GOBERNACION DE ANTIOQUIA
REPUBLICA DE COLOMBIA

FICHAS MACRO OFERTAS

Definición de criterios de actuación estratégica para el desarrollo territorial de **Urabá**

Noviembre 2012

UNIVERSIDAD EAFIT
Abierta al mundo

El presente documento es propiedad intelectual de la Gobernación de Antioquia y de la Universidad EAFIT. Para todos los efectos legales, los insumos suministrados tanto por la Gobernación de Antioquia como aquellos suministrados por la Universidad EAFIT para la realización del proyecto, siguen siendo de propiedad intelectual de cada una de las partes, siendo su uso condicionado y restringido. En caso de referenciarse el presente informe de manera parcial o total, deberán incluirse los créditos de sus autores.

Gobernación de Antioquia
Sergio Fajardo Valderrama
Gobernador

Departamento Administrativo de Planeación
Gobernación de Antioquia
María Eugenia Ramos Villa
Directora
Juan Diego Lopera Pérez
Asesor

COMITÉ COORDINADOR de la Gobernación de Antioquia
Departamento Administrativo de Planeación
Dirección de Planeación Estratégica Integral
Esteban Álzate Jaramillo
Director

Secretaría de Infraestructura
Dirección de Planeación
Claudia Cristina Rave Herrera
Directora

Asesores Internos
Federico Restrepo Posada
Ana María Arango Arango
Equipo de Apoyo Asesores
Laura Gallego Moscoso

SUPERVISOR DEL PROYECTO
Esteban Álzate Jaramillo
Director
Dirección de Planeación Estratégica Integral

Equipo técnico de apoyo a la Supervisión
Dirección de Planeación Estratégica Integral
Gabriel Jaime Márquez García, Ingeniero Geólogo
Lina María Cadavid Escobar, Economista
Gustavo Adolfo Melguizo Diosa, Ingeniero Sanitario

Equipo de trabajo EAFIT

Juan Fernando Ruiz	Director del Proyecto
Juan Carlos Duque	Coordinador Rise
Jorge Giraldo	Coordinador Humanidades
Alejandro Echeverri	Coordinador Urbam

Equipo Ofertas

Jorge Ruiz	Consultor Senior
Mauricio Pineda	Consultor Senior
Catalina Hernández	Consultora Asistente
Diana Morales	Consultor Asistente
Natalia Ramírez	Consultora Junior
Vanesa Ramírez Calderón	Consultora Junior
Lina María Rojas	Consultor Asistente

Equipo Rise

Jorge Patiño	Consultor Senior
Alejandro Betancourt	Consultor Junior
Amanda Janeth López Londoño	Consultor Asistente

Equipo Humanidades

Santiago Leyva	Consultor Senior
Adolfo Eslava	Consultor Senior
Oswaldo Zapata	Consultor Junior
Andrés Tobón	Consultor Analista
Sara Vélez	Consultora Auxiliar

Equipo Urbam

Francesco Orsini	Consultor Senior
Juan Pablo Ospina	Consultor Junior
Juan Sebastián Bustamante	Consultor Junior
Daniel Carvalho	Consultor Junior
Nora Cadavid	Consultor Junior
Angela Duque	Consultor Asistente
Isabel Basombrío	Consultor Asistente

Septiembre, 2012

El modelo utilizado para el análisis de territorio de Urabá, así como los elementos base para pensar ofertas pertinentes y detonantes vinculadas al desarrollo de la región, obedece al entendimiento del Estado como una institución que tiene, bajo su poder, una serie de monopolios que están al servicio del bienestar del ciudadano.

Estos monopolios, nombrados así en tanto es el Estado la única institución llamada, necesariamente, a la posesión de los mismos, no son más que las funciones del Estado en su sentido más clásico. Tanto aquellas que están destinadas al funcionamiento del mismo, como de las que tiene como tarea garantizar una vida digna y deseable para sus ciudadanos.

De acuerdo al modelo utilizado, estos monopolios del Estado se hayan en una suerte de *Cadena de valor*, siguiendo el término empresarial utilizado por Michael Porter en 1985, y adaptándolo a la figura estatal. Así pues, si tenemos en cuenta que los monopolios que hemos identificado como propiamente estatales son los siguientes:

- **Seguridad.**
- **Regulación de la propiedad de la tierra.**
- **Creación y aplicación de justicia.**
- **Ejercicio de fiscalidad.**

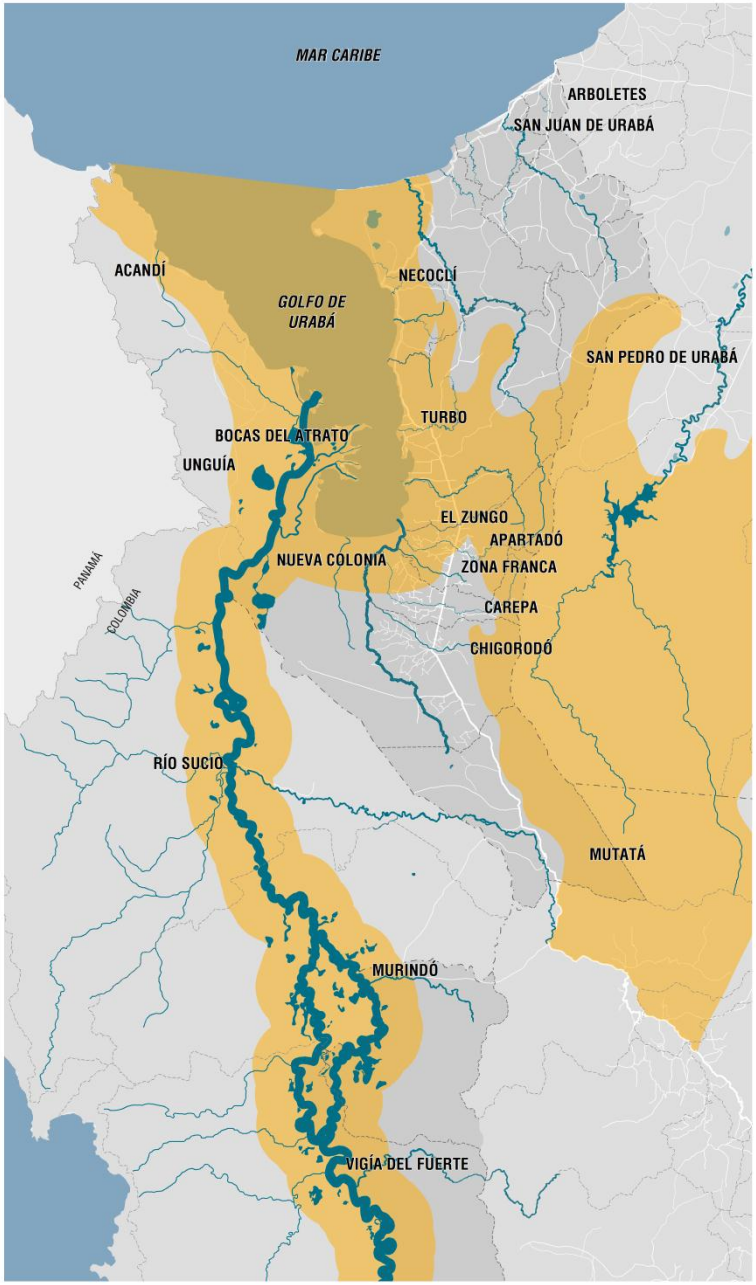
Se observa entonces que se hallan en una suerte de cadena, donde el monopolio de la seguridad se ubica en primer lugar, y el de la fiscalidad en último. Esta ubicación en los eslabones de la cadena no está dada en clave de importancia. Esto es, el modelo no busca hacer entender que un monopolio es más importante que otro. Antes bien, siguiendo la idea de cadena como un solo cuerpo formado por la unión de singulares, debe entenderse el Estado como una construcción. Así, lo primero que ha de lograr es el monopolio de la seguridad para, después, arrogarse los demás monopolios en servicio de los ciudadanos.

Siguiendo esta cadena, la macro oferta Región Legal ha creado cuatro ofertas que van en esta línea y que, a continuación, serán presentadas una por una. Estas son:

- **Seguridad:** Oferta vinculada al monopolio de seguridad del Estado.
- **Formalización de la propiedad de la tierra:** oferta vinculada al monopolio de regulación de la propiedad privada, en la figura del Estado.
- **Justicia:** oferta vinculada al monopolio de creación de leyes y aplicación de la justicia.
- **Fortalecimiento de los gobiernos locales:** oferta pensada, en el marco del ejercicio de la fiscalidad como monopolio estatal, sumada a la necesidad de construir Estado a nivel local.

Siguiendo el modelo, como una de las funciones monopólicas del Estado la redistribución de la riqueza en clave de servicios juega un papel fundamental. No obstante, este tema toma protagonismo en la macro oferta de Desarrollo Social

SEGURIDAD	Reconocimiento de Urabá como zona de frontera internacional Infraestructura y dotación para fuerzas policiales. Sistemas de información para evaluación y control de la región. Planes de seguridad local para cada uno de los municipios. Creación de un número único de emergencias
FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA	Identificación y promoción de las reglas de comunidad para las tierras colectivas. Formalización de los predios informales cercanos a la Serranía de Abibe y al Nudo Paramillo. Incentivos para la formalización de predios a través de la construcción de vías. Diseño institucional para el cierre de la frontera agrícola, la protección forestal y el uso eficiente de los suelos disponibles
JUSTICIA	Mejoramiento del sistema judicial, aumento de: inspecciones, fiscalías, policía judicial, juzgados, defensoría, casa de justicia y medicina legal. Simulación de modelos de reinserción en Urabá con base en las vivencias del pasado para anticipar un posible Acuerdo de Paz. Aplicación efectiva del proceso de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras para los ciudadanos despojados de sus predios en Urabá (Ley 1448 de 2011).
FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	Disminución de la evasión del impuesto predial y simplificación de los códigos tributarios. Actualización catastral para el aumento de la recaudación a nivel municipal. Equidad horizontal en la inversión pública per cápita entre los municipios. Homogenización de una política fiscal para toda la región. Integración del equipo administrativo de la Gobernación y construcción de la sede regional Fortalecimiento de la gerencia de Urabá en materia de apoyo técnico a los municipios. Creación de un banco de proyectos regional, así como de un equipo de evaluación y seguimiento de políticas públicas de la región



Fuente: Elaboración propia EAFIT

La complejidad y dinámicas asociadas al monopolio de la fuerza obedecen a factores muy distintos en la región respecto a los territorios citadinos. También es cierto que los logros y retos de decisiones tomadas, por ejemplo en la ciudad de Medellín, constituyen un referente de aprendizaje social que puede dar luces para las decisiones locales que necesita Urabá. Justamente en clave de sumar actores a la construcción de articulación de intereses y coordinación institucional, es preciso asumir compromisos desde los esfuerzos locales en el sentido de contribuir con los recursos necesarios para emprender iniciativas complementarias relacionadas con dotación, infraestructura e información. Aunque existan directrices del orden nacional con las cuales se requiere construir canales de comunicación, también es cierto que la actividad cotidiana de los miembros de las fuerzas armadas puede verse beneficiada de los aportes que pueda ofrecer la administración departamental o municipal.

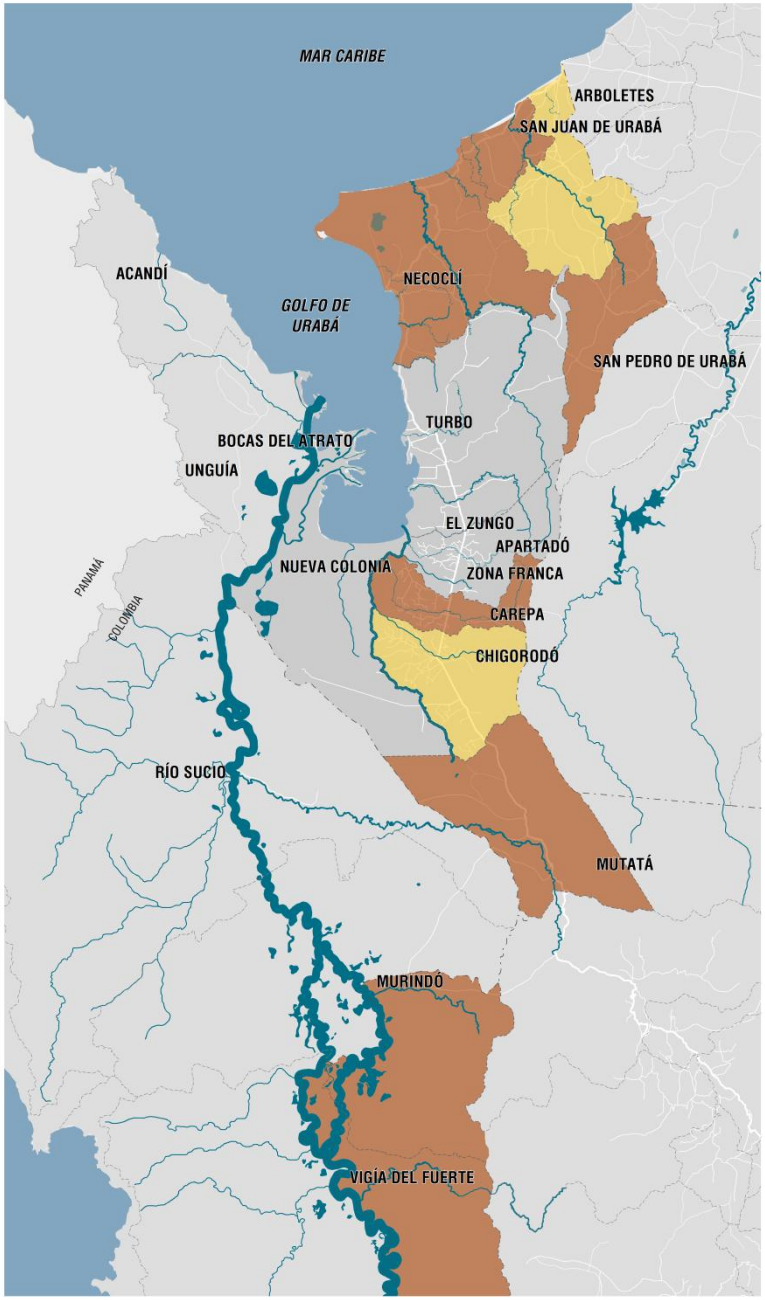
Una anotación adicional respecto al primer monopolio del Estado tiene que ver con la necesidad de valorar y hacer visible al Urabá antioqueño como una zona de frontera internacional determinante para el acceso a mercados del centro y norte de América, el Caribe y Europa. Con esto en mente, el diálogo con el gobierno nacional no se reduce a las competencias del ministerio de la defensa sino que también alude de manera directa a la cancillería y al ministerio de comercio exterior. De igual manera, bajo la lógica de sumar actores al proyecto estratégico en construcción, la zona de frontera internacional también interpela a los gremios con actividades económicas en el exterior, cuya gran capacidad de incidencia en políticas públicas y de ejecución de proyectos es necesario capitalizar.

El monopolio de los derechos de propiedad por parte del Estado constituye un reto de enormes dimensiones para el Urabá antioqueño. En este caso, la coordinación institucional desempeña un papel determinante en la construcción de condiciones e incentivos para hacer frente al alto nivel de informalidad de los predios en la región. Los datos muestran que la actividad humana que generan las carreteras y la cercanía a playas son factores explicativos de una mayor formalización; en este sentido, la presencia estatal del orden nacional y local por medio de proyectos productivos, turísticos e infraestructura puede jugar un papel crucial en la tarea siempre que las intervenciones estén acompañadas de planes de incentivos que favorezcan la formalización y controlen la especulación, de tal manera que opere el clásico binomio Estado - mercado.

Sumado a lo anterior, es necesario comprender y valorar las lógicas subyacentes a la explotación y protección de los territorios de propiedad colectiva. En este caso, es necesario superar la lógica de estado o mercado para indagar en la comunidad, sus tradiciones y normas para el uso y explotación de los recursos. La tarea consiste en entender sus dinámicas para promover el gobierno de los bienes comunes y la protección frente a la acción depredadora y extractiva de actores privados.

En Urabá confluyen diversas manifestaciones de sociedad civil, con experiencias dolorosas del pasado que les ha permitido ganar en aprendizaje social, con un inventario colmado de frustraciones pero también de proyectos llevados a feliz término. Sin embargo, todavía hay un camino por recorrer para darle forma al ciclo que convierte la confianza en acción colectiva, pasando por la reciprocidad, la reputación y la cooperación. Es importante reiterar que sin confianza no es posible hacer frente a la fragmentación existente y en el manejo de los territorios colectivos es posible encontrar las claves de la articulación y de la construcción del propósito común de altas miras.

Fuente: Elaboración propia EAFIT



Fuente: Elaboración propia EAFIT

Respecto a la administración de la justicia vale la pena enfatizar el riesgo que encarna la dinámica de la ilegalidad y la línea tenue que trazan sus actores protagónicos respecto al accionar del Estado. Ante la ausencia del Estado y la cotidianidad de prácticas ilegales en un territorio, florecen espacios privados de resolución de diferencias y se abre paso la administración privada de la justicia. Para el caso del Urabá antioqueño, el acceso a la justicia reviste especial importancia para la construcción, consolidación y legitimidad del Estado. Para dicho propósito se requiere movilizar todos los actores de la administración de la justicia de la mano de las directrices nacionales y locales que promuevan el uso de las instancias previstas por la normatividad colombiana para resolver con eficacia todos los retos que la dinámica regional le impone al aparato jurídico.

De igual forma, en un momento coyuntural en materia de paz como el actual, es conveniente diseñar los escenarios prospectivos, tanto para llamar la atención respecto a los retos como para identificar las oportunidades, de los cambios que trae consigo un cese definitivo del fuego y el proceso de incorporación a la vida civil de los guerrilleros. La cooperación institucional debe tener criterios de respuesta respecto al impacto en las condiciones de seguridad de la región, la actividad política que pueda emprender algún líder guerrillero y la respuesta de la comunidad y la sociedad civil ante un hecho de esa naturaleza; sin duda, un posible acuerdo de paz representa un escenario que pone historias, reivindicaciones, dolor y esperanza sobre la arena de acción en la que tienen lugar los procesos colectivos de decisión.

La complejidad e ineficacia de los actuales códigos tributarios y del sistema de recaudación en la subregión del Urabá antioqueño, hacen más difícil asegurar un recaudo eficiente y aumenta las posibilidades para la evasión de impuestos. Por lo demás convendría realizar un proyecto general para unificar los sistemas tributarios, simplificarlos y darles un norte común. Así por ejemplo, los impuestos bajos sobre la tierra acentúan conductas improductivas en los actores económicos. Por lo mismo, se debería buscar a que los nuevos códigos tributarios subregionales trataran de crear incentivos a las conductas rentísticas e improductivas sobre la tierra.

También es importante señalar que se detectó que en materia de gastos per cápita existen grandes diferencias horizontales. En cualquier caso, lo que se debe evaluar es cómo la política de financiamiento de proyectos desde la gobernación puede ayudar a solucionar estos problemas y no a acentuarlos.

En resumen, bajos impuestos prediales ayudan a sostener una estructura política de un estado débil, con baja capacidad de intervención, y un sistema político fuertemente cooptado por el clientelismo y el patronazgo tradicional.

En cuanto a la gestión, se podría decir que el Urabá se configura como una zona de baja eficacia en el cumplimiento de metas. Se debe entonces diseñar una estrategia para desatar este “cluster” de bajas capacidades que refleja la problemática que existe en la gestión de la subregión, la cual debe girar en torno a los siguientes elementos: construcción de la sede subregional de la Gobernación de Antioquia, como acto de presencia del Estado en la subregión; fortalecimiento de la capacidad de asistencia técnica del departamento hacia los municipios; la inscripción de los diferentes proyectos municipales en un Banco de proyectos subregional; y la creación de un sistema eficiente de evaluación y monitoreo de la subregión del Urabá antioqueño.

Fuente: Elaboración propia EAFIT