las drogas, en especial las de origen natural, no se producen de manera masiva.

**Cuarto**, promover una política de interdicción contundente que genere desabastecimiento de los mercados locales de narcome-

**ASOCAPITALES CONSIDERA QUE LA INMENSA MAYORÍA DE LA MIGRACIÓN SON PERSONAS QUE HAN APORTADO A NUESTRA SOCIEDAD, A LA ECONOMÍA Y A LA DIVERSIDAD CULTURAL.**

cha los servicios nacionales y locales de salud, los servicios sociales, educativos, judiciales y policiales, para contener los efectos del desabastecimiento y convertir en oportunidad el impacto que causen las medidas estatales para afectar de manera contundente las estructuras del microtráfico, sus economías ilícitas y sus mercados.

## 10. Mejorar los diagnósticos territoriales y la recolección de datos criminales para los territorios

La falta de recursos y orientación ha hecho que las ciudades intermedias y municipios de menor tamaño no cuenten con un diagnóstico pormenorizado de la criminalidad y la delincuencia, por lo menos para saber las condiciones que impactan la seguridad en sectores muy determinados y limitados.

En la mayoría de municipios no hay entidades o equipos que recolecten toda la información estadística y datos con precisión, cuadra por cuadra, para establecer una estrategia adaptada a la medida y necesidades de cada sector.

Frente a la ausencia de una agencia robusta en personal y recursos que sea el ente rector de los datos y el diagnóstico que se requiere para la toma de decisiones en seguridad ciudadana, es necesario que el Gobierno nacional, el



MIGRACION COLOMBIA



LA COMUNIDAD, las autoridades locales y la Policía deben adoptar estrategias y programas de seguridad por medio de un proceso participativo

Ministerio del Interior, provean asesoría y orientación científica indispensable para los municipios que no cuentan con los recursos y el personal para trabajar en llave con la Policía.

## 11. Adoptar estrategias de coproducción de la seguridad

La comunidad, las autoridades locales y la Policía deben acordar programas locales y adoptar estrategias de seguridad ciudadana por medio de un proceso participativo.

En cualquier estrategia de seguridad para ciudades y municipios, las autoridades deben asociarse e involucrarse con más actores asociativos e institucionales por medio de programas y planes que los organicen y les den pautas de acción.

## 12. Reactivar, reformar y modernizar los Frentes Locales de Seguridad y repensar en la vigilancia barrial

Los Frentes Locales de Seguridad deben ser reactivados, revisados y



modernizados como políticas locales para involucrar a los vecinos de barrio con la detección y rápido señalamiento de actos criminales.

Estos frentes fueron, desde 1995, una iniciativa interesante que organizaba a los vecinos de cuadra y los ponía en contacto con la Policía con la instalación de alarmas y la adopción de árboles telefónicos con señal de alarma directa con los CAI. Lamentablemente este programa fue desapareciendo y el contacto de la Policía con cada frente nunca logró ser un puente de comunicación entre la comunidad y la Policía.

Hoy existen iniciativas muy limitadas y esporádicas que tratan

## LAS CIUDADES INTERMEDIAS Y MUNICIPIOS PEQUEÑOS NO CUENTAN CON UN DIAGNÓSTICO SOBRE LA CRIMINALIDAD Y LA DELINCUENCIA.

de asociar a los vecinos en labores de vigilancia, pero no hay un gran programa local liderado por la Alcaldía que logre conformar estos frentes en todo el municipio y a los cuales se asocian no solo los vecinos de una cuadra, sino diferentes actores del sector como comerciantes, iglesias, fundaciones, administradores de conjuntos y consejos de administración; educadores, dueños de mascotas, entre otros.

Estos nuevos frentes deben ser una malla que cubra, en lo posible, toda la ciudad, que asocien nuevas tecnologías que no existían en la época de los primeros frentes como compartir cámaras con la Policía, grupos de *wattsapp*, mapas de la ocurrencia de delitos en el sector en tiempo real, reuniones regulares de los frentes con la Alcaldía y la Policía para evaluar resultados y acordar tareas conjuntas.

### 13. Concertar contratos locales de seguridad

Este plan de seguridad busca asociar a las instituciones públicas en un sector determinado para implementar acciones adaptadas al territorio, según las responsa-

bilidades de cada institución para mejorar las condiciones específicamente en este tema.

Los contratos son firmados por agencias locales y nacionales, siguiendo un diagnóstico de las condiciones de seguridad del sector. En este, no solo participan las agencias del Estado tradicionales en el tema de la seguridad como la Policía o las de justicia, sino que intervienen otro tipo de instituciones encargadas de la educación, la primera infancia, los servicios públicos, entre muchos otros que tienen alguna incidencia en los niveles de seguridad. Todas estas instituciones se comprometen, cada una desde sus responsabilidades y atribuciones, a intervenir en este plan hecho a la medida del territorio elaborado por el gobierno local, gracias a un diagnóstico pormenorizado.

Las experiencias de contratos, *partnerships* o protocolos que han sido adoptados en Europa establecen estos diagnósticos según las necesidades de territorios, gracias a estudios contratados con empresas consultoras que levantan datos y extraen conclusiones de intervención.

Los contratos obligan a las entidades firmantes a cumplir con lo acordado. Los alcaldes deben

actuar como garantes del contrato, evaluando periódicamente su cumplimiento y midiendo con los actores firmantes los avances y aciertos.

Para el éxito de estos contratos, es fundamental que el programa cubra todo el municipio. Las comunidades deben tener responsabilidades en las estrategias de seguridad y, por ello, deberían tener asiento en las reuniones con las dependencias que firman. En otros países también se han asociado universidades e iglesias, entre otros actores, para hacerle seguimiento al cumplimiento del contrato.

El éxito en el cumplimiento de cada contrato es posible con un doliente que organiza a los firmantes, los asocia y reúne para hacer seguimiento al grado de cumplimiento en el tiempo. Las

alcaldías deben cumplir un rol fundamental en la dirección de los contratos.

## 14. involucrar a la vigilancia privada en los dispositivos públicos de seguridad

Iniciativas privadas como la utilización de compañías de vigilancia para patrullaje del espacio público en sectores comerciales, universitarios, hoteleros o restaurantes han mostrado resultados alentadores. La utilización de vigilantes privados motorizados o con caninos, con la contribución financiera de vecinos y propietarios, es un buen ejemplo que se puede replicar como una estrategia de ciudad que se organiza e incentiva desde

las alcaldías, con una buena coordinación y comunicación con la Policía.

En ciudades como Bogotá y Barranquilla se han organizado patrullajes con vigilantes privados que cuentan con los apoyos tecnológicos y de desplazamiento para proveer un servicio de seguridad de calidad. También se han creado rutas seguras para estudiantes y mujeres para que puedan movilizarse con tranquilidad en sectores con niveles tradicionales de inseguridad.

Se debe crear un programa único que facilite e incentive, de manera ordenada, la relación entre las empresas de vigilancia y los sectores productivos de tal manera que se logre crear una malla de acuerdos en toda la ciudad y que no se reduzca a una iniciativa limitada a pocos sectores.



LAS ESTRATEGIAS más exitosas para combatir las pandillas conjugan la prevención, la intervención y la represión.

ALCALDÍA DE BOGOTÁ

## EL USO DE VIGILANCIA PRIVADA, CON LA CONTRIBUCIÓN FINANCIERA DE VECINOS Y PROPIETARIOS PARA PROTEGER ALGUNOS ESPACIOS PÚBLICOS, PUEDE SER UNA ESTRATEGIA PARA MEJORAR LA SEGURIDAD.

### 15. Crear un dispositivo antipandillas que reúna a diferentes actores sociales en una intervención en el terreno

El crecimiento del número de pandillas durante la última década en algunas ciudades, exige una estrategia concreta que reúna varios actores de los barrios como organizaciones asociativas y públicas, el aparato de justicia, los servicios sociales, el sector educativo, los centros de formación profesional, trabajadores sociales y la Policía.

Las estrategias más exitosas para combatir las pandillas conjugan la prevención, la intervención y la represión. Se deben implementar buenas prácticas conocidas como *pulling levers* o "*disuasión enfocada*" cuyo ejemplo más fuerte es la aplicación de la ley, servicios sociales y movilización comunitaria. Las formas más eficaces de intervención pretenden que los jóvenes participen en actividades comunitarias positivas y de interacción social con otros jóvenes.

Los programas de prevención se dirigen a los jóvenes en riesgo de involucrarse en pandillas, en especial los más vulnerables, que no cuentan con parámetros y ejemplos sociales claros y que provienen de familias desestructuradas. Los vínculos sociales y afectivos con valores positivos evitan que el joven se adhiera a alguna pandilla.

A su vez, la puesta en marcha de programas y estrategias de intervención también les ofrece a los jóvenes pandilleros oportunidades de estudio y trabajo provisto por el mismo programa antipandillas. De no aceptar la oferta que hace este dispositivo antipandillas, entran a cumplir las estrategias de represión que apuntan esencialmente a los pandilleros más violentos y veteranos sobre los cuales recaen el mayor número de crímenes.

El éxito del programa *Ceasefire* de la ciudad de Boston (Estados Unidos) puede ser un buen ejemplo de intervención. En este, se les dan oportunidades de empleo y estudio al joven pandillero, pero al tiempo se saca de circulación por medios judiciales a los pandilleros más violentos sobre quienes recae el mayor número de violencias.

### 16. Estructurar el manejo del tiempo de ocio de jóvenes y niños por los gobiernos locales

Las autoridades deben estructurar programas para ayudarles a los niños y jóvenes a darles un mejor uso a los tiempos libres y de ocio, en especial en los días escolares. Las actividades deportivas y culturales lideradas por los servicios de la ciudad y la Alcaldía pueden limitar la posibilidad de una asociación negativa de jóvenes que generen problemas de pandillismo, consumo de drogas y delincuencia.

Resulta imprescindible establecer un plan de actividades dirigidas en horarios extraescolares. Los servicios deportivos y culturales deben tener una oferta de actividades dirigidas que son obligatorias luego de las actividades escolares en las mismas instalaciones y polideportivos del municipio o en los de cada colegio.

Nuevamente, este tipo de programas logra tener impacto si se mantiene en el tiempo y se generaliza en cubrimiento.



# Administración de justicia

Los esfuerzos para fortalecer la administración de justicia en Colombia constituyen el mecanismo más eficaz para enfrentar el delito y reforzar la seguridad ciudadana en los territorios. Investigar a los actores criminales, explorar y poner en marcha otros mecanismos de alternatividad penal o darle poder a la justicia propia y comunitaria étnica deberían de ser elementos que hagan parte del esfuerzo conjunto que deben adelantar los Gobierno nacional, departamental y local para mejorar la administración de justicia, tal y como lo ha podido determinar **Asocapitales**.

De la misma manera, resulta fundamental superar las ambigüedades de la responsabilidad que tienen los diferentes actores en el sistema penitenciario y carcelario, esto como un punto de partida para presentar soluciones que garanticen el respeto a la dignidad y los derechos humanos de todas las personas.

Desde **Asocapitales** se identificaron los siguientes ejes de trabajo, como elementos urgentes para la discusión integral de una política pública que responda a los actuales retos, tanto del sistema de justicia como del sistema penitenciario y carcelario. Esto permitiría asegurar su funcionamiento de manera efectiva y sin limitaciones.

## 1. Investigación de los actores criminales

Los procesos de investigación y juzgamiento del infractor penal serían una acción estratégica para la seguridad y convivencia ciudadana en las ciudades capitales, situación que debe estar acompañada del fortalecimiento de la capacidad institucional para perseguir, no solo a los autores materiales, sino a los determinadores de dichas conductas.

A esto debe sumarse una intervención de las economías ilegales, con el objeto de incidir en las capas profundas de la criminalidad, no solo a través de la captura de algunos de los miembros de las estructuras criminales que en casos como el microtráfico pueden ser fácilmente reemplazables y por

ende sin un impacto real frente a las organizaciones responsables de la criminalidad.

## 2. Justicia restaurativa y alternatividad penal

Una de las principales causas de la desconfianza ciudadana frente a la institucionalidad, en materia de la garantía de su seguridad, es la percepción de la ausencia de castigo. En ese marco, es pertinente no desconocer el rol del derecho penal como *ultima ratio*, así como la necesidad de guardar una proporcionalidad entre el reproche punitivo y los bienes jurídicamente tutelados, situación por la que muchas veces ante situaciones de bajo nivel de lesividad las personas presuntamente responsables quedan en libertad o con sentencias que suspenden la sanción privativa de la libertad.

En ese marco, se ha venido explorando, con el liderazgo de Bogotá, por ejemplo, reformas legales que permitan establecer conductas que sean tramitadas a través de la modalidad de hecho punible de contravención penal y que permita la adopción de medidas privativas de la libertad cortas, así como explorar otros tipos de

mecanismos de alternatividad penal para la sanción como el trabajo comunitario que generen procesos de justicia restaurativa.

## 3. Justicia propia y comunitaria étnica

Partiendo de la concepción de la diversidad y riqueza multicultural que tiene Colombia, debe fortalecerse la contribución que realizan desde sus usos y costumbres los indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros y el pueblo rom en diferentes capitales, pues ... "*el derecho consuetudinario coexiste con el derecho positivo en una sociedad diversa*"<sup>1</sup>.

La jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional da muestra de la noción de jurisdicciones especiales y su importancia en la resolución de conflictos, a la vez que da cuenta de la necesidad de armonizar estos mecanismos con aquellos que son de índole ordinaria. Lo anterior, si se tiene en cuenta que estos modelos de justicia hacen parte del pluralismo existente en el territorio.

1 Sentencia C-463/14-Honorable Corte Constitucional.

Por ello, se hace indispensable que el gobernante nacional, entre las muchas banderas que adopte y lidere en cuanto a este acápite, considere el enfoque étnico diferencial como preponderante no solo con perspectiva de equidad y acceso, sino exaltando el valor del aporte para la construcción eficaz de este pilar fundamental del Estado.

## 4. Retos de las ciudades capitales frente al Sistema Penitenciario y Carcelario

El Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia actualmente cuenta con 129 establecimientos de reclusión del orden nacional. Estos cuentan con una capacidad para 81.746 personas, pero allí había 97.430 personas a finales de 2021, lo que conlleva a un hacinamiento del 19,19 por ciento. De estas, 72.778 personas están en calidad de condenadas y 24.110 en medida de aseguramiento privativa de la libertad.

Pero esta no es la totalidad de la población privada de la libertad. En los centros de detención transitoria (URI y salas de detenidos de la Policía) se encuentran más de 20.000 personas a la espera de ser recibidas en un establecimiento carcelario, lo que aunado al registro histórico de personas privadas de la libertad conlleva a concluir que el sistema penitenciario y carcelario tiene una demanda global de más de 126.000 personas privadas, de las cuales, 46.000 están detenidas preventivamente. Adicionalmente, en las cárceles departamentales, municipales y distritales se encuentran privadas de la libertad 2.853 personas.

El alcance de la responsabilidad de las entidades territoriales frente al Sistema Penitenciario y Carcelario ha sido objeto de discusión desde 1995. Al respecto, la Corte Constitucional, en el marco de la declaración del estado de cosas contrario a la Constitución en las Prisiones (T-762 de 2015), indicó que uno de los problemas estructurales del Sistema Penitenciario y Carcelario es la arti-

Para mejorar el déficit carcelario y de reclusión se requiere con urgencia superar las ambigüedades jurídicas y determinar las responsabilidades de manera precisa de las alcaldías y gobernaciones.



culación entre la nación y el territorio.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en el auto 486 del 15 de diciembre de 2020, advirtió que: *"Uno de los asuntos neurálgicos respecto de la situación penitenciaria y carcelaria que enfrenta el país se refiere a la dificultad de establecer con claridad la responsabilidad que les compete al orden nacional y a las entidades territoriales en el sostenimiento de las personas sindicadas que se encuentran privadas de la libertad"*.

En ese contexto, los principales retos para avanzar en una mejor articulación entre las alcaldías con las gobernaciones y el Gobierno nacional en materia penitenciaria y carcelaria consisten en superar las ambigüedades legales que impiden determinar de forma diferenciada las obligaciones de las alcaldías y las gobernaciones.

Se deben establecer criterios legales que permitan la identificación de las personas privadas de la libertad por la que cada entidad territorial debe responder, establecer los tiempos que las obligaciones deben asumirse

frente a cada persona privada de la libertad, determinar un modelo de convenios de integración que permita su suscripción con criterios objetivos y, finalmente, establecer fuentes de financiación para la adecuada ejecución de las responsabilidades.

**Asocapitales** ha emprendido estudios técnicos sobre el particular, así como el diálogo con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República y las alcaldías de las ciudades capitales con el objeto de discutir los retos que se afrontan por parte de las entidades territoriales frente al sistema penitenciario y carcelario y sus posibles soluciones.

La Ley de Seguridad Ciudadana incluyó una norma para que el Gobierno nacional presente, en articulación de instancias como **Asocapitales**, un proyecto de ley para resolver los problemas de articulación entre los diferentes niveles del Gobierno.

ASOCAPITALES  
PRESENTA UN  
PROYECTO DE LEY  
QUE BUSCA ACLARAR  
LOS RECURSOS,  
OBLIGACIONES Y  
DEBERES DE NACIÓN,  
GOBERNACIONES Y  
ALCALDÍAS EN MATERIA  
CARCELARIA.



## LOS TRES ÓRDENES TERRITORIALES DEBEN APORTAR PARA SOLUCIONAR DE MANERA DEFINITIVA EL PROBLEMA CARCELARIO, EN ESTACIONES DE POLICÍA Y SITIOS DE DETENCIÓN TRANSITORIA.

En ese sentido adquiere especial relevancia la propuesta de proyecto de ley que ha venido consolidando **Asocapitales**, que permitiría establecer que la competencia de la población condenada está en cabeza del Gobierno, mientras que, las personas con medida de aseguramiento se distribuyen entre el Gobierno nacional, las gobernaciones y las alcaldías a partir del nivel de lesividad de los delitos y el lugar de ocurrencia de los hechos.

Adicionalmente, en el proyecto se crean las cárceles regionales con el objeto de que las gobernaciones no solamente cuenten con establecimientos para atender la población que les corresponda, sino que se puedan generar siste-

mas de integración con los municipios que no aportan un número significativo de las personas privadas de la libertad o no tengan las capacidades para tener un establecimiento de reclusión propio.

Se establece que la responsabilidad que tiene una entidad territorial frente a una persona privada de la libertad dura hasta dos años, momento en el que, si la situación jurídica de las personas no pasa a condenada, sería de la órbita de competencia del Gobierno nacional.

Finalmente, **Asocapitales** propone una serie de nuevas fuentes de financiación tendientes a generar una capacidad financiera de todos los niveles del Gobierno

para atender a las personas privadas de la libertad, contemplándose temas como los recursos de Frisco y las multas impuestas en procesos penales.

Por otra parte, los centros de detención transitoria (Estaciones de Policía y URI) vienen pasando por una crisis dado sus altos niveles de hacinamiento y que las personas están siendo recluidas por términos superiores a las 36 horas para las que fueron diseñadas

Esto ocurre como consecuencia de la extensión del estado de cosas inconstitucional de las prisiones a estos lugares, así como las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno nacional que implican la restricción de ingreso de



EL PLAN Cuadrante ha sido el programa insignia de la Policía en la última década, pero no se sabe si ha funcionado o no, con certeza



POLICÍA NACIONAL

personas privadas de la libertad a los establecimientos de reclusión nacionales.

Esta situación tiene consecuencias en materia de la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, hace que la Policía ejecute funciones que no les han sido otorgadas por mandato legal ni constitucional, y conlleva a que parte del personal que debería estar ejerciendo labores de seguridad, sea dedicado a ejercer la custodia y vigilancia de personas privadas de la libertad, afectando así en la seguridad y convivencia ciudadana.

En ese marco, es necesario no perder de vista la existencia de sujetos de especial protección cons-

titucional que se encuentran privados de su libertad. Al respecto, la Corte Constitucional estableció en su jurisprudencia, especialmente en las sentencias T-388/13 y T-208/15 que, teniendo en cuenta las diferencias y diversidades culturales de comunidades indígenas, afro, negras, palenqueras y raizales, estas deben ser tratadas con enfoque diferencial por el sistema penitenciario y carcelario.

En dicho sentido, si se tienen en cuenta las particularidades y necesidades de estos grupos poblacionales, se hace necesario que el sistema garantice condiciones dignas adelantando acciones que respondan a las diferencias en el marco de los programas que se

realizan desde los centros de reclusión.

Así pues, existen en el país ciudades capitales como Valledupar, Ibagué y Popayán, que cuentan con avances y experiencias que pueden ser replicadas desde el orden nacional con miras a contribuir a un modelo inclusivo.

De igual manera, una constante nutrición de datos en cuanto al componente étnico en el censo o caracterización de la población en estado de reclusión contribuye a toma de decisiones y a su vez, a no tener una mirada meramente del sujeto étnico, sino de su entorno receptor con miras a generar respuestas desde los programas generales.

## Preocupaciones y propuestas: lo que plantean los alcaldes de las capitales sobre seguridad

“ Para enfrentar los problemas y retos en materia de seguridad, desde nuestras capitales tenemos que desarrollar agenda no solamente en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo: educación, salud, proceso de paz, corrupción, migración, narcotráfico”.

**Juan Carlos Cárdenas Rey,**  
Alcalde de Bucaramanga

“ Cuando tenemos muchas más cámaras vigilando el territorio pasa que no solo genera un efecto disuasorio en los criminales, y cuando alguien, a pesar de esa disuasión, comete un delito, permite mejorar o incrementar de forma significativa la probabilidad de captura, y más importante aún, de judicialización efectiva”.

**Daniel Quintero,**  
Alcalde de Medellín

“ En la medida que tengamos espacio público ordenado, limpieza en las calles, parques bien adecuados y que trabajemos conjuntamente con toda la oferta institucional del Distrito para embellecer ese espacio público y que sean entornos de confianza, redundará en una mejor situación de seguridad”.

**Aníbal Fernández de Soto,**  
Secretario de Seguridad, Convivencia y  
Justicia de Bogotá

“ Necesitamos espacios para poder garantizar la presencia y permanencia de las personas privadas de la libertad, tanto en condición de sindicados como en condición de condenados (...) Mirar cómo esa distribución del orden nacional, departamental y local pueda hacer una mitigación en el impacto presupuestal para poder garantizar el presupuesto y la distribución de cargas y responsabilidades para atender a esta población (...) en vista a la necesidad de disponer recursos de los Fondos de Seguridad, de las dinámicas de atención, prevención y resocialización para atender a esta población”.

**Luis Alejandro Fúneme González,**  
Alcalde de Tunja



# Un llamado de acción urgente: las capitales quieren tener un papel fundamental en el medio ambiente en Colombia

**P**ara entender las necesidades y planteamientos que las capitales de Colombia tienen en torno al medioambiente, primero es necesario entender a fondo la íntima interacción, relación y dependencia que hay entre estas urbes y sus entornos locales, regionales y nacionales.

En las 32 capitales de Colombia vive el 47 por ciento de la población del país y, si se tiene en cuenta la distribución poblacional total, 90 por ciento corresponde a población urbana y 10 por ciento a población rural<sup>1</sup>. Contrario a lo que podría pensarse, la mayoría de las capitales tienen más del 70 por ciento de su área municipal en suelo rural y el resto, es suelo urbano.

Según el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap<sup>2</sup>), Colombia tiene 1.429 áreas protegidas, entre las que se encuentran Las

<sup>1</sup> Estudio realizado por Asocapitales, en el marco del Convenio de Cooperación 105 de 2020, suscrito con la Procuraduría General de la Nación.

<sup>2</sup> RUNAP - PARQUES NACIONAL NATURALES <https://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>



## LA MAYORÍA DE LAS CAPITALES DE COLOMBIA TIENE MÁS DEL 70 POR CIENTO DE SU TERRITORIO COMO ZONAS RURALES O DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

Reservas Naturales de la Sociedad Civil, los Parques Nacionales Naturales, los Distritos Regionales de Manejo Integrado, entre otras categorías, incluidas las áreas protegidas regionales.

De hecho, 27 de las 32 capitales tienen dentro de sus jurisdicciones alguna área que hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Pasto y Santa Marta, por ejemplo, están dentro de esta categoría. Esto demuestra, por sí solo, el importante papel que tienen las capitales y grandes ciudades en la protección, manejo y sostenibilidad de sus territorios, en coordinación con otras instancias y dependencias del Estado. De igual forma, a las urbes también les preocupa lo que pase con la conservación o degradación del medio ambiente en otras regiones.

Bogotá, por ejemplo, necesariamente depende de lo que pasa en la Amazonia y Orinoquia para el abastecimiento de agua, ya que gran parte de la nubosidad que alimenta los páramos, ríos y otros ecosistemas de la región en la que está localizada, provienen de esas regiones. Así como se transporta el agua a través de los vientos, también el humo de los incendios

forestales y quemas está llegando a la capital

Precisamente, uno de los principales motores de la transformación y disminución de biodiversidad en Colombia, es la deforestación. Asunto que preocupa a **Asocapitales**. Los bosques ocupan 60 millones de hectáreas forestales, que constituyen más de la mitad de todo el territorio nacional y cumplen un papel determinante en el ciclo hidrológico, en el desarrollo de procesos biológicos y en la provisión de servicios ecosistémicos, como la regulación de la calidad del aire, la absorción de Gases de Efecto Invernadero y la regulación climática.

El Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC) del Ideam, registró en 2020 una pérdida de 171.685 hectáreas de bosque por deforestación, principalmente en Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo y Antioquia. El acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva, la infraestructura de transporte no planificada, los cultivos ilícitos, la minería, la tala ilegal y la ampliación de la frontera agrícola son las principales razones de esta destrucción del patri-

monio de todos los colombianos (Ideam, 2021).

En la 26ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), el Gobierno nacional se comprometió, entre otras cosas, a lograr cero deforestación al año 2030, lo que requiere de un esfuerzo en doble vía: mitigar las causas de la deforestación, pero también estimular e incentivar a los territorios que han logrado hacer una gestión sostenible de sus ecosistemas.

### Un país y un mundo más urbano

Fortalecer la gestión de la biodiversidad y de las áreas protegidas debe ser una prioridad en la agenda ambiental del país si se espera lograr territorios resilientes. Esta gestión permitiría reducir el riesgo de la población de desastres naturales, evitar los eventos climáticos extremos, disminuir pérdidas económicas y productivas, mejorar la calidad ambiental y regular la aparición de plagas, depredadores o competidores que afectan la salud y el bienestar humano.

EL GOBIERNO nacional se comprometió a lograr cero deforestación al año 2030 en la COP26 sobre cambio climático.

Según la World Meteorological Organization (WMO)<sup>3</sup>, de 1970 a 2019 se produjeron cerca de 11.000 desastres asociados a fenómenos meteorológicos, climáticos e hidrológicos extremos, lo que ocasionó algo más de 2 millones de víctimas mortales y 3,64 billones de dólares en pérdidas. Las ciudades de los países en desarrollo son las zonas más expuestas a estos fenómenos, resultado del rápido crecimiento y concentración de la población y de la urbanización informal.

En América Latina y el Caribe, alrededor del 81 por ciento de sus habitantes viven en zonas urbanas y se espera que, para 2050, esta cifra se acerque al 89 por ciento. En Colombia, de acuerdo con datos del Dane<sup>4</sup>, el 77,1 por ciento de las personas viven en cabeceras municipales, el 7,1 por ciento



3 WMO. ATLAS DE LA OMM SOBRE MORTALIDAD Y PÉRDIDAS ECONÓMICAS DEBIDAS A FENÓMENOS METEOROLÓGICOS, CLIMÁTICOS E HIDROLÓGICOS EXTREMOS (1970-2019). Recuperado de: [https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/1267 Atlas of Mortality es.pdf](https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/1267%20Atlas%20of%20Mortality%20es.pdf)  
4 DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/informacion-tecnica>

en centros poblados y el 15,8 por ciento en zonas rurales.

Las ciudades originan una mayor demanda de recursos como energía, alimentos y agua e imponen cambios importantes en el medioambiente y en los servicios ecosistémicos que aportan al bienestar humano. Un ejemplo de ello son los páramos, ecosistemas estratégicos que regulan y proveen cerca del 70 por ciento del recurso hídrico en Colombia y benefician a cerca del 35 por ciento de la población nacional con el agua que de allí proviene.

Los páramos en Colombia abastecen de agua a 16 ciudades capitales y cerca de 17 millones de personas, es decir, el 35 por ciento de la población nacional (Galvis, 2021).

El agua es esencial para las funciones de la naturaleza y los ecosistemas y para el bienestar humano. Colombia es uno de los países con mayor riqueza hídrica a nivel mundial. La oferta de agua dulce en Colombia es de 34.000 metros cúbicos por habitante al año. Esta cifra es cuatro veces mayor que la disponibilidad promedio a nivel mundial (Rodríguez, 2019). La oferta hídrica colombiana depende principalmente de una densa red fluvial superficial compuesta por ríos y quebradas, del agua subterránea y del almacenamiento en ciénagas, lagunas, lagos y humedales (MADS, 2010).

El 26 por ciento del territorio continental e insular colombiano está conformado por humedales, es decir 30.781.149 de hectáreas. El Instituto Humboldt ha inventariado alrededor de 48.000 humedales localizados en 1.100 municipios de los cuales, 284 están cubiertos en más del 30 por ciento por agua. Solo el 7,2 por ciento de estos ecosistemas

se encuentran protegidos dentro de los Parques Nacionales Naturales del país (Jaramillo, 2015). Ciudades capitales como Bogotá, Santa Marta, Pasto o Inírida tienen humedales en categoría Ramsar<sup>5</sup> como la Ciénaga Grande de Santa Marta, la Estrella Fluvial de Inírida y la Laguna de la Cocha.

Se estima que el 24,2 por ciento de las coberturas de las áreas de humedal del país se encuentran transformadas por la agricultura, la ganadería y la deforestación.

A pesar de la alta oferta de agua en el país, su distribución geográfica no es homogénea y depende de las condiciones cli-

matológicas, régimen hidrológico, variabilidad natural y características geológicas de las cuencas abastecedoras. El Estudio Nacional de Agua (ENA, 2019), muestra que las áreas hidrográficas con mayor oferta total<sup>6</sup> se encuentran en las cuencas del Amazonas y Orinoco, con un 62,4 por ciento, y las áreas con menor oferta corresponden a las cuencas de los ríos Magdalena y Cauca, con un 23,4 por ciento, justo donde se concentra el 80 por ciento de la población nacional.

De los 1.123 municipios del país, el 35 por ciento son altamente susceptibles al desabastecimiento de agua, debido al déficit de oferta hídrica natural, escasez

AUNQUE PAREZCA increíble, el abastecimiento hídrico de ciudades como Bogotá, depende de la dinámica hidrológica de la Amazonia.



de precipitación y deficiencia en infraestructura, incluidas nueve ciudades capitales. En el caso de Bogotá, la subzona del río Bogotá, se clasifica en estado crítico por la alta concentración de actividades económicas y la dinámica poblacional (ENA, 2019).

El uso de agua, la contaminación por vertimientos de residuos al agua y al suelo, así como las variaciones espaciales y temporales del agua disponible, permiten identificar las zonas del país donde existen problemas de abastecimiento para diferentes usos y focalizar la gestión integral del agua (ENA, 2019). A este panorama, se suma la alteración del ciclo

hidrológico derivado del cambio climático.

El cambio climático es un acelerador de las transformaciones de la naturaleza y de los servicios ecosistémicos, de los cuales depende la sociedad. Se estima que las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1°C y de seguir el ritmo actual, es probable que el calentamiento global llegue a 1,5 °C entre 2030 y 2052. Según el más reciente Informe del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), durante la última década se ha producido una serie sin precedentes de tormentas, incendios

5 La Convención RAMSAR sobre los Humedales es el tratado intergubernamental que ofrece el marco para la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos <https://www.ramsar.org/es>

6 No toda el agua que hace parte de la oferta hídrica total superficial (OHTS) puede ser usada por el ser humano, ya que se debe considerar un porcentaje para mantener y conservar los ecosistemas fluviales y las necesidades de los usuarios de aguas abajo (caudal ambiental), por lo que adicionalmente debe calcularse un valor de oferta disponible. ENA, 2019 p. 41.





forestales, sequías, blanqueamiento de corales, olas de calor e inundaciones en todo el mundo, con solo un grado Celsius de calentamiento global (IPCC, 2021).

## Contaminación del aire y del agua

La principal actividad humana que ha causado el cambio climático y que lo seguirá causando, es el consumo de combustibles fósiles que emiten dióxido de carbono- $\text{CO}_2$ . El  $\text{CO}_2$ , junto con otros gases como el metano y el óxido nitroso, son los causantes del efecto invernadero, es decir, un aumento en la concentración de gases en la atmósfera con capacidad para absorber la radiación emitida por la Tierra, produciendo, por tanto, mayor captación de calor en la superficie.

En cuanto al impacto del cambio climático en las ciudades, se estima que estas consumen el 78 por ciento de la energía mundial y producen más del 60 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero, principalmente de dióxido de carbono. Las ciudades desempeñan un papel fundamen-

LA CONTAMINACIÓN DE las fuentes hídricas es una de las mayores amenazas a la sostenibilidad de las ciudades en Colombia.

FELIXA

## TODOS LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS TIENEN ALGÚN GRADO DE RIESGO POR EL CAMBIO CLIMÁTICO.

tal en la lucha contra el cambio climático, pues son las principales contribuyentes de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) pero también, son más susceptibles a sus impactos biofísicos, sociales y económicos.

En el contexto de Colombia, la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (TCNCC) señala que todos los municipios de Colombia tienen algún grado de riesgo por cambio climático<sup>7</sup>. La Región Andina tiene 36 municipios en riesgo alto y muy alto; la Región Amazónica tiene 31 y la Región Pacífica tiene 25. La TCNCC también muestra que 16 ciudades capitales se encuentran en un riesgo alto y muy alto frente al cambio climático, entre las que se incluyen ciudades como Bogotá, Cali y Barranquilla, cuya población supera los 10 millones de habitantes. También se suman a la lista ciudades como Leticia y Quibdó (Ideam, 2017).

Colombia emite anualmente 279.19 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>, es decir, 5.6 toneladas per cápita y cerca del 0,57 por ciento

de las emisiones a nivel global. El Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero señala que las mayores emisiones son del sector de silvicultura, agricultura, ganadería y Cambio de Uso de Suelo (AFOLU) representan un 59 por ciento del total de emisiones netas, el sector energía un 31 por ciento, el sector residuos un 7 por ciento y los procesos industriales (IPPU) un 5 por ciento (Ideam, 2018).

Es necesario destacar el esfuerzo realizado por las ciudades capitales en la gestión del cambio climático. Los avances se evidencian en la incorporación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). También, en la construcción de herramientas, insumos e información para la acción climática como los Inventarios Locales de Gases de Efecto Invernadero y los Planes de Acción Climática Local, la alianza con redes e iniciativas globales como el Pacto Mundial de Alcaldes por el Clima y la Energía, Cities40, Race To Zero e ICLEI y el compromiso político, institucional, técnico y financiero para implementar proyectos de desarrollo bajo en carbono.

La contaminación por factores ambientales es un riesgo que

causa un impacto social y económico alto. En Colombia se presentan 17.549 muertes asociadas a la mala calidad del agua, del aire y a la exposición a combustibles pesados, es decir, el 8 por ciento del total de la mortalidad anual en Colombia. La calidad del aire ocasiona el 13,9 por ciento de las muertes por enfermedad isquémica del corazón, el 17,6 por ciento de las muertes por enfermedad pulmonar obstructiva crónica; y la calidad del agua, ocasiona el 71,6 por ciento de las muertes por enfermedad diarreica aguda que afecta, principalmente, a menores de 5 años y mayores de 60 años (INS, 2018).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha clasificado la contaminación atmosférica exterior como un agente carcinogénico para los humanos, esto quiere decir que, con la exposición a grandes cantidades de contaminación atmosférica, la salud de los individuos se encuentra en riesgo.

De acuerdo con el Ideam, en el país, solo 80 municipios se encuentran cubiertos por monitoreo de la calidad del aire. En las ciudades capitales, se destacan los planes de acción y logros que han tenido en esta materia ciudades como Bogotá y Medellín.

Frente a la contaminación del agua, el país presenta un avance en

<sup>7</sup> El Análisis de Vulnerabilidad y Riesgo por Cambio Climático en Colombia de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático define el Riesgo como la probabilidad de ocurrencia de un evento amenazante relacionado con el cambio climático, respecto de la situación particular que un territorio tiene para responder, o verse afectado, a sus impactos potenciales.

La mala calidad del agua ocasiona el 71,6 por ciento de las muertes por enfermedad diarreica aguda, especialmente a menores de 5 años.

el tratamiento de aguas residuales, al pasar de 27,5 por ciento de aguas tratadas en 2010 al 52,02 por ciento en 2020<sup>8</sup>. Pese a esto, aún hay grandes centros urbanos en el país que hacen vertimientos directos de los alcantarillados a los cuerpos hídricos, lo que genera contaminación del agua y del suelo.

La gestión del recurso hídrico, además de abordar la oferta hídrica, la cobertura y la calidad del agua, está relacionada con la economía circular. El modelo circular de uso del agua permite el tratamiento y reúso de las aguas residuales, el aprovechamiento energético de lodos y la recuperación de nutrientes en diferentes actividades, en tanto se cumpla con los parámetros de calidad requeridos para cada tipo de uso. De acuerdo con el Banco Mundial<sup>9</sup>, el agua reutilizada puede ser usada en la industria y el sector agrícola reduciendo la demanda de recursos hídricos limitados.

En Colombia, la Resolución 1207 de 2014 reguló de manera específica el uso de aguas residuales tratadas, pero dado los altos niveles de exigencia que impone la reglamentación, su implementación se ha hecho inviable por resultar, en muchos casos, más costosa que optar por abastecerse de aguas crudas tomadas directamente de la fuente natural (Álvarez, 2017). Recientemente, el Ministerio de Ambiente expidió la Resolución 1256 de 2021, por medio de la cual derogó la Re-



solución 1207 de 2014 y planteó las nuevas disposiciones para la reglamentación del reúso de aguas residuales para los sectores agrícolas e industriales del país.

Como se ha descrito anteriormente, las ciudades capitales tienen un papel muy importante para el desarrollo sostenible del país y son un interlocutor fundamental para el cumplimiento de los objetivos ambientales trazados a nivel nacional. De las 32 ciudades capitales, solo seis tienen funciones de autoridad ambiental urbana según lo definido por el artículo 66 de la Ley 99 de 1993. A pesar de no ser autoridad ambiental dentro del territorio, el 65 por ciento de las capitales cuentan dentro de la estructura organizacional municipal, con una dependencia encargada exclusivamente de los asuntos ambientales. Este panorama refleja el compromiso de las ciudades con la gestión ambiental de sus territorios y con el

fortalecimiento de la institucionalidad ambiental local, más aún si se tiene en cuenta que en el 87 por ciento de las ciudades capitales, la autoridad ambiental es la Corporación Autónoma Regional.

## 1. ¿Cómo lograr ciudades resilientes y sostenibles?

**Asocapitales** desarrolló una estrategia de diálogo constructivo con los alcaldes, secretarios de ambiente, funcionarios, expertos, académicos, entre otros actores, para analizar, desde la perspectiva territorial, las principales problemáticas del sector ambiental, identificar las alternativas de solución e integrarlas dentro de las propuestas de Gobierno que tienen para los aspirantes a la Presidencia de la República (2022-2026).

En esta misma línea, **Asocapitales** realizó, en septiembre de 2021 en la ciudad de Florencia, el

<sup>8</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2021. Recuperado de: <https://minvivienda.gov.co/saneamiento-y-manejo-de-vertimientos/datos-del-programa>

<sup>9</sup> Datos del Banco Mundial consultados en <https://blogs.worldbank.org/es/voce/aumentar-re-utilizacion-del-agua-reciclar-aguas-residuales>



## DE LAS 32 CIUDADES CAPITALES, SOLO SEIS TIENEN FUNCIONES DE AUTORIDAD AMBIENTAL URBANA.

foro: Retos y desafíos de las ciudades colombianas para enfrentar los efectos del Cambio Climático. El foro, organizado con *El Tiempo* y la Universidad del Rosario, tuvo como objetivo generar un diálogo multisector en torno a los retos que tienen las ciudades colombianas en materia de acción climática y en la construcción de ciudades resilientes y sostenibles.

A continuación, se desarrollarán las principales problemáticas identificadas por los alcaldes y funcionarios de las alcaldías de las ciudades capitales, recopiladas por **Asocapitales**<sup>11</sup>.

### 1.1 La pérdida de biodiversidad va en aumento

La biodiversidad colombiana ha evidenciado una disminución promedio del 18 por ciento. La mayor amenaza está en la pérdida de hábitats naturales, por lo general, relacionada con la agricultura, la ganadería expansiva y la minería.

Las actividades humanas como la deforestación, la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la sobreexplotación de especies silvestres, el tráfico, la caza, la depredación, la contaminación del agua, la expansión urbana e industrial hacen parte de los factores de pérdida y deterioro, sin contar con las causas derivadas del cambio climático<sup>12</sup>.

El escaso reconocimiento y valoración de los servicios ambientales, los modelos de ocupación del territorio y acceso a los recursos naturales, ha generado que el 58 por ciento del área nacional continental esté parcial o intensamente transformada por actividades económicas productivas y extractivas, mientras que el 28 por ciento de los suelos estén bajo categoría de uso inadecuado.

Adicionalmente, más de 827.000 hectáreas de ecosistemas estratégicos están transformadas en pastos y cultivos, 429.000 hectáreas de páramo y cerca de

538.000 hectáreas de rondas hídricas tienen conflictos de uso del suelo. Además de esto, la deforestación en 2020 alcanzó 171.685 hectáreas de bosque (Conpes 3886 de 2017).

Los páramos y los bosques son dos ecosistemas que hacen parte de las preocupaciones ambientales de los alcaldes de las ciudades capitales. Con respecto a los páramos se identifican tres retos principales: su precisa delimitación y conservación, los conflictos de uso de suelo y la gestión articulada de los actores. Con respecto a los bosques, preocupan las tasas de deforestación.

<sup>11</sup> La Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, asocia a las 31 ciudades capitales del país y a las ciudades de Soacha dadas sus dinámicas urbanas similares a las de las ciudades capitales, Uribe como capital indígena y Providencia como capital raizal de Colombia.

<sup>12</sup> Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt – IAVH. Datos abiertos sobre biodiversidad SiB Colombia <https://biodiversidad.co/>

## LOS PÁRAMOS EN COLOMBIA ABASTECEN EL AGUA DE 16 CIUDADES CAPITALES Y A CERCA DE 17 MILLONES DE PERSONAS

### Páramos

El primer reto de la gestión de los páramos es su delimitación. La Sentencia C-035/16 señaló que *“una delimitación inadecuada, o que no consulte sólidos criterios científicos puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo (...) con ello se podría causar un riesgo para la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental al agua”*.

La delimitación de los páramos debe incorporar los componentes biogeofísicos, socioculturales y de integridad ecológica del páramo, de tal manera, que se reconozcan las funciones ecosistémicas que ese espacio brinda a las comunidades humanas y se encamine su gestión y manejo hacia un adecuado funcionamiento del ecosistema y de sus elementos bióticos y abióticos (Rivera, et.al 2011).

El segundo reto es el conflicto de uso de suelo en áreas de páramos. En el 13,4 por ciento del área total de páramos (383.459 ha) se localizan actividades agropecuarias, agrícolas, pastos y usos forestales.

Con respecto a la minería, para 2019 se reportaron 40.010 hectáreas en páramos bajo títulos mineros. De estos títulos, el 60 por ciento corresponde a minería de carbón, el 17 por ciento a oro, plata y otros metales, y el resto a materiales de construcción, como arcillas o calizas. Más del 80 por ciento de los títulos mineros en los páramos se concentran en nueve complejos, en especial en Boyacá, Cundinamarca, Santander y Norte de Santander (Galvis, 2021). La minería en páramos está prohibida desde 2011, por tanto, no es posible otorgar licencias ambientales para esta actividad.

Frente a este asunto, John Jairo Imbachí, alcalde de Mocoa, advirtió en el foro adelantado por **Asocapitales**, que *“las ciudades necesitamos más autonomía para decidir si queremos o no la explotación minera en los territorios. En nuestro caso, queremos decidir si queremos la explotación del cobre o de níquel en un territorio lleno de diversidad, lleno de naturaleza y que nos permitan a nosotros bienestar”*.

El tercer reto es poder tener gestión conjunta y articulada entre los diferentes niveles del Gobierno. Los ecosistemas de páramo son compartidos por varias entidades territoriales y autoridades ambientales, particularmente por Parques Nacionales Naturales y por las Corporaciones Autónomas Regionales. Resulta necesario tener una visión conjunta y proponer acciones colectivas entre los actores que permitan un manejo

13 Sentencia C-035/16 Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

14 La integridad ecológica del páramo es el funcionamiento natural de sus características ecológicas dominantes (estructura, composición, diversidad, interacciones, función), así como los beneficios y servicios ecosistémicos que inciden en el bienestar de las comunidades humanas. (Rivera, et.al 2011).



LOS RETOS más importantes frente a los páramos es delimitarlos y frenar los conflictos que se presentan por el uso del suelo.

integral, que logre los principios de concurrencia y subsidiaridad (Galvis, 2021).

### Bosques

Estos ecosistemas están presentes principalmente en la Amazonia, con 66,9 por ciento, seguido de la Región Andina con 17,8 por ciento, la Región Pacífico con 8,8 por ciento, la Orinoquia con 3,6 por ciento y la Región Caribe con 2,9 por ciento. Las causas directas de la deforestación son la praderización por acaparamiento de tierras, la ganadería extensiva, la infraestructura de transporte no planificada, los cultivos ilícitos, la minería y la tala ilegal y la ampliación de la frontera agrícola (Ideam, 2021).

Los bosques de la Amazonia colombiana son ecosistemas estratégicos de importancia global, pero requieren una gestión integrada desde la escala local. La Amazonia, por medio de la evapotranspiración, produce masas de aire cargadas de humedad, que luego son transportadas por todo el planeta, formando lo que se conoce como ríos voladores. También capta y almacena carbono y es una de las zonas más biodiversas del mundo.

Los alcaldes de las ciudades de Florencia, Luis Antonio Ruíz Cicery; Mitú, Enrique Penagos, y Leticia, Jorge Luis Mendoza Muñoz, en el marco del Foro organizado por **Asocapitales**, mostraron preocupación frente a lo que denominaron una “*justicia y compensación ambiental*”.

Señalaron que los esfuerzos técnicos y de financiación del Gobierno nacional están concentrados en las zonas del país con mayor deforestación, desconociendo

que existen ciudades y municipios que, pese a que están en los núcleos de deforestación, registran cero pérdidas de bosque y que, por ello, no son objeto de apoyo con programas de financiación o asistencia técnica para el desarrollo socioeconómico de la región y para las estrategias de prevención de la deforestación.

La deforestación produce alteraciones en el ciclo hidrológico a nivel mundial, afecta la calidad ambiental por contaminación del aire y suelo y aporta cerca de 33 por ciento a las emisiones totales de gases de efecto invernadero del país.

Una de las principales estrategias para enfrentar la deforestación y conservar y restaurar los bosques es la implementación de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA). Los PSA son útiles para la preservación de bosques y de ecosistemas naturales, y que conducen a su recuperación a través de la restauración ecológica, rehabilitación y desarrollo productivo sostenible.

A 2020, el país registró un acumulado de 299.326 hectáreas bajo Pago por Servicios Ambientales con un total de 24 proyectos,

## EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS, LA GANADERÍA EXTENSIVA, LOS CULTIVOS ILÍCITOS, LA MINERÍA Y TALA ILEGAL SON LAS CAUSAS DE LA DEFORESTACIÓN.

que benefició a 3.780 familias, distribuidos en diez departamentos y 120 municipios (MADS, 2021). Aunque las cifras totales muestran el avance en la implementación de este instrumento, no se cuenta con información sobre su estado, impacto y sostenibilidad.

Colombia ha avanzado en la construcción de políticas públicas y normatividad para la gestión integral con los ecosistemas y la biodiversidad, pero la incidencia en el desarrollo a escala territorial es aún baja. La incorporación en el ordenamiento territorial y

en la gestión ambiental de la Política Nacional de Gestión Integral de Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE), de las Soluciones Basadas en la Naturaleza o la Política Nacional para Humedales interiores de Colombia requieren acompañamiento técnico y herramientas locales para su implementación.

Una estrategia en este sentido es 'Biodiverciudades', un programa nacional que brinda asesoría técnica y cofinanciación a las ciudades colombianas con el propósito de que se reconozca, priorice e integre la biodiversidad y sus beneficios al desarrollo urbano-regional sostenible. Actualmente, 13 ciudades capitales son biodiverciudades: Barranquilla, Leticia, Villavicencio, Medellín, Bucaramanga, Quibdó, San Andrés, Barrancabermeja, Manizales, Montería, Armenia, Pereira, Pasto y Yopal.

Sin embargo, como lo advirtió el alcalde de Leticia, Jorge Luis Mendoza Muñoz, en el foro realizado por **Asocapitales**, "se debe buscar un beneficio para las capitales y municipios que ofrecen, de manera indirecta, beneficios a otros territorios. "En Leticia tenemos un balance positivo en



*carbono neutralidad, entonces lo que tenemos que preguntarnos y en lo que tenemos que trabajar es compensaciones ambientales y en justicia ambiental ¿cómo suplir las necesidades básicas insatisfechas y el saneamiento básico de una ciudad amazónica que aporta tantos beneficios ambientales al país y al planeta?, ¿cómo lograr que el Amazonas y la población de los pueblos amazónicos tengan una mejor respuesta a todas las manifestaciones del cambio climático?"*

### 1.2 Baja inversión presupuestal en el medioambiente

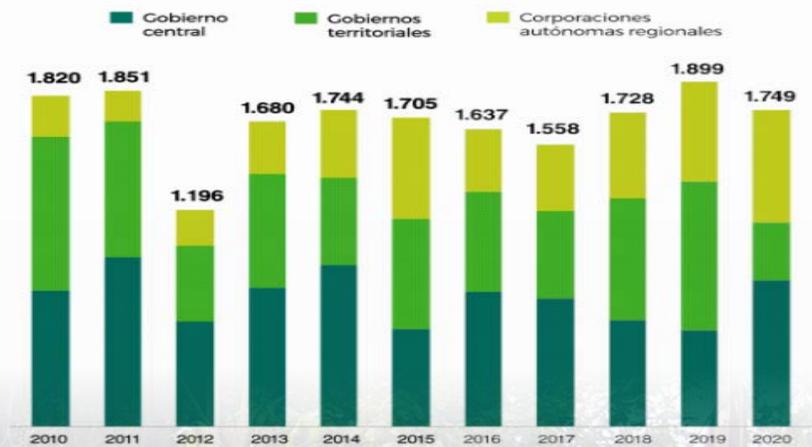
El desarrollo de la agenda ambiental del país requiere ampliar los recursos de financiación. La adaptación y mitigación de las ciudades al cambio climático, el manejo de las pérdidas y daños por fenómenos climáticos extremos, la gestión de las áreas protegidas y estratégicas, el mejoramiento de la calidad del medioambiente y la transición energética, requieren de mayor participación dentro de los presupuestos públicos y privados.

Derivada de la crisis sanitaria y económica ocasionada por la pandemia de covid-19, las ciudades

vieron un rezago en la inversión ambiental. Los datos del PNUD (2021) muestran que la inversión en biodiversidad realizada por las entidades del Gobierno nacional, entidades territoriales y corporaciones autónomas regionales, estuvo por debajo del promedio de la región y de lo sugerido por el Convenio de Diversidad Biológica (CDB)<sup>15</sup>:

Los alcaldes de las ciudades capitales y sus equipos de las secretarías de Medio Ambiente, manifestaron como una alternativa de fortalecimiento del financiamiento ambiental, la flexibilización de las destinaciones de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) de Propósito General, con el fin de poder destinar estos recursos para

### GASTO PÚBLICO EN BIODIVERSIDAD EN COLOMBIA VALORES CORRIENTES 2010-2020



Fuente: PNUD, 2021

<sup>15</sup> EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA, NACIONES UNIDAS. 1992 señala: "Reconociendo que se precisan inversiones considerables para conservar la diversidad biológica y que cabe esperar que esas inversiones entrañen una amplia gama de beneficios ecológicos, económicos y sociales"





## EN EL PAÍS YA HAY 13 CAPITALES QUE HACEN PARTE DEL PROGRAMA BIODIVERCIUDADES.

la inversión en el componente ambiental.

Esta propuesta daría mayor autonomía al manejo de los recursos del SGP y fortalecería administrativamente todo el empeño en materia de gestión ambiental. La destinación de los recursos de inversión ambiental en los presupuestos municipales, respondería a las necesidades ambientales de cada territorio y estarían en la autonomía territorial de los alcaldes, en el marco de sus planes de desarrollo.

### 1.3. Los entornos urbanos sufren las consecuencias del cambio climático

En ningún otro momento de la historia de la humanidad las ciudades habían sido tan grandes y tan densamente habitadas. La mitad de la población vive en zonas urbanas. En América Latina alrededor del 80 por ciento de sus habitantes viven en grandes ciudades. A medida que las ciudades crecen y se consolidan, se prevé que el consumo de materiales crecerá aún más rápido, lo que representa un gran desafío frente a la escasez de recursos y la intensificación de los problemas ambientales, incluida la contaminación, la producción de residuos, la alteración de los ecosistemas y el cambio climático.

Las ciudades son la causa y parte de la solución del cambio climático. El sistema terrestre está cambiando y como consecuencia de estos cambios, los efectos del cambio climático pueden verse am-

pliados en las ciudades. Las zonas urbanas suelen ser más cálidas y producir el efecto de "isla de calor", así como también podrían (o pueden, porque ya sucede) tener mayor frecuencia y/o intensidad en las inundaciones, precipitaciones intensas y, en nuestras ciudades costeras, aumento del nivel del mar.

En Colombia, entre 1971 y 2015 la temperatura promedio del país aumentó en 0,8°C. La evidencia histórica ha mostrado un aumento significativo en las sequías y las precipitaciones extremas en los últimos 30 años relacionadas con el cambio climático. Frente a la distribución geográfica del riesgo por cambio climático, todos los municipios de Colombia tienen algún grado de riesgo y para 2040, se estima que el 25 por ciento (119 municipios) del territorio nacional estará en riesgo alto y muy alto de sufrir fuertes impactos por cambio climático.

Colombia cuenta con una hoja de ruta para adaptarse a la crisis climática. La conforman la Tercera Comunicación Nacional sobre el Cambio Climático, la estrategia E-2050, y la Ley de Acción climática<sup>16</sup>. La primera contiene información de análisis, evolución y retos para cada municipio del país con respecto a temas asociados a tem-

<sup>16</sup> <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202169%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202021.pdf>; <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023732/RESUMEN-EJECUTIVO-TCNCC-COLOMBIA.pdf> <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/estrategia-2050/>

peratura y precipitación mediante análisis de seis variables: seguridad hídrica y alimentaria, salud pública, biodiversidad y bienes y servicios ambientales, infraestructura, y ordenamiento territorial; la segunda es el marco normativo de la acción; y la tercera la estrategia de largo plazo para lograr los objetivos climáticos.

Colombia produce, cada año, 237 millones de toneladas de carbono equivalente (CO<sub>2</sub> eq), y ha adquirido el compromiso de reducirlas a 116 millones antes de 2030 y cero carbono o carbono neutralidad, antes de 2050.

El objetivo global de carbono cero antes de 2050 es, aún, una meta alcanzable, pero debemos emprender ya las acciones necesarias: detener la deforestación en los países tropicales, cambiar las prácticas agrícolas y ganaderas, mejorar la eficiencia en la generación eléctrica y en la transmisión y consumo de energía, promocionar y transformar el transporte público y acelerar la electrificación del transporte privado, facilitar la incorporación masiva de fuentes energéticas renovables a la red eléctrica convencional, ampliar la formación universitaria para la acción climática, incorporar y educar masivamente sobre las tecnologías de ahorro y eficiencia energética en la construcción y rehabilitación de edificios, y desarrollar células fotovoltaicas y tecnologías eólicas más baratas, entre otras muchas acciones.

#### 1.4. La contaminación no solo impacta al medioambiente, también la salud y el bienestar humano.

Los impactos ambientales generados por el desarrollo de las actividades urbanas reducen la calidad del aire, del agua y del suelo, produciendo efectos en la salud de los ciudadanos, pérdidas económicas, degradación de los ecosistemas y disminución de la calidad de vida.

La calidad del aire del país se monitorea con 24 Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire (SVCA) y un total de 175 estaciones de monitoreo de los contaminantes atmosféricos, entre los que se encuentra el monóxido de carbono (CO), los óxidos de azufre (SO<sub>2</sub>) y nitrógeno (NO<sub>2</sub>), el Ozono (O<sub>3</sub>) y el material particulado (PM<sub>10</sub> y PM<sub>2,5</sub>). Según el Ideam, al año 2030 solamente el 35 por ciento de las estaciones del país cumplirían con los máximos permisibles de PM<sub>2,5</sub> y un 65 por ciento de estaciones de monitoreo de PM<sub>10</sub> superarían los valores máximos permisibles<sup>17</sup>. Los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire en el país son limitados y se requiere mayor información sobre emisiones y calidad del aire.

<sup>17</sup> Resolución 2254 de 2017, "Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones" Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



COLOMBIA PRODUCE 237 MILLONES DE TONELADAS DE CARBONO EQUIVALENTE Y DEBE REDUCIRLAS A 116 MILLONES PARA EL AÑO 2030.

La calidad del agua, es el conjunto de características físico químicas y microbiológicas que se deben satisfacer con el fin de que el agua suministrada sea segura para la población. Para asegurar la calidad del agua potable para consumo humano, se requiere disponer de Plantas de Tratamiento de Agua Potable (PTAP), por medio de las cuales se asegura el cumplimiento de los parámetros físicos, químicos y microbiológicos de calidad de agua establecidos por la Resolución 2115 de 2007 y el cumplimiento del Índice de Riesgo de Calidad del Agua (IRCA).

Además de la urgente necesidad de garantizar la oferta hídrica, la cobertura y la calidad del agua, Colombia enfrenta grandes retos respecto al tratamiento de aguas residuales. Aunque recientemente se expidió la Resolución 1256 del 23 de noviembre de 2021, que reglamenta el uso de aguas residuales en el país, sigue siendo necesario invertir en innovación para el tratamiento y reúso de las aguas residuales y la generación de infraestructura que explore la propuesta de valor de las aguas residuales en el marco de la economía circular.

Las acciones para disminuir la contaminación deben apoyarse en sistema de monitoreo de calidad del aire, del recurso hídrico y del suelo, que alerten de situaciones que sobrepasen los umbrales seguros para la calidad de los ecosistemas y el bienestar humano. Se requiere que las ciudades, que

tienen o no episodios de contaminación, cuenten con sistemas de vigilancia para la calidad del aire, pero también de control de olores ofensivos, ruido e incluso de los Gases de Efecto Invernadero - GEI.

### 1.5. Crecen las ciudades y crecen los residuos

Una problemática generalizada para las ciudades capitales es la gestión de los residuos sólidos. Dentro del total de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en el país, el sector de residuos ocupa el 7 por ciento, resultado de la descomposición de los residuos en rellenos sanitarios y tratamientos biológicos, así como en la incineración controlada y la quema de los mismos a cielo abierto que emiten metano (CH<sub>4</sub>), dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y otros gases GEI.

El manejo adecuado de los residuos, además de ser una prioridad en las acciones de mitigación frente al cambio climático, también lo es para evitar impactos en la salud pública y en el medioambiente. El enfoque de manejo integral de los residuos comprende su generación, separación en la fuente, recolección, transferencia y transporte, aprovechamiento, tratamiento y su disposición final.

En América Latina y el Caribe, solo un 23 por ciento de los residuos sólidos son dispuestos cumpliendo con los principios de ingeniería de los rellenos sanitarios, los demás se dispone en bota-

deros a cielo abierto y en sitios de disposición final no controlados o parcialmente controlado (Cabezas, 2020).

Según el Conpes 3874, en Colombia se estima que la generación de residuos de la zona urbana y rural podría llegar a 18,7 millones de toneladas en 2030, lo que significa cerca de 321 kilogramos por persona al año y un incremento del 13,4 por ciento en la producción per cápita de residuos sólidos<sup>18</sup>. Para 2020, se gestionaron dentro del servicio público de aseo a nivel urbano, alrededor de 13,5 millones de toneladas de residuos, donde 9 millones de toneladas corresponde a las ciudades capitales con una participación del 66 por ciento.

UNO DE LOS MAYORES PROBLEMAS Y RETOS QUE TIENEN LAS CAPITALES ES LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.



Las ciudades capitales mostraron un incremento en la generación de residuos, cercano al 50 por ciento en el periodo de 2012 a 2019<sup>19</sup>.

Dentro de la gestión integral de residuos, las actividades de aprovechamiento y tratamiento permiten reincorporar materiales a los procesos de producción, a través del reciclaje o la reutilización y obtención de beneficios ambientales, sanitarios o económicos.

Un actor clave en la gestión integral de residuos, son los recicladores de oficio. Su rol fundamental se centra en las actividades de aprovechamiento. En Colombia, se han dado avances en su inclusión dentro de las políticas sectoriales,

no obstante, es necesario seguir fortaleciendo el proceso de formalización de las organizaciones, con acciones que permitan su desarrollo empresarial y social. Esto implica, avanzar en el registro de los recicladores como prestadores del servicio, modificar el marco tarifario, promover la visión regional, generar reglas claras de frente a la competencia y mejorar la información a nivel nacional y territorial para tener claridad sobre los materiales que se gestionan dentro del servicio público de aseo.

En 2019, el Dane reportó una tasa de reciclaje y nueva utilización cercana al 11,8 por ciento del total de residuos sólidos y productos residuales generados<sup>20</sup>. Este

dato resulta ser bajo, si se tiene en cuenta que la tasa de reciclaje en países de la OCDE es en promedio de 25 por ciento<sup>21</sup>. Las ciudades con mayor reporte de toneladas aprovechadas (principalmente con cartón, papel, vidrio y plástico), para lo corrido de 2020 fueron Bo-

18 CONPES 3874 DE 2016. POLÍTICA NACIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

19 Información analizada por Asocapitales con base en datos de la Superintendencia de Servicios Públicos.

20 DANE. 2021. Cuenta Satélite Ambiental (CSA) 2018 - 2019.

21 Información suministrada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT durante presentación realizada a Asocapitales el 28 de septiembre de 2021.

22 SUPERSERVICIOS.2021. Informe sectorial de la actividad de aprovechamiento 2020.





ASOCAPITALES ADELANTÓ, en septiembre pasado en la ciudad de Florencia y en asocio con El Tiempo y la Universidad del Rosario, el foro: Retos y desafíos de las ciudades colombianas para enfrentar el cambio climático.

gotá, Barranquilla, Medellín, Cali y Villavicencio<sup>22</sup>.

En términos de la disposición final, el 93 por ciento de las ciudades capitales disponen en rellenos sanitarios, varios de los cuales enfrentan, en un corto y mediano plazo, el cumplimiento de la vida útil. En el país, el 6,9 por ciento de municipios disponen los residuos en botaderos a cielo abierto, es

decir, sin control de los impactos ambientales y sanitarios.

Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), cuatro ciudades capitales están en estado crítico frente a la disposición final en el país: Mitú, por la disposición final en botadero a cielo abierto; Puerto Carreño, por el agotamiento de la vida útil del relleno; Riohacha, por dificultades con las comunidades aledañas al sitio de disposición y Bucaramanga, por el fallo judicial y cierre del Relleno Sanitario El Carrasco.

La gestión integral de los residuos hace parte de la construcción de ciudades sostenibles y del mejoramiento de la calidad ambiental, es decir, del conjunto de factores humanos y ambientales interrelacionados, que inciden favorable o desfavorablemente en la calidad de vida de los habitantes de una ciudad.

De ahí que el alcalde de Mitú, Enrique Penagos, advirtiera en el foro: Retos y desafíos de las ciu-

VIDA ÚTIL DE LOS RELLENOS SANITARIOS A DICIEMBRE DE 2020	
Vencida	17
0 - 3 años	29
3 - 10 años	73
Más de 10 años	68
Sin información	2
N/A***	92
<b>Total 281</b>	

Fuente: Informe Nacional de Disposición Final de Residuos Sólidos - 2020 - SSPD.



FUCKR

dades colombianas para enfrentar los efectos del Cambio Climático, realizado en septiembre de 2021 en Florencia, que *“una gran apuesta para el próximo Gobierno deber ser la inversión en el manejo de los residuos sólidos. Muchos rellenos sanitarios están obsoletos y, por ejemplo, en Mitú, tenemos hace más de 36 años un botadero de basura a cielo abierto. Esto muestra que requerimos inversión para esa ‘Colombia profunda’ de la que todos hablan, pero con la que nadie se compromete”*.

## 2. Las apuestas ambientales para el próximo Gobierno

**Asocapitales**, en desarrollo de sus objetivos estratégicos de apoyar la gestión ambiental de las ciudades capitales, articular los programas y proyectos locales con las orientaciones del sector ambiental a nivel nacional y global y fortalecer la toma de decisiones ambientales basadas en información científica amplia

y suficiente, ha implementado acciones referidas a la gestión de las áreas protegidas, la biodiversidad y los recursos hídricos, la acción climática local, la reducción de la contaminación, la gestión integral de los residuos, la educación ambiental y la gobernanza ambiental local.

En concordancia con estos temas, a continuación, se presentan las propuestas ambientales para la agenda de los candidatos a la Presidencia de la República en torno a los cinco retos y desafíos planteados en el punto anterior.

### 2.1. Biodiversidad, ecosistemas y servicios ecosistémicos en el centro de la gestión ambiental

Para lograr este propósito, se propone a los próximos candidatos a la Presidencia de la República desarrollar las siguientes estrategias:

a) Promover la implementación efectiva de las Soluciones Basadas en la Naturaleza – SbN, como

CIUDADES COMO SANTA Marta tiene más del 50 por ciento de su territorio como zonas protegidas o parques nacionales.

un enfoque para la restauración y conservación de ecosistemas.

b) Avanzar en la delimitación de los páramos, de una forma integral y participativa, con fuertes bases desde el punto de vista técnico, jurídico, social y ambiental.

c) Crear una instancia de coordinación a nivel nacional para la toma de decisiones sobre la gestión sostenible y los conflictos de usos de suelo en páramos con participación de las ciudades capitales.

d) Actualizar y fortalecer la información ambiental del país, incluyendo las áreas protegidas, los ecosistemas estratégicos y áreas de conservación complementaria de escala local.

e) Ampliar la fuente de recursos para la implementación de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y los Acuerdos de Conservación como estrategia para la protección de los servicios ecosistémicos, en el ámbito urbano y rural.

f) Promover la restauración de los bosques con estrategias como el inventario forestal, los planes de silvicultura urbana, la actualización de los protocolos de reforestación y restauración y el monitoreo forestal.

g) Fortalecer la gestión integral de los ecosistemas de humedal (regionales y locales), aumentar el número de humedales con categoría de protección y avanzar en la restauración de aquellos humedales altamente intervenidos.

h) Diseñar un Plan Nacional para la transición hacia sistemas agroforestales y silvopastoriles como un mecanismo de lucha contra la deforestación y adaptación al cambio climático.

i) Incluir dentro de las políticas de lucha contra la deforestación, los incentivos y estímulos para la protección de aquellas áreas que, a pesar de la presencia de motores de deforestación en el territorio, han logrado buenas prácticas en la protección de los bosques. Se debe lograr asignar recursos para luchar contra la deforestación desde una mirada integral y una visión desde un punto de vista preventivo para las ciudades y municipios con coberturas de bosque aún conservadas pero amenazadas.

j) Estructurar mecanismos de focalización de la inversión ambiental que tenga en cuenta la valoración de los servicios ecosistémicos obtenidos de la naturaleza (empleo, Abastecimiento de agua, captación de carbono, etcétera).

k) Consolidar la economía forestal, la bioeconomía, el turis-

mo sostenible y los empleos verdes como base para el desarrollo económico y productivo de las ciudades.

l) Movilizar recursos para la ejecución de grandes proyectos estratégicos ambientales en los entornos urbanos como observatorios de aves, jardines botánicos, santuarios de fauna y flora, parques y bosques urbanos, corredores ecológicos, parques lineales, entre otros.

m) Incluir dentro del decreto de licenciamiento ambiental la etapa de exploración minera. Esta etapa es supremamente importante en materia ambiental en el país, y debe aplicarse a todos los proyectos mineros que se vayan a desarrollar. De igual forma, se debe fortalecer el marco jurídico y el seguimiento a los planes de manejo ambiental de las activida-

LAS CIUDADES consideran que el nuevo Gobierno debe darle prioridad a la gestión integral de los ecosistemas, en especial el de los humedales.



des extractivas que cuentan con licenciamiento a fin de evitar los pasivos ambientales y el impacto por contaminación hídrica, del aire y suelo.

n) Generar dentro de la normativa urbanística, un mecanismo que permita beneficios urbanísticos a quien entregue voluntariamente áreas con categoría de protección ambiental en el interior de los perímetros urbanos. Esto facilitaría la gestión y administración por parte de las entidades territoriales de aquellas áreas con importancia ambiental en el entorno urbano.

## 2.2. Las entidades territoriales se fortalecen en la gestión ambiental

Para lograr este propósito, se propone a los próximos candidatos a la Presidencia de la República de-

sarrollar las siguientes estrategias:

a) Promover una iniciativa normativa o legislativa que represente los intereses, en materia ambiental, de aquellas ciudades capitales que no son Autoridad Ambiental Urbana, pero que, por su crecimiento poblacional y las dinámicas urbanas recientes, requieren un rol más relevante en la planificación y gestión ambiental dentro de los perímetros urbanos.

b) Fortalecer el Sistema Nacional Ambiental (Sina), de tal modo que se logre una gestión integral del agua y no una división de funciones y competencias entre el Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Ambiente, como funciona actualmente.

c) Dar continuidad al Programa Biodiversidades, con el que se busca que las ciudades in-

SOLO EL 7,2 POR CIENTO DE LOS HUMEDALES EN COLOMBIA ESTÁN PROTEGIDOS DENTRO DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES.



FLICKR

## EL AGUA, COMO RECURSO ESTRATÉGICO SOSTENIBLE, ES UNA PRIORIDAD DE LAS CAPITALS Y DEL PAÍS.

corporen de forma efectiva e integral la biodiversidad local y regional en su planificación, como eje e instrumento esencial de su desarrollo socioeconómico.

d) Generar mecanismos de apoyo y asistencia técnica para la estructuración y formulación de proyectos de inversión ambiental desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el DNP.

e) Diseñar una estrategia que estimule e incentive la generación de nuevos empleos formales para actividades ambientales como la que desarrollan los recicladores de oficio.

f) Impulsar los programas de Empleo Verde a nivel nacional.

g) Gestionar recursos de cooperación internacional para estructurar e implementar proyectos a escala local, necesarios para las ciudades capitales.

h) Ofrecer líneas de créditos blandos y mecanismos de cofinanciación para que las ciudades puedan impulsar proyectos estratégicos en materia ambiental, como la compra de predios en áreas de importancia ambiental, la infraestructura de servicios públicos o las inversiones en recuperación de cuerpos hídricos.

i) Promover la flexibilización de las destinaciones de las transferencias del Sistema General de Participaciones de Propósito General, con el fin de poder destinar estos recursos para la inversión en el componente ambiental.

j) Posibilitar que las entidades territoriales puedan acceder a los recursos recaudados del impuesto al carbono para promover iniciativas y proyectos de sostenibilidad ambiental territorial, donde el portafolio de inversión debe ampliarse y contemplar inversiones en la gestión de la biodiversidad, la gestión ambiental urbana y las estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel municipal.

k) Proponer la simplificación de los instrumentos de planificación y gestión ambiental que faciliten la gestión ambiental de las ciudades capitales

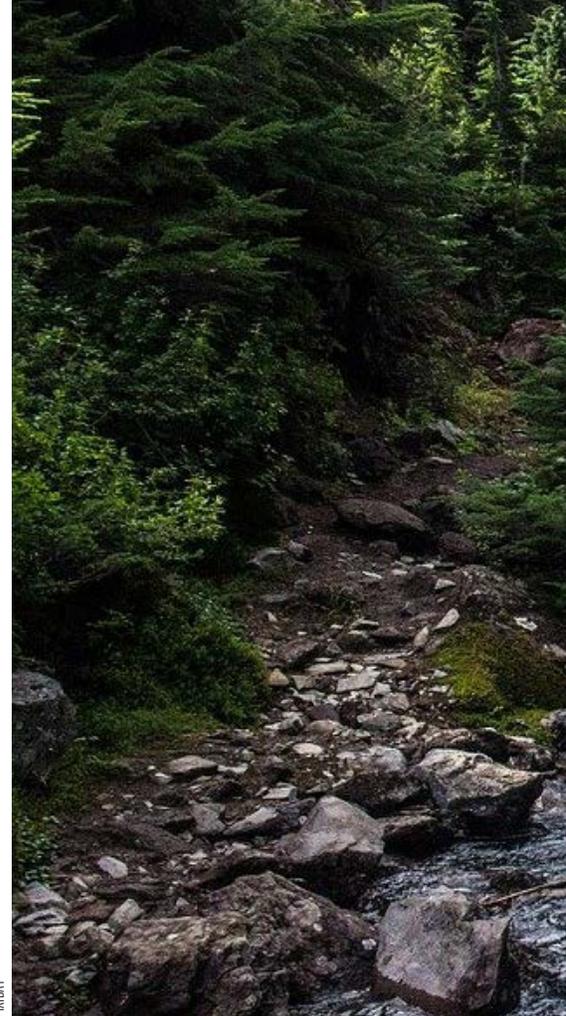
### 2.3. El agua como recurso estratégico para ciudades sostenibles

Para lograr este propósito, se propone a los próximos candidatos a la Presidencia de la República desarrollar las siguientes estrategias:

a) Crear una instancia y/o mecanismo de coordinación interinstitucional, con actores de los sectores público y privado, que permita la gestión integral del recurso hídrico y articule los intereses del Gobierno nacional, regional y local.

b) Realizar una adecuada gestión del riesgo, desarrollando modelos de financiamiento especializados para la seguridad hídrica del país.

c) Priorizar programas del sector de agua potable y saneamiento básico en las zonas urbanas



PNM/BA

con problemas de acceso, fortaleciendo los esquemas diferenciales.

d) Definir la política, normas, financiación y el modelo de gestión para el manejo de las aguas urbanas a través de los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible articulados al desarrollo urbano.

e) Dar asistencia técnica para la estructuración de proyectos regionales relacionados con tratamiento de aguas residuales y reúso del agua tratada y asegurar recursos para su financiación.

f) Solucionar la problemática asociada al factor regional de la tasa retributiva que reduzca los riesgos y asegure el desarrollo tanto del sector ambiental, como el de servicios públicos.

g) Fortalecer la gestión del conocimiento sobre el recurso hídrico, a través de un sistema de información estadística y



geográfica para la gobernanza y gestión integral del recurso hídrico.

h) Asistencia técnica y cofinanciación para la actualización e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, los POMCAS, los Planes de Manejo Ambiental, los POMIAC y otros instrumentos existentes para la planificación y gestión ambiental.

#### **2.4. Las ciudades, protagonistas frente al cambio climático**

a) Promover la formulación, implementación y financiación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) en articulación con las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) y con los instrumentos de planificación territorial.

b) Generar información científica que sirva de insumo para orientar las decisiones de mitiga-

ción y adaptación al cambio climático de las ciudades capitales (modelos hidrometeorológicos, análisis de vulnerabilidad y riesgo, escenarios) con apoyo del Ideam, el Servicio Geológico Colombiano, el IGAC y otras entidades generadoras de información.

c) Elaborar un plan de la asistencia técnica a las ciudades capitales para la incorporación de la gestión del riesgo y del cambio climático como determinantes ambientales de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

d) Diseñar la asistencia técnica y la financiación para el desarrollo de los estudios detallados de riesgo que, para las entidades territoriales, son un cuello de botella por los elevados costos en su elaboración.

e) Diseñar instrumentos de planificación, gestión y financiamiento urbano para la Mitigación y Adaptación Climática.

CONSERVAR LOS bosques y selvas, además de promover la reforestación, son ideas que unen y movilizan a las capitales del país.

f) Construir los lineamientos para el desarrollo de proyectos energéticos. En la actualidad, no hay claridad de cómo poner en marcha este tipo de proyectos en términos de financiamiento y en el marco normativo y legal.

g) Definir los flujos de inversión y financiamiento necesarios para hacer frente al cambio climático, como base para el desarrollo eficiente de las estrategias de adaptación en las ciudades y municipios del país, insistiendo en que este flujo logre llegar a la escala local.

h) Gestionar la movilización de recursos y el financiamiento para la transición hacia la movilidad sostenible, especialmente enfocado en la reconversión tecnológica del parque automotor, la movilidad eléctrica, el uso de la bicicleta y los proyectos de NAMA (Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación).

i) Promover la política pública de seguridad y soberanía alimentaria que actualice los lineamientos y directrices frente

## EN COLOMBIA SE PRESENTAN MÁS DE 17.500 MUERTES DE PERSONAS AL AÑO ASOCIADAS A LA MALA CALIDAD DEL AGUA, EL AIRE Y LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.

a la producción de alimentos, los desperdicios, las cadenas de valor de productos agrícolas, la infraestructura logística y de operación y la transición urbano-rural y defina las competencias en materia de seguridad y soberanía alimentaria.

### 2.5. Más calidad ambiental, menos contaminación

a) Fomentar una instancia de coordinación y administración regional para la reducción de la carga contaminante a las cuencas, la reducción de la contaminación hídrica y el diseño de los planes de acción para la recuperación y restauración de los cuerpos de agua.

b) Apoyar a las entidades territoriales en el diseño e im-

plementación de los Sistemas de Vigilancia de Calidad del Aire (SVCA).

c) Apoyar desde el Gobierno nacional, para que las entidades territoriales cuenten con las mediciones de contaminantes criterio (material particulado PM10 y PM2.5, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, ozono troposférico y monóxido de carbono) y Gases de Efecto Invernadero GEI, para orientar la toma de decisiones acertadas.

SOLO 80 municipios se encuentran cubiertos por el monitoreo de la calidad del aire. Se requiere con urgencia ampliar esta red.





PROMOVER LA cultura del reciclaje, debe ser un elemento fundamental de quienes habitan las ciudades.

d) Creación de instrumentos económicos para la financiación de las mejoras en la calidad del aire y formular programas de prevención, reducción y control de la contaminación atmosférica.

e) Generar incentivos para que a nivel territorial se logre el desarrollo de infraestructura de recarga de vehículos eléctricos de acuerdo con lo definido en la Ley 1964/2019 y la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica (ENME).

f) Contemplar un mecanismo de retribución o compensación para los posibles afectados por la contaminación ambiental, bajo el concepto de justicia ambiental.

g) Consolidar el Sistema de Información de la Calidad Ambiental Urbana.

## 2.6. Hacia el modelo circular en la gestión de residuos

a) Impulsar una ley marco de gestión de residuos que fortalezca la institucionalidad, el desarrollo de instrumentos económicos, la planeación con visión regional y articulada a otros sectores (transporte, comercio, turismo, energía), la

implementación de medidas acorde con las necesidades regionales y la gestión de información para la toma de decisiones.

b) Desarrollar una estructura institucional unificada en el Gobierno nacional que permita articular y fortalecer la gestión integral de residuos sólidos con visión regional. Esto implica crear una entidad de planeamiento que agrupe las funciones actualmente en cabeza de los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible relacionadas con el servicio público de aseo y las demás corrientes de residuos, que permitan un trabajo integral en el territorio bajo un contexto de economía circular.

c) Fortalecer la planeación y gestión local y regional de residuos sólidos, actualizando los instrumentos normativos, acompañados de un proceso de asistencia técnica y financiación desde el Gobierno nacional y departamental, de tal manera que se con-

vierta en un sector que promueva el desarrollo económico y social.

d) Definir acciones e incentivos para la actualización y adopción de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y su implementación. Es fundamental un modelo de asistencia técnica estructurado y ejecutado desde el Gobierno nacional con socios estratégicos en las diferentes regiones del país.

e) Implementar estrategias e instrumentos efectivos de consumo y producción sostenible y responsable para las entidades públicas y privadas con enfoque en la reducción, el reúso y el reciclaje de materiales (principalmente del plástico). Diseñar una estrategia de comunicación y educación ambiental y de trabajo con el sector productivo que promueva un cambio cultural de los patrones de consumo y producción para reducir, reusar y reciclar los materiales.

f) Fortalecer, estimular e incentivar la recolección selectiva y el componente de reciclaje de residuos, con procesos integrales de

## LOS ALCALDES CREEN QUE ES NECESARIO AJUSTAR LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN PARA DEDICAR MÁS RECURSOS AL MEDIOAMBIENTE.



PIXABY

educación que tengan una línea nacional, optimizando recursos y generando reglas claras frente a la competencia por acceso al material de todos los actores que participan en la cadena (promoviendo acciones afirmativas dirigidas a la población recicladora de oficio), dentro y fuera del servicio público de aseo, y promoviendo modelos del aprovechamiento con cobertura local y regional.

g) Diseñar e implementar incentivos al aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos, a través de modelos inclusivos que permitan el desarrollo de nuevos mercados y que beneficien a los ciudadanos, entre ellos, la población recicladora, para lo cual es fundamental los ajustes regulatorios y el trabajo articulado con la industria.

h) Definir una estrategia y plan de acción para atender a las

entidades territoriales con situaciones críticas en la disposición final de residuos, principalmente aquellas en las que terminaron o están por terminar la vida útil de los rellenos sanitarios y las que aún disponen en botaderos a cielo abierto.

i) Promover nuevas tecnologías y formas de operación que permitan ampliar la vida útil de los rellenos.

j) Ofrecer asistencia y acompañamiento técnico, financiero e institucional para la búsqueda de nuevos sitios de disposición de residuos sólidos, en los casos en los que se requiera, considerándolas como infraestructuras estratégicas, ambientalmente sostenibles, asegurando el incremento en el tratamiento y aprovechamiento de materiales.

k) Impulsar los esquemas regionales para la gestión de resi-

duos sólidos, que permita lograr soluciones eficientes, mayor impacto económico, social y ambiental y corresponsabilidad principalmente en la disposición final, aprovechamiento y tratamiento de residuos.

l) Generar proyectos tipo y estructuras financieras para incentivar proyectos asociados al tratamiento de residuos orgánicos seleccionados (infraestructura, operación, logística y cadenas de valor). Similar contexto podría aplicar para aprovechamiento de residuos vegetales como, por ejemplo, los residuos de las podas de árboles o el corte de césped.

m) Definir instrumentos económicos y líneas de financiación, incluyendo recursos del presupuesto general de la nación (a través de la creación de un fondo nacional) y de la banca multilateral, y nacional para lograr desarrollar



proyectos estratégicos, con el acompañamiento en la formulación y estructuración.

n) Desde el punto de vista tarifario, expedir en el corto plazo, la nueva regulación que responda a las necesidades del sector que impulse la adopción de nuevas tecnologías, que permita el cierre financiero de las diferentes actividades y asegure la sostenibilidad bajo principios de eficiencia.

o) Revisar y definir la forma en que el país debe articular el servicio público y la responsabilidad extendida al productor REP, que vienen impulsando los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ambiente y Desarrollo Sostenible y lograr mayor eficiencia y menor impacto en los usuarios y ciudadanos.

p) Implementar la Estrategia Nacional de Economía Circular como un instrumento para el cam-

bio del modelo en todas las regiones del país

### **2.7. Gestionar el conocimiento y la información científica para la toma de decisiones ambientales**

a) Destinar y movilizar recursos para la inversión en innovación, investigación e implementación de proyectos orientados a la gestión y conocimiento de la naturaleza, la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a escala local.

b) Diseñar una estrategia de comunicación y divulgación que permita información relevante para la toma de decisiones en materia ambiental.

c) Generar espacios de formación y capacitación que fortalezcan las competencias técnicas y profesionales, en el marco de la generación de empleos verdes y la transición hacia la sostenibilidad.

IMPLEMENTAR UNA estrategia de economía circular y nuevas tecnologías es fundamental para mejorar el medioambiente.

## Comprometidos con el cambio

*Los alcaldes de las capitales, secretarios de ambiente, funcionarios, expertos, académicos, entre otros actores, se reunieron en Florencia en el foro: Retos y desafíos de las ciudades colombianas para enfrentar los efectos del Cambio Climático, organizado por Asocapitales, con la ayuda de El Tiempo y la Universidad del Rosario.*

“ El llamado es construir las condiciones para que la acción climática subnacional se concrete y se materialice, además que tiene que ser un compromiso de país. Esto no será posible sin la integración y el trabajo conjunto de las ciudades, por eso Asocapitales es fundamental para unir todos esos vasos comunicantes”

**Carlos Ordosgoitia**  
Alcalde de Montería  
Presidente de Asocapitales

“ Hoy, las ciudades generan el 75 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo en cuenta esa gran autopista que estamos construyendo hacia el año 2050, tenemos varios carriles, y uno de ellos es la lucha contra la deforestación en el que estamos trabajando para restaurar más de 300.000 hectáreas destruidas, mediante contratos de conservación natural”.

**Carlos Eduardo Correa Escaf**  
Ministro de Ambiente

“ Somos nosotros los llamados a cuidar los ecosistemas y protegerlos. Aunque dejemos el ciento por ciento del presupuesto de la nación, de los municipios y de los departamentos para salvar el medioambiente y el planeta, si no tenemos conciencia ambiental y compromiso, no estaremos haciendo nada y sería un esfuerzo perdido”.

**Juan Carlos Saldarriaga**  
Alcalde de Soacha

“ Las ciudades necesitamos más autonomía para decidir si queremos o no la explotación minera en los territorios. En nuestro caso, queremos decidir si queremos la explotación del cobre o de níquel en un territorio lleno de diversidad, lleno de naturaleza y que nos permitan a nosotros bienestar”.

**John Jairo Imbachí**  
Alcalde de Mocoa

“ Una gran apuesta para el próximo gobierno deber ser la inversión en el manejo de los residuos sólidos. Muchos rellenos sanitarios están obsoletos y, por ejemplo, en Mitú, tenemos hace más de 36 años un botadero de basura a cielo abierto. Esto muestra que requerimos inversión para esa 'Colombia profunda' de la que todos hablan, pero con la que nadie se compromete”.

**Enrique Penagos**  
Alcalde de Mitú



# Cerrar brechas y mejorar la calidad: las deudas por saldar en la educación

**C**omo parte de los foros convocados por Asocapitales, los alcaldes de las ciudades capitales, altos funcionarios del Gobierno, expertos y académicos se dieron cita en el Gran Foro *Educación, Conectividad y Cultura: Presente y Futuro de las Ciudades Capitales*, el jueves 7 de octubre de 2021 en Popayán.

En este encuentro participaron, entre otros, la ministra de Educación, María Victoria Angulo; el ministro encargado de las TIC, Iván Mauricio Durán Pabón; el alcalde de Popayán, Juan Carlos López Castrillón; la directora ejecutiva de Asocapitales, Luz María Zapata; representantes de la academia, del Ministerio de Educación, secretarios de Educación de las diferentes capitales y público en general.

El foro se nutrió de varios paneles de discusión y de una encuesta realizada a los secretarios de Educación de todo el país. Este documento, en el que se consignan las problemáticas y propuestas consignadas en ese gran foro, está complementado por otras investigaciones y aportes de Asocapitales y sus miembros.



EN EL Gran Foro Educación, Conectividad y Cultura: Presente y Futuro de las Ciudades Capitales, realizado en octubre en Popayán, la ministra de Educación, María Victoria Angulo, debatió con los alcaldes y expertos, sobre el futuro de este sector.

Desde el año 2020 se ha presentado una caída en la matrícula nacional en el número de los alumnos de la educación formal en Colombia, en especial por la pandemia del coronavirus. Cifras del DANE muestran que la matrícula en todos los niveles de formación fue de 9.882.843 alumnos, inferior en 1,5 por ciento respecto a 2019. El nivel preescolar mostró el mayor número de bajas, con una variación de -6,7 por ciento.

Durante la crisis de la pandemia, el Ministerio de Educación dispuso de herramientas de refuerzo para mitigar los efectos negativos en la calidad educativa tales como el Fondo de Servicios

Educativos de los colegios oficiales o el fortalecimiento del PAE (Programa de Alimentación Escolar) en casa.

Sin embargo, el retorno a la presencialidad se ha señalado como uno de los retos más importantes para reducir las brechas en educación, registradas durante el año que las instituciones educativas prácticamente estuvieron cerradas. Para octubre de 2021, según la ministra de Educación María Victoria Angulo, el 91 por ciento de los estudiantes habían regresado a la presencialidad en el sector oficial, en las ciudades capitales y asociadas.

Además de los retos que tiene el sector educativo como conse-

DESDE 2020 LA PRESENCIALIDAD DE LOS ESTUDIANTES EN TODOS LOS NIVELES VIENE CAYENDO, MUCHO MÁS CON LA PANDEMIA.

cuencia de la pandemia, los alcaldes de las capitales tienen cuatro problemáticas que requieren intervención urgente por parte del próximo presidente de la República: i) la educación integral en la primera infancia; ii) las enormes brechas de calidad en la educación; iii) la asignación salarial de los docentes que conlleva en sí a una baja calidad en la docencia y iv) la autonomía curricular en la educación básica, secundaria y media.

Si bien, hay otros asuntos importantes, como la financiación, la construcción, dotación o mantenimiento de sedes, la jornada única o el PAE, estos requieren abordarse de inmediato, con el liderazgo del

nuevo Gobierno, desde el Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales.

### **¿Cómo y quiénes educan a los niños y niñas en su primera infancia?**

En el Gran Foro de la Educación realizado en Popayán, Carlos Patarroyo, de la Universidad del Rosario, retomó las propuestas del documento: *Colombia hacia una sociedad del Conocimiento* elaborada por la Misión Internacional de Sabios por la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Educación de 2020 y sugirió hacer énfasis en la educación a la primera infancia y en el neu-

UNO DE los grandes retos de la educación ha sido el regreso a la presencialidad, en especial en las niñas y niños.



## SEGÚN EL BANCO MUNDIAL, EL ACCESO A UNA EDUCACIÓN Y ESTIMULACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA ES MUY DESIGUAL, EN ESPECIAL PARA LOS DE BAJOS INGRESOS

roaprendizaje ya que las conexiones sinápticocerebrales, se forman de los 0 a los 4 años, por lo que si esa estimulación no se da, el cerebro no se desarrolla.

En otras palabras, la relevancia de la educación y la estimulación adecuada en la primera infancia (de 0 a 5 años) se explica porque en esta etapa el cerebro humano se desarrolla de la manera más rápida y se establecen las estructuras que permitirán el correcto funcionamiento, de ahí en adelante.

Según el Banco Mundial, el acceso a una estimulación y educación de primera infancia es muy desigual en Colombia, en especial en los sectores con me-

nores ingresos económicos, cuya responsabilidad está en manos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

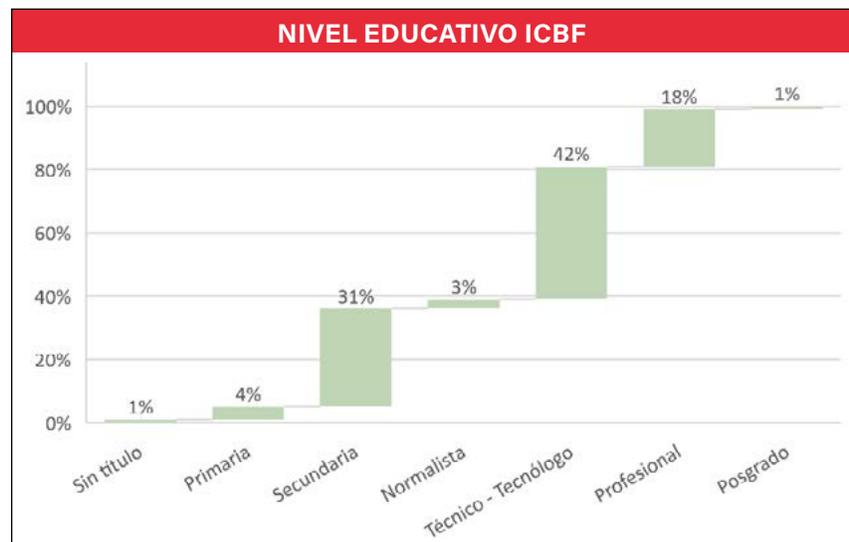
En el mismo informe se advierte que una de las causas de las brechas en el aprendizaje son las diferencias en la preparación que tienen los niños antes de llegar a la escuela primaria.

El acceso a los servicios de Desarrollo de la Primera Infancia (DPI) que brinda el ICBF aún es bajo. En 2020, el ICBF brindó servicios de DPI al 36 por ciento de los niños de 0 a 5 años en Colombia (1,7 millones de niños).

Según el informe, "la cobertura varía ampliamente entre departamentos. Es casi el doble en las zonas



**Gráfica 1:**



Adaptación de tabla del MEN, citada por Forero y SAAVEDRA, 2019, 187

Banco Mundial. 2021. Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia.



INTEGRAR A las zonas rurales de las capitales para que tengan el mismo nivel y calidad debe ser una prioridad de los alcaldes y del Gobierno Nacional.

*urbanas que en las rurales (40 por ciento en las primeras, frente al 21,8 por ciento en las segundas), a pesar de la importancia del ICBF en las regiones rurales, debido a la menor oferta de servicios privados (el 92 por ciento de los niños que reciben servicios en las zonas rurales los reciben de parte del ICBF). (...) La oferta de servicios de DPI proporcionados por ICBF es insuficiente para satisfacer las necesidades existentes, y está limitada por barreras informales de entrada. Aunque existe una amplia cartera de programas implementados por ICBF, (...) muchas familias*

*enfrentan barreras de entrada más allá del acceso físico, que incluyen documentación excesiva y otros requisitos o falta de claridad sobre cómo acceder a los servicios. (...) La calidad de los programas incluidos en la cartera también varía, y existe poca información confiable sobre la calidad del servicio de los diferentes programas y proveedores. Además, los proveedores no tienen incentivos adecuados para brindar servicios de calidad". (Banco Mundial, 2021, 24)*

Los expertos en educación de la Universidad del Rosario, Camilo Bonilla y Carlos Patarroyo advier-



LOS SERVICIOS QUE OFRECE EL ICBF PARA LA PRIMERA INFANCIA TIENEN MUY BAJA COBERTURA Y ES MUY DESIGUAL EN CALIDAD. AHÍ EMPIEZAN LAS BRECHAS EN LA EDUCACIÓN DE LOS COLOMBIANOS

ten que un aspecto que no recoge el informe del Banco Mundial y que es fundamental, es el tipo y nivel de formación que ha de tener el personal que brinda la atención en el ICBF o en otras formas de atención a la población de primera infancia. El personal a cargo debe tener, entre otras, una formación básica en neuroeducación, de manera que conozca aspectos esenciales de la formación y desarrollo cerebral y la manera de estimularlos adecuadamente.

Por ejemplo, Stanislas Dehaene, señala que: “*Sorprendentemen-*

**Tabla 1:**

ÍNDICE Y COMPONENTES DE CAPITAL HUMANO SUBNACIONAL PARA COLOMBIA (RESUMIDA)		
Quintil de ingreso	Años de educación ajustados al aprendizaje	Índice de capital humano
Más pobres	6,3	0,53
2	6,9	0,58
3	7,4	0,62
4	7,9	0,66
Más ricos	8,8	0,73

Adaptado de Banco Mundial (2021) p. 11

## "HACER PARTE DEL SISTEMA EDUCATIVO NO NECESARIAMENTE IMPLICA APRENDER NI RECIBIR UNA FORMACIÓN OPORTUNA O DE CALIDAD".

*te la mayoría de ellos (maestros de primera infancia) reciben poca capacitación profesional y casi ninguna introducción a la ciencia del aprendizaje. Creo que debemos cambiar urgentemente este estado de cosas"* (2019, 306).

Al revisar el tipo y nivel de formación con que cuenta el personal de atención del ICBF, se puede ver que los resultados concuerdan con el diagnóstico de Dehaene. La gráfica 1 deja ver que cerca del 40 por ciento del personal de atención a primera infancia del ICBF no tiene una formación adecuada para ello. O bien no tiene ningún título (1 por ciento), o lo tienen solo de educación primaria (4 por ciento) o de secundaria (31 por ciento); niveles en los que la enseñanza no es específica sobre los conocimientos requeridos para la correcta estimulación en esta importante etapa de la vida. Por su parte, cerca de otro 40 por ciento del personal es técnico o tecnólogo, pero la presencia de la neuroeducación en los programas técnicos y tecnológicos es apenas visible.

### Enormes brechas de calidad en la educación en Colombia

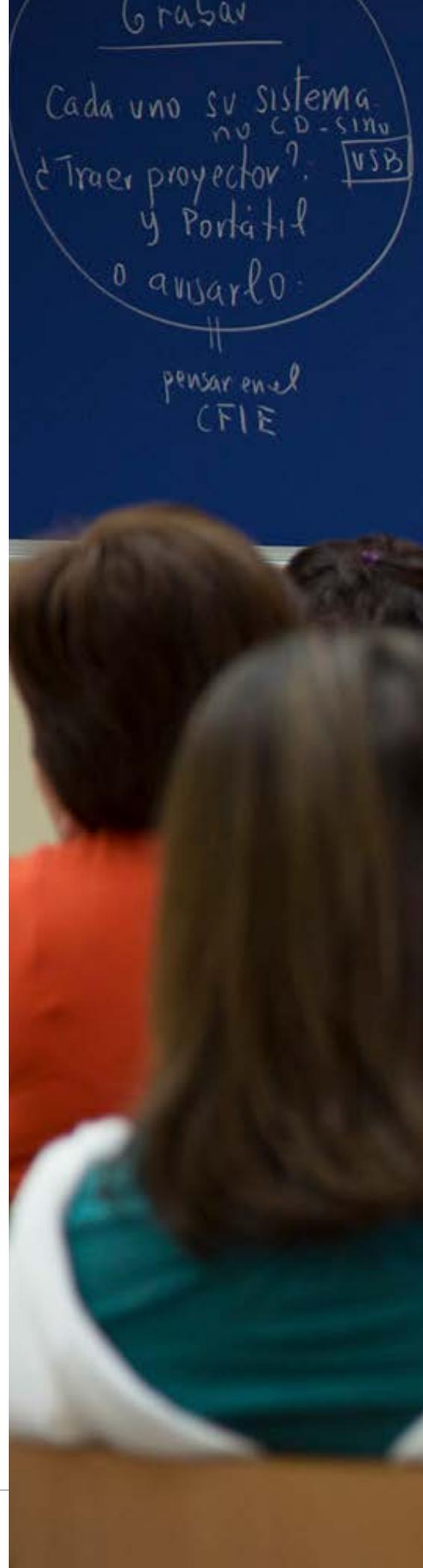
Otro de los problemas más relevantes en el sector educativo es la

existencia de brechas de calidad en la educación. De acuerdo con un informe del Banco Mundial (2021), hay una relación directa entre el Índice de Capital Humano (ICH) y la educación: *"Las diferencias en las habilidades son la fuente más crítica de desigualdad en el capital humano. La mayor parte de las variaciones dentro de Colombia en el ICH obedecen a disparidades en el subcomponente de educación que captura diferencias en habilidades y aprendizaje. Concretamente, cerrar la brecha en los años de educación ajustados por aprendizaje entre el quintil más pobre y el quintil más rico cerraría el 59 por ciento de la brecha en ICH, entre dichos quintiles"*. (p. 24)

La brecha a la que alude este informe y que se explica en la Tabla 1, es la que hay entre el quintil inferior, compuesto por la población con menores recursos económicos y el quintil superior, que se compone de la población con mayores recursos económicos. Mientras el primero tiene un Índice de Capital Humano de 0,53, el segundo lo tiene de 0,73, algo que se explica por las diferencias en la educación que reciben, por mayores años de educación que un estudiante cursa y por el alto nivel que logra gracias a ellos.

Es importante aclarar aquí que "hacer parte del sistema edu-

Dehaene, Stanislas. 2019. ¿Cómo aprendemos? Buenos Aires. Siglo XXI Editores





LA DIFERENCIA en calidad y número de años de formación entre los niños y jóvenes de estratos bajos y altos es muy grande en el país, según varios estudios.

*cativo no necesariamente implica aprender” (Ibídem).* Lo que esto significa es que quienes tienen acceso a una educación de mejor calidad aprenden más que quienes no tienen acceso a ella.

Así, si bien dos estudiantes pueden estar inscritos en una escuela y atender juiciosamente a las clases durante diez años, las investigaciones muestran que los estudiantes pertenecientes al quintil superior habrán aprendido, en términos de competencias, lo equivalente a 8,8 años, mientras que los del quintil inferior apenas habrán logrado 6,3 años. Esto significa que un estudiante del quintil inferior que acuda a la escuela por diez años, debería estudiar 2,5 años más que un estudiante del quintil superior para poder lograr el mismo nivel de aprendizaje que este último.

Por supuesto, esta brecha tiene incidencias en otros factores, como el acceso a educación superior y a empleos que le permitan mejorar su Calidad de Vida. Hay, por supuesto, otros factores concomitantes, pero como dice claramente el informe del Banco Mundial, solo la disminución de las brechas entre habilidades y aprendizajes ayudaría a reducir esta distancia 59 por ciento, es decir, pasaría de 0,20 a 0,11.

FLORES

Según Danit Torres, directora de Calidad del Viceministerio de Educación – Preescolar, Básica y Media, presente en el foro, en los últimos tres años se ha desarrollado un programa desde esa cartera que permite fortalecer y acelerar aprendizajes. Esto significa fortalecer capacidades, generar condiciones con recursos educativos de calidad, evaluación y seguimiento del aprendizaje a través del acompañamiento situado a los maestros, buscando desarrollar competencias en los maestros, para asumir los desafíos de una educación que hoy se desarrolla en múltiples formatos.

Se habla, entonces, en palabras de Torres, de una presencialidad que puede ser asistida, por diferentes herramientas didácticas entendiendo que en Colombia no hay educación virtual, ya que la Ley 115 no la contempla, por lo tanto no está reglamentada.

### ¿Cómo tener los mejores docentes para educar a los niños y niñas en Colombia?

La calidad de la educación depende, en gran medida, del recurso humano que ingresa a los programas de formación docente. Por ejemplo: normales superiores o licenciaturas.

En Colombia, los programas de educación, docencia o pedag-

## MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PASA NECESARIAMENTE POR TENER DOCENTES CON MAYOR FORMACIÓN Y REMUNERACIÓN

gía atraen a los graduados de bachillerato con los puntajes más bajos en las pruebas Saber 11. Según advierten Forero y Saavedra (2019) a los programas de educación, docencia o pedagogía acceden estudiantes con el peor desempeño en las pruebas Saber 11. Por ejemplo, el 20 por ciento de los estudiantes en programas de educación corresponde a alumnos con los resultados ubicados en el 30 por ciento más bajo en la prueba. En resumen, a estos programas ingresan estudiantes que deben tener una curva más alta de aprendizaje.



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

FEDESARROLLO. Forero, D y Saavedra, V. Los 10 pasos para hacer de Colombia la mejor educada de América Latina. Bogotá. 2019

El estudio de Fedesarrollo anteriormente citado, determina que otro factor que influye, de forma negativa para atraer el mejor talento para la docencia es la remuneración que reciben. Puede verse desde el salario de enganche, por un lado, y el del mejoramiento de las condiciones salariales en la carrera docente, por otro.

En primer lugar, los docentes, sobre todo los públicos, no están todos regidos por la misma normatividad. Los profesores que ingresaron al sistema antes de 2002 lo están por el Estatuto 2277 y, quie-

nes ingresaron después de ese año, lo están por el Estatuto 1278.

Hay diferencias entre los dos, por ejemplo, quienes están regidos por el 2277 pueden pensionarse y seguir trabajando, lo que les permite mejorar sus condiciones salariales considerablemente, circunstancia que no ocurre para los que se rigen por el 1278.

Por ejemplo, para el año 2016, el 74 por ciento de los docentes cubiertos por el Estatuto 2277 estaba en el grado 14 (el más alto) del escalafón. En contraposición, quienes estaban cubiertos por el Esta-

tuto 1278 estaban, más del 45 por ciento, en el grado 2A, que dista de ser el más alto de la escala estipulada por dicho Estatuto (véase Forero y Saavedra, 2019, pp. 47 ss).

En Colombia, los maestros son evaluados por su desempeño. Los mejores pueden escoger sus lugares de trabajo y usualmente lo hacen en las mejores instituciones, como bien lo describe el informe del Banco Mundial: *"Esto se traduce en que los mejores docentes seleccionan las mejores escuelas, y dejan a las más vulnerables con docentes de mala calidad o incapaces de cubrir puestos con docentes permanentes, entonces recurren a docentes contratados temporales, lo que agrava las desigualdades existentes en la calidad de la educación"*. (24)

En suma para Bonilla y Patarroyo la profesión docente en Colombia: (i) recibe los estudiantes de secundaria con los puntajes más bajos de la prueba Saber 11, (ii) estos estudiantes tienen también dificultades económicas que les impiden cursar sus estudios con el empeño, concentración, herramientas y continuidad necesarias, lo cual afecta sus procesos de aprendizaje, (iii) los salarios de enganche, si bien han mejorado, siguen siendo poco atractivos, (iv) las posibilidades de mejorar las condiciones salariales en la carrera docente son menores que las que hay en otras disciplinas y (v) los docentes más talentosos se



LAS BRECHAS en la educación también se ven entre las ciudades y regiones.



LAS JORNADA COMPLETA O LAS ACTIVIDADES CULTURALES, DEPORTIVAS Y FORMATIVAS COMPLEMENTARIAS SON FUNDAMENTALES EN LA FORMACIÓN DE LOS NIÑOS Y JÓVENES.

aglutinan en los mejores centros, dejando así a los colegios más necesitados con docentes menos preparados y llenando plazas con personal temporal que no necesariamente aporta a su mejoramiento en calidad.

**4. Ausencia de articulación entre el territorio y la nación para garantizar educación de calidad: ¿un currículo autónomo o unificado?**



LA OECD considera que implementar un currículo nacional permitiría garantizar que todos los estudiantes adquieran los conocimientos y valores básicos

áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional”.

En el artículo 78, la misma ley señala la responsabilidad en el diseño curricular que cumple el Ministerio de Educación y las secretarías de Educación: “El Ministerio de Educación Nacional diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares y, en la educación formal establecerá los indicadores de

logros para cada grado de los niveles educativos, tal como lo fija el artículo 148 de la presente ley. Los establecimientos educativos, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, atendiendo los lineamientos a que se refiere el inciso primero de este artículo, establecerán su plan de estudios particular que determine los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración. Cuando haya cambios significativos en el currículo, el rector de la institución educativa oficial o privada lo presentará a la Secretaría de Educación Departamental o Distrital o a los organismos que hagan sus veces, para que esta verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley”.

En Colombia no existe un currículo unificado para todas las instituciones de educación inicial, primaria, secundaria y media. De hecho, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) señala en su artículo 77: “(...) las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas



## ADEMÁS DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL, ES COMPLEJO QUE LOS CURRÍCULOS QUEDEN EN MANOS DE PROFESORES QUE NO ESTÁN LO SUFICIENTEMENTE CAPACITADOS.

De acuerdo con el documento de Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas (MEN, 2006), los Estándares son “unos referentes que permiten evaluar los niveles de desarrollo de las competencias que van alcanzando los y las estudiantes en el transcurrir de su vida escolar” (p. 12), los cuales no chocan con la autonomía escolar definida en la ley, en tanto “todas las instituciones educativas definen en forma autónoma un proyecto educativo institucional adecuado a su contexto inmediato, regional y nacional. Esto le permite atender la diversidad regional y la de los grupos sociales a los que se dirige la acción educativa” (p. 13).

Sin embargo, los *Estándares Básicos de Competencias* no son una herramienta suficiente para atender las necesidades de calidad de la educación en el país. De acuerdo con la OECD, las expectativas variables, por institución educativa, se deben a una creciente inequidad en el proceso de aprendizaje: “Se señala la necesidad de que existan estándares de aprendizaje mucho más detallados y orientados a mejorar el rendimiento académico de los estudiantes. Las expectativas sobre lo que los estudiantes deberían saber

y aprender varían considerablemente, no solo a través de las regiones y municipios, sino también a través de las más de 20.000 instituciones que conforman el sistema educativo. La preocupación sobre esta fragmentación y las inequidades que podría crear en el aprendizaje ha tenido como resultado una serie de iniciativas nacionales y locales, con el fin de aclarar en mayor medida lo que los estudiantes colombianos deberían aprender en diferentes asignaturas y etapas” (OECD, 2016, 165).

La misma OECD advierte esta autonomía institucional (y la falta de coordinación nacional sobre lo que los niños, niñas y jóvenes deben aprender) como una de las causas evidentes del bajo desempeño de los estudiantes en las pruebas estandarizadas: “En Colombia, el bajo rendimiento de la mitad de los estudiantes que presentaron las pruebas Saber apunta a una falta de coordinación entre las expectativas nacionales y los estándares de aprendizaje a nivel de escuelas y colegios, así como al grado de orientación y apoyo que los profesores, escuelas y colegios necesitan para mejorar los resulta-

OECD. 2016. Revisión de políticas nacionales de educación en Colombia. París



dos de los estudiantes. El desarrollo de un currículo nacional podría permitir que Colombia garantice que sus estudiantes adquieran la gama completa de conocimientos, competencias y valores que son fundamentales para todos los ciudadanos". (OECD, 2016, 168).

Con estos supuestos, se sugiere analizar si la autonomía curricular de las instituciones educativas en Colombia es un instrumento para cerrar las brechas de calidad en la educación o, al contrario, es una causa adicional para pronunciar estas brechas.

El problema se agrava, si el diseño curricular queda en manos de docentes que no cuentan con la preparación adecuada. En parte esta idea se plantea en el informe del Banco Mundial cuando se advierte que "dado que los maestros son responsables del desarrollo curricular, esto da como resultado prácticas pedagógicas extremadamente deficientes en las escuelas con maestros de baja calidad, los mismos que atienden a las poblaciones más vulnerables. Si bien existe la necesidad de cierta flexibilidad curricular para adaptarse a los di-

EL BAJO desempeño en las pruebas Saber por una buena parte de los estudiantes muestra que se requieren cambios.



LA CONSTRUCCIÓN, dotación y mantenimiento de la infraestructura educativa sigue siendo uno de los grandes retos de los diferentes niveles de Gobierno

*ferentes contextos y poblaciones en Colombia, la introducción de un currículo básico para las competencias básicas mejoraría la equidad en las prácticas pedagógicas, facilitaría la implementación del apoyo pedagógico y la formación docente a escala, y permitiría la implementación de intervenciones exitosas en entornos de baja capacidad, como lecciones programadas" (2021, 24)*

Esta posición coincide con el diagnóstico hecho por la OECD, que señala: "Uno de los desafíos que presenta un enfoque altamente descentralizado hacia el desarrollo de currículos es que puede llevar a desigualdades en el aprendizaje de los estudiantes, especialmente en los contextos en los que las desigualdades socioeconómicas ya son marcadas y existen preocupaciones sobre prácticas deficientes de enseñanza y gestión en las escuelas y colegios, como es el caso de Colombia. El desarrollo de un currículo es una tarea bastante compleja que requiere una cantidad considerable de conocimientos especializados, capacidades y tiempo. Si el currículo que se utiliza en las escuelas y colegios no desarrolla los conocimientos ni las competencias de los estudiantes de forma paulatina y consistente, es posible que estos no adquieran lo necesario para avanzar en su aprendizaje. Esto es un riesgo para los estudiantes, en especial al momento de la transición entre diferentes niveles educativos y distintas escuelas y colegios". (OECD, 2016, 166)





### **Cuatro propuestas de Asocapitales para mejorar la calidad y pertinencia de la educación en Colombia**

Además de las experiencias y propuestas presentadas en el Gran Foro: *Educación, Conectividad y Cultura: Presente y Futuro de las Ciudades Capitales*, realizado el 7 de octubre de 2021 en Popayán, **Asocapitales** reunió las presentadas en varios paneles de discusión y en la encuesta realizada a los secretarios de Educación de todo el país, que se resumen a continuación:

#### **Educación de primera infancia integral y de calidad**

Aumentar la cobertura del programa *De cero a siempre*, acogiendo la propuesta de la Misión Internacional de Sabios en su informe *Colombia: hacia una sociedad del conocimiento (2020)*, de crear Centros Regionales de Investigación y Desarrollo en Niñez, Juventud y Familia que les permita, a los diferentes actores en el sistema educativo, compartir experiencias, investigar de manera descentralizada y atender a las necesidades particulares de su comunidad.

Establecer un programa nacional de capacitaciones en neuroeducación a los profesionales encargados de la educación en la primera infancia, esto es, educadores profesionales, auxiliares,



SE SUGIERE revisar la reglamentación sobre el currículum básico para primaria y secundaria.

EL PAÍS DEBE DEBATIR  
Y ENTENDER QUE LA  
ESCUELA ES EL MOTOR  
MÁS PODEROSO QUE  
PUEDE TENER EL  
ESTADO PARA CERRAR  
LA INEQUIDAD.

personal de servicio, entre otros profesionales, tales como psicólogos, fonoaudiólogos, etcétera, que dan apoyo especializado de acuerdo con las necesidades de los niños y las niñas.

Aumentar la cobertura y formalizar los grados de prejardín y jardín para lograr una estimulación adecuada por personal capacitado, que dé lugar a procesos de evaluación y seguimiento que permitan un mejoramiento continuo.

Discutir con la comunidad educativa nacional la importancia de que la escuela sea un motor para cerrar brechas de inequidad e incentivar las mejores.

Mejores sueldos de enganche para docentes y evolución salarial en la carrera docente basada en méritos de desempeño en la labor de enseñanza y formación de competencias.

Mejoramiento salarial a los docentes (sobre todo de sueldos de enganche), si se tiene en cuenta la diferencia entre los Estatutos 1278 y 2277.

Diferenciar entre incentivos económicos personales e incentivos económicos grupales o institucionales. Los primeros están dirigidos al mejoramiento del salario del docente, mientras que los segundos son auxilios, bonos y subsidios que se dan a las instituciones educativas con comportamiento notable, para ser invertidos, no en salarios, sino en condiciones habilitadoras (informática, tecnología, proyectos innovadores, etcétera).

### **Currículo básico mínimo en el país.**

Ajustar la Ley General de Educación (115 de 1994) con el fin de darle al Ministerio de Educación la capacidad para expedir un "cu-

rrículo básico" para los niveles de primaria y secundaria. Este currículo deberá contener unos Aprendizajes Mínimos Obligatorios (AMO) que todas las instituciones educativas del país deberán ofrecer a sus estudiantes. Esta aproximación permitirá, a través de la evaluación constante, la posibilidad de identificar y focalizar esfuerzos en aquellas instituciones educativas que tengan dificultades para darles a sus estudiantes la posibilidad de adquirir estos AMO. Para la implementación de esta recomendación sería necesario:

Construir con la comunidad educativa los AMO, de tal manera que estos no sean vistos como una imposición de un gobierno, sino una política que la sociedad en su conjunto acuerda en pro de mejorar el sistema educativo nacional.

Comunicar con claridad que el establecimiento de unos AMO no les quita toda la autonomía a las instituciones educativas. Estas definiciones se limitarán a una serie de competencias básicas y no deberán omitir el reconocimiento de las diferencias regionales, étnicas y culturales que tiene Colombia.

En concordancia con las sugerencias del Banco Mundial explicar cómo el establecimiento de los AMO ayudará a superar la ineficiencia que se genera cuando cada institución educativa del país debe construir su propio currículo y la posibilidad que se abra para que las entidades nacionales o locales encargadas de la educación puedan brindar un apoyo focalizado a las instituciones educativas y a sus maestros para superar las debilidades que se identifiquen, a través de la evaluación, en el proceso formativo Banco Mundial, 2021.



# Salud y deporte, retos para alcanzar una mejor calidad de vida de todos los colombianos

**E**l brote de coronavirus fue declarado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una pandemia, el 11 de marzo de 2020, lo que ha significado una dura prueba para los sistemas de salud. En Colombia, el Gobierno decretó la emergencia sanitaria el 22 de marzo.

El virus ha puesto de presente, de forma clara, dramática y contundente, que la salud debe ser entendida como un sistema de gobernanza colaborativa en el que varios sectores de la sociedad deben trabajar para enfrentar los impactos que la morbilidad y mortalidad tienen en la población.



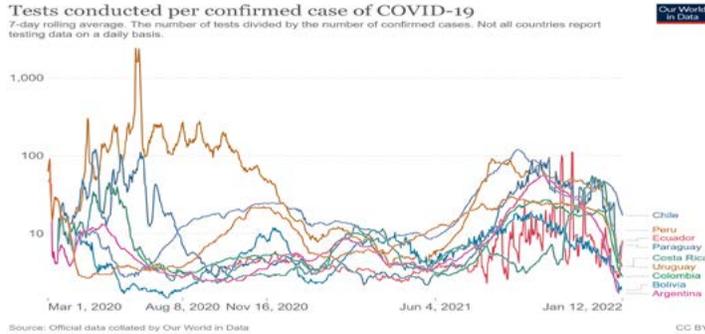
LA PANDEMIA del coronavirus desnudó las fortalezas y debilidades del sistema de salud colombiano y creó nuevas prioridades de inversión.

Todo lo registrado con el manejo de la pandemia, con sus aciertos y errores, puso en evidencia los diversos retos que tienen los sistemas de salud. En nuestro país, infortunadamente, quedaron al descubierto los serios conflictos que hay entre los diversos órdenes territoriales a la hora de responder por la atención, prevención o dotación; o el precario sistema de prevención, como lo demuestra el bajo número de pruebas realizadas para detectar el covid-19 (gráfica 3) o la alta mortalidad acumulada, que en Colombia es de 2.550 personas por millón, cifra que prácticamente es la misma desde el comienzo de la pandemia (gráfica 4).

EL COVID TAMBIÉN MOSTRÓ LOS SERIOS CONFLICTOS QUE HAY EN LA SALUD ENTRE GOBIERNO NACIONAL, GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS A LA HORA DE RESPONDER POR LA ATENCIÓN DE LOS COLOMBIANOS.

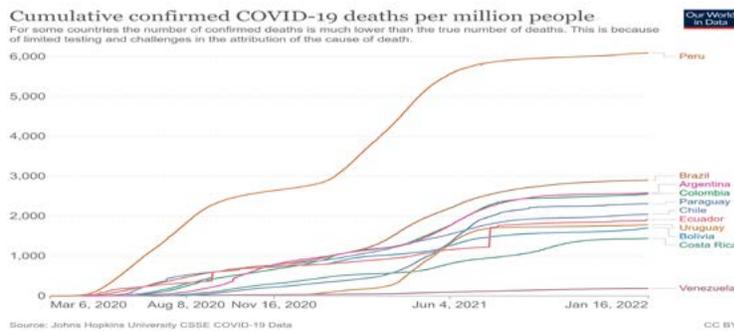


**Gráfica 3. PRUEBAS DE COVID-19 REALIZADAS POR CASO CONFIRMADO. PROMEDIO DE SIETE DÍAS - MARZO DE 2020 A ENERO DE 2022, EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS.**



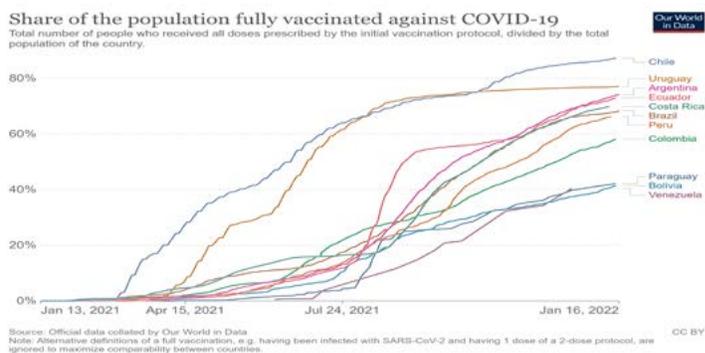
Consultado el 17/01/2022  
Fuente: <https://ourworldindata.org/coronavirus#coronavirus-country-profiles>

**Gráfica 4. MORTALIDAD ACUMULADA POR MILLÓN POR COVID-19, EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA 01/2022**



Fuente: Johns Hopkins University. Consultado el 17/01/2022  
Disponible en <https://ourworldindata.org/coronavirus#coronavirus-country-profiles>

**Gráfica 5. POBLACIÓN COMPLETAMENTE VACUNADA FRENTE AL COVID-19 EN PAÍSES LATINOAMERICANOS SELECCIONADOS**



Fuente: Johns Hopkins University. Consultado el 17/01/2022  
Disponible en <https://ourworldindata.org/coronavirus#coronavirus-country-profiles>

PESE A LOS ESFUERZOS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA Y AMPLIAR LA VACUNACIÓN, LA TASA DE MORTALIDAD EN COLOMBIA POR EL VIRUS SIGUE SIENDO MUY ELEVADA.

En el tema de vacunación Colombia ha tenido indicadores intermedio bajos en el contexto latinoamericano, como se puede evidenciar en la gráfica 5.



**ASOCAPITALES** CONSIDERA QUE ES NECESARIO DETERMINAR, DE NUEVO, OBJETIVOS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SALUD.



EL PROGRAMA de vacunación contra el covid-19 puso en evidencia el trabajo conjunto y armónico del Gobierno nacional y capitales para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Países como Nueva Zelanda, Noruega, Finlandia y Dinamarca se han destacado en la lucha contra la pandemia covid-19. De sus experiencias es posible resaltar acciones como el manejo adecuado de datos, el uso eficiente de las nuevas tecnologías, las estrategias de vacunación y la toma de muestras, entre otros.

La salud en Colombia, como área de desarrollo de políticas públicas, tiene grandes oportunidades de mejorar en su estructura, procesos y resultados. El perfil epidemiológico de morbilidad poblacional no ha variado sustancialmente en los últimos años y, por el contrario, hay retrocesos en algunos, lógicamente por efecto del covid.

Asocapitales considera que es necesario determinar, de nuevo, objetivos de corto, mediano y largo plazo que permitan mejorar el funcionamiento del sistema de salud. Las propuestas presentadas en este documento, van en ese sentido y en impactar positivamente el perfil epidemiológico poblacional; controlar condiciones de salud que generan alta carga de enfermedad y las prioridades que ahora surgen en materia de salud pública y pandemia. Otros aspectos, como los resultados financieros, sociales o políticos merecen un análisis aparte.

## La importancia de los datos en la salud

Las políticas públicas en salud para las ciudades capitales deben impactar significativamente el

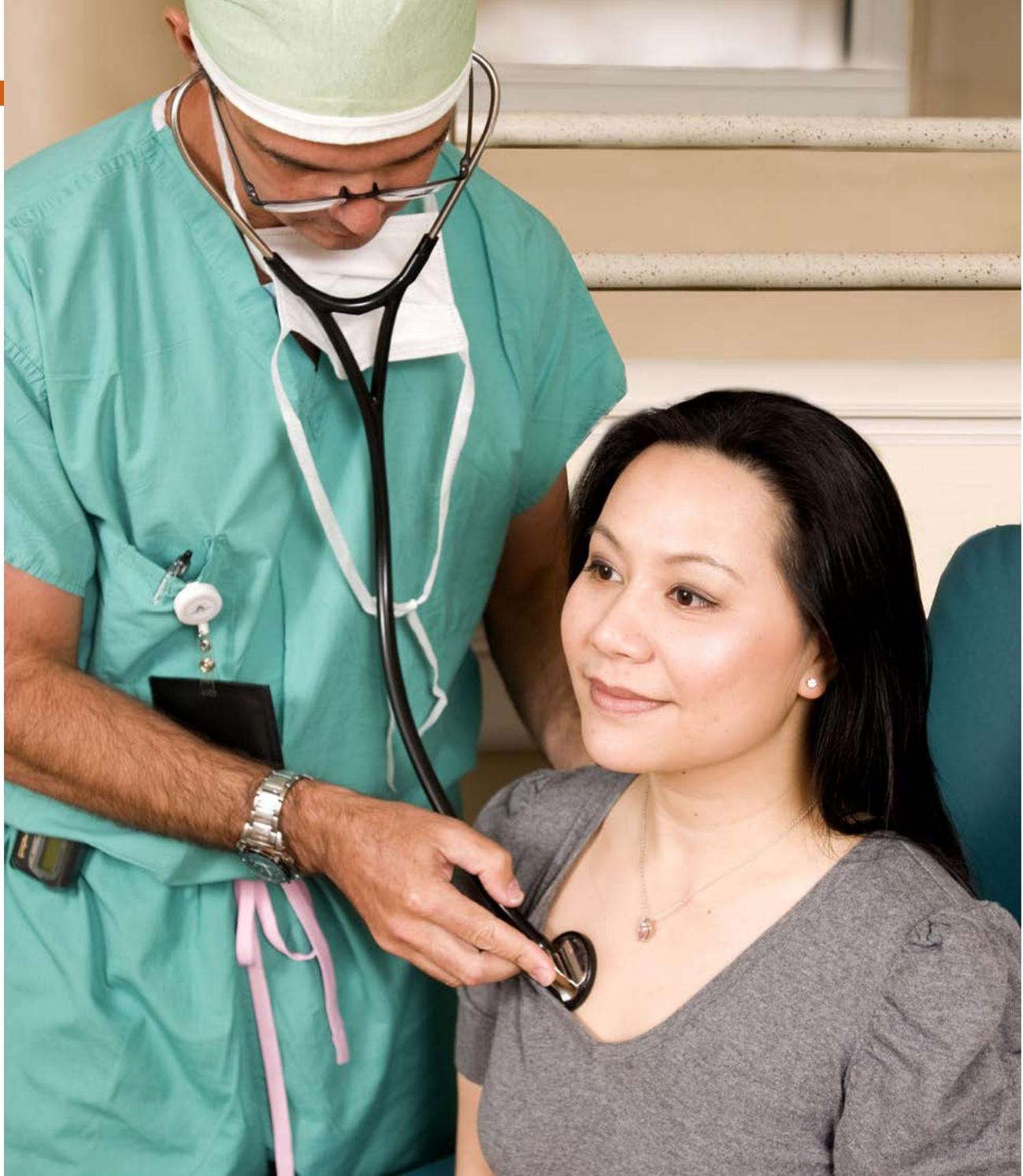
perfil epidemiológico de la población. Esto quiere decir que, los indicadores de morbilidad y, en general de carga de la enfermedad, deben servir de guía de acción de la política pública y del seguimiento que desde la ciudadanía se debe hacer.

Al revisar las estadísticas de morbilidad y mortalidad se evidencia, en general, disminución de la carga de la enfermedad en desórdenes del periodo neonatal, la violencia interpersonal y los accidentes de tránsito. Por otro lado, un aumento de la carga en cardiopatías isquémicas, diabetes, lumbalgia, trastornos músculoesqueléticos, enfermedad vascular cerebral, cefalea y enfermedad pulmonar obstructiva crónica.

## Enfermedades prevenibles y tratables

Los sistemas de salud tienen la posibilidad de incidir directamente sobre algunas enfermedades prevenibles o tratables. La OCDE, a partir de indicadores de la Organización Mundial de la Salud, el Eurostat desde sus análisis de mortalidad, el CIHI de Canadá y la Universidad de Washington han desarrollado una lista que en principio es útil para mejorar muchos indicadores. A partir de estas propuestas, Colombia debe desarrollar su propia lista de enfermedades prevenibles y tratables. Una vez elaborada esta lista, que debe ser altamente comparable con la de los países de la OCDE, se debería establecer un proceso de medición continuo.

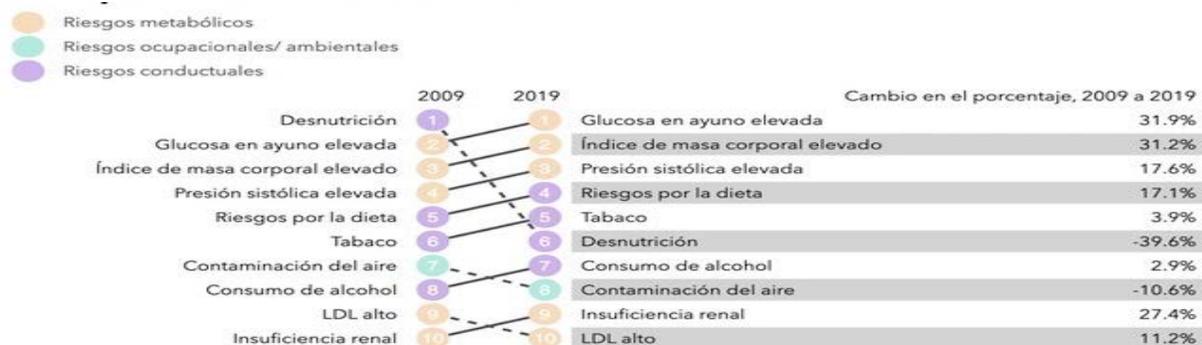
1. Avoidable mortality: OECD/Eurostat lists of preventable and treatable causes of death (October 2021 version). Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3b4fdbf2-en/index.html?itemId=/content/component/3b4fdbf2-en>. Consultado el 11/02/2022.



**Grafica 6. ÍNDICE DE CALIDAD Y ACCESO A LA SALUD PARA 32 CONDICIONES PREVENIBLES Y TRATABLES EN COLOMBIA, 2016.**

HAQ Index	68	74	66	58	100	100	92	100	100	70	43	50	65	54	69	68	45	25	26	100	67	69	56	58	74	60	70	48	77	77	47	39	84			
Tuberculosis																																				
Diarrhoeal diseases																																				
LRI																																				
URIs																																				
Diphtheria																																				
Whooping cough																																				
Tetanus																																				
Measles																																				
Maternal disorders																																				
Neonatal disorders																																				
NM skin cancer (SCC)																																				
Breast cancer																																				
Cervical cancer																																				
Uterine cancer																																				
Colon cancer																																				
Testicular cancer																																				
Hodgkin's lymphoma																																				
Leukaemia																																				
Rheumatic HD																																				
Ischaemic HD																																				
Stroke																																				
Hypertensive HD																																				
Chronic respiratory																																				
Peptic ulcer																																				
Appendicitis																																				
Hernia																																				
Gallbladder																																				
Epilepsy																																				
Diabetes																																				
Chronic kidney																																				
Congenital heart																																				
Adverse med treat																																				

**Gráfica 7. FACTORES DE RIESGO ASOCIADOS A LAS CONDICIONES DE CARGA DE LA ENFERMEDAD, COLOMBIA 2009-2019. MIXTOS PARA TODAS LAS EDADES.**



Fuente: IHME. <https://www.healthdata.org/colombia?language=149>

Los estudios de Fullman y colaboradores han medido cuál es el Índice de Calidad y acceso a la salud en 195 países para 32 condiciones prevenibles y tratables. Los resultados para Colombia se presentan en la gráfica 6.

Algunas de estas condiciones prevenibles y tratables logran excelentes calificaciones para Colombia, como es el caso de las enfermedades inmunoprevenibles (difteria, tosferina, tétanos y sarampión) y la enfermedad reumática cardiaca; otras obtienen calificaciones intermedias (efectos adversos del tratamiento médico, la tuberculosis, los desórdenes maternos, el accidente cerebrovascular, la úlcera péptica, las hernias, la epilepsia y la diabetes). Y otras condiciones obtienen calificaciones bajas (enfermedad diarreica, las infecciones del tracto respiratorio bajo, los desórdenes neonatales, el cáncer de piel no melanocítico, las neoplasias de seno, cervicales, uterinas, de colon, testiculares, las leucemias y el linfoma de Hodgkin, la enfermedad isquémica cardiaca, la enfer-

medad hipertensiva cardiaca, las enfermedades respiratorias crónicas, la apendicitis, las de vesícula biliar, la enfermedad renal crónica y las enfermedades congénitas cardiacas).

Si bien, los indicadores de mortalidad evitable no pretenden ser una medida definitiva del desempeño del sistema de salud, brindan un punto de partida para evaluar el desempeño de la salud pública y las políticas de atención en salud para evitar la mortalidad prematura por causas de muerte prevenibles y tratables.

### La carga de las condiciones y determinantes prioritarios

Las patologías con mayor carga por mortalidad temprana y que afectan de manera más sensible a la población, han sido asociadas a factores de riesgo en los cuales debe haber un compromiso claro de atención, gráfica 7.

2. Fullman N, Yearwood J, Abay SM, Abbafati C, Abd-Allah F, Abdela J, Abdelalim A, Abebe Z, Abebo TA, Aboyans V, Abraha HN. Measuring performance on the Healthcare Access and Quality Index for 195 countries and territories and selected subnational locations: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2016. The Lancet. 2018 Jun 2;391(10136):2236-71.



ALCALDES, EXPERTOS y academia se reunieron en Yopal en el foro Salud, deporte y gestión social: retos para alcanzar la calidad de vida, realizado el 11 de noviembre pasado.

Los indicadores básicos de salud deben usarse como medida de la acción de la política pública en salud en Colombia.

La estructura actual del sistema de salud, tanto en sus componentes institucionales estatales como en sus componentes territoriales públicos y privados, debe ofrecer recursos suficientes en cantidad y calidad. El sistema nacional de salud puede establecer prioridades que permitan atender de manera eficiente a la población.

Los indicadores de cobertura en Colombia se basan en afiliación a los diferentes regímenes existentes, sin embargo, una efectiva cobertura debe fundamen-

tarse en los indicadores de cobertura efectiva, la cobertura de la intervención o en medidas basadas en los resultados, como las tasas de mortalidad e incidencia para aproximar el acceso a una atención de calidad.

El índice de cobertura efectiva universal en salud para Colombia, según las estimaciones del IHME de la Universidad de Washington, se encuentra en 74 sobre 100. Esto es un poco lejos de la cobertura de afiliación anunciada en los documentos oficiales, que supera el 95 por ciento (Minsalud 2022).

La estructura y el proceso de cobertura debe medirse en términos de indicadores de resultado

3. Ministerio de Salud de Colombia. Indicadores básicos de salud, Colombia 2021. Minsalud 2022. Disponible en <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/indicadores-basicos-salud-2021.pdf>. Consultado el 15/01/2022

**Tabla 1. PRIMERAS DIEZ (10) CONDICIONES E INDICADORES DE COBERTURA EFECTIVA ACTUAL Y OBJETIVO EN COLOMBIA.**

Condición	Índice de cobertura efectiva 2019	Índice de cobertura efectiva Objetivo 2026*
Tratamiento de la leucemia linfocítica aguda	30	60
Cuidado materno prenatal, posparto y posnatal	42	55
Cuidado prenatal, periparto y posnatal del neonato	56	61
Atención del cáncer cervicouterino	67	73
Atención de la enfermedad obstructiva crónica.	67	75
Tratamiento del cáncer de colon y recto	71	77
Tratamiento de la enfermedad isquémica cardíaca	73	80
Tratamiento de la diabetes	76	84
Tratamiento de la epilepsia	77	82
Cobertura de antirretrovirales	79	85

\*Propuesta hecha por el autor basada en Índices de Chile, Costa Rica y Uruguay estimados para 2019.

y no de afiliación declarada. Es así que, si medimos este resultado de manera precisa, Colombia debe establecer estructuras de cobertura basadas en resultados que atiendan a mediano plazo, al menos las diez condiciones indicadoras de calidad baja o media. La tabla 1 se elaboró a partir de la lista de 23 indicadores que reflejan las diferencias en coberturas efectivas de los servicios de salud.

Las políticas públicas en salud deben tener indicadores claros asociados al mejoramiento del perfil epidemiológico poblacional, la mejoría en los servicios y la infraestructura en salud pública y la atención de los factores de riesgo asociados a la carga de la enfermedad.

El resultante de las relaciones entre Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y Entidades Promotoras de Salud (EPS) dan origen a la integración vertical e integración horizontal, en el marco del actuar en las Redes Integradas de Servicios de Salud. Es un propósito para dar respuesta a la problemática de

fragmentación y falta de continuidad en la atención del sistema de salud, siendo establecidas como lineamientos de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud desde 2010, y para el país con mayor profundidad desde 2016 (Resolución 1441 de 2016) ha venido haciendo esfuerzo en su implementación, aun con grandes dificultades en su logro.

Estas dificultades se visualizan, por ejemplo, en la exigencia en el marco de la garantía al derecho de salud, a través de tutelas. En 2010 se reportaron cerca de 94.502 tutelas; 118.281 tutelas en 2014 y, entre 2019 y marzo de 2021, la Corte Constitucional recibió 330.535 tutelas para pedir la

**LOS ENTES TERRITORIALES DEBEN ENFOCARSE EN MEJORAR EL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DE SUS HABITANTES, EN LA PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES Y EN MEJORAR LA INFRAESTRUCTURA.**

La pandemia mostró la capacidad de entrega y sacrificio del personal médico y profesional de la salud, pero también las difíciles condiciones laborales y de remuneración.

protección del derecho a la salud, el segundo derecho fundamental más tutelado, después del derecho de petición. Cerca del 70 por ciento de las acciones se relacionan con solicitudes ya incluidas en el Plan Obligatorio de Salud.

La misma dinámica poblacional determina una demanda de servicios de salud creciente, y una capacidad en la prestación de servicios limitada, con brechas e inequidades en el acceso a los servicios en áreas geográficas rurales y dispersas, y entre regímenes de afiliación.

Los procesos ineficaces de atención oportuna por falta de capacidad de atención en salud acorde con la demanda, se traduce en demoras en remisiones (procesos de referencia y contrarreferencia), demoras en atención por especialista, demoras en la realización de procedimientos diagnósticos, de tratamiento y rehabilitación, lo que da como resultado un impacto sobre la carga de enfermedad, el alto costo hospitalario por patologías prevenibles en sus complicaciones.

La congestión de la red hospitalaria a nivel regional y nacional actualmente es crítica, tal y como se vio entre 2020 y 2021 respecto a la pandemia. La ocupación hospitalaria, en el primer



## ¿EL ESTADO ESTÁ PREPARADO PARA ATENDER LA CRECIENTE DEMANDA DE SERVICIOS EN SALUD CON LOS RECURSOS E INFRAESTRUCTURA ACTUAL?

4. Lozano R, Fullman N, Mumford JE, Knight M, Barthelemy CM, Abbafati C, Abbastabar H, Abd-Allah F, Abdollahi M, Abedi A, Abolhassani H. Measuring universal health coverage based on an index of effective coverage of health services in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019. *The Lancet*. 2020 Oct 17;396(10258):1250–84.



nivel de atención, no alcanzaba el 40 por ciento, en el segundo nivel con tasas por encima de 97 por ciento y del 91 por ciento en el tercer nivel.

Sumado a esto, por las deficiencias en la prestación de servicios de salud, el incumplimiento de márgenes de solvencia financiera para el funcionamiento y deudas con las entidades prestadoras de

servicios de salud, la Superintendencia Nacional de Salud ha liquidado y revocado servicios progresivamente a diferentes EPS. Ahora bien, algunos de estos procesos se han realizado sin la evaluación real del contexto geográfico y sociodemográfico de los territorios, lo que aumenta aún más las brechas de atención e ineficiencia en el acceso y garantía en el derecho de salud de la población.

La atención de salud no puede darse sin dar el valor esencial

a quienes soportan su desarrollo. El talento profesional y humano, en las últimas dos décadas en este sector, ha pasado por un deterioro en sus condiciones laborales, lo que deja una insatisfacción laboral y la poca capacidad de talento humano acorde con el número de población por territorio. Esto es algo prioritario en su atención.

## Propuestas en salud de Asocapitales

Reconociendo las particularidades de la categoría de municipios de las ciudades capitales, se propone que el próximo Gobierno nacional avance en la implementación de las siguientes acciones:

### 1. Salud pública

Se debe hacer un plan decenal de salud pública que garantice la implementación del actual modelo integral de atención en salud, a partir de las necesidades territoriales y respetando sus objetivos. Así, es importante implementar las redes integrales de servicios de salud acorde con la dinámica geográfica y sociodemográfica de los territorios, con cobertura y calidad para todos.

5. Defensoría del Pueblo (2015- 2018) Informe preliminar tutelas en salud.



LA SATURACIÓN de los hospitales por el covid demostró que se requieren recursos del Gobierno nacional para construir, ampliar o mejorar la red pública hospitalaria.

Realizar un balance regional en las ciudades capitales con el perfil epidemiológico que les permita tener información de lo que está sucediendo y realizar intervenciones, acorde con las necesidades de salud de los diferentes territorios.

De igual manera, garantizar la atención preferencial y diferenciada en el modelo de salud en los diferentes ciclos de vida y grupos de población, articulando y fortaleciendo la medicina científica

y respetando las prácticas culturales de los pueblos indígenas. Un ejemplo se ve en Leticia. *“Una problemática es la atención diferencial teniendo en cuenta que muchas personas todavía practican sanación tradicional”*. Jorge Luis Mendoza Muñoz, alcalde de Leticia.

## **2. Consolidación de un Modelo Preventivo de Salud.**

El Modelo Preventivo de Salud, como estrategia, busca prevenir que la enfermedad ocurra y/o mi-

ES NECESARIO DEFINIR, ENTRE TODOS LOS ENTES TERRITORIALES Y GOBIERNO, UN NUEVO PLAN DECENAL DE SALUD QUE RESPONDA A LA REALIDAD FINANCIERA DE CADA MUNICIPIO.



SE REQUIEREN políticas y acciones urgentes para enfrentar los crecientes problemas y las enfermedades mentales que ha dejado la pandemia del coronavirus.

nimizar sus implicaciones. Parte de sus objetivos son el desplegar brigadas médicas hacia los territorios o centros de trabajo, además de implementar nuevos modelos de salud especializados como la medicina familiar. Todo esto debe propender porque se le brinde a la población una atención temprana y se concentren datos personalizados que permitan crear un seguimiento y detección a tiempo de los potenciales riesgos que presenten algunas enfermedades, además de generar y promocionar hábitos de vida saludable y una cultura de autocuidado de la salud y prevención de las enfermedades.

Algunos ejes de este modelo de salud deberían ser la identificación y estratificación, donde se logre conocer y captar a la población derechohabiente para estratificarlos de acuerdo con sus factores de riesgo; la focalización de las accio-

nes preventivas y correctivas específicas de cada grupo de riesgo; el seguimiento proactivo a través de herramientas tecnológicas para asegurar su progreso; y la vinculación de otros actores.

### 3. Salud mental.

La pandemia del covid-19 y las medidas de mitigación ordenadas por el Gobierno, como el aislamiento preventivo, han tenido un impacto psicológico sobre la población. El miedo, angustia, ansiedad, depresión e insomnio son algunos efectos que se catalogan como directos e indirectos de la enfermedad y el confinamiento. La problemática de salud mental debe tener una importan-

cia si se tiene en cuenta que el 52 por ciento de los hogares colombianos han tenido problemas de salud mental en la pandemia

Esto, sumado a problemas como el consumo de sustancias psicoactivas, denotan el rol preponderante que debería tener la salud mental en los modelos y planes de salud. Estrategias de Ciudades Saludables, como la que implementa el Ministerio de Salud y Protección Social, deberían tener mayor difusión, acompañamiento y seguimiento en la aplicación desde el Gobierno en los territorios.

### 4. Uso de las TIC en los servicios de salud.

6. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/motivos-de-las-tutelas-por-derecho-a-la-salud-597905#:~:text=Entre%202019%20y%20marzo%20de%202021%2C%20la%20Corte%20Constitucional%20recibi%C3%B3,tutelas%20para%20el%20mismo%20periodo.&text=En%20una%20misma%20tutela%20se%20pueden%20poner%20varias%20peticiones%20o%20pretensiones>.



PONER EN marcha un modelo preventivo de salud, que movilice brigadas de salud a los barrios, a las familias y a las empresas, puede ser parte de la nueva estrategia de salud en Colombia.

Uno de los aspectos positivos de lo ocurrido en el sistema con la pandemia de coronavirus, es que reveló los beneficios de la salud digital. Así, el uso de las tecnologías de la información y comunicación en este sector (datos masivos, omicas, inteligencia artificial, realidad virtual, robótica, etcétera) cada vez toman más importancia en los sistemas de salud modernos por su alto rendimiento individual, poblacional y organizacional. Algunos casos de éxito están en Singapur, Japón y China.

Además de la telesalud y telemedicina, otros componentes que implican la incorporación de las TIC en los servicios de salud son la aplicación del *e-commerce*. Más allá de la historia clínica electrónica este facilitaría los procesos de facturación electrónica, copagos y manejo de glosas, entre otros, lo que se vería traducido en reducción de tiempos en trámites y mayor celeridad en la prestación del servicio.

Sumado a lo anterior, en aspectos económicos y tributarios se debe establecer un gran portal de

7. Bran L, Valencia A, Palacios L, Gómez S, Acevedo Y, Arias C. Barreras de acceso del sistema de salud colombiano en zonas rurales: percepciones de usuarios del régimen subsidiado. Colombia, 2013-2017. *Hacia Promoc. Salud.* 2020; 25(2): 29-38. DOI: 10.17151/hpsal.2020.25.2.6; odríguez-Triana DR, Benavides-Piracón JA. Salud y ruralidad en Colombia: análisis desde los determinantes sociales de la salud. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública* 2016; 34(3): 359-371. DOI: 10.17533/udea.rfnsp.v34n3a10



LOGRAR LA IGUALDAD DE BENEFICIOS EN LOS DOS REGÍMENES DE SALUD E IMPLEMENTAR LA LICENCIA DE MATERNIDAD PARA TODOS, ES FUNDAMENTAL PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA SALUD.

trazabilidad financiera que vaya desde la contratación, la gestión, que tenga el soporte de facturación electrónica, de los RIPS. Esto permitiría que el Gobierno y las EPS también puedan tener una mayor articulación en temas de pagos y servicios.

### 5. Accesibilidad

En materia de demanda hospitalaria, el Gobierno nacional también puede avanzar en la creación de una política de hospitales públicos con una fuente de financiación que sea sostenible en el tiempo.

Poner en marcha la estrategia de la cultura de la seguridad social para la construcción de un sistema de salud humanizado, solidario y transparente.

Otro aspecto por tener en cuenta es la focalización de la salud de los migrantes, si se tiene en cuenta la demanda hospitalaria en las ciudades capitales para la prestación de servicio de esta población.

De igual manera, se deben trazar planes y estrategias que busquen mejorar la accesibilidad al sistema de salud de las zonas alejadas, garantizando la atención de salud extramural, asignando los recursos técnicos, administrativos, y financieros para garantizar una atención oportuna con calidad. Esto sumado a una estrategia nacional de universalización del aseguramiento, atención y prestación de servicios de salud.

### Deportes para la salud y la vida

La actividad física habitual es un pilar fundamental de la promoción de salud y la prevención de enfermedad; impulsa otros hábitos saludables como el dejar de fumar, mejorar la alimentación y disminuir el consumo de alcohol.

El deporte impacta, en forma importante, la prevención, el manejo y la rehabilitación de ocho condiciones crónicas: falla cardíaca, enfermedad coronaria, dislipidemia, hipertensión, resistencia a la insulina, claudicación intermitente, obesidad y diabetes tipo 2, además de intervenir la patogénesis de la osteoporosis, los síntomas de la enfermedad

LA CONSTRUCCIÓN, mantenimiento y dotación de escenarios deportivos debe ser un asunto importante para todos los niveles de Gobierno.

pulmonar obstructiva crónica (EPOC), depresión, fibromialgia y osteoartritis.

El deporte ha mostrado sus beneficios en asma, síndrome de fatiga crónica, artritis reumatoide y en algunas formas de cáncer (en especial seno y colon), adicionalmente, mejora el equilibrio, la función cognitiva, la expectativa y la calidad de vida, y se conoce su papel en la disminución en la aparición de demencia, caídas y sarcopenia, además de reducir los costos de la atención médica.

Sin embargo, a pesar de su evidencia positiva, la inactividad física sigue siendo uno de los principales factores de riesgo a nivel mundial (OMS, 2016). Es la responsable del 9 por ciento de la mortalidad prematura (aproximadamente 5,3 millones de muertes al año en el mundo - Lee, 2012, Lobelo, 2018), reflejado en costos directos en salud, pérdida de productividad (Carlson, 2015) y con diferencias importantes por edad, género, condición de discapacidad, embarazo, estado socioeconómico y geografía. La pandemia del covid redujo aún más la actividad física con cifras estimadas de un 40 por ciento de reducción (Unesco).

Para lograr impulsar el tema en el sector se necesita de una voluntad política fuerte que permita realizar las siguientes dos acciones:

### Actividad física como un signo vital:

Se debe interrogar el nivel de actividad física en todas las historias clínicas como un "signo vital", para poder tener el nivel de actividad física de cada individuo y saber si cumple o no las recomendaciones de actividad física de la OMS.

Todo el personal de salud debe estar en la capacidad de valorar este nivel. La forma de hacerlo está clara en las 'Directrices para la Promoción y Consejería de Actividad Física y Ejercicio por Personal de Talento Humano en Salud'<sup>8</sup>.

### Indicador positivo de 'los riesgos cardiovasculares':

Para lograr realizar un cambio en la forma como se ve la promoción de salud y la prevención de enfermedades, es necesario generar un indicador que muestre 'los riesgos cardiovasculares'.

La Asociación Americana del Corazón propone los '7 simples', en donde cada individuo se clasifica según un puntaje que resulta de medir tres comportamientos y siete mediciones:

8. Ministerio de Salud y Protección Social (2016) Política de Atención Integral en Salud 'Un sistema de salud al servicio de la gente'.





LA ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTIVA HABITUAL ES UNO DE LOS HÁBITOS QUE DEBE SEMBRARSE EN TODOS LOS COLOMBIANOS, CON MAYOR RAZÓN, DESPUÉS DEL AISLAMIENTO IMPUESTO POR EL COVID.

## SE DEBE INTEGRAR EL NIVEL DE ACTIVIDAD FÍSICA QUE REALIZAN LAS PERSONAS COMO UN ELEMENTO IMPORTANTE DE SU HISTORIA CLÍNICA.

actividad física, consumo de cigarrillo, alimentación, relación peso-estatura, valor de tensión arterial, valor de glucosa en sangre y valor de colesterol total.

Con los resultados, se clasifica al individuo con un indicador "positivo" de los riesgos cardiovasculares que la evidencia científica muestra que se correlaciona en forma directa con la salud. Es decir, entre más puntaje obtenga, mejor es su condición de salud y menor es su posibilidad de tener una enfermedad.

Al tener el dato poblacional en cada una de las EPS, se les podría exigir como meta el que aumentarán el valor de este indicador, para lo cual deberán trabajar en estimular la actividad física, la alimentación saludable, favorecer la cesación del cigarrillo y el control del alcohol, los cuales son los principales factores de riesgo modificables que impactan la mayoría de las enfermedades prevalentes.

### Propuestas para mejorar el deporte

Reconociendo las particularidades de la categoría de municipios de ciudades capitales, se propone que el próximo Gobierno nacional reconozca la actividad física como un complemento de la salud.

Se debe propender por crear una política pública del deporte que busque mejorar los niveles de actividad física en los niños (uno de cada cuatro niños logra los niveles de actividad física según la OMS);

Incentivar el deporte por medio de becas en las instituciones educativas,

Promover una cultura de estilos de vida saludables y práctica del deporte, con estricto cumplimiento y vigilancia de inclusión de eje de ambientes o espacios naturales para la práctica del deporte en las ciudades acorde con la densidad poblacional y análisis territorial en los POT de las ciudades

Promover la construcción de escenarios deportivos así como la creación de escuelas de formación deportiva y talento.

Incluir, en las escuelas primarias públicas, la educación física dentro el plan de estudios; y por último que se califique el deporte como otras áreas del saber.

9. Actividad física y nutrición en la educación médica. Revista de Nutrición Clínica y Metabolismo. 2019;2(2):37-43. Gustavo Tovar Mojica, Erika Viviana Ladino Marín.

10. Extraído de "Directrices para la Promoción y Consejería de Actividad Física y Ejercicio por Personal de Talento Humano en Salud" Dirección de Promoción y Prevención Subdirección de Enfermedades No Transmisibles. Bogotá, octubre de 2021.

## Lo que piensan y proponen sobre salud y deporte

“ Los retos importantes es mejorar la accesibilidad de las zonas alejadas y enfocar también un sistema de salud diferencial para las comunidades que mantienen sus tradiciones”.

**Jorge Luis Mendoza Muñoz**  
Alcalde de Leticia

“ Colombia debe incluir el médico familiar dentro del sistema de atención”

**Jairo Humberto Cristo Correa**  
Representante a la Cámara

“ Que vuelva la educación física a las escuelas primarias públicas”.

**Johana Orozco Payares**  
Gerente de la Federación Colombiana de Judo y exdeportista olímpica

“ Se puede medir la salud con respecto al deporte”.

**Gustavo Tovar**  
Experto de la Maestría en Actividad Física y Salud, Universidad del Rosario

“ Se necesita fortalecer la telesalud en los territorios”.

**Luis Alejandro Fúneme González**  
Alcalde de Tunja

“ La problemática de salud mental debe tener una importancia si se tiene en cuenta que el 52 por ciento de los hogares colombianos han tenido problemas de salud mental según la coyuntura”.

**Luis Alejandro Fúneme González**  
Alcalde de Tunja

“ El deporte debe ser gratuito”.

**Johana Orozco Payares**  
Gerente de la Federación Colombiana de Judo y exdeportista olímpica

“ Se necesita una salud eficiente en los territorios. Se tenga un hospital en las regiones apartadas. Se deben sacar adelante los siguientes proyectos: la reestructuración de servicio de salud en las Fuerzas Militares, política pública de cáncer de mama y el manejo integral de la obesidad”.

**Jairo Cristancho**  
Representante a la Cámara



**Asociación Colombiana  
de Ciudades Capitales**



