

MISIÓN SISTEMA DE CIUDADES

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO



6.787

13.548

1.313

15.231

MISIÓN

SISTEMA

DE CIUDADES

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO



Con el apoyo de:



MISIÓN SISTEMA DE CIUDADES

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO



Dirección General

Simón Gaviria
Tatyana Orozco (2013–2014)
Mauricio Santamaría (2012–2013)
Hernando José Gómez (2010–2012)

Subdirección Sectorial

Luis Fernando Mejía Alzate
Jaime Torres (2014)
Mauricio Perfetti (2013)

Subdirección General

Juan Mauricio Ramírez (2012)

Subdirección Territorial y de Inversión Pública

Manuel Fernando Castro
Paula Acosta (2013)

Dirección de Desarrollo Urbano

Sirly Castro Tuirán
José Alejandro Bayona (2010–2014)

Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano

José Antonio Pinzón Bermúdez
Augusto Pinto (2010–2014)
Diego Díaz del Castillo
Simón Mesa

Dirección Editorial

Andrés Barragán

Dirección de Arte

Mateo L. Zúñiga

Diseño y diagramación

Julián Güiza
Erik Naranjo
Diego Castro
Lina Cabrera
Joulie Rojas
Alejandro Venegas

COORDINACIÓN DE LA MISIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES

Carolina Barco

ASESOR ACADÉMICO

Gilles Duranton

EQUIPO BASE

José Salazar Ferro
Rafael Cubillos
Édgar Duarte
Juanita Fonseca

PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS

Álvaro Pachón y Asociados Ltda.

PLANEAMIENTO AMBIENTAL

Carlos Costa Posada, Carolina Díaz Giraldo,
Jorge Pachón Quinche, Fernando Salazar Holguín

PLANEAMIENTO DE LA RELACIÓN ENTRE EL CAMPO Y LA CIUDAD

Arturo García Durán, Diego Silva

IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN TRES CIUDADES

Martha Elena Pinto De Hart

IDENTIFICACIÓN DE ESQUEMAS DE BUEN GOBIERNO Y COORDINACIÓN REGIONAL

Liliana Bonilla, Ángela María Jiménez

REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

Fedesarrollo, Tito Yepes

CONECTIVIDAD REGIONAL E IMPACTOS DE LOS TLC

Pablo Roda, Francisco Perdomo, Jorge Sánchez

CONECTIVIDAD INTERURBANA

Unión Temporal SDG & SIGMA GP

CONECTIVIDAD DIGITAL

Felipe Targa, Alejandro Manga

MERCADO LABORAL

Jaime Tenjo Galarza

ESPECIALIZACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

Rafael Cubillos

FACTORES LOCALES QUE INCIDEN EN LA PRODUCTIVIDAD

Fedesarrollo, Juan Mauricio Ramírez, Iván Zubieta,
Juan Guillermo Bedoya

PROVISIÓN DE BIENES SOCIALES

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Manuel Ramírez, Juan Miguel Gallego,
Guillermo Rivas Mayorga (DNP)

POLÍTICAS SOCIALES Y EL SISTEMA DE CIUDADES

CEPAL, Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta, Renata Pardo,
Natalia Perdomo, Laura González

AMENIDADES URBANAS

Adolfo Meisel Roca, Gerson Javier Pérez V.

MERCADO DEL SUELO Y PROVISIÓN DE VIVIENDA

Econometría Consultores S. A.

VISIÓN REGIONAL

Confecámaras

ISBN

978-958-8575-64-3

© Departamento Nacional de Planeación, DNP. 2014.

© .Puntoaparte Bookvertising. 2014.

Todos los derechos reservados

Prohibida la reproducción total o parcial, dentro y fuera del territorio de Colombia, del material textual y/o gráfico sin autorización expresa del Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Con el apoyo de:



MISIÓN
**SISTEMA
DE CIUDADES**

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

CONTENIDOS



INTRODUCCIÓN



páginas 8 a 15



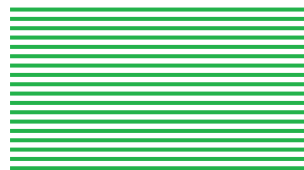
LA MISIÓN



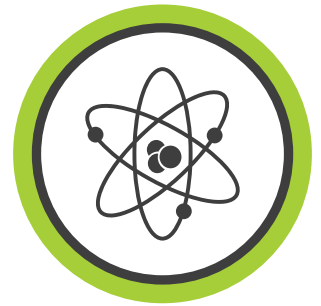
páginas 16 a 19



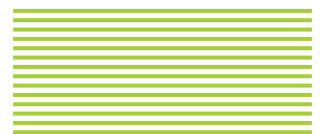
**CARACTERIZACIÓN
DEL SISTEMA DE CIUDADES**



páginas 20 a 37



**EL SISTEMA DE CIUDADES
Y SUS COMPONENTES**



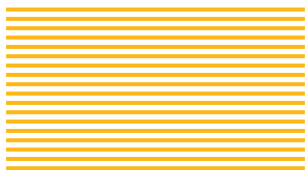
páginas 38 a 51

MISIÓN SISTEMA DE CIUDADES

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO



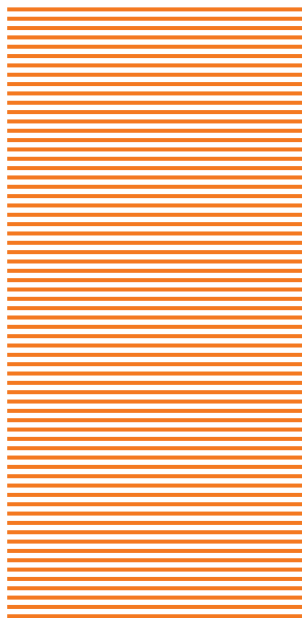
**CONCLUSIONES
DEL DIAGNÓSTICO**



páginas 52 a 69



**POLÍTICA PARA
EL FORTALECIMIENTO
DEL SISTEMA DE CIUDADES**



páginas 70 a 135



**CONCLUSIONES
Y PUESTA EN MARCHA**



páginas 136 a 139



ANEXOS



páginas 136 a 139



MISIÓN SISTEMA DE CIUDADES

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

INTRODUCCIÓN

EL FUTURO DEL PAÍS ESTA INDISOLUBLEMENTE LIGADO AL FUTURO DE SUS CIUDADES. TRES DE CADA CUATRO COLOMBIANOS VIVE EN ZONAS URBANAS QUE GENERAN EL 85% DEL PIB NACIONAL. COLOMBIA DEBE ASEGURAR QUE LAS CIUDADES SEAN MÁS PRODUCTIVAS PARA FACILITAR E IMPULSAR EL DESARROLLO, AL TIEMPO QUE SE GENEREN MEJORES CONDICIONES DE VIDA PARA SUS HABITANTES Y SE CONSOLIDE UN TERRITORIO SOSTENIBLE PARA LAS GENERACIONES FUTURAS.

Consciente de la importancia de las ciudades en el desarrollo contemporáneo y de las deficiencias que su desarrollo presenta en el país, el Gobierno Nacional en su Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) “Prosperidad para Todos” dio prioridad al desarrollo de las ciudades y regiones, para lograr el cumplimiento de sus políticas sociales y de productividad¹ buscando superar el relativo distanciamiento del nivel nacional con los temas específicos de las ciudades desde el proceso de descentralización.

En este marco el PND propuso “Establecer una política de largo plazo para consolidar el Sistema de Ciudades” y “Fortalecer el Buen Gobierno en la Gestión Urbana”² como estrategias de trabajo para orientar y potenciar la actuación y de las entidades nacionales en los territorios y articularla con las políticas de las entidades territoriales, para lograr los fines de desarrollo acordados.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) adoptada en 2011 ratificó este compromiso; creó la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y dio competencias al Gobierno nacional para definir lineamientos del Sistema de Ciudades. Adicionalmente, la ley de Regalías (1530 de 2012) dispuso nuevos instrumentos de financiación para el desarrollo de proyectos de escala regional.

Todos estos elementos deben entenderse como parte de un nuevo enfoque que pone la dimensión territorial como un fundamento para la acción pública.

Por otra parte, las nuevas condiciones de desarrollo económico del país, producto de la situación más favorable de seguridad y una renovada dinámica de inversión nacional e internacional, constituyen un escenario positivo para el desarrollo nacional y de las ciudades en particular. Se ha generado un aumento en el flujo de recursos en ciudades y regiones tanto por inversión directa como por el aumento y recomposición de la distribución de los recursos de regalías, que permite pensar en grandes proyectos regionales y nacionales que el país había archivado o dejado de formular a la espera de una mejor situación económica.

LA IMPORTANCIA DE LAS CIUDADES

El estudio “Colombian Urbanization Review” del Banco Mundial, 2010-2011, el cual contó con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación, reconoce que las ciudades han sido el principal motor de la economía del país y el ámbito en el cual se ha beneficiado la mayor parte de la población de las infraestructuras y servicios que se requieren para impulsar el desarrollo social, en especial aquellos que habitan en las regiones alrededor de las ciudades.

No obstante, en comparación con países más desarrollados, Colombia no ha aprovechado completamente los beneficios que puede traer el nivel de urbanización alcanzado (76% de población urbana en 2010) para impulsar el desarrollo general del país. Dificultades en la conectividad en las ciudades, la financiación de las inversiones y problemas de coordinación entre los diferentes niveles del Estado, se identificaron como puntos centrales a resolver.

Este énfasis del papel de las ciudades en el desarrollo económico nacional corresponde al reconocimiento internacional de su importancia en el desarrollo contemporáneo mundial; instituciones multisectoriales y reconocidos economistas³ han destacado la importancia del territorio como soporte y medio para las dinámicas económicas, financieras y como lugar de intercambios y desarrollo del conocimiento. Categorías como distancia y densidad (aglomeración) de las actividades económicas y barreras que impiden su desarrollo (fronteras, conectividad, etc.) son los nuevos elementos que deben considerarse en los programas y políticas de desarrollo.

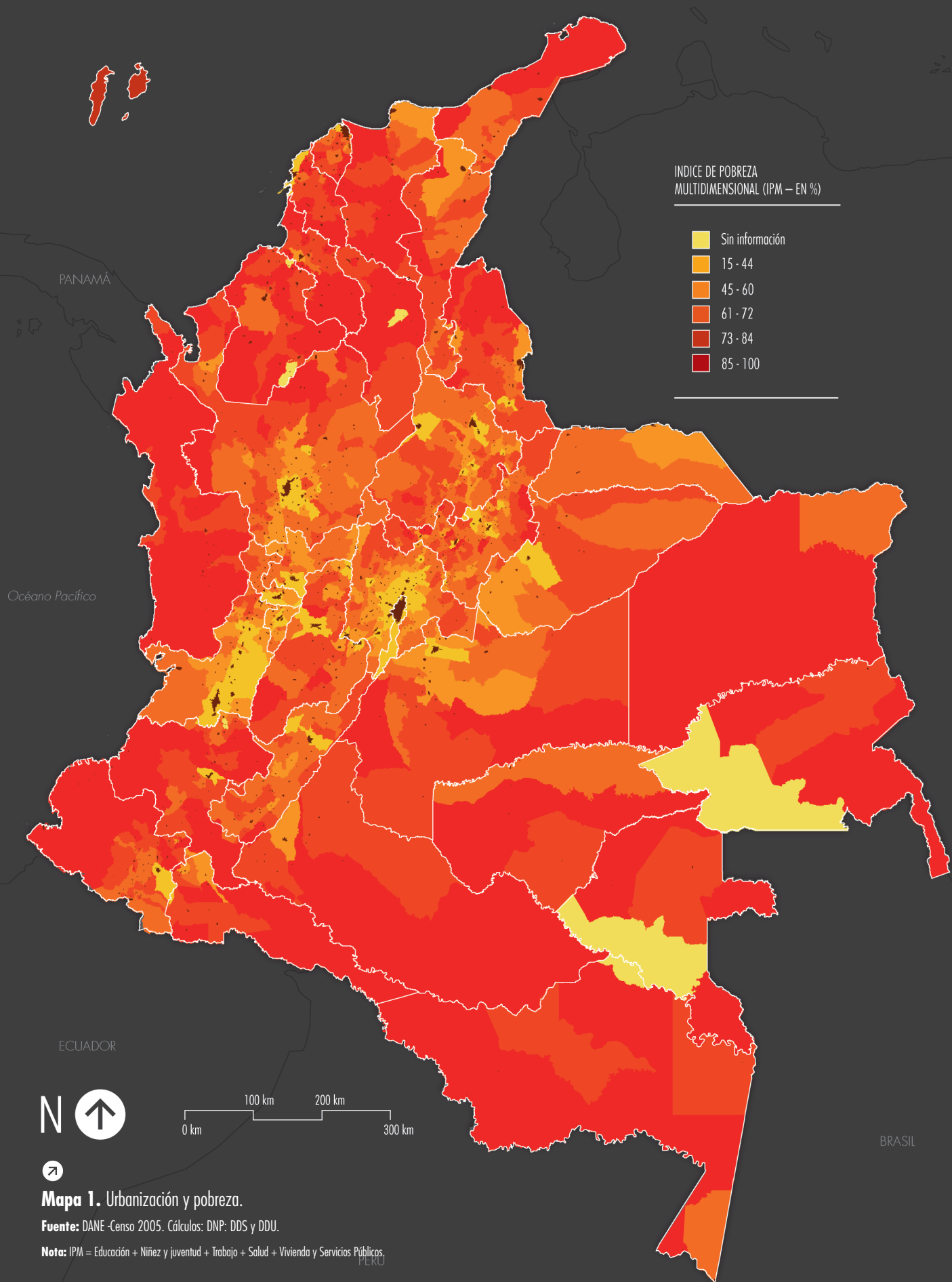
La relación del territorio con los procesos productivos contemporáneos es muy fuerte. El avance de la globalización en el mundo ha permitido reconocer que las condiciones específicas (geografía, clima, cultura) de cada territorio son una base indispensable para estructurar los procesos de desarrollo económico. En este contexto, los actores locales y regionales adquieren un papel importante en las políticas nacionales que buscan asegurar las bases del desarrollo económico y social de las regiones y las ciudades.

-
1. El PND plantea: 1. Establecer una política de largo plazo para consolidar el Sistema de Ciudades: (I) caracterizar el Sistema de Ciudades, (II) fortalecer las líneas de investigación en temas urbano – regionales, y (III). diseñar e implementar un esquema institucional para el Sistema de Ciudades. 2. Desarrollar estrategias para aumentar la conectividad. 3. Fortalecer el Buen Gobierno en la Gestión Urbana: (I) apoyar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios, (II) definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, y (III) ajustar el esquema de las áreas metropolitanas. DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”.
 2. Para superar los obstáculos para el desarrollo urbano (baja densidad económica, división al interior de las ciudades y falta de herramientas para articular el ordenamiento urbano y la movilidad con sus entornos regionales, entre otros) el PND plantea una estrategia a partir de dos propuestas: “Establecer una política de largo plazo para consolidar el Sistema de Ciudades: (I) caracterizar el Sistema de Ciudades, (II) fortalecer las líneas de investigación en temas urbano – regionales, (III) desarrollar estrategias para aumentar la conectividad, y (IV) diseñar e implementar un esquema institucional para el Sistema de Ciudades, entre otros” y “Fortalecer el Buen Gobierno en la Gestión Urbana: (I) apoyar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes ins-

trumentos tributarios, (II) definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, y (III) ajustar el esquema de las áreas metropolitanas.” DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”, Resumen Ejecutivo. Bogotá, 2011, p. 39.

3. Trabajos como los de Fujita, Krugman y Venables (2001), Dumais, Ellison y Glaeser (2002) y Glaeser (2010), entre muchos otros. Para las ciudades de los países en desarrollo Gilles Duranton (asesor de la Misión) desarrollo una importante reflexión en el documento de 2008: Ciudades: motores del crecimiento y la prosperidad de los países en desarrollo?. Banco Mundial, Washington.

Mar Caribe



INDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM – EN %)

- Sin información
- 15 - 44
- 45 - 60
- 61 - 72
- 73 - 84
- 85 - 100

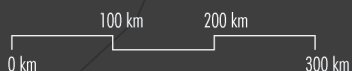
PANAMÁ

Océano Pacífico

ECUADOR

BRASIL

PERU



Mapa 1. Urbanización y pobreza.

Fuente: DANE -Censo 2005. Cálculos: DNP: DDS y DDU.

Nota: IPM = Educación + Niñez y juventud + Trabajo + Salud + Vivienda y Servicios Públicos.



Los retos de las ciudades están en hacer sostenibles sus sistemas físicos, económicos, sociales y fiscales para emprender, en un escenario que asegure su sostenibilidad futura, políticas enfocadas en lograr una mayor competitividad y eficiencia de su aparato productivo y, al mismo tiempo, diseñar y ejecutar programas y proyectos que lleven mejorar la calidad de vida de su población.

El intenso proceso de urbanización del país durante los últimos 60 años implicó que la población urbana pasara del 40% en 1951 al 76% en 2010 (Equivalente a 34,7 millones sobre un total nacional de 45,4 millones). Las proyecciones indican que la urbanización seguirá en aumento, aunque a un ritmo menor; las ciudades seguirán ganando importancia como lugares que concentran la oferta de servicios para la población y los factores de crecimiento de la economía nacional y regional.

Colombia cuenta con un sistema de ciudades relativamente “equilibrado”, en el cual la primacía de la capital (Bogotá) es mucho menos pronunciada que en otros países de la región, lo cual representa indudables ventajas para aprovechar con mayor eficiencia los efectos positivos del proceso de urbanización del país.

La actividad económica urbana ha aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB Nacional. En la actualidad, el 85% de este

Producto Interno Bruto es generado en las ciudades, lo que muestra una relación fuerte y positiva entre el nivel de urbanización y la riqueza per cápita. También se ha encontrado que, en general, aquellas zonas con mayores niveles de urbanización son las que presentan menores niveles de pobreza (Mapa 1).

El proceso de urbanización ha traído beneficios evidentes, tales como la universalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las zonas urbanas, que pasaron entre 1964 y 2005, del 66% al 98% en energía, del 64% al 94% en acueducto, y del 59% al 90% en alcantarillado. Al mismo tiempo, la disminución general de las tasas de crecimiento en las ciudades colombianas y en el país en general desde los años 60s, presenta un escenario con mejores posibilidades para emprender políticas destinadas a mejorar la calidad de los servicios públicos y sociales (educación, salud, bienestar) y del hábitat urbano en general (vivienda, equipamientos, espacios públicos), en la medida en que los problemas de cobertura han sido relativamente alcanzados.

En este marco, las ciudades han adquirido y continuarán teniendo un rol protagónico como “motores del desarrollo”, debido a su capacidad para lograr un mejor aprovechamiento de las economías de escala, incremento del desarrollo integral y reducción la pobreza del país.

Para lograr estos propósitos las ciudades enfrentan enormes retos relacionados con una mayor complementariedad y especialización de sus economías y la atracción de inversiones y fuerza de trabajo altamente calificada, al tiempo que deben superar las deficiencias de ordenamiento territorial que han marcado su desarrollo: conectividad y movilidad; vivienda y equipamientos; espacio público y comunicaciones, entre otros, para consolidar un territorio urbano y regional adecuado para el desarrollo económico con alta calidad para la vida urbana.

¿POR QUÉ UNA POLÍTICA NACIONAL PARA LAS CIUDADES?

La Constitución indica que el desarrollo urbano es, principalmente, responsabilidad de las administraciones locales; pero es, a su vez, un tema de enorme importancia para el Gobierno nacional pues de la mayor productividad de las ciudades dependerá en gran parte elevar los niveles de competitividad del país; de la mejora y equidad en las condiciones de vida dependerá en gran parte la calidad de vida de la mayoría de los colombianos; de las formas de desarrollo y ocupación del territorio por el desarrollo urbano dependerá parte importante la consolidación de un desarrollo sustentable en el futuro.

El Gobierno nacional influye en forma determinante en el desarrollo de las ciudades. Los programas y proyectos de conectividad, educación, salud, vivienda, transformación productiva y capacitación laboral, entre otros muchos, que continuamente desarrollan entidades nacionales en los territorios urbanos, son fundamentales para que las ciudades puedan enfrentar los enormes retos del desarrollo urbano futuro. Para el desarrollo de este tipo de programas las ciudades requieren trabajar coordinadamente con el Gobierno Nacional y con el sector privado. La experiencia internacional

muestra que solo con el trabajo articulado de los diferentes actores que intervienen en la construcción de la ciudad se podrán alcanzar las metas de desarrollo deseadas.

La política nacional para el Sistema de Ciudades busca establecer un marco de largo plazo para orientar, articular y hacer más eficientes los propósitos de desarrollo, las actuaciones de las entidades nacionales en las ciudades y regiones del país, en concordancia con las condiciones específicas de su desarrollo y con las políticas que las entidades territoriales hayan desplegado. Para esto es necesario que la política nacional fije los objetivos específicos de productividad, equidad y sostenibilidad que busca alcanzar en el desarrollo urbano en relación con el desarrollo general del país, en términos que respondan a los retos y a las oportunidades de las diversas regiones y ciudades.





Gráfico 1A. Perfecta movilidad laboral.

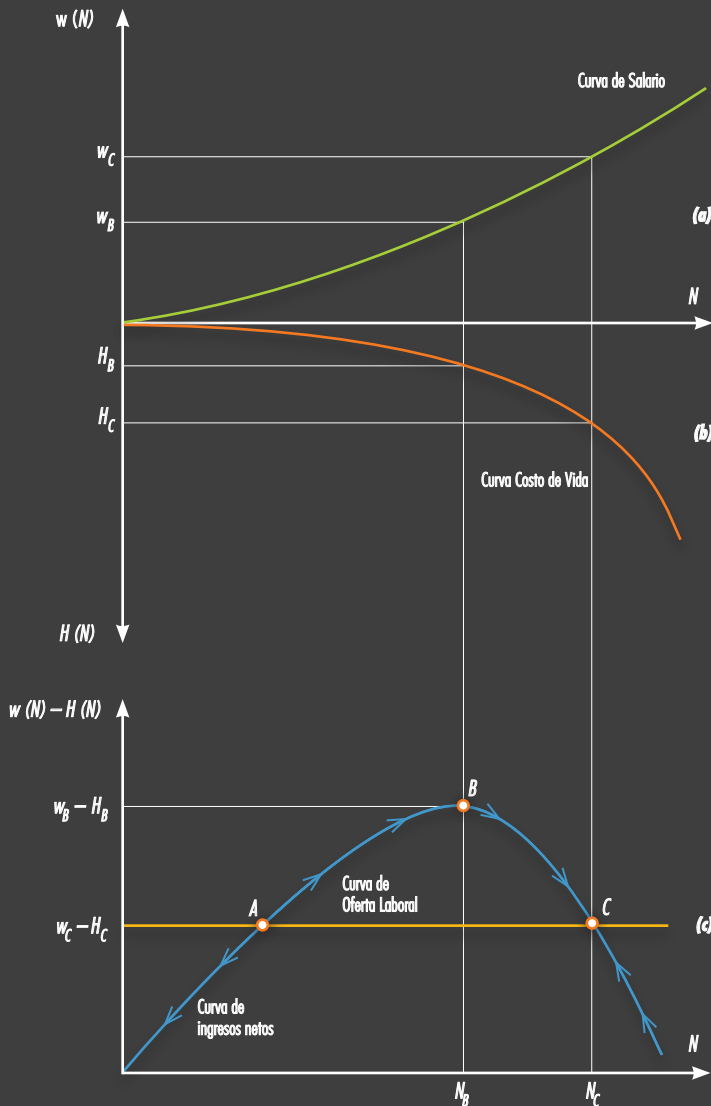
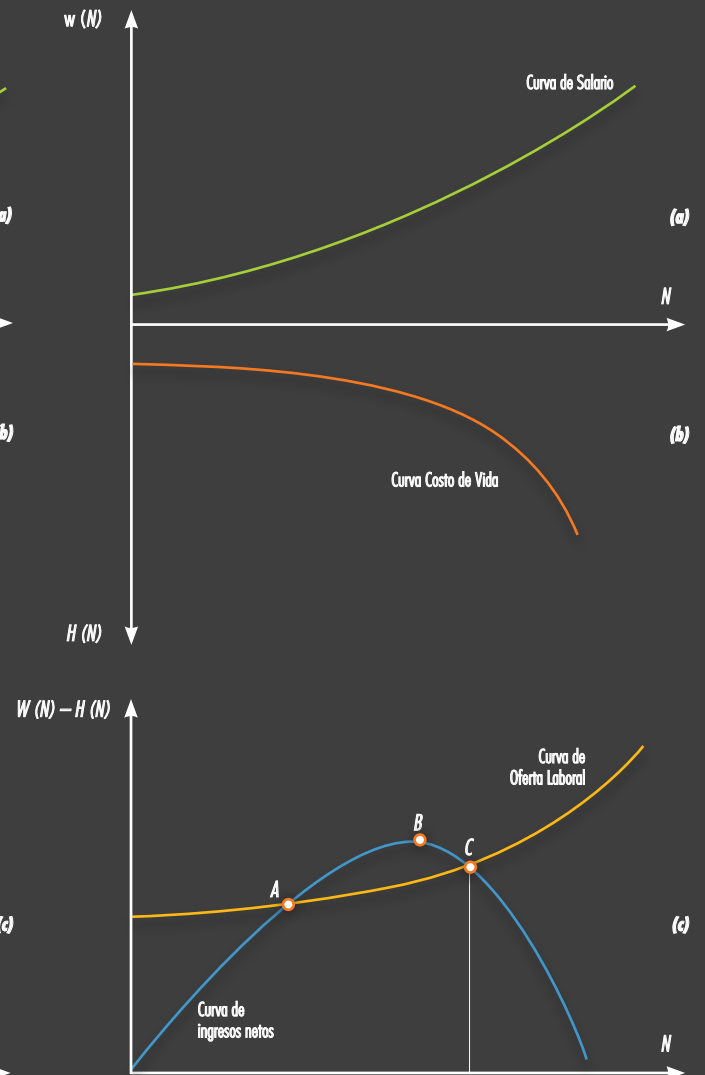


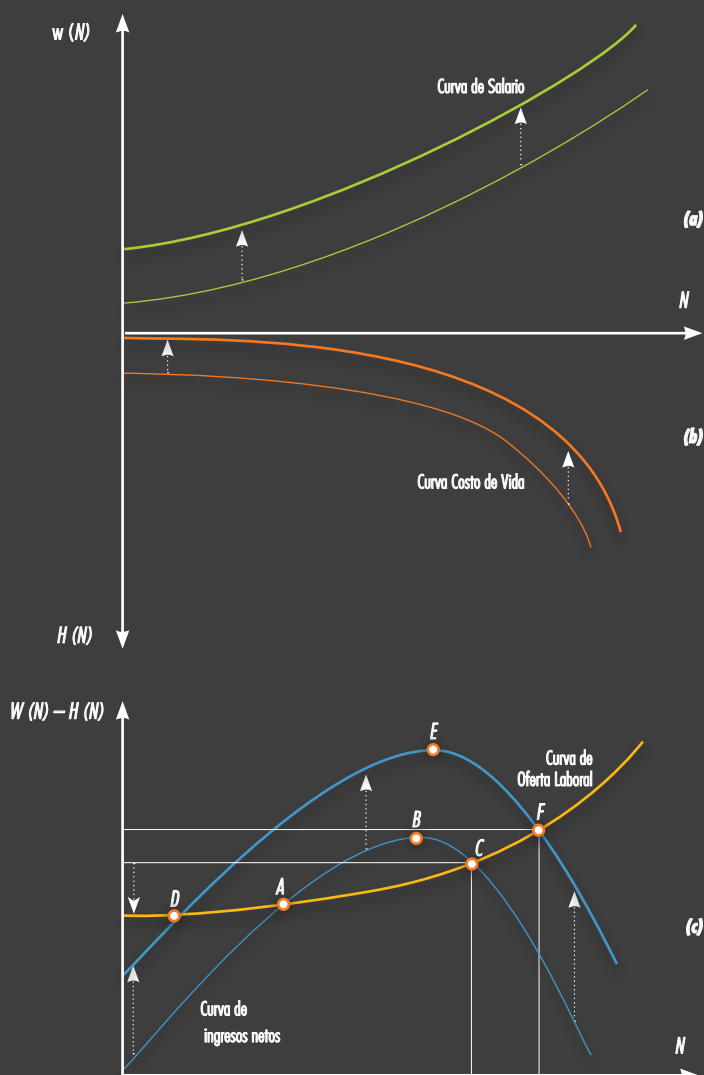
Gráfico 1B. Imperfecta movilidad laboral.



MARCO CONCEPTUAL

EL MARCO CONCEPTUAL DEL CUAL PARTE LA MISIÓN DE CIUDADES SE FUNDAMENTA EN EL CUERPO ACADÉMICO DESARROLLADO ALREDEDOR DEL FENÓMENO DE LA URBANIZACIÓN Y LA AGLOMERACIÓN. DENTRO DE ESTE MARCO Y A PARTIR DE LAS REFLEXIONES DEL PROFESOR GILLES DURANTON (2008), SE IDENTIFICARON VARIOS TEMAS COMO PUNTOS DE PARTIDA: (I) LA TEORÍA ECONÓMICA SOBRE CIUDADES; (II) EL EQUILIBRIO URBANO; (III) LAS INEFICIENCIAS QUE AFECTAN EL BIENESTAR Y (IV) RECOMENDACIONES PARA FORTALECER SISTEMAS URBANOS.

Gráfico 1C. Impacto en la aplicación de políticas públicas eficientes en el bienestar.



Los estudios realizados por Duranton sobre modelos de equilibrio urbano parten del análisis de dos variables principales: la productividad urbana y la calidad de vida. La variable de la productividad se mide a partir de los ingresos generados por las ciudades, los cuales dependen, entre otros, del tamaño mismo de las ciudades (concentración de capital humano), de la existencia de rendimientos crecientes en la actividad económica, de la especialización del aparato productivo y de otros aspectos que determinan la eficiencia productiva (conectividad física y virtual, infraestructura en general, sus instituciones locales). La calidad de vida se relaciona especialmente con los costos que debe asumir la población para acceder a los sistemas de transporte y a los servicios públicos y sociales, a la vivienda y en general a los bienes que consume.

Simplificando los factores que inciden en el desarrollo urbano, se construyó un marco conceptual que se resume en la denominada "3.5.Curve". Se trata de un modelo de equilibrio urbano basado en las investigaciones de Henderson (1974)

Gráfico 1. Modelo 3.5. Curve.
Fuente: Gilles Duranton (2008).

que puede ser representado por medio de diagramas que muestra el comportamiento de los ingresos, los costos de vida, los ingresos netos y la oferta laboral. De acuerdo con Duranton, en una ciudad típica el crecimiento urbano implica una relación entre los ingresos y los costos de vida según el tamaño del mercado laboral o, en general, de la ciudad. En los centros urbanos de mayor tamaño los ingresos son mayores (hay mayor compensación por el trabajo y mayor productividad), pero también los costos de vida aumentan. Esta relación implica que el ingreso neto se va ajustando, según los mercados, hasta un punto de equilibrio después del cual se vuelve ineficiente (cuando las ganancias en los ingresos son inferiores al crecimiento de los costos de vida).

Los gráficos 1A y 1B describen lo enunciado: a medida que aumenta el tamaño del mercado laboral (N), aumentan los salarios (*curva de salario*); de igual forma, a medida que aumenta el tamaño del mercado laboral (N) aumentan los costos de vida (*curva de costo de vida*); la diferencia entre estas dos curvas es la denominada curva de ingresos netos ($w-H$), la cual toma forma de campana, ya que habrá un punto donde la diferencia entre estos dos llegará a un punto máximo (sin ser este un punto óptimo). Por último, se observa la cuarta curva, de oferta laboral, que para el caso del gráfico 1, es cuando existe una perfecta movilidad laboral, mientras que para el gráfico 2, se observan imperfecciones en la movilidad.

El punto de equilibrio del modelo, lo encontramos en la intersección entre la oferta de trabajo y la curva de salarios netos. Corresponde a una situación en la que los trabajadores obtienen el ingreso neto que necesitan para entrar y permanecer en la ciudad. La intersección entre estas dos curvas puede no ser única. Para el caso de los gráficos 1A y 1B, las dos curvas se cortan dos veces (en los puntos A y C). El punto A no es un equilibrio estable, dado que es sólo en C, donde se alcanza a tener el mayor número de empleos posibles, dado los niveles de ingreso y costo de vida estimados para el sistema urbano.

El modelo del profesor Duranton nos permite entender, cómo a través de políticas públicas podemos mejorar la calidad de vida de las personas a través de la disminución en los costos de vida y los aumentos en productividad. Mejoras en la productividad con políticas orientadas a la innovación, mejoras en la movilidad laboral y mejor conectividad, entre otras, nos permiten una expansión de la *curva de salario* (w); mientras que políticas públicas orientadas a mejorar los mercados de suelos, la prestación de servicios públicos y sociales, la provisión de bienes públicos, entre otras; nos permiten contraer la *curva de costo de vida* (H), tal como lo indica el gráfico 1C, encontrando óptimos más eficientes, los cuales redundan en un mayor estado de bienestar, dada la eficiencia económica alcanzada.





MISIÓN **SISTEMA DE CIUDADES**

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

LA MISIÓN

EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) ASUMIÓ LA TAREA DE FORMULAR LA POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES DEFINIDA EN EL PND. PARA ESTE PROPÓSITO CREÓ UNA MISIÓN DE EXPERTOS PARA DEFINIR UNA POLÍTICA NACIONAL A MEDIANO Y LARGO PLAZO PARA FORTALECER EL SISTEMA DE CIUDADES DE COLOMBIA COMO MOTOR DE CRECIMIENTO DEL PAÍS, PROMOVRIENDO LA COMPETITIVIDAD REGIONAL Y NACIONAL Y EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE SUS HABITANTES.

PLANEAMIENTO NACIONAL

- Proyecciones demográficas al 2035 y 2050 – Álvaro Pachón y Asociados Ltda.
- Instrumentos de planificación territorial – José Salazar.
- El planeamiento ambiental – Carlos Costa.
- El planeamiento de la relación entre el campo y la ciudad – Arturo García y Diego Silva.

COORDINACIÓN INTERJURISDICCIONAL

- Identificación de buenas prácticas en tres ciudades – Martha Pinto de de Hart.
- Identificación de esquemas de buen gobierno y coordinación regional – Liliana Bonilla.

CONECTIVIDAD

- Conectividad territorial regional e impactos de los TLC – Pablo Roda, Francisco Perdomo y Jorge Sánchez.
- Conectividad interurbana - Unión Temporal SDG & SIGMA GP.
- Conectividad digital – Felipe Targa.

FINANCIACIÓN

- Requerimientos de inversión en infraestructura y fuentes de financiación – FEDESARROLLO (Tito Yepes).

PRODUCTIVIDAD

- Mercado laboral – Jaime Tenjo.
- Especialización y productividad – Rafael Cubillos.
- Factores locales que inciden en la productividad – FEDESARROLLO (Juan Mauricio Ramírez).

La Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades se desarrolló durante los años 2012 y 2013 bajo la coordinación de Carolina Barco Isakson, con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Urbano, en calidad de secretaria técnica. Durante el primer año se encargaron doce estudios enfocados a definir lineamientos para las políticas públicas nacionales dirigidas al incremento de ingresos, procura de un menor costo de vida y mayor movilidad laboral, en el sistema de ciudades colombianas, siguiendo el marco conceptual del Profesor Duranton: productividad, costo de vida, institucionalidad y financiación. Como complemento, durante el segundo año se desarrollaron nuevos estudios referidos a calidad de vida, requerimientos de inversión en infraestructura y conectividad digital.

Los resultados de los 17 estudios se organizaron en términos de seis temas principales que la Misión identificó como ejes sobre los cuales desarrollar la política para el Sistema de Ciudades: el planeamiento nacional, la coordinación institucional, el financiamiento, la productividad, la conectividad y la calidad de vida. Las conclusiones también contaron con los aportes del proceso de socialización de los trabajos y del intercambio permanente de los consultores, que fueron discutidos en las diferentes regiones del país y en ámbitos académicos, gremiales y del Gobierno Nacional.

Este documento recoge las principales propuestas estratégicas que surgen de los diecisiete estudios, del trabajo colaborativo del equipo de la Misión, del equipo técnico del DNP y de los procesos de discusión regional. Los expertos de la Misión se reunieron en sesiones de trabajo mensual durante los dos años de desarrollo de la Misión con el fin de articular los estudios sectoriales y enriquecer la política nacional. Los documentos finales de cada uno de estos estudios pueden consultarse en la página web del DNP.

CALIDAD DE VIDA

- Provisión de Bienes Sociales – Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (Manuel Ramírez, Juan Miguel Gallego y Guillermo Rivas).
- Políticas sociales y el Sistema de Ciudades – CEPAL (Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez).
- Atractivos urbanos – Adolfo Meisel y Gerson Javier Pérez.
- Mercado del suelo y generación de vivienda social – Econometría Consultores S.A.

SOCIALIZACIÓN

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

**Asociación Colombiana
de Ciudades Capitales**

- Cumbre de Alcaldes de Ciudades Capitales, Octubre 2012.
 - Mesa de Trabajo Secretarios de Planeación Ciudades Capitales, 2013.
 - Reuniones sector privado y organismos multilaterales: Argos, Ecopetrol, Findeter, OECD, entre otros.
 - 19 Foros Urbanos Regionales, especialmente con participación del DNP en las ciudades de Riohacha, Armenia, Cali, Montería, Santa Rosa, Villavicencio y Tunja.
 - 2° Foro Urbano Nacional, ONU-Habitat, Octubre 2013.
 - 7° Foro Urbano Mundial, ONU-Habitat, Abril 2014.
 - Mesas de trabajo regionales en ciudades capitales: Armenia y Montería,
 - VIII Cumbre de Alcaldes de Ciudades Capitales, Septiembre 2014.
-
- Visión Regional – CONFECAMARAS.





DNP Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

MISIÓN **SISTEMA DE CIUDADES**

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES

COLOMBIA ES UN PAÍS ALTAMENTE URBANIZADO DE CIUDADES CON BAJA CONECTIVIDAD Y CUYAS ECONOMÍAS SON POCO ESPECIALIZADAS.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA

El desarrollo del conjunto actual de ciudades es el resultado del desarrollo de la red de asentamientos fundada desde el siglo XVI por la colonización española y como resultado del proceso de ocupación paulatina de algunas regiones de periferia, que se extendió hasta el siglo XIX y aún continúa en algunas regiones de frontera (ver Mapa 2). Las ciudades tuvieron diferentes funciones que fueron cambiando en el proceso histórico: avanzada de colonización, sede de gobierno, sede militar, centro de actividad agrícola, minera o de prestación de servicios hacia la región colindante, entre otras.

Hasta mediados del siglo XIX, la distribución de la población de las ciudades fundadas por la colonización española se mantuvo con pocas variaciones. El censo de 1851 muestra que 16 de las 30 ciudades más pobladas del país estaban localizadas en el eje Bogotá – Pamplona sobre el altiplano Cundiboyacense y los Santanderes en la Cordillera Occidental, una región que para entonces albergaba cerca del 51% de la población total del país. Las ciudades de Cali y Medellín le seguían en importancia, pero se hallaban aisladas por el poco poblamiento de la Cordillera Central. Hacia el norte se destacaba Mompox sobre el Río Magdalena y Cartagena como puerto tradicional. Las ciudades eran “pequeñas aldeas”, ninguna con más de 30.000 habitantes.

La segunda mitad del siglo XIX presenta un cambio en el poblamiento de la Cordillera Oriental con la aparición de nuevas ciudades (Cúcuta y Bucaramanga), mientras disminuye su primacía en el contexto nacional. En 1918, la población de la zona oriental bajó del 51% registrado en 1851 a 29% del total nacional, al tiempo que se registró un primer ciclo de concentración de la población en las ciudades. El poblamiento de la Cordillera Central con base en la economía cafetera fue determinante para acelerar el poblamiento del occidente del país con la aparición de una importante red de asentamientos entre Medellín y Cali. Para entonces Bogotá, la mayor ciudad del país registró cerca de 145.000 habitantes, seguida en jerarquía poblacional por Medellín, Cartagena, Barranquilla y Cali.

A partir de entonces se comenzó a formar lo que más adelante se denominó el triángulo de oro cuyos vértices estaban en Bogotá, Cali y Medellín⁵ y en centro la zona cafetera. El censo de 1938 muestra con claridad la preponderancia de estas ciudades en el panorama nacional y de la zona que ellas abarcan. Solo 4 centros sobrepasaban los 100.000 habitantes (Bogotá: 330.312hab.; Medellín 168.266hab.; Barranquilla 152.266hab. y Cali 101.833hab). Debe resaltarse el aumento de población en la Costa Atlántica. Barranquilla emerge como ciudad importante en el Caribe, al tiempo que se aprecia un repunte de Cartagena (84.937hab.). La población de la zona Caribe continúa con el despegue de Montería y otras poblaciones de Córdoba, pero mantiene

-
4. Este aparte del documento está basado en el texto Zambrano, F. y Bernard, O. (1993), *Ciudad y Territorio. El proceso de Poblamiento en Colombia*. Academia de Historia de Bogotá, Instituto Francés de Estudios Andinos. Bogotá.
 5. “En el interior de este espacio se desarrolló la transformación cafetera, que enriqueció a todas las ciudades y permitió un progreso urbano fuerte y sostenido hasta el presente”. Zambrano, F. y Bernard, O. (1993: 90).
 6. El estudio de Cuervo y González (1998) destaca algunos cambios importantes que pueden ser atribuidos en parte a la puesta en marcha de las políticas de descentralización de la industria y fomento de las ciudades intermedias o alternas. En 1945 la pequeña base industrial estaba distribuida en 36 ciudades que generaban el 80% del empleo industrial; Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali agrupaban el 71% de ese empleo; había 10 ciudades intermedias con más del 1% del empleo cada una que generaban el 19,5% del empleo manufacturero, mientras 22 pequeñas ciudades tenían menos del 1% del empleo y el 9,2% del empleo manufacturero. La concentración industrial aumentó notoriamente en las grandes ciudades del país, lo que se refleja en un aumento del empleo industrial que se incrementó de 71% al 78% del empleo total industrial entre 1945 y 1958. “Los cambios en la red industrial se manifiestan en la aparición de Bogotá como principal centro generador de empleo industrial y el paso de Cali del cuarto al tercer rango, desplazando a Barranquilla (...). Estas tendencias se consolidaron durante el período. Entre 1958 u 1966 las cuatro ciudades mayores incrementaron su participación del 78,3% al 81,5% a expensas de ciudades intermedias y menores.”. Cuervo, L.M. y González, J. (1998:175).

un claro aislamiento de la región Andina donde se seguía concentrando la mayor parte de la población del país, en parte por la difícil geografía de la depresión Momposina.

La segunda mitad del siglo XX muestra la transformación de la red de ciudades, con una fuerte concentración de la población en cuatro ciudades principales (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla) y la consolidación de otras tres ciudades que les siguen en importancia: Bucaramanga, Cartagena y Manizales. Es en ese período cuando se acelera el proceso de urbanización del país, haciendo que la diferencia entre las ciudades mayores y los poblados se hiciera enorme. En el censo de 1964 y sobre todo en el de 1973, se muestra cómo las ciudades mayores crecieron a un ritmo muy elevado, llegando a registrar tasas de crecimiento superiores al 6% anual, que pueden considerarse muy altas en el contexto internacional. De manera que en este período se fortaleció la preponderancia de las ciudades principales; estas atrajeron migrantes de las zonas rurales y de las pequeñas ciudades y empezaron a concentrar las actividades económicas principales del país: la industria, los comercios, las finanzas, etc.⁶

En este país de ciudades de la segunda mitad del siglo XX, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla consolidaron la llamada cuadricefalia urbana, particular a Colombia en la región suramericana. Mientras tanto en la Zona Andina y la Costa Atlántica se formó un conjunto importante de ciudades intermedias, que fueron convertidas en capitales departamentales.

Alrededor de todas estas ciudades se conformaron regiones relativamente autónomas que fueron identificadas en los ejercicios de regionalización elaborados en el país desde los años 60s: seis grandes regiones en la zona Andina y Caribe del país (excluyendo la Orinoquía y la Amazonía) que tienen cada una como centro las ciudades principales: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira-Manizales.⁷ Mientras tanto, el Oriente (Orinoquía y Amazonía) y la región Pacífica siguen teniendo un bajísimo desarrollo urbano con pequeños poblados dispersos e incommunicados.

En las últimas 3 décadas se constata una creciente primacía de Bogotá, que aumenta la distancia que la separa de las ciudades mayores, sin llegar a presentar el nivel de concentración que se observa en otros países del continente.⁸

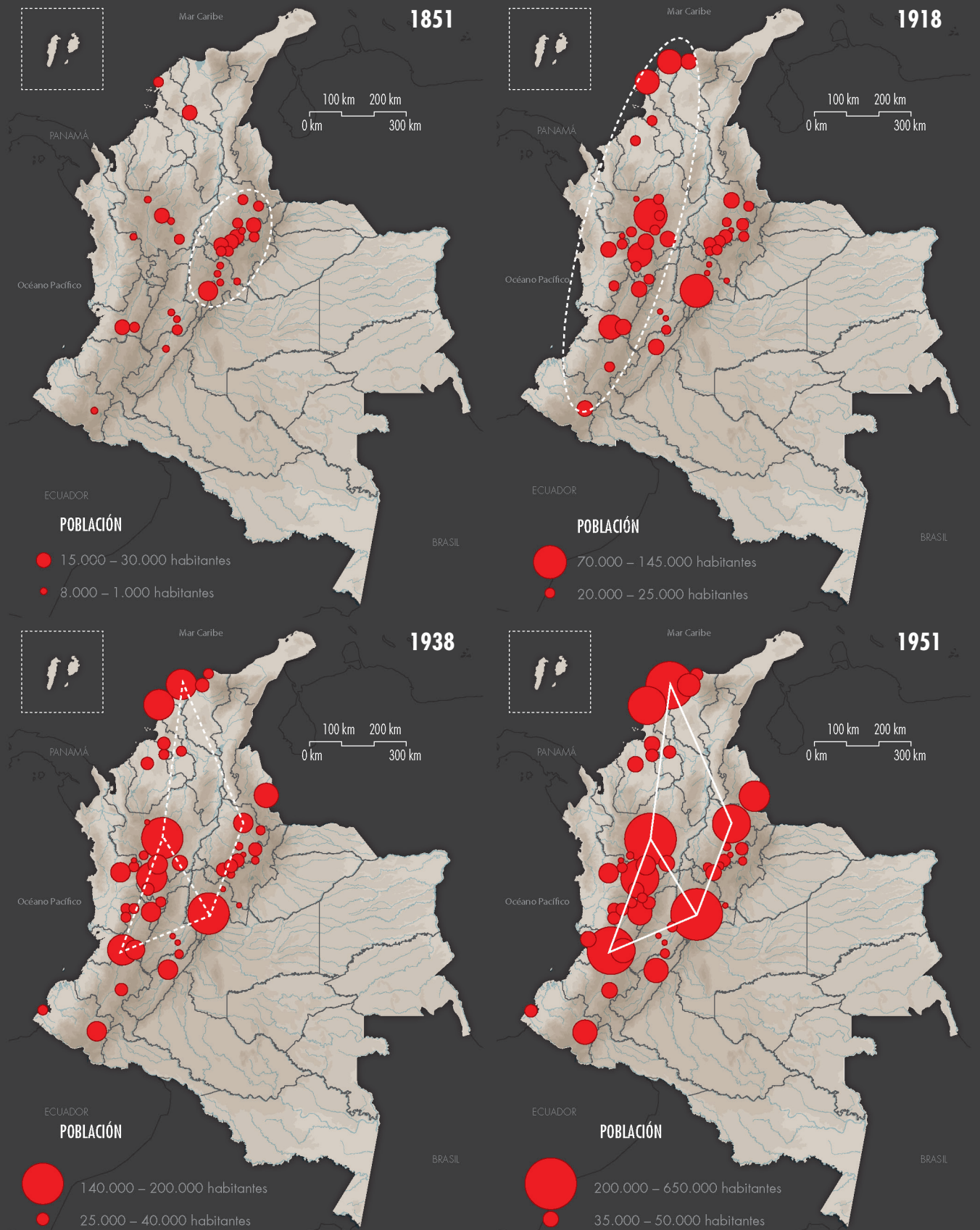
La precariedad del desarrollo de la red vial nacional (Ilustración 3) es un factor que debe ser considerado en el relativo aislamiento de las ciudades y sus regiones.⁹ Si bien a partir del Plan Nacional de Obras Públicas (1950) hubo avances importantes en carreteras, ferrocarriles y puertos, el atraso del país en su sistema de conectividad siguió siendo enorme; solo hasta al final del siglo XX se lograron establecer carreteras directas de Bogotá a Medellín y a la Costa. Todo esto repercutió considerablemente en la conformación de ciudades relativamente aisladas que producen, comercian y prestan servicios prioritariamente a las regiones aledañas.

-
7. El Ordenamiento del territorio con base en el epicentrismo regional (Fornaguera y Gulth, 1969) presenta seis grandes regiones (excluyendo la Orinoquía y la Amazonía) que tienen como centro las grandes ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira-Manizales. A su vez las seis regiones estaban divididas en 63 centros comarcales, cada uno con un centro urbano principal.
 8. "En 1966 el 33% del valor agregado industrial de las 4 ciudades mayores se generaba en Bogotá, en 1991 esta proporción aumentó al 39,22%. En 1966 el 36% del empleo industrial de las cuatro ciudades más grandes se generaba en Bogotá; en 1991 esta proporción aumentó al 46%". Así, por ejemplo, durante el período de 1991 a 1996, mirado en conjunto la participación de las 4 grandes ciudades descendió en generación de empleo (Del 81,5% al 75%) y valor agregado (del 80% al 72%), entre 1991 y 1995 las cuatro ciudades recuperaron 5 puntos de los 4 perdidos en 25 años. La más beneficiada es Bogotá, seguida de Medellín y Barranquilla. Cali muestra para la fecha un cierto retroceso. Cuervo, L.M. y González, J. (1998) Op. Cit. Página 175.
 9. Ya en 1947, la Misión de Fomento para Colombia del BIRF (Banco Mundial) consideró que las vías de comunicación eran muy deficientes y constituían un obstáculo para el desarrollo del país. "Para 1910 el conjunto de carreteras afirmadas pero no pavimentadas era menor a 500km en todo el territorio nacional. En 1922 la cifra había aumentado a 3.427km, ninguno de ellos pavimentado. En 1948 el país tenía oficialmente 12.000km de carreteras nacionales y 8.000km de carreteras departamentales, de las cuales solo 784km estaban pavimentados". Ver Maestría en Urbanismo (2008). Página 33.





Mapa 2. Desarrollo histórico de las ciudades.



Mar Caribe

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en Fabio Zambrano y Olivier Bernard.

1985

POBLACIÓN

2.000.000 – 4.200.000 habitantes

100.000 – 200.000 habitantes



PANAMÁ

Océano Pacífico

ECUADOR

BRASIL

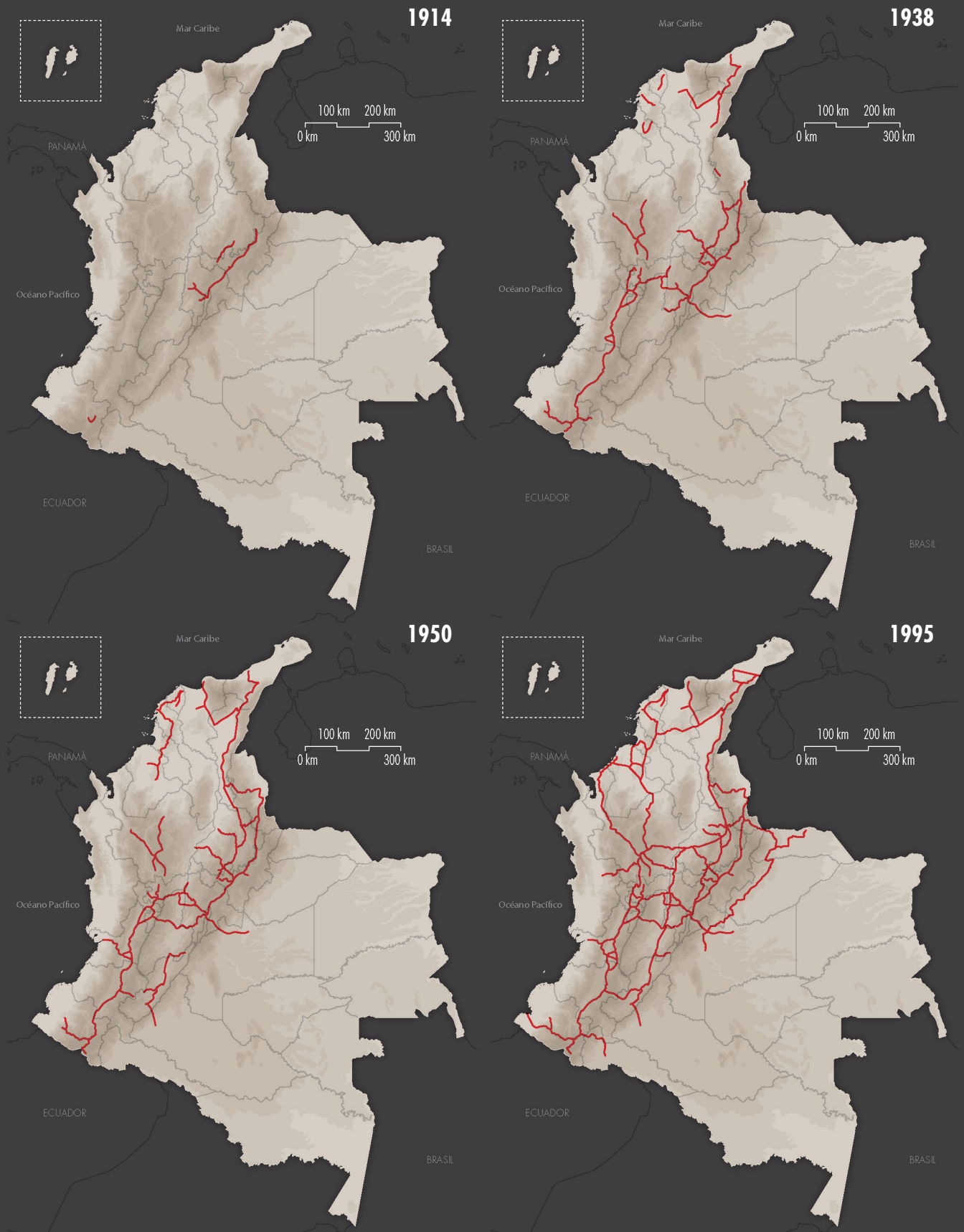


PERÚ





Mapa 3. Desarrollo histórico de las vías.



Mar Caribe

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en IGAC y Roda (2012).

2014



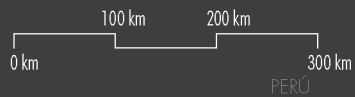
PANAMÁ

VENEZUELA

Océano Pacífico

ECUADOR

BRASIL



PERÚ



CARACTERÍSTICAS RECIENTES DEL SISTEMA

La conformación del conjunto de ciudades de Colombia en las últimas décadas está marcada por cuatro procesos principales:

UNA POBLACIÓN URBANA EN AUMENTO PERO CON UNA TASA DE CRECIMIENTO URBANO Y NACIONAL DECRECIENTE

Los censos y las proyecciones tendenciales de población muestran un continuado crecimiento de la población urbana¹⁰ al mismo tiempo que las tasas de crecimiento tienen una tendencia declinante¹¹ (ver Gráficos 5 y 9). Las ciudades mayores seguirán incrementando su primacía poblacional; entre 1951 y 2050 la población que vive en las cabeceras de cien mil y más habitantes se multiplicará por veinte, mientras que la población correspondiente a los grupos entre veinte mil y cien mil apenas lo hará por diez. Y sucesivamente, la población que vive en cabeceras entre diez mil y veinte mil se multiplicará por siete y la que vive en las de menos de diez mil habitantes apenas crecerá un 60% con relación a la población registrada en el censo de 1951. Este último grupo registra disminución en la población a partir del 2015, con un patrón bastante similar al de la población en el resto rural.

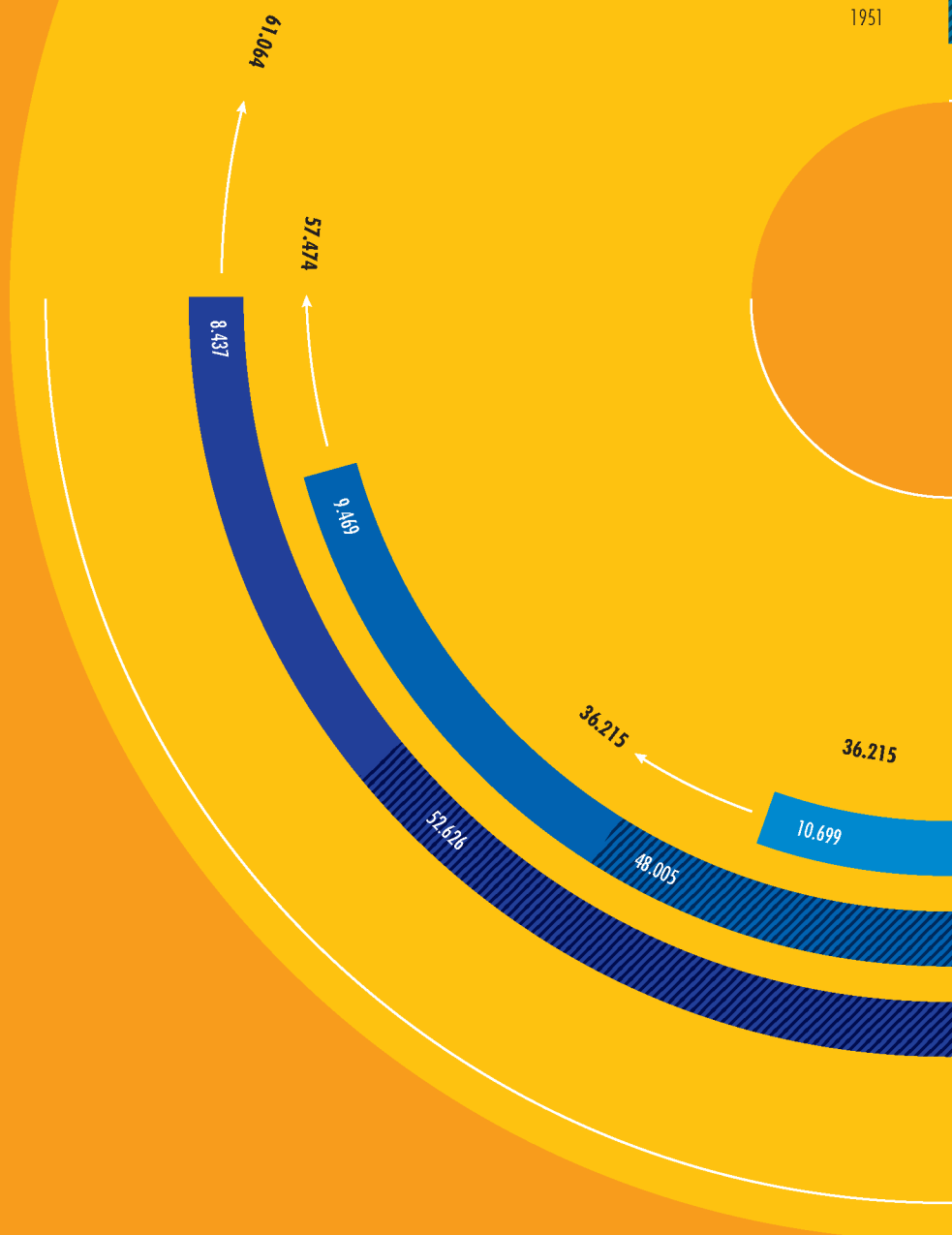
10. La proporción de población urbana del país ha venido creciendo aceleradamente: 1951: 39.6%; 1964: 52%; 1973: 61.1%; 1985: 67.1%; 1993: 71% y 2005: 74.3%.

11. La tasa de crecimiento cual ha pasado de 5.18% en el período intercensal 1951/1973 a 3,28% en el período 1973/1993 y de 1,75% para 1993/2005.

Población Nacional (En miles)

Población urbana 
Población rural 

2050
2035
2010
1993
1973
1951



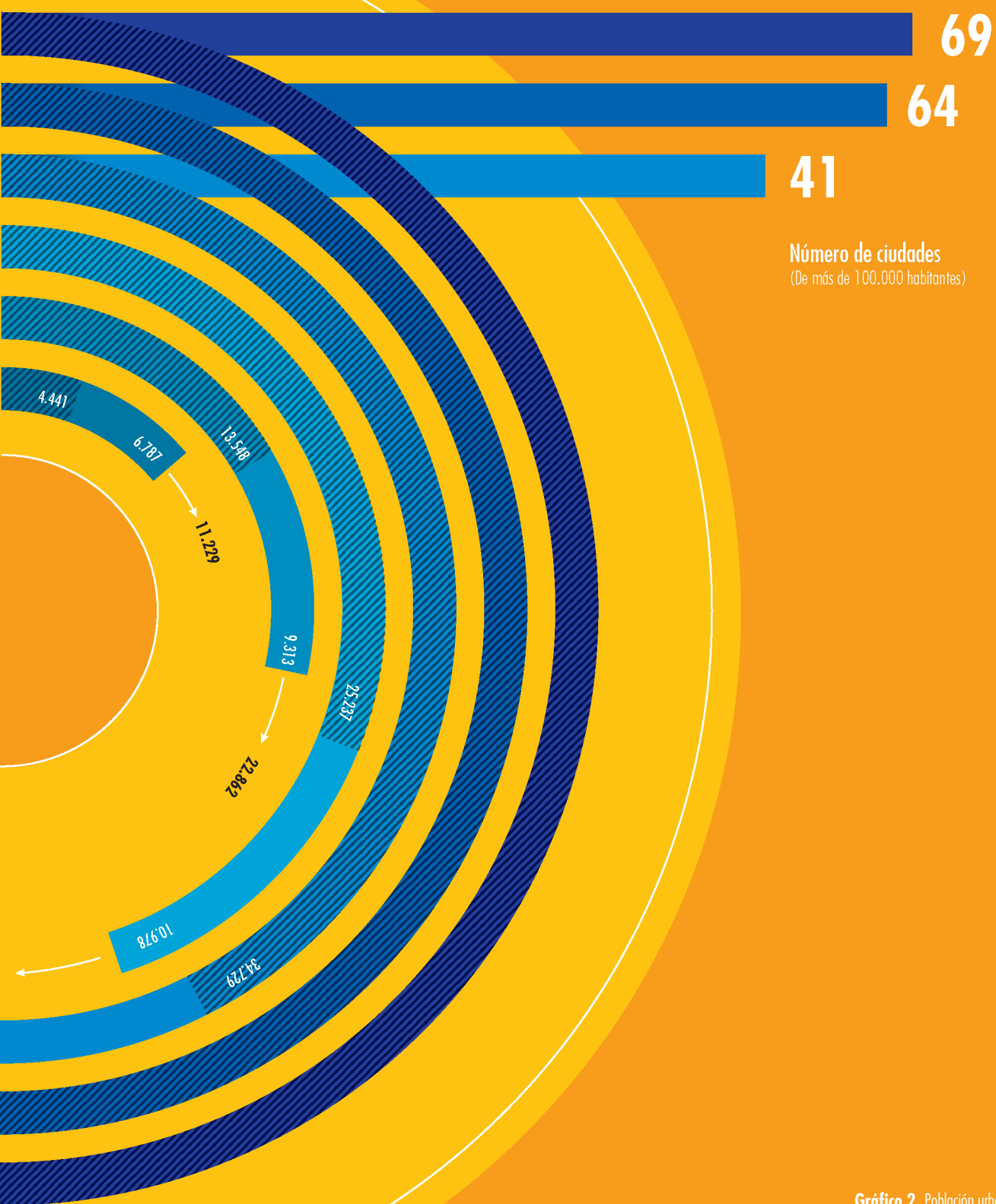


Gráfico 2. Población urbana desde 1951 y proyectada a 2010, 2035 y 2050.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en las proyecciones de población de Álvaro Pachón.



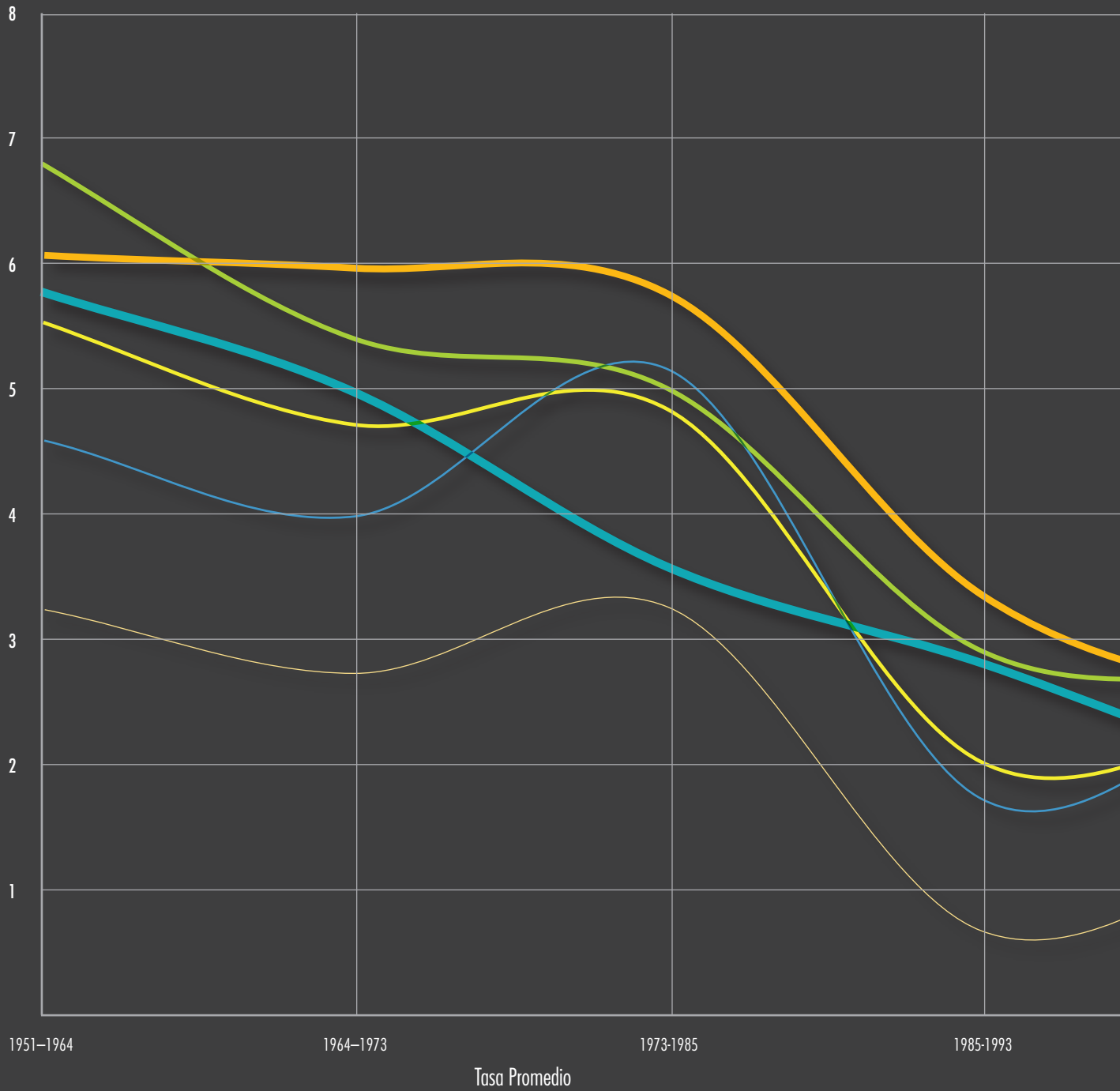
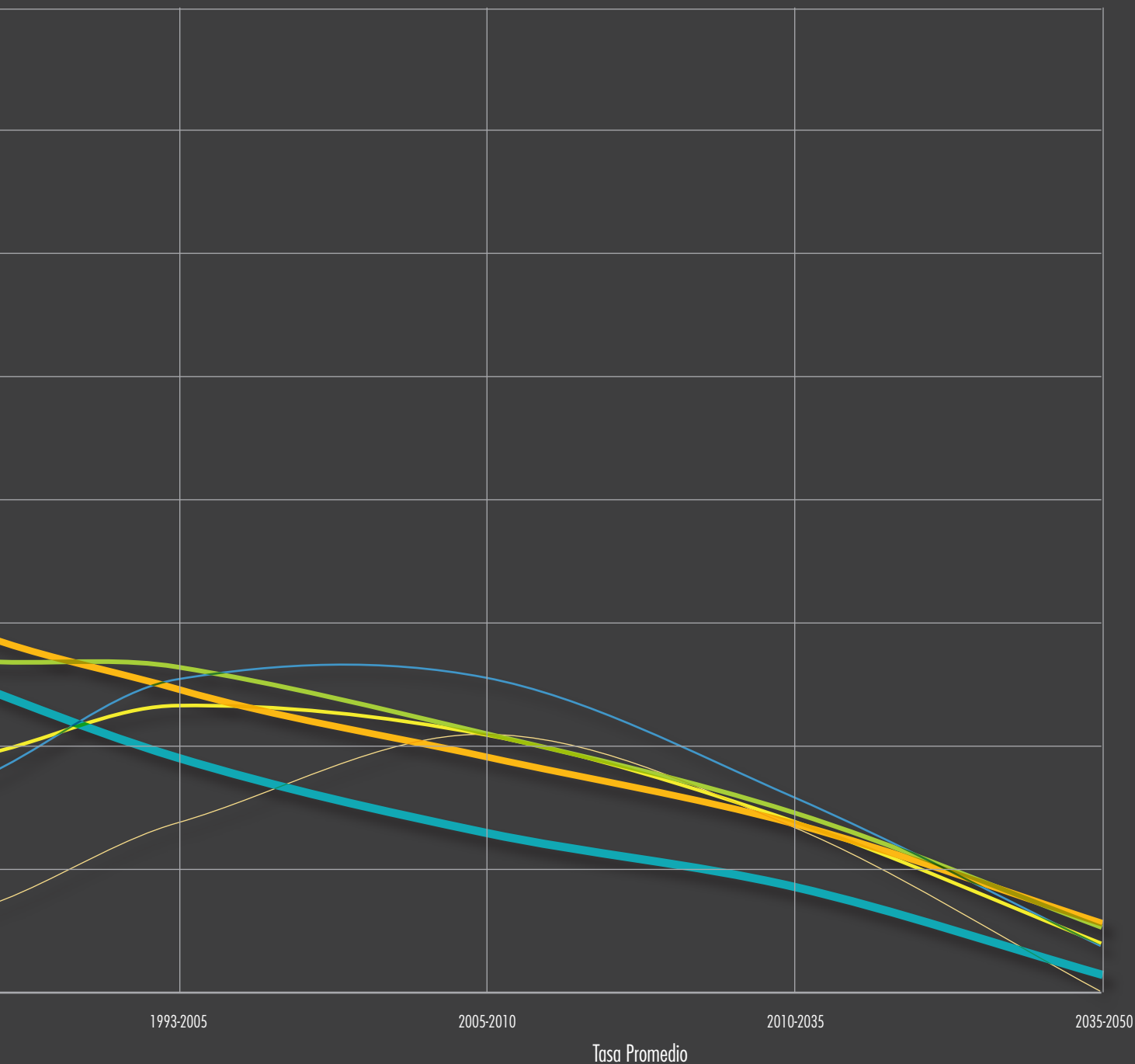


Gráfico 3. Tasa de crecimiento por tamaño de ciudades.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en las proyecciones de población de Álvaro Pachón.

CIUDADES POR RANGO DE POBLACIÓN

- █ Mayor de 500.000 Hab.
- █ 100.000 a 500.000 Hab.
- █ 50.000 a 100.000 Hab.
- █ 20.000 a 50.000 Hab.
- █ 10.000 a 20.000 Hab.
- █ 0 a 10.000 Hab.



A su vez, se ha hecho evidente un cambio demográfico a nivel nacional, marcado por el “envejecimiento” de la población urbana (ver Gráfico 5) y la disminución del tamaño del hogar, que implica cambios substanciales en los mercados laborales y en las demandas urbanas por servicios. En la estructura por edad de la población colombiana, la base de la pirámide se ha ido reduciendo, al tiempo que aumenta el número de personas de sesenta y cinco y más años (ver Gráfico 4).

La disminución de la población joven y el crecimiento de la población mayor tiene dos implicaciones: por una parte, la relación de dependencia tiene una tendencia decreciente hasta el año 2022, mostrando que la población en edad de trabajar crece más rápidamente que la población dependiente (ver Gráfico 6). A partir de esta fecha se aprecia una tendencia

creciente de dependencia mostrando un crecimiento más rápido la población dependiente que la población en edad de trabajar. Pero esta relación es muy diferente en las ciudades; mientras en ciudades como Medellín, Bogotá y Manizales el “bono demográfico” está por terminarse (2015), es decir que la tasa de dependencia comenzará a aumentar desde ese año, en otras ciudades como Riohacha o Quibdó el bono demográfico apenas se está iniciando, lo cual implica enormes diferencias en los problemas y temáticas a enfrentar.

En cuanto al tamaño del hogar encontramos que el promedio de personas por hogar ha ido decreciendo desde 1964 con una tendencia más acentuada desde 1985 (ver Gráfico 8). Este es un dato importante para las ciudades que deben responder a las nuevas demandas por vivienda y servicios que requieren estas nuevas estructuras familiares en Colombia.



Edades

HOMBRES

Más de 80

80

75

70

65

60

55

50

45

40

35

30

25

20

15

10

5



Gráfico 4. Cambio de las pirámides poblacionales de Colombia.

Fuente: Álvaro Pachón y Asociados (2012) con base en DANE para la Misión del Sistema de Ciudades.

3'500.000

3'000.000

2'500.000

2'000.000

1'500.000

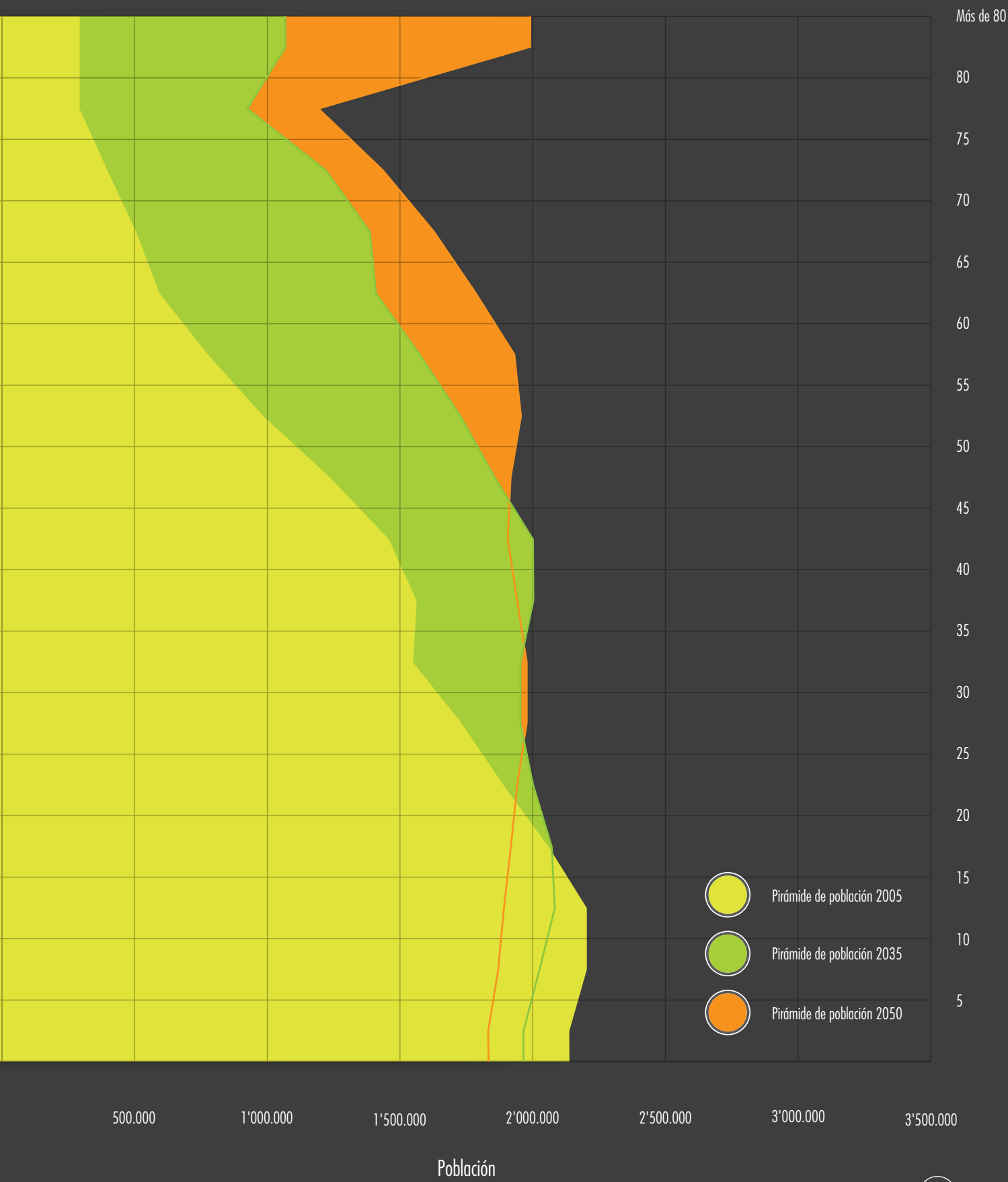
1'000.000

500.000

Población

MUJERES

Edades






-  Pirámide de población 2005
-  Pirámide de población 2035
-  Pirámide de población 2050



Gráfico 5. Índice de envejecimiento.

Fuente: Álvaro Pachón y Asociados (2012) con base en DANE para la Misión del Sistema de Ciudades.

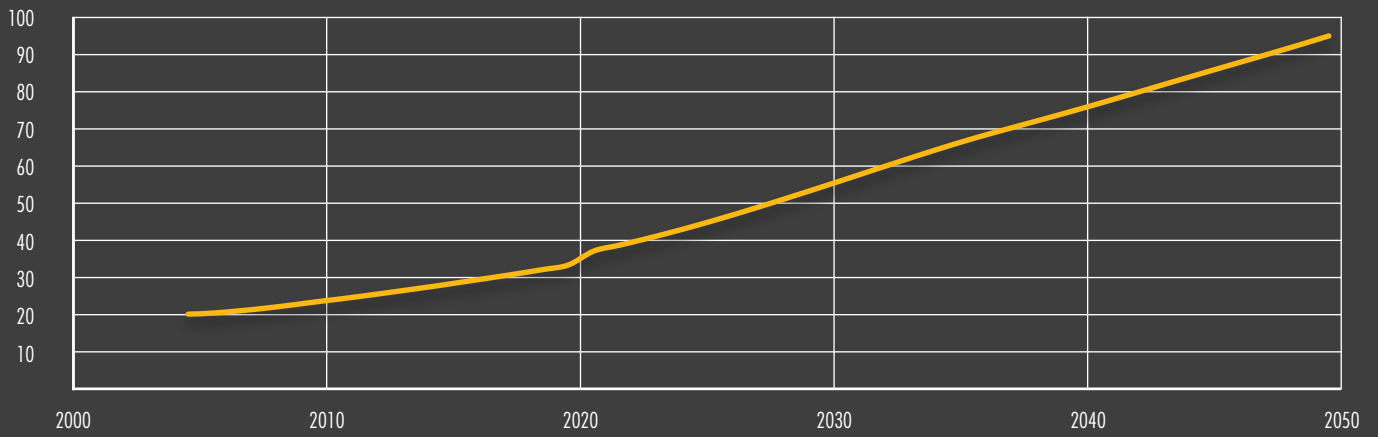


Gráfico 6. Relación de dependencia en Colombia con proyecciones 2005-2050.

Fuente: Álvaro Pachón y Asociados (2012) con base en DANE para la Misión del Sistema de Ciudades.

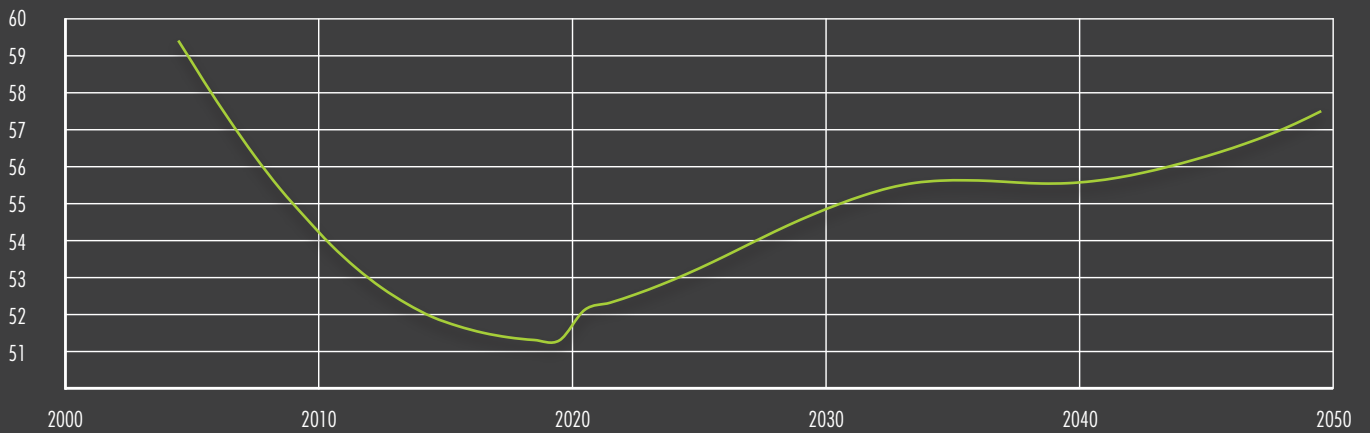


Gráfico 7. Colombia 1951-2050: índice de primacía.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en las proyecciones de población de Álvaro Pachón y Asociados (2012) con base en DANE para la Misión del Sistema de Ciudades.

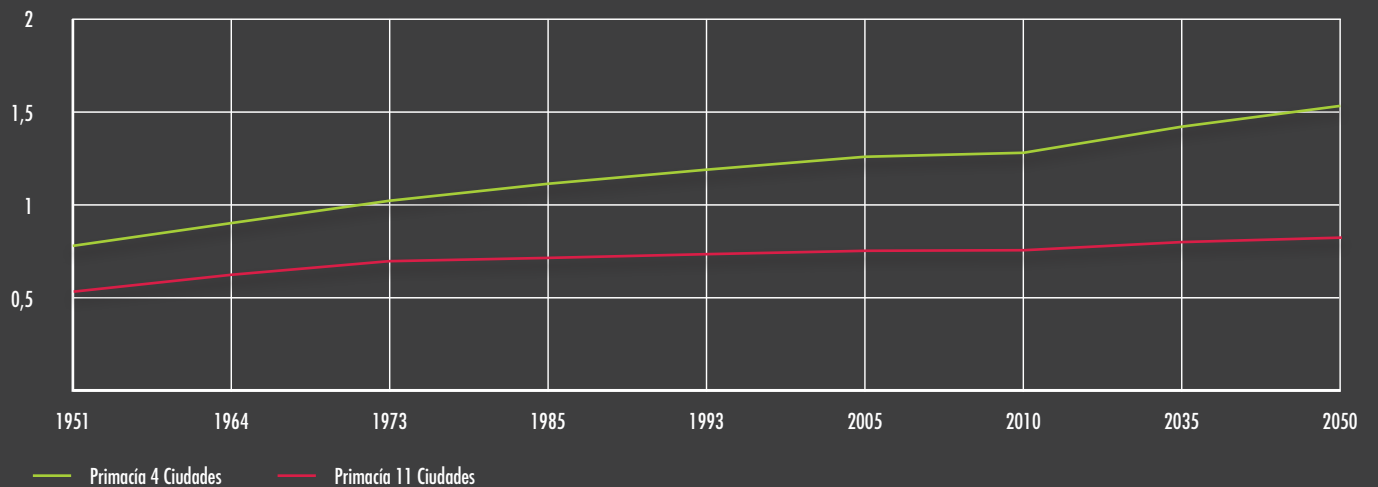
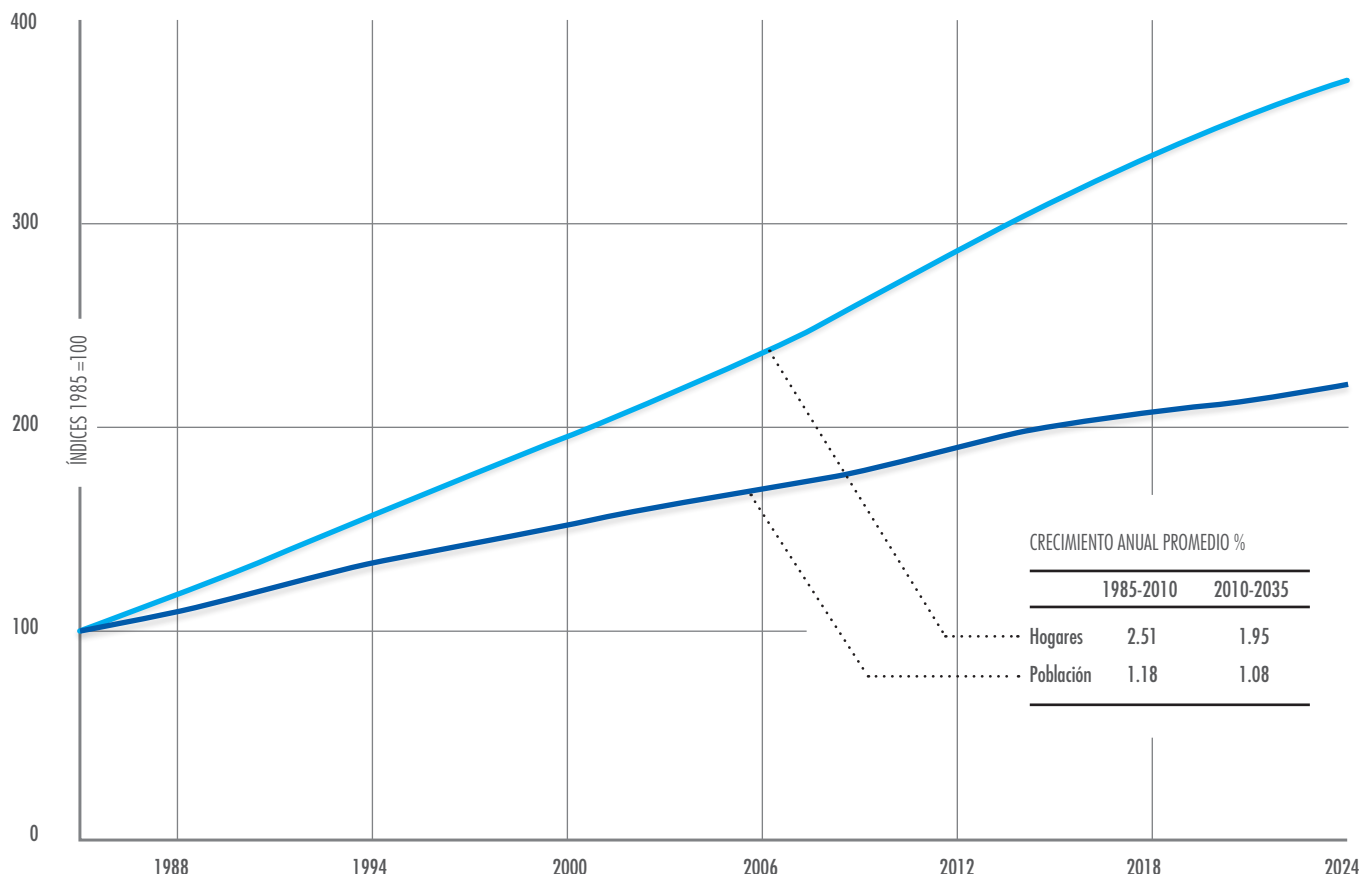




Gráfico 8. Tamaño del hogar y crecimiento de la población.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en los censos del DANE.



NUEVAS DINÁMICAS REGIONALES DE CRECIMIENTO URBANO

Si bien los estudios destacaron hasta los años 90, el Sistema de Ciudades “equilibrado” del país, en el cual la primacía urbana es menos pronunciada que en otros países de la región, esta situación ha venido cambiando las últimas décadas, pues se ha incrementado el índice de primacía (IP¹²) de la Capital. El IP de Bogotá pasó de 0,78 en 1951 a 1,28 en 2010 y será, de acuerdo con las proyecciones tendenciales realizadas para la Misión, de 1,52 en el año 2050. Estudios adicionales evidencian tanto la importancia poblacional, económica y política de la Capital, como la creciente brecha social y económica que existe con respecto a la mayor parte de las cabeceras municipales de todo el país.

Al mismo tiempo, deben destacarse cambios en el desarrollo urbano nacional que han afectado la estructura del Sistema de Ciudades:

- Las ciudades de la Costa Atlántica, especialmente Barranquilla y Cartagena por su localización y condición de puertos internacionales, han adquirido una importante

dinámica fomentada por el comercio internacional, la localización de industrias cercanas a las zonas de exportación y el auge del turismo.

- Ciudades intermedias cercanas a los desarrollos mineros (hidrocarburos, carbón) o de industria agropecuaria han acelerado su crecimiento. Villavicencio, Riohacha, Valledupar y Yopal por la minería; Turbo como puerto y Apartadó por la zona agroindustrial, presentan tasas de crecimiento muy superiores al promedio nacional.
- Otro conjunto importante de ciudades intermedias que son centros de servicios regionales, presentan cierto estancamiento poblacional, especialmente las ciudades del Eje Cafetero y ciudades como Popayán, Neiva e Ibagué. Barranbermeja y Sogamoso, antiguos enclaves industriales, presentan también bajas tasas de crecimiento poblacional.

12. El Índice de primacía se obtiene del cociente entre la población de la primera ciudad más poblada y la sumatoria de la población de las tres ciudades que le siguen en el ranking. También se utiliza obteniendo el cociente entre la población de la ciudad más poblada y la suma de las diez ciudades que le siguen en el ranking.



CIUDADES CON ECONOMÍAS POCO ESPECIALIZADAS

Las ciudades en Colombia no se han conformado como un sistema: no existe integración ni complementación. De hecho, las cifras muestran que las principales ciudades comercian poco entre sí y que sus economías no son complementarias¹³. Ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, tienen una estructura productiva muy similar; en general hay poca especialización en estas economías urbanas, lo que impide desarrollos más dinámicos con economías de escala y mayor intercambio e innovación.

De acuerdo con el Banco Mundial (2011) la red urbana colombiana se puede dividir en dos grupos distintos: las grandes ciudades con economías muy diversificadas y algunas ciudades de tamaño medio moderadamente especializadas. Si bien existe una fuerte correlación entre la especialización y el tamaño de la ciudad, las ciudades colombianas tienen bajas tasas de especialización en general.

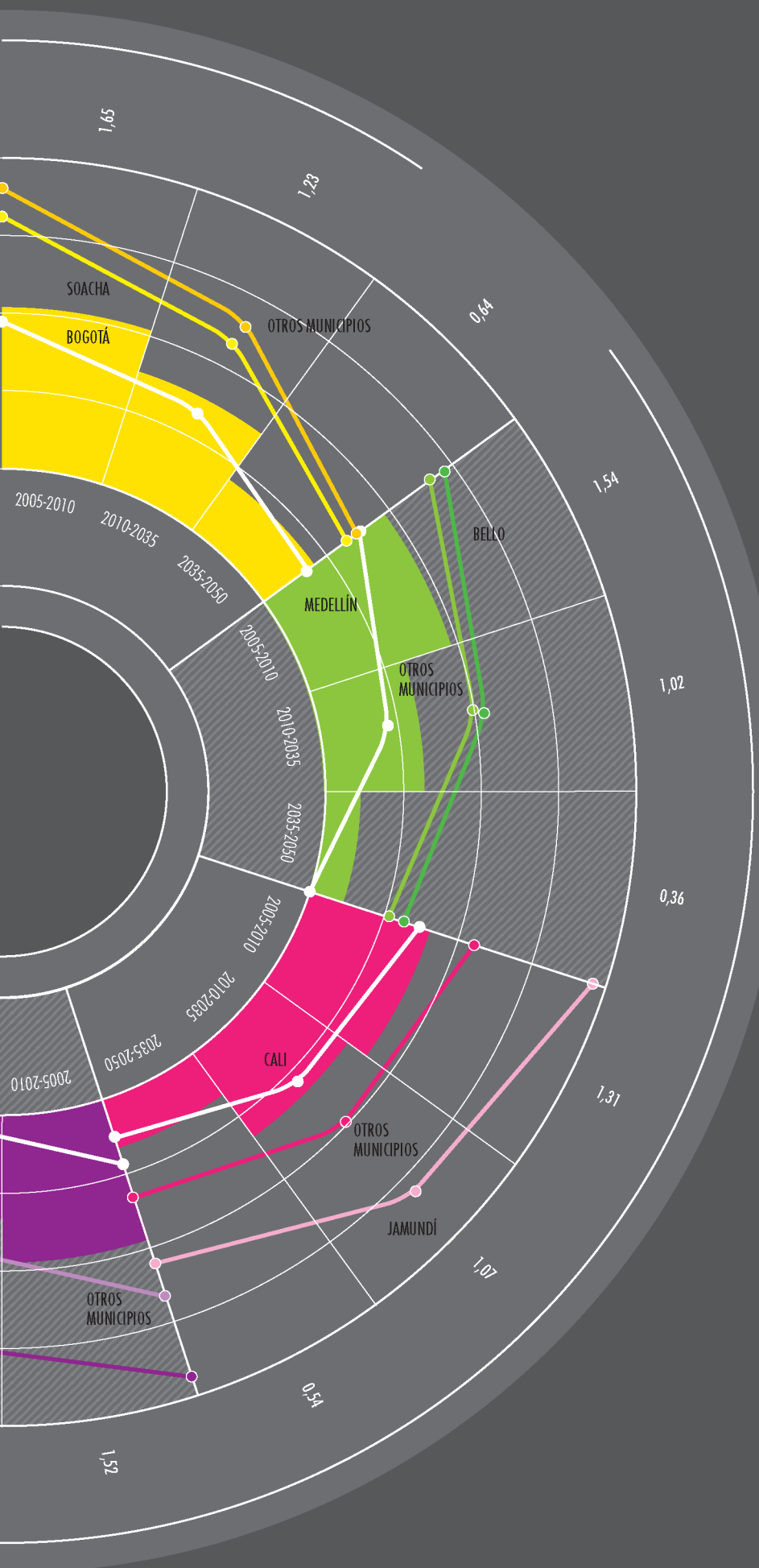
El empleo informal sigue siendo muy importante en las ciudades, alcanzando en algunos casos el 50% del empleo total, sin las condiciones y protecciones necesarias para la vida urbana contemporánea; además hay una débil movilidad laboral pues, aparentemente, los mercados laborales de cada "región" funcionan independientemente.

13. "Economies of large cities mirror Bogotá's economy; smaller cities are more specialized in manufacturing. An index of symmetry was calculated using the Annual Manufacturing Survey. The index compares each sector's share in total manufacturing value added between two cities. If the share of a given sector is the same in both cities, they are said to have similar productive bases. The index comprises the sum of squared differences between shares. When cities have very similar productive bases, their index is close to zero. Cities with entirely different bases have an index closer to one. Figure 1.7 compares some of the productive structures of the main cities with Bogotá. While larger cities tend to be very similar, smaller cities have more specialized manufacturing bases. More importantly, between 1997 and 2008, most cities had become less similar to Bogotá. This indicates the possibility of increased specialization, which would be a movement in the desired direction. Exceptions to this trend include the cities in the coffee-growing highlands and Cundinamarca, which attracted some of Bogotá's firms". The World Bank (2011: 32).



Gráfico 9. Comparación de las tasas de crecimiento entre ciudades principales y municipios vecinos.





DESBORDAMIENTO DE LAS CIUDADES HACIA MUNICIPIOS VECINOS

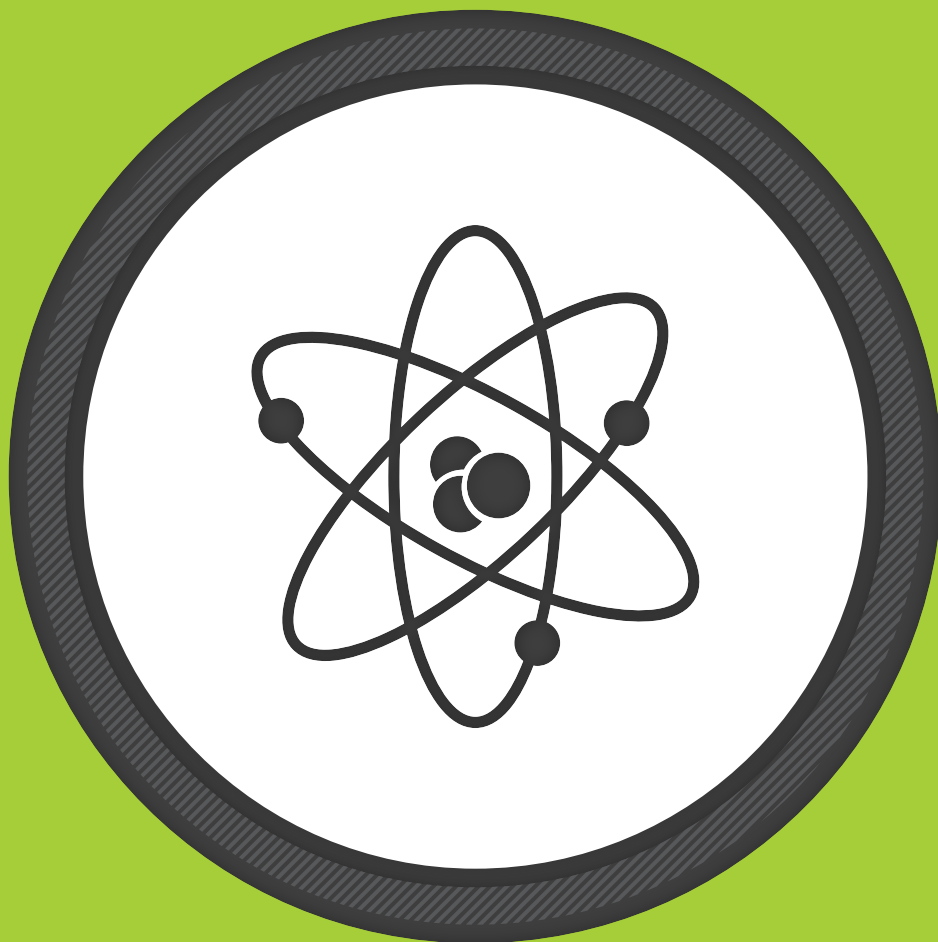
El análisis mostró que ciudades vecinas a las ciudades principales, algunas veces conurbadas, presentan en los últimos dos censos mayores tasas de crecimiento, producto del efecto de localización de las actividades de la ciudad principal en los municipios aledaños¹⁴. Se trata de actividades que requieren grandes extensiones de terreno, tales como conjuntos de vivienda de bajas densidades, macroproyectos de vivienda prioritaria, industrias¹⁵, servicios urbanos como colegios, universidades, clubes y grandes comercios, entre otras.

Este tipo de crecimiento y reubicación responde a decisiones aisladas y atomizadas sin ninguna planeación ni previsión de los servicios requeridos, lo cual ha creado dificultades funcionales en estas nuevas ciudades supramunicipales, donde no existen mecanismos de gestión asociada. Los municipios pequeños no cuentan con infraestructuras (de movilidad, de servicios públicos, de equipamientos, etc.) para soportar las exigencias de las actividades de gran escala ya sea de vivienda, comercio o industria, ni con la institucionalidad para atender este tipo de desarrollo. De manera que los requerimientos de estas actividades se están provveyendo con las carreteras nacionales y redes regionales de servicios públicos, sin las adecuadas exigencias de control de vertimientos o de emisiones de gases, lo que genera crecientes problemas ambientales y de contaminación.

14. Ciudades como Soledad, Soacha, Bello, Itagüí, Envigado, Floridablanca, Dosquebradas y Piedecuesta, entre otras, presentan tasas de crecimiento (1993/2005) muy superiores al promedio nacional y aún superiores a las tasas de las ciudades con las cuales están conurbadas: Barranquilla, Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Pereira, entre otras.

15. En algunos casos esta localización tiene ya varias décadas. El caso de Yumbo en la aglomeración de Cali es diciente al respecto. Ciertas industrias se localizaron en Yumbo, mientras otras tantas lo hacían en Cali. En los últimos años, mientras Yumbo tiende a fortalecerse como zona industrial de la aglomeración, la industria ha disminuido notablemente en Cali, desocupando gran parte la zona industrial tradicional, en la que ahora se desarrolla en vivienda.





MISIÓN **SISTEMA DE CIUDADES**

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

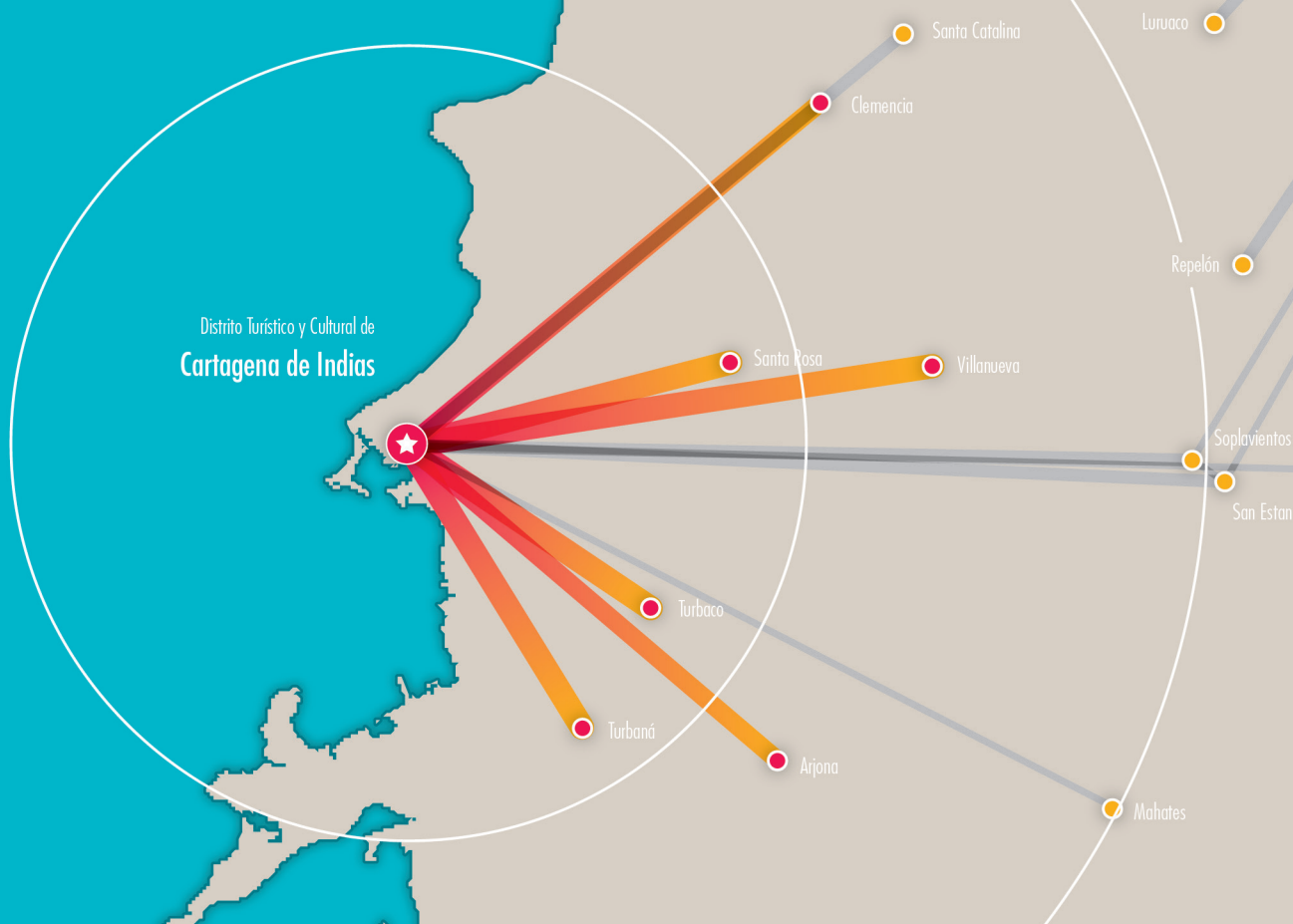
EL SISTEMA DE CIUDADES Y SUS COMPONENTES

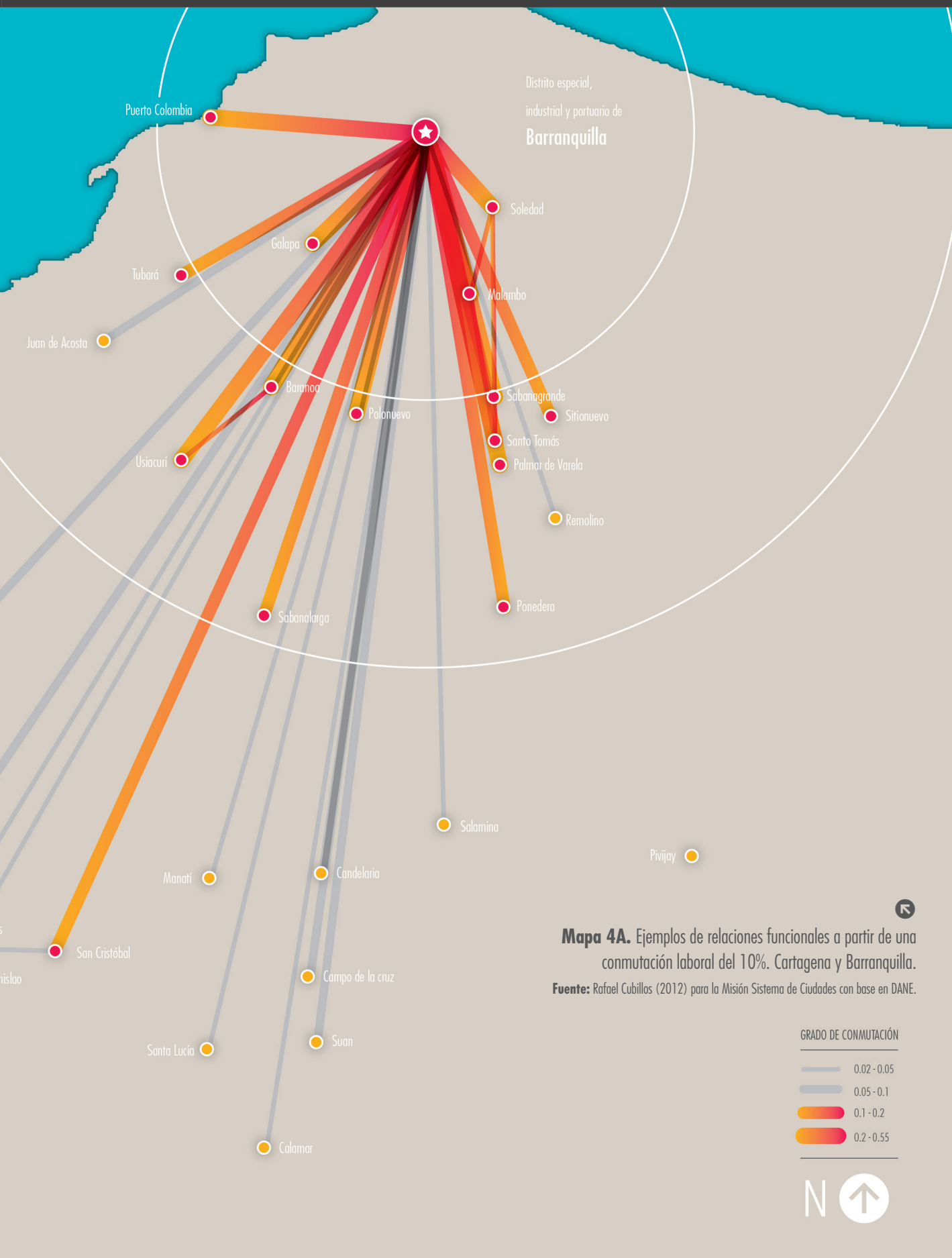
EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA ESTÁ COMPUESTO POR 58 CIUDADES AGLOMERADAS Y UNINODALES CON FUNCIONES ECONÓMICAS, POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS FUNDAMENTALES PARA SUS REGIONES Y PARA EL PAÍS.

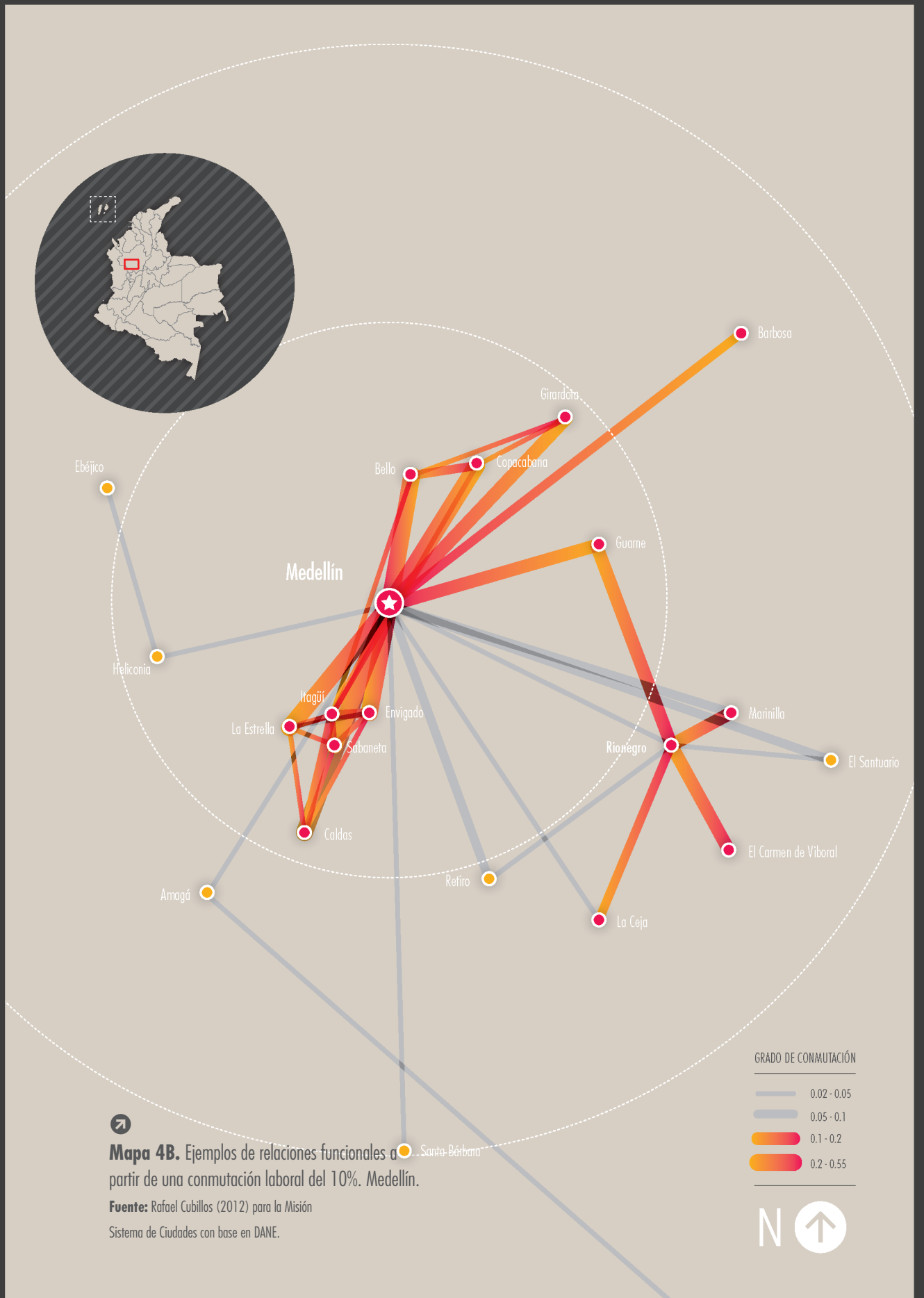
EL CONCEPTO DE SISTEMA DE CIUDADES

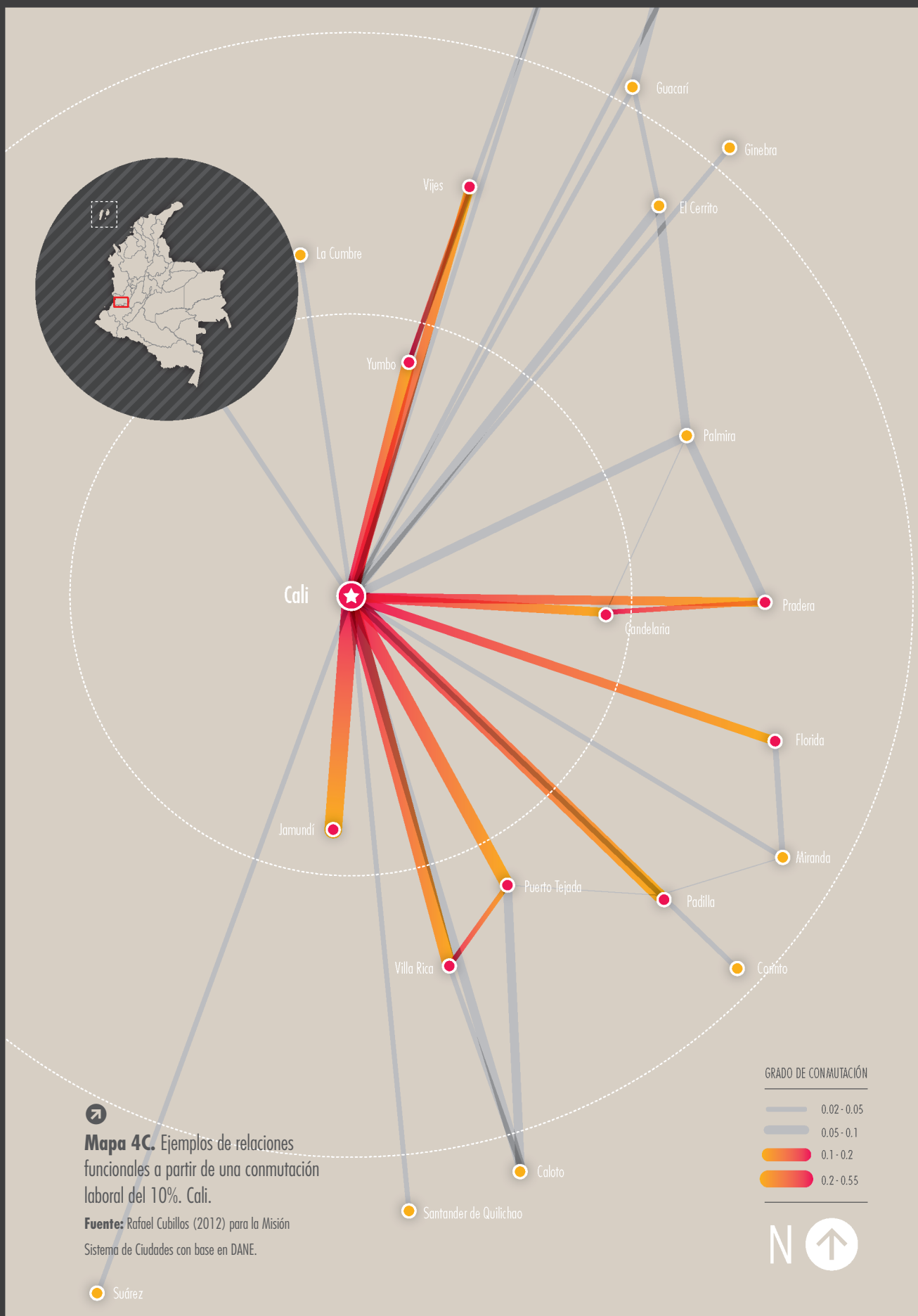


A diferencia de muchos países del continente, Colombia cuenta con múltiples ciudades grandes y medianas que atienden regiones muy diversas y que juegan roles diferenciados en el desarrollo económico del territorio. Para efectos del análisis del Sistema, dentro del conjunto de ciudades debe reconocerse la existencia de dos tipos de desarrollos urbanos: (I) **ciudades uninodales**, cuya expansión y desarrollo se ha mantenido al interior del límite político administrativo del municipio y, (II) **aglomeraciones urbanas**, ciudades “funcionales” cuyas actividades han desbordado el límite político-administrativo de la ciudad núcleo y desarrollan sus actividades en municipios aledaños, como se describió en el capítulo anterior.







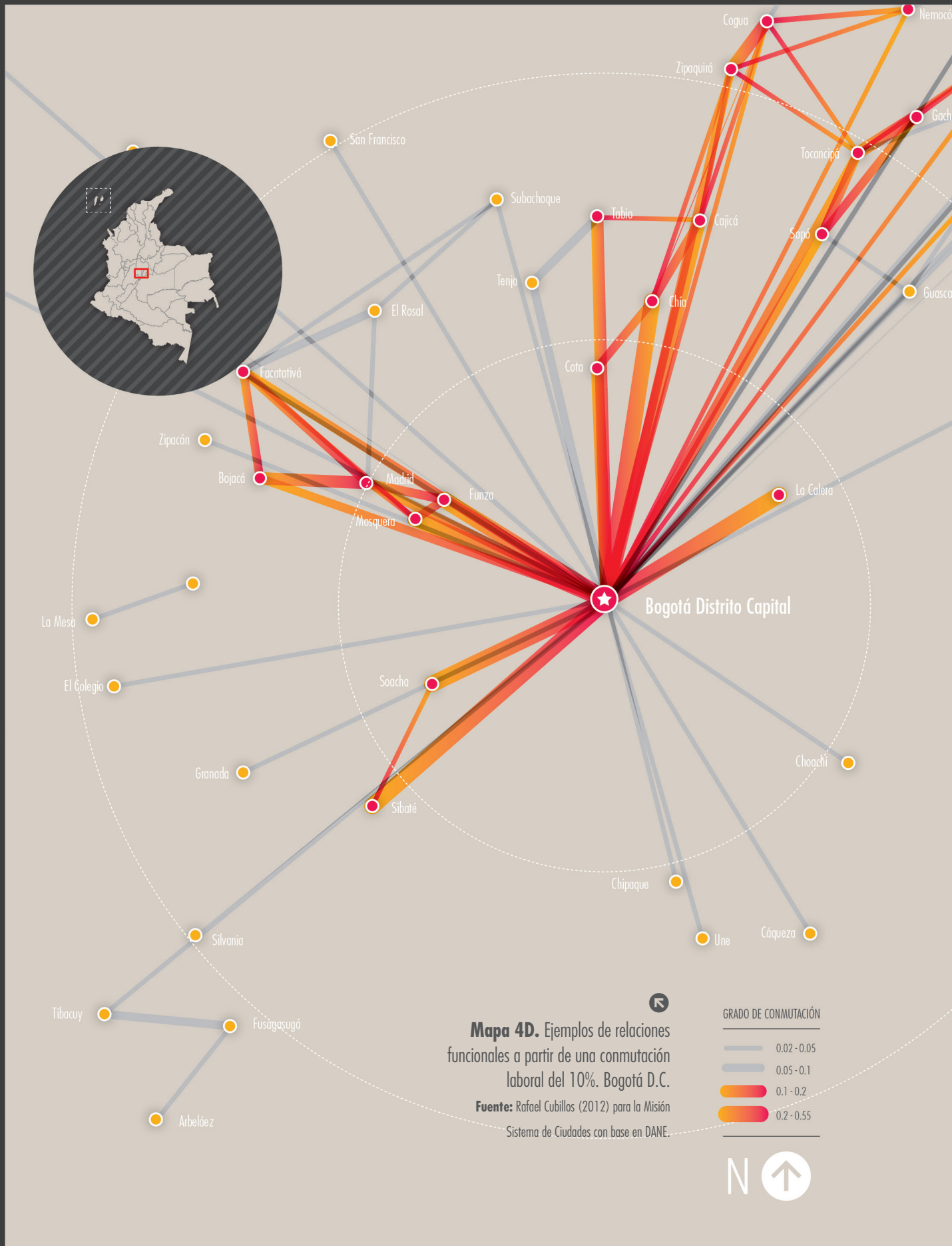


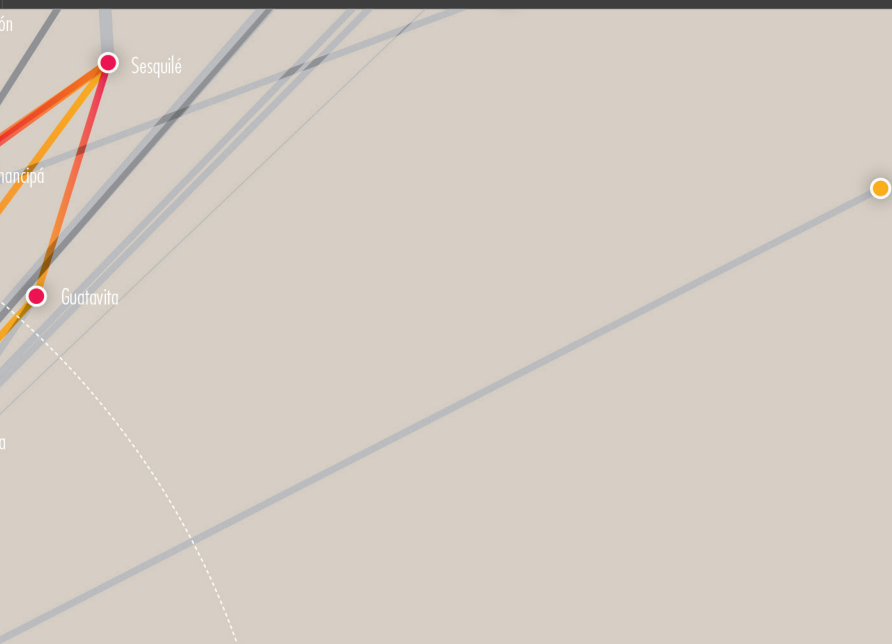
Mapa 4C. Ejemplos de relaciones funcionales a partir de una conmutación laboral del 10%. Cali.

Fuente: Rafael Cubillos (2012) para la Misión Sistema de Ciudades con base en DANE.

● Suárez







Estas últimas ciudades se han denominado como aglomeraciones urbanas, definidas como un conjunto de ciudades entre las que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta de vivienda, servicios sociales, ambientales, culturales o administrativos. Estas relaciones se presentan usualmente en torno a una ciudad principal o núcleo, que concentra dinámicas económicas, territoriales y poblacionales de mayor escala que aquellas con las que se relaciona, pero cuyo desarrollo y crecimiento ha desbordado sus límites. Esto lleva a la conformación de una “ciudad funcional” compuesta por diferentes ciudades, cuya área rebasa los límites político-administrativos de la ciudad principal.

Para el caso colombiano, este fenómeno identificado en otros países latinoamericanos y en países desarrollados como “Áreas o Regiones Metropolitanas, Regiones Urbanas o Áreas Urbanas Funcionales”, la Misión propone llamarlo *aglomeraciones urbanas* para evitar cualquier connotación con categorías legales existentes (Áreas Metropolitanas, por ejemplo); las aglomeraciones urbanas describen una situación de hecho y no una condición legal. Las ciudades cuya área funcional se mantiene dentro del límite municipal se denominaron *ciudades uninodales*.

El ejercicio de delimitación de aglomeraciones urbanas se realizó partiendo del análisis de las dinámicas de desplazamiento diario de la población trabajadora entre un municipio y otro por motivos laborales (conmutación laboral) para todo el territorio, siguiendo algunos lineamientos de la OECD y del Censo norteamericano para este tipo de situaciones¹⁶. Se tomó un umbral de conmutación laboral del 10% a partir de las proyecciones de población total al año 2010 estimada por el DANE, con el fin de dimensionar las aglomeraciones y su composición de ciudades.

Por lo tanto, la definición de “ciudad” del Sistema de Ciudades en Colombia comprende tanto aglomeraciones urbanas como ciudades uninodales. La política para el Sistema de Ciudades que se describe en los capítulos siguientes se aplica a todas las ciudades que componen el Sistema, si bien hay algunas diferencias, por ejemplo, la mayor exigencia de trabajo asociado para las aglomeraciones.

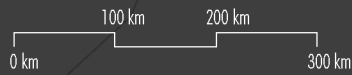
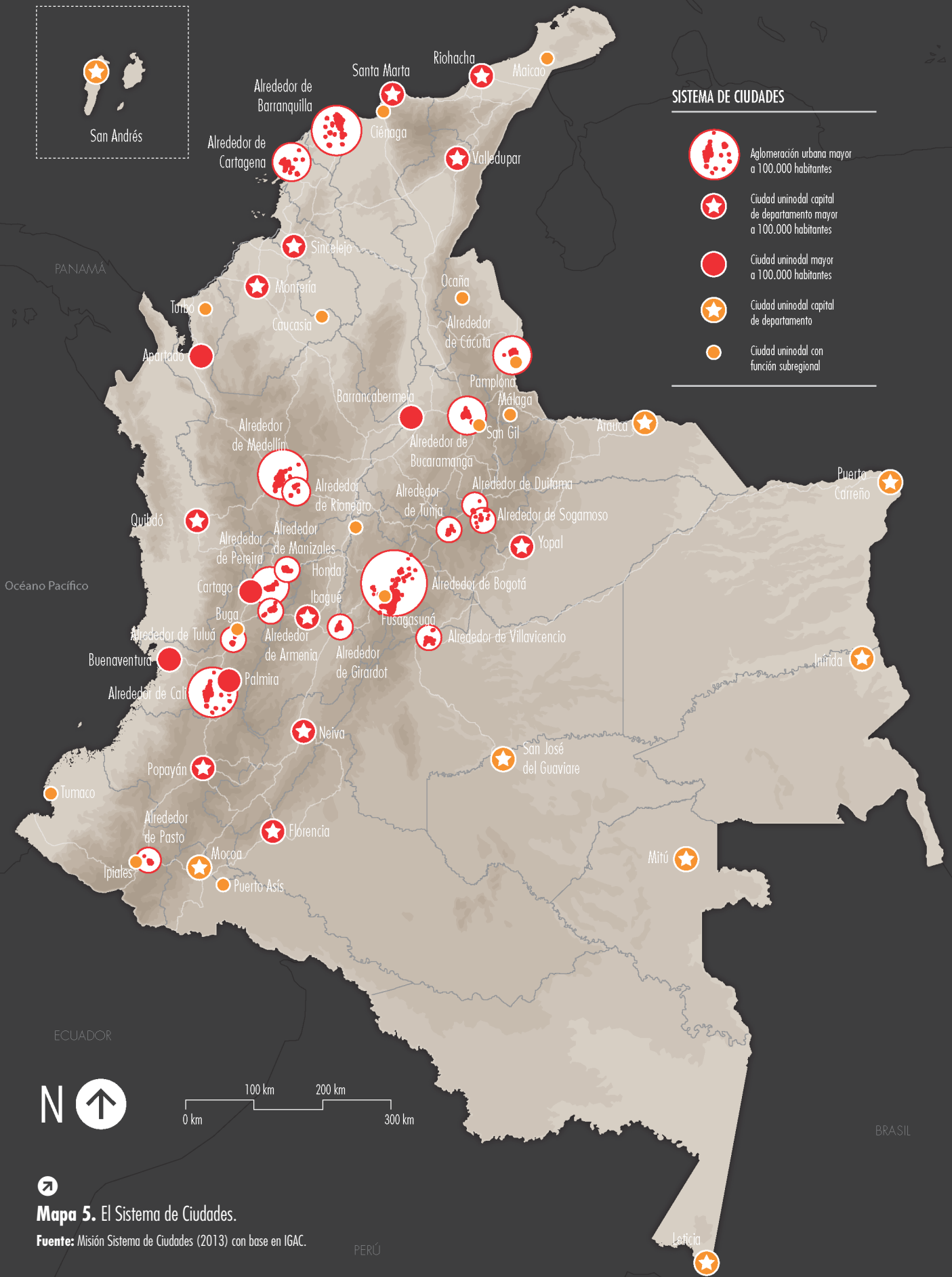
16. La metodología se explica en el trabajo de Gilles Duranton “Delimitación de áreas metropolitanas: medición de las redes espaciales del mercado laboral a través de patrones de desplazamientos.” El documento expone la necesidad de definir áreas metropolitanas y la práctica actual en varios países. Justifica la utilización de un algoritmo alimentado por patrones de desplazamientos intermunicipales agregando municipios de manera iterativa asumiendo un desplazamiento de la población por encima de un umbral al resto del área metropolitana. Este algoritmo se aplica con datos en el caso Colombiano para comprobar su veracidad. Finalmente, se describen las propiedades de las redes espaciales del mercado laboral resultantes.





SISTEMA DE CIUDADES

- Aglomeración urbana mayor a 100.000 habitantes
- Ciudad uninodal capital de departamento mayor a 100.000 habitantes
- Ciudad uninodal mayor a 100.000 habitantes
- Ciudad uninodal capital de departamento
- Ciudad uninodal con función subregional



Mapa 5. El Sistema de Ciudades.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades (2013) con base en IGAC.



Gráfico 10. Población urbana del Sistema de Ciudades del año 2010.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en las proyecciones de población de Álvaro Pachón y Asociados (2012), con base en DANE para la Misión del Sistema de Ciudades.

SISTEMA DE CIUDADES	MUNICIPIOS	POBLACIÓN TOTAL 2010	POBLACIÓN URBANA 2010	POBLACIÓN RURAL 2010
Ciudades Mayores a 100.000 habitantes				
Aglomeraciones Urbanas (18)	113	23.722.031	22.440.037	1.281.994
Ciudades Uninodales (16)	16	4.379.178	3.901.539	477.639
Ciudades menores de 100.000 habitantes				
Ciudades Capitales de Departamento (8)	8	351.411	254.625	96.786
Ciudades con funciones subregionales (14)	14	1.320.236	962.103	358.133
Total Sistema de Ciudades (56)	151	29.772.856	27.558.304	2.214.552
% Con Respecto a Colombia	13,71%	65,54%	79,35%	20,70%
Total Colombia	1.101	45.427.989	34.728.900	10.699.089

COMPONENTES DEL SISTEMA DE CIUDADES

El criterio inicial para definir el Sistema de Ciudades fue el tamaño poblacional. La literatura internacional reconocen que las ciudades con poblaciones superiores a 100.000 habitantes¹⁷ cuentan con una mayor capacidad para prestar servicios más completos y diversos, así como mayores posibilidades de aprovechar las economías de aglomeración.

Siguiendo estas pautas se incluyeron como parte del sistema las ciudades mayores de 100.000 habitantes al 2010, bien fueran aglomeraciones urbanas o ciudades uninodales. Es decir todas las ciudades uninodales mayores a 100.000 habitantes y las aglomeraciones urbanas cuya población, sumados los habitantes urbanos de todos los municipios que la conforman, es mayor a 100.000 habitantes. Esto formó un conjunto de 18 aglomeraciones y 16 ciudades uninodales.

A este grupo de ciudades se agregaron 22 ciudades menores de 100.000 habitantes que tienen una importancia sobresaliente político — administrativa o de prestación de

servicios a nivel regional. Se incluyeron las 8 capitales de departamento no consideradas en las categorías anteriores y 14 ciudades identificadas en un estudio del antiguo Ministerio de Desarrollo Económico como centros subregionales funcionalmente sobresalientes por la diversidad de servicios que le prestan a su región (Molina y Moreno, 2001).

En total, el sistema se conforma por 56 núcleos urbanos (18 aglomeraciones; 38 ciudades uninodales) que albergan alrededor de 30 millones de personas: un 65% de la población total de país y un 80% de la población urbana.

Las aglomeraciones urbanas suman una población total que representa el 52% de la población del país y el 65% de la población urbana. En conjunto, las ciudades uninodales suman una población total que representa el 13% de la población total del país y alrededor del 15% de la población urbana.

17. Los rangos para definir las ciudades principales del Sistema de Ciudades, fueron establecidos a partir de las poblaciones urbanas del año 2010, de acuerdo con las proyecciones realizadas por Álvaro Pachón y Asociados para la Misión de Ciudades del DNP en el año 2012





Gráfico 11. Ejes regionales.

Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2013).

EJES REGIONALES	AGLOMERACIÓN	CIUDADES UNINODALES	NÚMERO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN URBANA 2010
Bogotá - Fusagasugá	Bogotá, D.C.		23	8.446.990
		Fusagasugá	1	97.859
	Total Eje		24	8.544.849
Eje Caribe	Barranquilla		16	2.135.869
	Cartagena		7	1.069.188
		Santa Marta	1	424.197
		Ciénaga	1	93.629
	Total Eje		25	3.722.883
Medellín-Rionegro	Medellín		10	3.376.245
	Rionegro		5	198.345
	Total Eje		15	3.574.590
Cali-Buenaventura -Palмира-Buga-Tuluá	Cali		10	2.553.603
		Buenaventura	1	330.464
		Palмира	1	235.893
	Tuluá		2	191.822
		Buga	1	99.690
	Total Eje		15	3.411.472
Eje Cafetero	Pereira		3	624.702
	Manizales		2	403.614
	Armenia		4	396.590
		Cartago	1	126.279
	Total Eje		10	1.551.185
Bucaramanga -Barrancabermeja	Bucaramanga		4	1.015.297
		Barrancabermeja	1	172.793
	Total Eje		5	1.188.090
Cúcuta	Cúcuta		4	749.880
	Total Eje		4	749.880

EJES REGIONALES	AGLOMERACIÓN	CIUDADES UNINODALES	NÚMERO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN URBANA 2010
Montería y Sincelejo	Montería		1	315.003
	Sincelejo		1	238.548
	Total Eje		2	553.551
Tunja, Duitama y Sogamoso	Tunja		5	168.164
	Sogamoso		9	118.942
	Duitama		2	101.207
	Total Eje		16	388.313
Apartadó y Turbo	Apartadó		1	134.360
	Turbo		1	58.843
	Total Eje		2	193.203
TOTAL			118	23.878.016

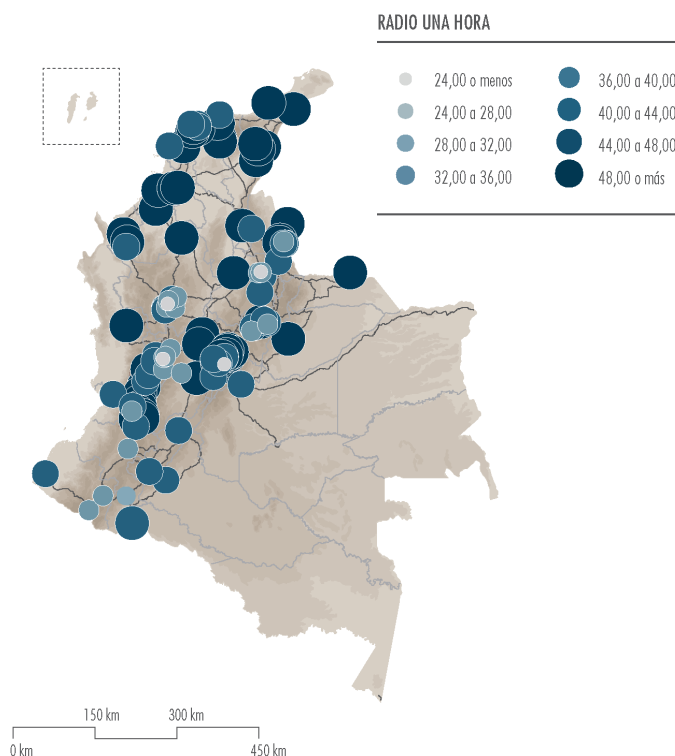
PROSPECTIVA DEL SISTEMA DE CIUDADES

En la perspectiva de conformar redes de ciudades que fomenten la complementariedad y especialización de sus economías urbanas, como un punto importante para aumentar los efectos positivos del proceso de urbanización en el país, se prevé que entre las aglomeraciones y algunas ciudades uninodales se conformen ejes regionales. Para tener una primera aproximación para identificar esos ejes regionales, se realizó un análisis con base en una conmutación al 10% y la interrelación entre las ciudades por su cercanía (una hora de viaje - Roda 2012; ver Mapa 6). Con base en estos análisis se pudo intuir la formación de 10 ejes regionales: Medellín-Rionegro, Cali-Buenaventura-Palmira-Tulúa-Buga, Bucaramanga-Barrancabermeja, Eje Caribe, Eje Cafetero, Tunja-Duitama-Sogamoso, Apartadó-Turbo, Montería-Sincelejo, Bogotá-Fusagasugá, y Cúcuta.



Mapa 6. Tiempo de viaje de una hora.

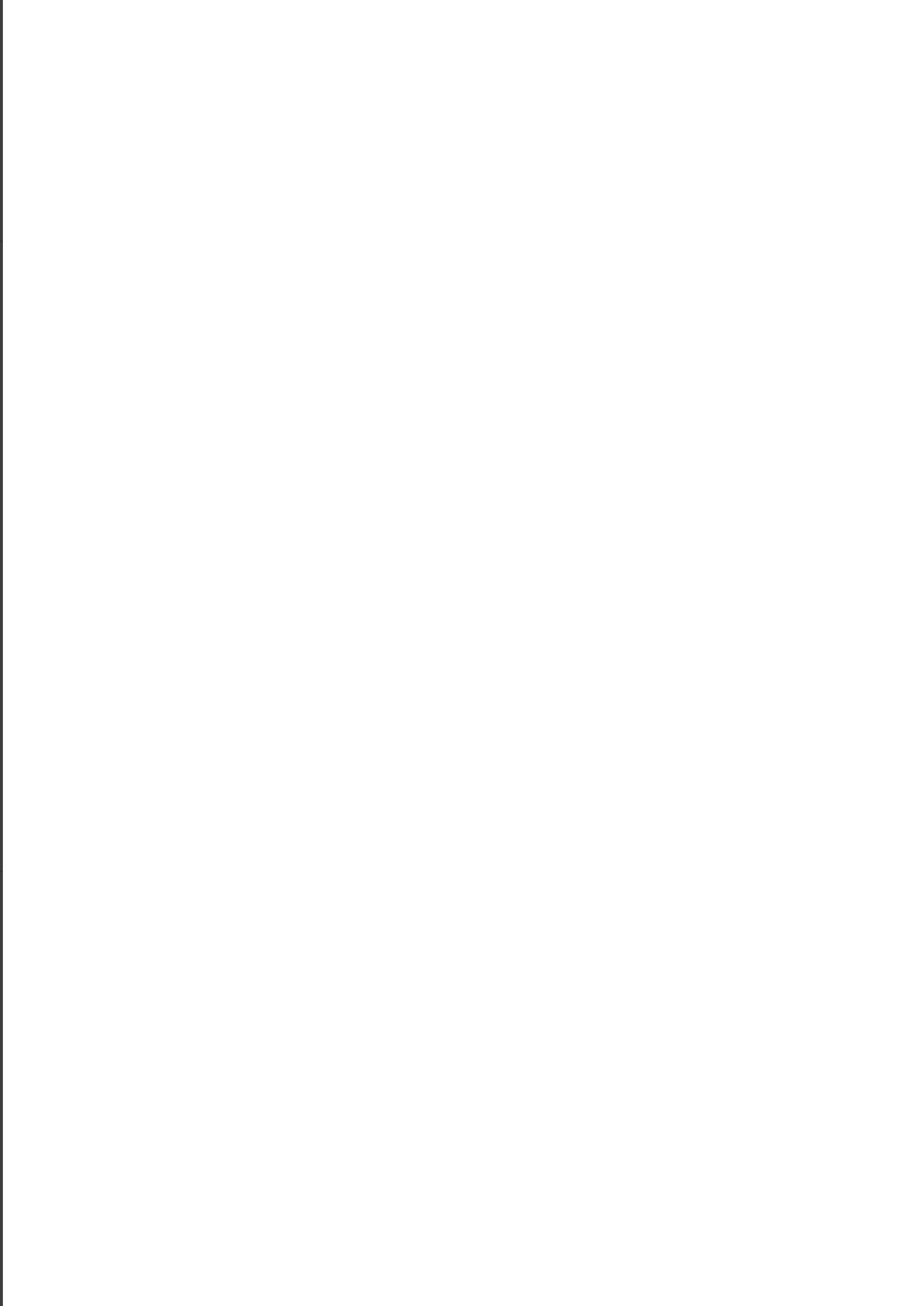
Fuente: IGAC, ANI, INVIAS y simulación de Roda (2012) para la Misión Sistema de Ciudades.





Mapa 7. Ejes regionales (prospectiva del Sistema de Ciudades)

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en IGAC (2013).





MISIÓN SISTEMA DE CIUDADES

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO

LOS ESTUDIOS ELABORADOS PARA LA MISIÓN COMPRUEBAN LA ENORME IMPORTANCIA DE LAS CIUDADES EN LA ECONOMÍA NACIONAL, SU FUNCIÓN COMO PRESTADORAS DE SERVICIOS A LAS REGIONES EN LAS CUALES SE UBICAN Y SU POTENCIAL COMO MOTORES DEL DESARROLLO. SIN EMBARGO, LA IMPORTANCIA DE LAS CIUDADES NO SE REFLEJA EN LAS POLÍTICAS Y ACCIONES NACIONALES SOBRE LOS TERRITORIOS. EL ANÁLISIS ADELANTADO IDENTIFICA LA AUSENCIA DE UNA VISIÓN GENERAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NACIONAL Y LA FALTA DE RECONOCIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES COMO UNO DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURADORES DEL TERRITORIO.

La adopción de una política de descentralización en los años 80 hizo que el Gobierno Nacional concentrara sus esfuerzos en los temas “macroeconómicos”, a partir de los cuales diseñó políticas generales para el país con poca diferenciación territorial¹⁸. La formulación de las políticas nacionales, tanto las sociales como las dirigidas hacia la productividad y competitividad, siguen mantenido un sesgo sectorial (homogéneo y no territorial) que no responde a los diversos requerimientos que presentan las distintas ciudades y regiones del país. La descentralización tampoco consideró las intervenciones urbanas como determinantes para el desarrollo del país y, por el contrario, promovió el desmonte de instituciones y programas públicos para la actuación nacional en las ciudades (INSFOPAL, ICT, ICCE, por ejemplo). El desarrollo urbano se definió como un tema exclusivo de las ciudades

Desde entonces no se ha logrado definir nuevas formas concretas de trabajo conjunto entre la Nación y las entidades territoriales (Municipios, Distritos, Departamentos), que son fundamentales para impulsar el desarrollo de las ciudades en concordancia con las metas del desarrollo nacional.

De una manera resumida se pueden agrupar las conclusiones de los análisis de la Misión con respecto al Sistema de Ciudades en 6 puntos:

1. CIUDADES AISLADAS, CON BAJA CONECTIVIDAD, BAJO INTERCAMBIO Y ECONOMÍAS QUE ATIENDEN MERCADOS REGIONALES

Las ciudades colombianas se desarrollaron en territorios aislados, con poca relación y complementariedad entre ellas, por la complejidad de la geografía y la precariedad de la conectividad nacional.

La red actual de carreteras es muy limitada y presenta altos niveles de congestión, lo que conlleva altos costos y largos tiempos de desplazamiento para el transporte de carga y de pasajeros entre las ciudades principales. Persisten los trazados de las vías principales de la Colonia y hay pocas vías nuevas; no hay propuestas específicas para la conectividad en las nuevas zonas de desarrollo (por ejemplo la Orinoquía).

La planeación a largo plazo de la red nacional de carreteras y su relación con otros modos de transporte (férreo, fluvial, aéreo) no se ha institucionalizado; su relación con otros modos de transporte es incompleta. Además, esta red nacional está desarticulada de las redes regionales y locales que, a su vez, presentan importantes retrasos y dependen en su mayoría de los departamentos y municipios sin claras responsabilidades ni adecuados recursos.

A pesar del fortalecimiento de la institucionalidad para la planeación y gestión del sistema de carreteras nacionales (con la creación de la ANI, por ejemplo) se siguen presentando fallas evidentes durante los procesos de la planeación a largo plazo.

Por otra parte, las nuevas aglomeraciones urbanas que ocupan varios municipios carecen de un esquema operacional e institucional adecuado que permita un transporte eficiente en esas subregiones. El esquema actual de transporte dentro de las aglomeraciones es el resultado de la simple superposición e incremento de las rutas de transporte entre municipios aislados, sin organización ni estructura.

Por último, y a pesar de los importantes avances en la conectividad digital a nivel nacional, su desarrollo está apenas en una etapa inicial. El Gobierno nacional ha puesto en marcha diferentes programas para su implementación que pueden tener gran impacto si logran mayor coordinación y aseguran los complementos para consolidar una conexión adecuada de los diferentes tipos de usuarios de la red (tanto por los costos aún elevados, como por el tema conocido como la “última milla”).

Todas estas deficiencias de conectividad a nivel nacional, regional e intermunicipal han influido en las pocas relaciones económicas entre las ciudades principales. Las economías de las aglomeraciones responden en gran medida a los mercados regionales circundantes. No se ha logrado un nivel de conectividad que permita aprovechar las ventajas comparativas de las regiones, la especialización y las economías de escala para lograr un mejor desarrollo endógeno de cada ciudad o aglomeración urbana, en concordancia con la economía nacional.

2. LAS CIUDADES ENFRENTAN GRANDES RETOS PARA MEJORAR SU PRODUCTIVIDAD: POCA ESPECIALIZACIÓN Y UN MERCADO LABORAL FRACCIONADO

El conjunto de ciudades colombianas cuenta con economías con bajos niveles de productividad y especialización. Sin embargo, el análisis de cada aglomeración en detalle, permitió identificar cierto nivel de heterogeneidad y algún grado de especialización en algunos sectores especializados y productivos de cada una, que brinda oportunidades para expandir los mercados¹⁹.

La economía de las ciudades presenta importantes restricciones locales que limitan el aprovechamiento de los beneficios de las economías de aglomeración.²⁰ Estas restricciones se refieren tanto a la cultura empresarial y facilidades para desarrollar negocios, como a la deficiencia de los bienes públicos locales esenciales para lograr un desarrollo productivo que aproveche las economías de aglomeración (Conectividad, información, institucionalidad) y a las limitaciones del aparato productivo mismo. Las ciudades presentan problemas funcionales (movilidad, equipamientos, vivienda) e institucionales (normativa, capacidad de gestión) que dificultan el desarrollo económico e influyen en la productividad, por falta de una adecuada planeación del territorio y de capacidad de gestión de las áreas urbanas y supramunicipales.

18. Se pueden encontrar algunas excepciones puntuales en las cuales se han tratado de coordinar, con poco éxito, las políticas sectoriales y territorios específicos, por ejemplo el Plan Pacífico de los años 80 y 90.

19. Ver al respecto el trabajo de Juan Mauricio Ramírez – FEDESARROLLO sobre productividad y competitividad del Sistema de Ciudades.

20. En general, se puede afirmar que las ciudades presentan las siguientes fuentes de ventajas económicas asociadas con la aglomeración: (I) economías internas, que tratan de conseguir eficiencia por medio de la integración productiva en grandes empresas o en grandes establecimientos productivos; (II) economías de urbanización, donde la importancia de la dimensión urbana es fuente de crecimiento económico; (III) economías de localización, basadas en la importancia de la especialización productiva y (IV) economías en red, que suplen el ineficiente tamaño urbano por medio de la especialización en la producción de determinados bienes y servicios y su provisión coordinada entre diversas ciudades relacionadas (Trullen, 2003)

Mar Caribe



TIPO DE FLUJO

- IMPORTACIONES
- EXPORTACIONES

- Aglomeración urbana mayor a 100.000 habitantes
- Ciudad uninodal capital de departamento
- Ciudad uninodal con función subregional

FLUJO COMEX 2011

Toneladas/Día



PANAMÁ

Océano Pacífico

ECUADOR

BRASIL

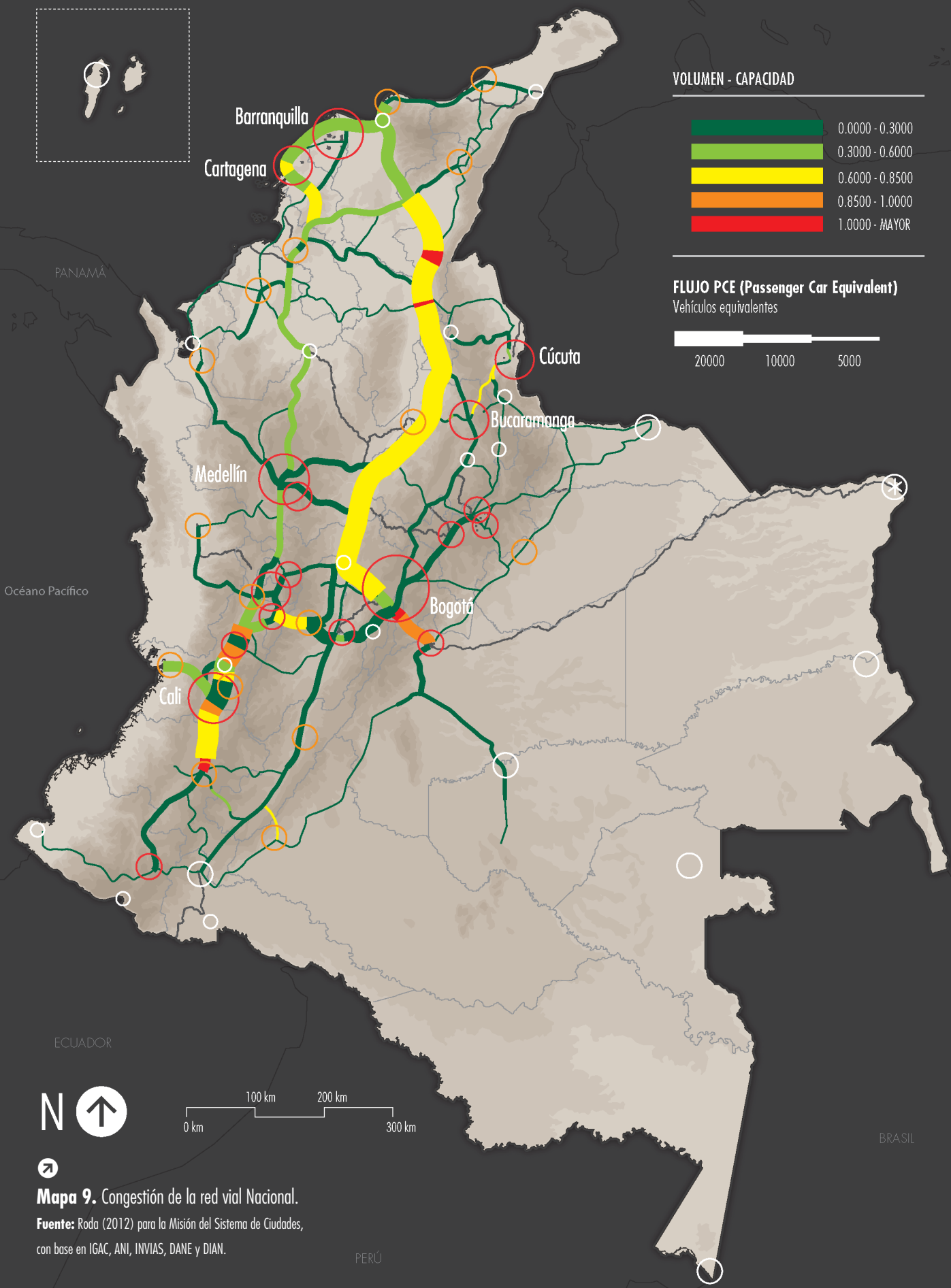
PERÚ



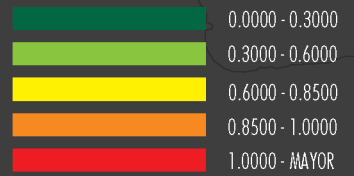
Mapa 8. Flujos de comercio exterior (2011).

Fuente: Roda (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en IGAC, ANI, INVIAS, DANE y DIAN.





VOLUMEN - CAPACIDAD



FLUJO PCE (Passenger Car Equivalent)
Vehículos equivalentes



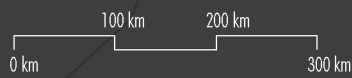
PANAMÁ

Océano Pacífico

ECUADOR

BRASIL

PERÚ



Mapa 9. Congestión de la red vial Nacional.

Fuente: Roda (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en IGAC, ANI, INVIAS, DANE y DIAN.

Aun dentro de este panorama de baja productividad de las ciudades colombianas, los análisis realizados²¹ mostraron que hay importantes diferencias entre las diversas aglomeraciones del Sistema de Ciudades: el PIB per cápita de Bogotá fue, en promedio, 2,5 veces mayor que el de Montería, la ciudad con menor PIB per cápita dentro del Sistema de Ciudades para el período 2005-2010. Tales diferencias están asociadas con el tamaño de la aglomeración (economías de aglomeración y economías de escala), la presencia de clústeres de mayor productividad, la importancia del empleo formal, la formación de capital humano y el tamaño promedio por empresa.

El análisis de las industrias²² mostró que sólo el 4% de las empresas del Sistema de Ciudades son transables y poseen alta productividad; a pesar de esto generan el 12% del empleo total. En contraparte, el 60% de las industrias en estas aglomeraciones no son transables y poseen baja productividad y sobre ellas recae el 39% del empleo en esas áreas. Es decir que siendo una menor proporción, las empresas transables y altamente productivas generan un menor porcentaje de empleo frente a las no transables y poco productivas. El grupo de industrias que constituye este grupo más competitivo varía en cada aglomeración,²³ lo cual puede explicarse probablemente por las condiciones geográficas de las regiones, recursos naturales y fuerza laboral dentro de las cuales inciden dramáticamente los costos de transporte y acceso a puertos.

Por otra parte, las ciudades presentan un mercado laboral segmentado, con limitada movilidad entre ciudades y regiones que da origen a desbalances entre las ciudades y regiones en cuanto a las tasas de participación laboral y de desempleo. La fuerza de trabajo calificada se concentra en las 3 principales ciudades del país (70% en Bogotá, Medellín y Cali). La formación para el trabajo y la educación técnica no está vinculada con las exigencias del desarrollo económico específico de las diferentes ciudades.

21. Los análisis partieron de la hipótesis de que la variable fundamental para lograr un PIB per cápita más alto en un territorio de manera sostenible es la productividad y que la potencialidad productiva de una región está determinada principalmente por la presencia de "industrias transables" (en el sentido que exportan a otras regiones o a mercados internacionales) y por la productividad relativa de dichas industrias.
22. Para este análisis se utilizó información de la Planilla Integrada de Aportes Laborales (PILA) que contiene la información de todas las empresas que hacen aportes de seguridad social para sus trabajadores. Es decir, se trata de las empresas del sector formal, y por lo tanto el ejercicio descrito se refiere a la distribución espacial del empleo formal. Se excluyeron las empresas unipersonales y también las personas naturales que hacen aportes a la seguridad social.
23. Las ciudades al interior de la región andina como Bogotá, Medellín y Bucaramanga tienen entre sus clústers de mayor productividad sectores de servicios, mientras que los clústers de mayor productividad en ciudades como Cali y Barranquilla son principalmente manufactureros.



Gráfico 12. PIB per cápita por tipología en el Sistema de Ciudades.

Fuente: PIB municipal DANE 2011 y cálculos propios de Juan Mauricio Ramírez en su producto final de FEDESARROLLO, Productividad y Competitividad del Sistema de Ciudades (2013).

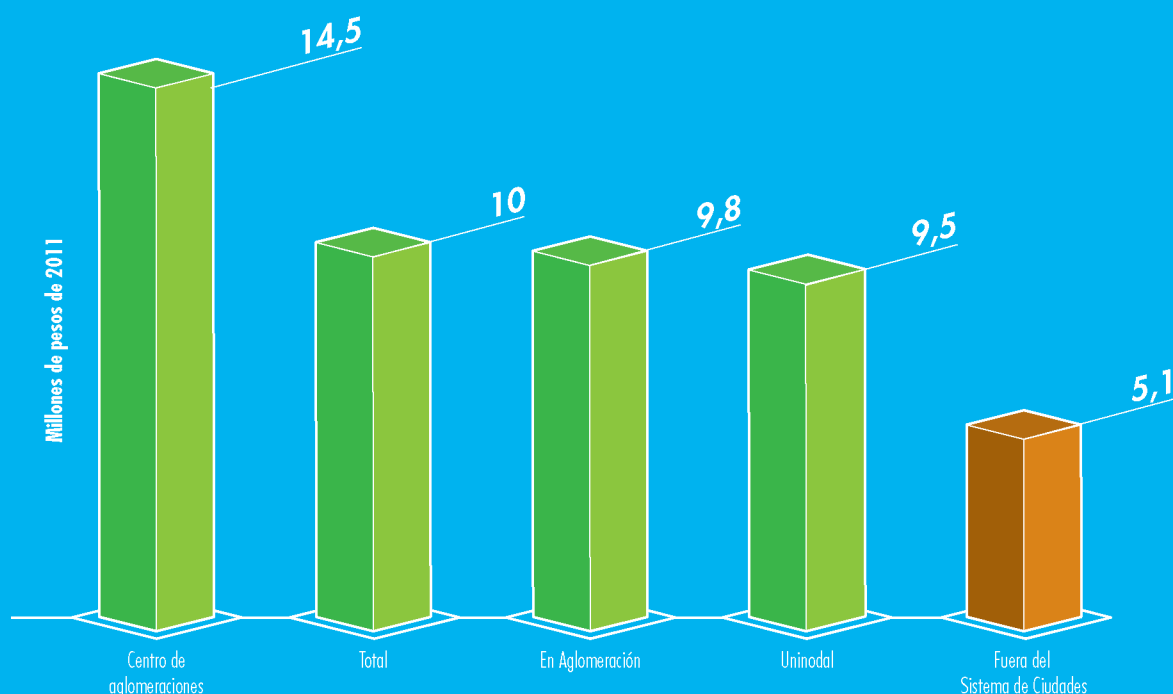




Gráfico 13. Crecimiento del PIB per cápita 2002-2010 según tamaño de ciudad.

Fuente: Cálculos propios de la misma consultoría.

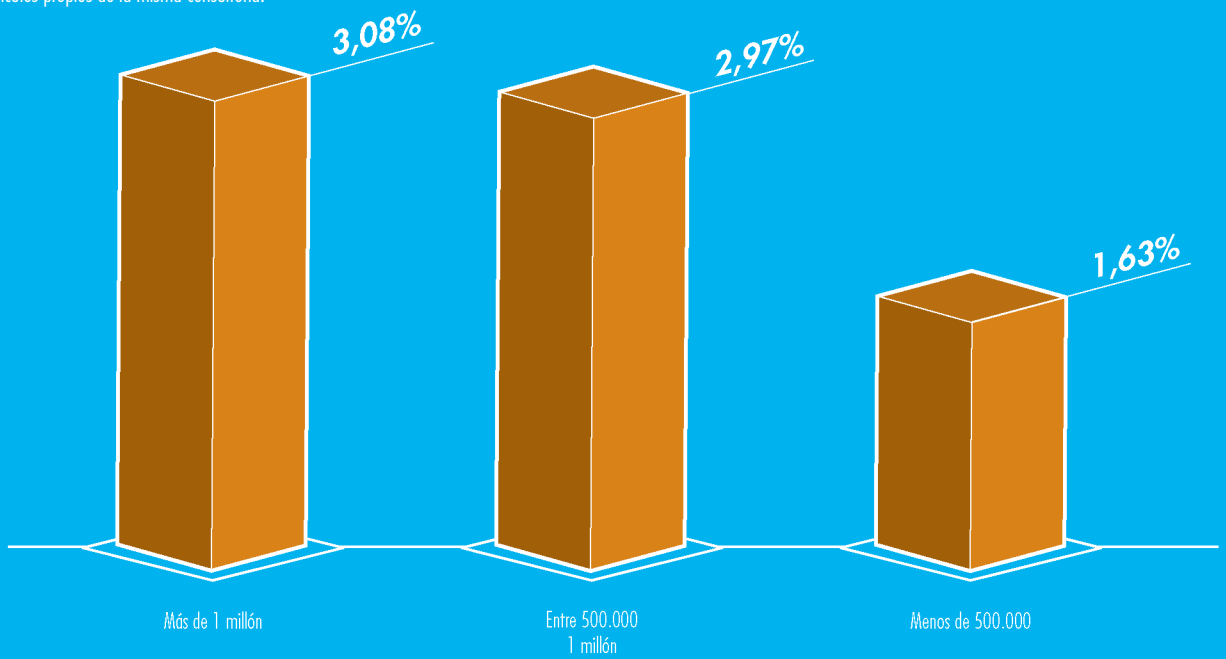
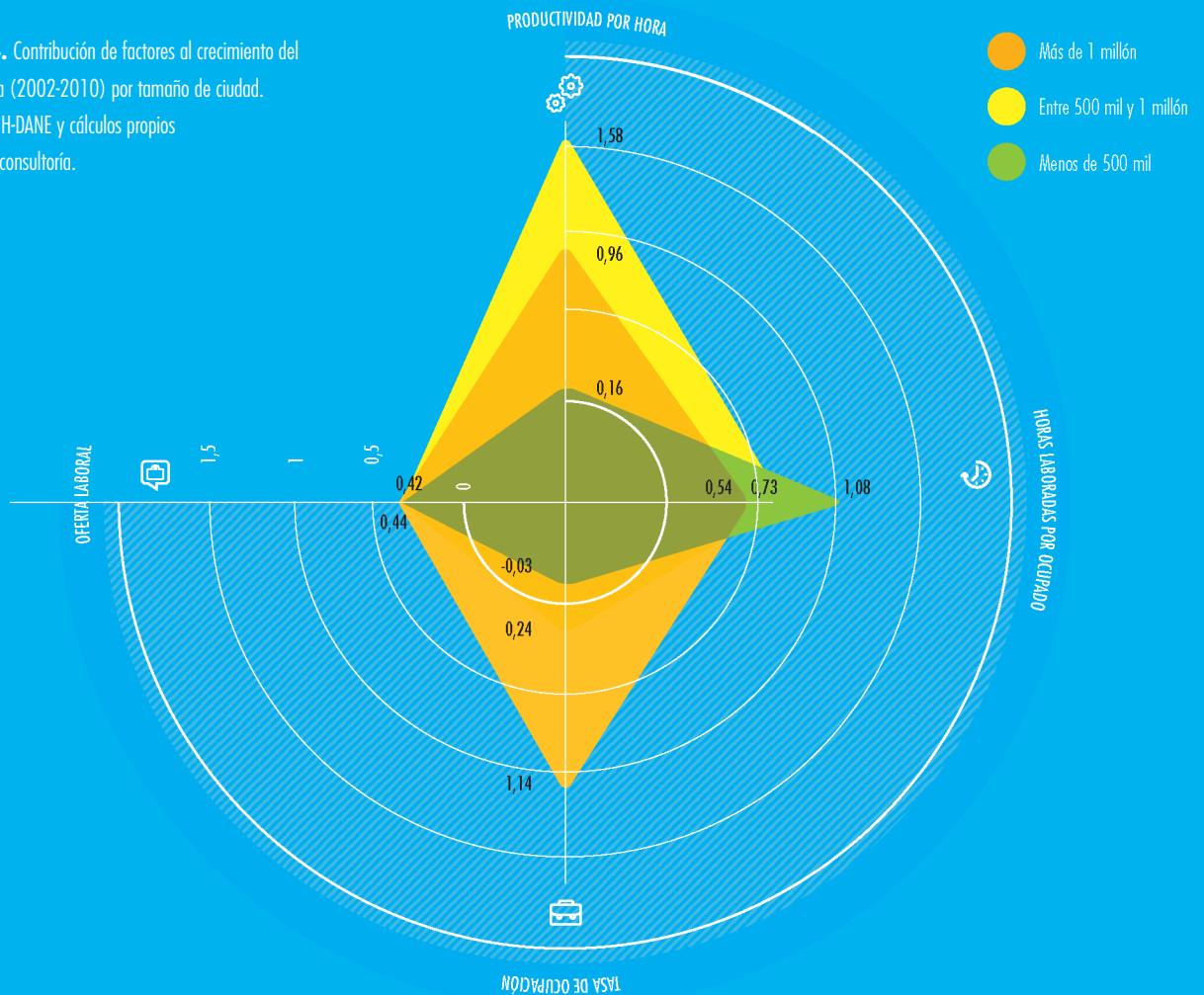


Gráfico 14. Contribución de factores al crecimiento del PIB per cápita (2002-2010) por tamaño de ciudad.

Fuente: GEIH-DANE y cálculos propios de la misma consultoría.



3. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN URBANA Y OPORTUNIDADES DIFERENCIALES DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES

Los estudios mostraron el cambio demográfico del país, caracterizado por la reducción permanente en la tasa de crecimiento de la población y el cambio en la estructura por edades. Las proyecciones tendenciales de población muestran que la tasa de crecimiento nacional disminuirá desde el 1,2 % en el año 2005 hasta 0,2 % en el 2050. Una reducción de un punto porcentual en 45 años, casi dos puntos básicos por año. A su vez, la tasa de crecimiento anual de las principales ciudades seguirá bajando, desde el pico de 7.72% (entre 1951-1973) hasta un 0,61 proyectado para el período 2035-2050.²⁴

A su vez, la estructura de la población de las principales ciudades se está envejeciendo; hay una importante disminución en el tamaño de los hogares y un cambio en la relación de dependencia, que implican, además de los retos en el mantenimiento de los sistemas de seguridad social, una nueva determinante para la fuerza laboral y la economía y una nueva composición de las demandas por vivienda y por el conjunto de servicios urbanos.

Las dinámicas del bono demográfico y el comportamiento de las tasas de dependencia tienen implicaciones sobre el desempeño de las ciudades, los cambios en la

dinámica demográfica de las ciudades implican modificaciones en la estructura etaria, con impactos en las demandas sectoriales como el nivel de la prestación y calidad de los servicios públicos básicos. Mientras hay ciudades en el centro de la zona andina (Bogotá, Medellín, Manizales) en que el bono demográfico está por “terminarse”, en otras ciudades (Quibdó, Riohacha) apenas se está “iniciando”.²⁵

Por otro lado, mientras la mayoría de ciudades colombianas tienen un cubrimiento casi universal de los servicios básicos (agua, saneamiento, energía, educación, etc.), aún persisten atrasos notables en ciudades como Quibdó o Riohacha entre el grupo de ciudades capitales o Buenaventura y Tumaco dentro del grupo de ciudades de importancia subregional. Los déficits de vivienda y nivel de urbanización informal persistente son también muestra de las deficiencias de las estructuras urbanas colombianas.

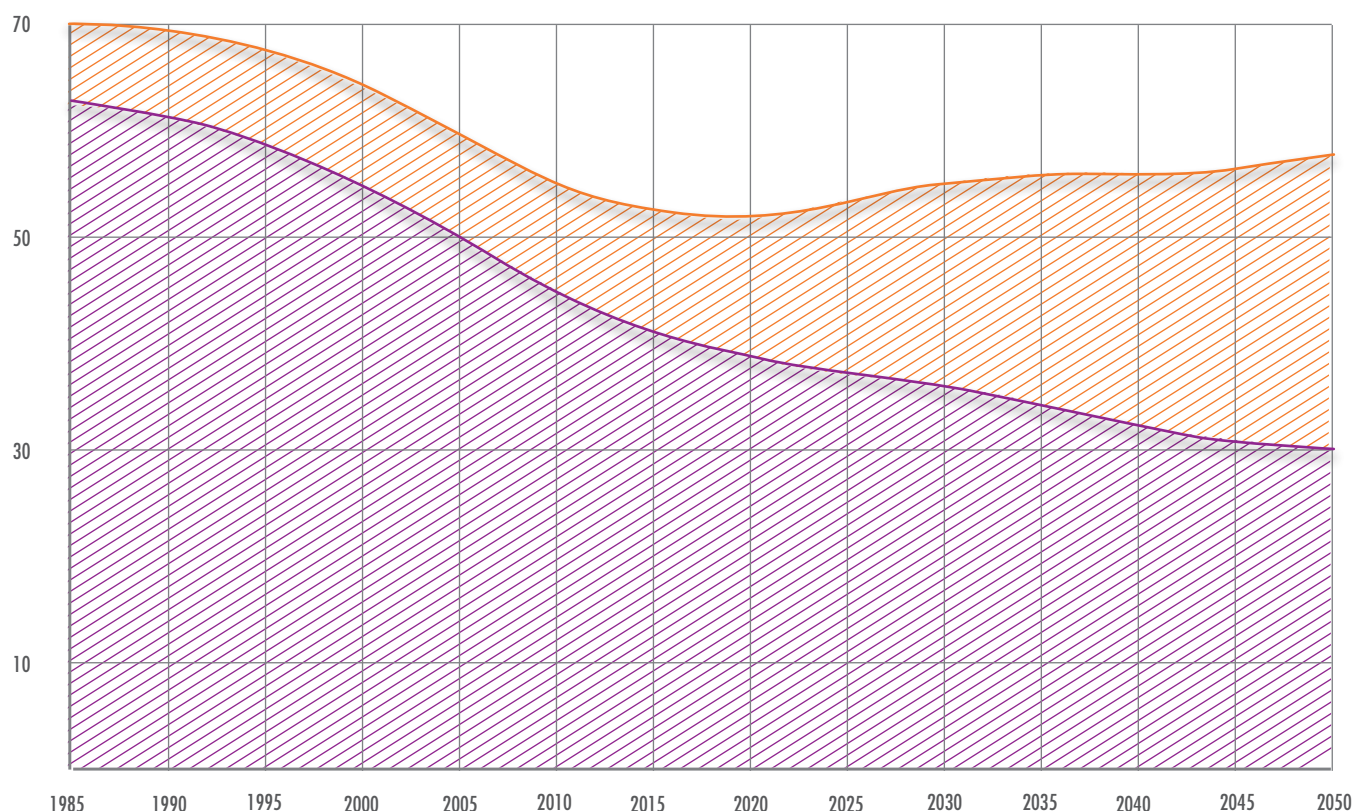
24. Las tasas de crecimiento de la población urbana han descendido (y se proyectan) de la siguiente manera: 7,72 (51-73); 6,42 (73-93); 1,90 (93-2010); 1,30 (2010-2035) y 0,61 (2035/2050).

25. El bono demográfico es el fenómeno que se da dentro del proceso de transición demográfica en el que la población en edad de trabajar es mayor que la población dependiente (niños y adultos mayores), y por lo tanto, el potencial de la economía es mayor. La evolución demográfica tiende a que cada vez haya más personas dependientes (tasa de dependencia), es decir, que el bono demográfico se termina cuando la población en edad de trabajar es igual a la población dependiente.



Gráfico 15. Evolución de la tasa de dependencia demográfica en Colombia (1985-2050).

Fuente: CEPAL (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en DANE y proyecciones de Álvaro Pachón Asociados (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades.





Mapa 10. Ciudades por desempeño e indicadores demográficos por grupo de ciudades.

Nota: La estimación de edad promedio se realiza utilizando la proporción de personas por grupo quinquenal de edad.

Fuente: Cálculos propios con proyecciones de población de Álvaro Pachón para la Misión del Sistema de Ciudades

GRUPO	DENOMINACIÓN	TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA		TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA < 15 AÑOS		TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA ≥ 65 AÑOS		NÚMERO DE DEPENDIENTES POR CADA 3 ACTIVOS		ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO		EDAD PROMEDIO (ESTIMADA)	
		2013	2035	2013	2035	2013	2035	2013	2035	2013	2035	2013	2035
●	MAYORES	44,7	52,1	33,4	27,0	11,4	25,1	1,3	1,6	34,7	94,0	33,6	40,0
○	MADURAS	47,0	55,5	34,6	29,3	12,4	26,3	1,4	1,7	35,8	89,6	33,3	39,1
●	ADULTAS	46,9	47,8	35,6	26,7	11,3	21,1	1,4	1,4	31,8	79,2	32,3	38,3
●	GRANDES Y JÓVENES	50,1	49,9	40,5	31,0	9,6	18,8	1,5	1,5	23,7	60,8	30,9	36,6
●	ADOLESCENTES	55,2	50,4	46,0	33,1	9,1	17,3	1,7	1,5	20,0	52,4	29,3	34,9
●	EMBRIONARIAS	74,1	59,7	65,7	47,0	8,3	12,7	2,2	1,8	12,7	27,0	25,3	29,9

Mar Caribe



GRUPOS

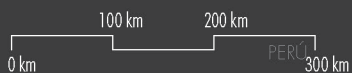
- MAYORES
- MADURAS
- ADULTAS
- GRANDES Y JÓVENES
- ADOLESCENTES
- EMBRIONARIAS

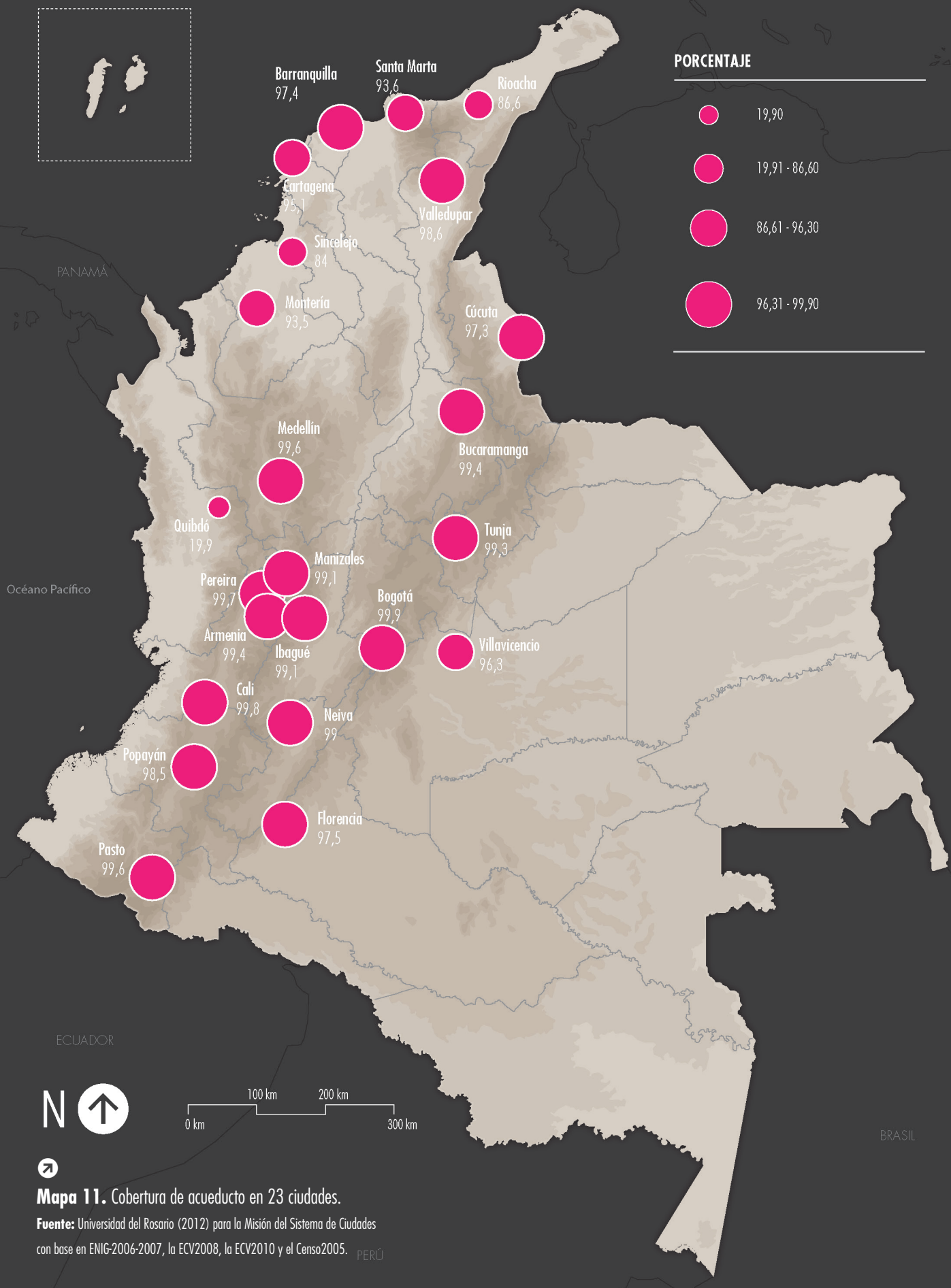
PANAMÁ

Océano Pacífico

ECUADOR

BRASIL





PORCENTAJE

- 19,90
- 19,91 - 86,60
- 86,61 - 96,30
- 96,31 - 99,90

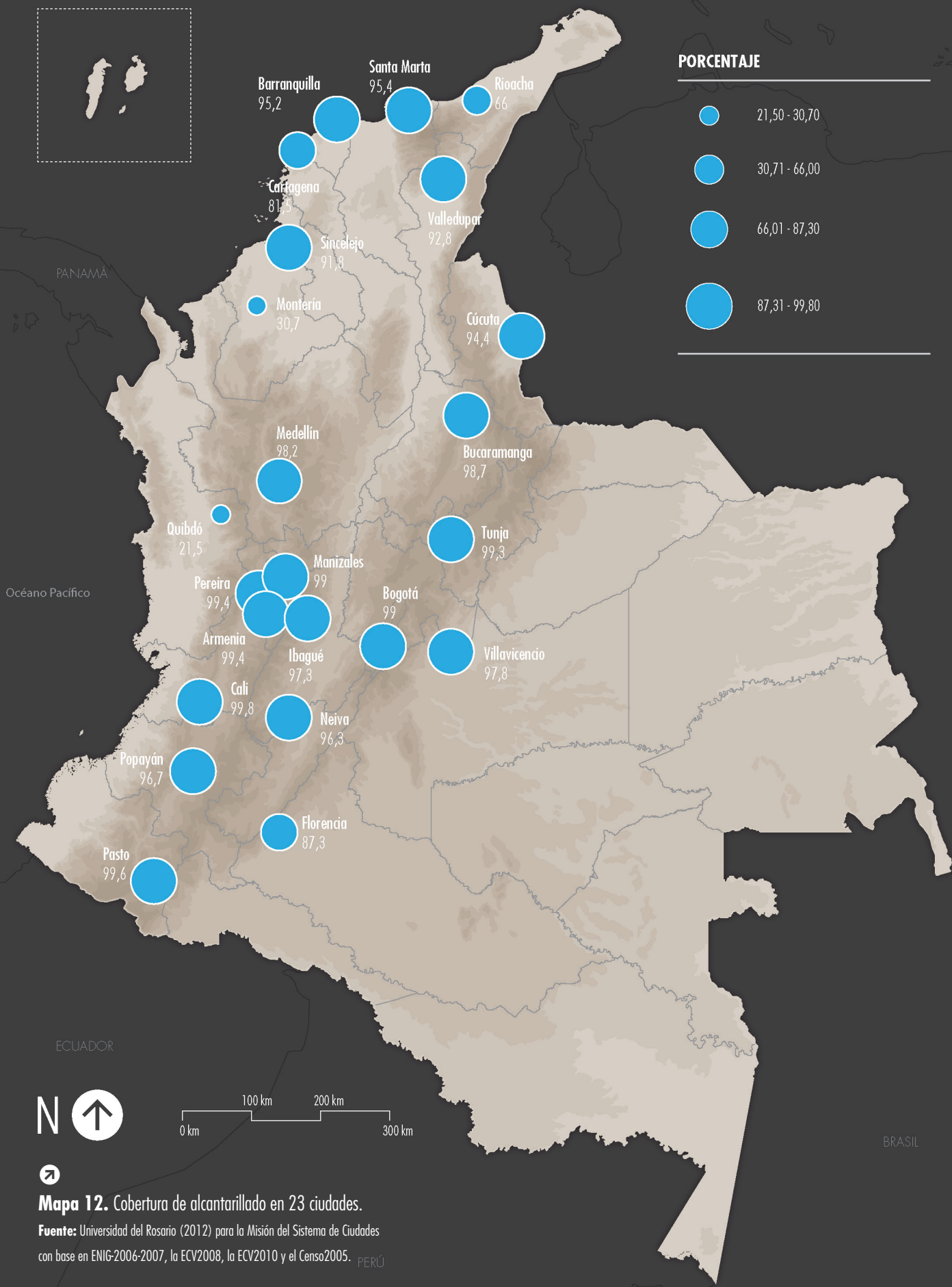
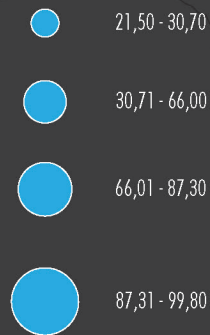


Mapa 11. Cobertura de acueducto en 23 ciudades.

Fuente: Universidad del Rosario (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades con base en ENIG-2006-2007, la ECV2008, la ECV2010 y el Censo2005. PERÚ

Mar Caribe

PORCENTAJE

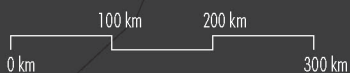


PANAMÁ

Océano Pacífico

ECUADOR

BRASIL



Mapa 12. Cobertura de alcantarillado en 23 ciudades.

Fuente: Universidad del Rosario (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades con base en ENIG-2006-2007, la ECV2008, la ECV2010 y el Censo2005. PERÚ

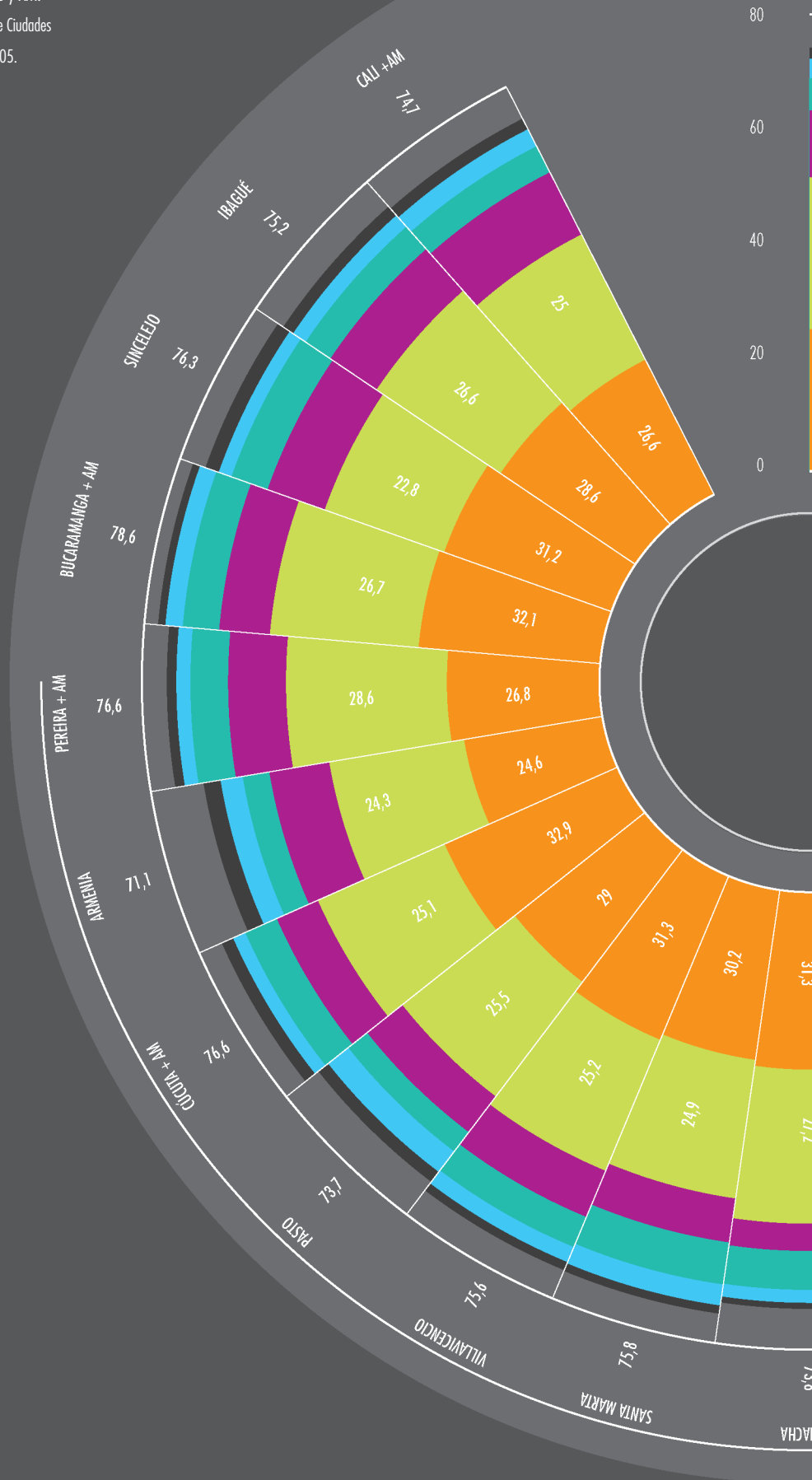




Gráfico 16. Patrones de gasto de los hogares en 23 ciudades y AM.

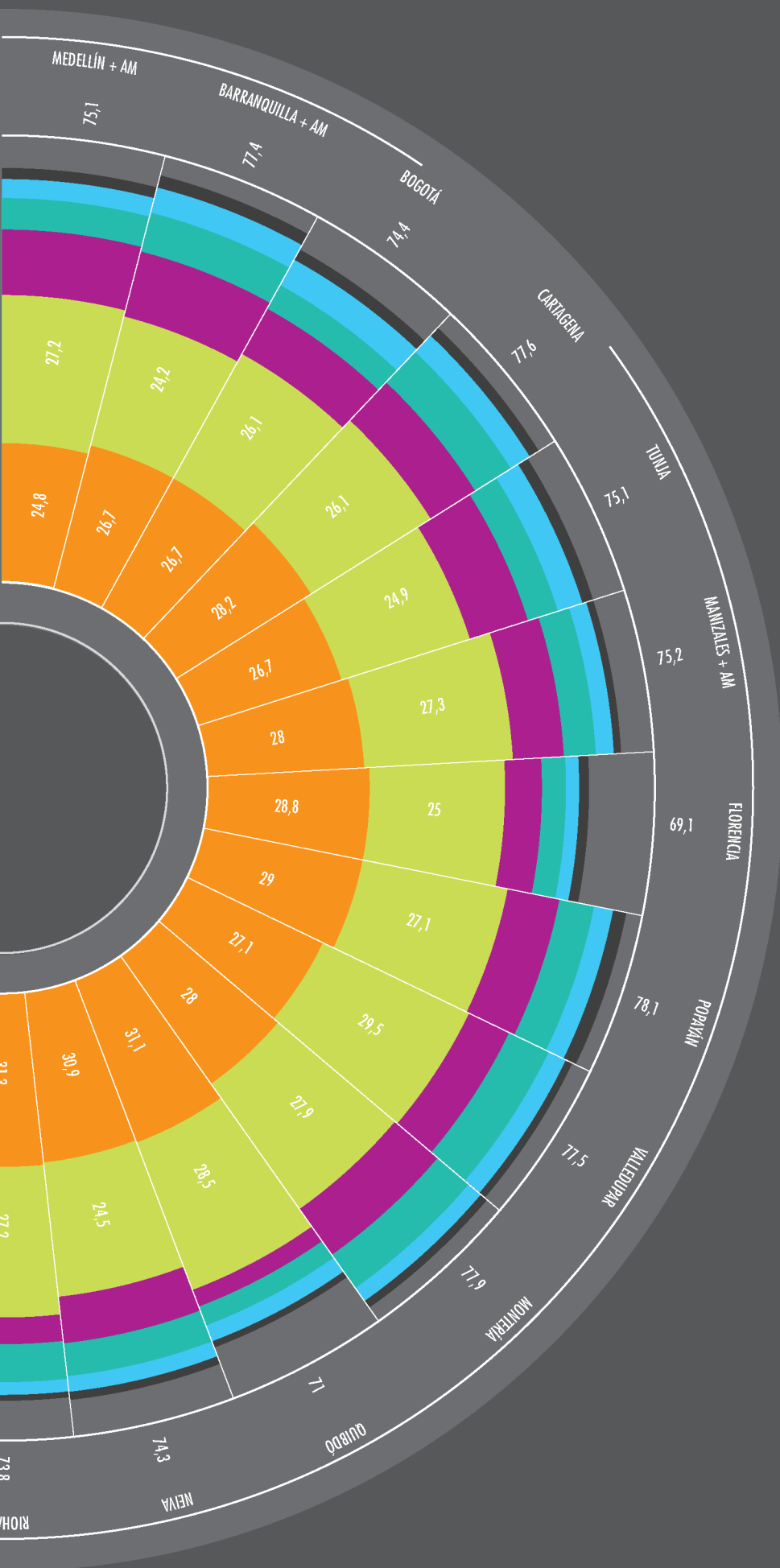
Fuente: Universidad del Rosario (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades con base en ENIG-2006-2007, la ECV2008, la ECV2010 y el Censo2005.

- Alimentos
- Vivienda
- Transporte
- SPD
- Educación
- Salud



EL ANÁLISIS DEL GASTO DE LOS HOGARES MOSTRÓ QUE EL RUBRO DE ALIMENTOS REPRESENTA SIEMPRE EL GASTO MÁS IMPORTANTE DEL GASTO TOTAL; EN ESPECIAL PARA LOS HOGARES POBRES.

Mientras el gasto en salud y educación ha disminuido notoriamente gracias a los subsidios nacionales (y en algunos casos de las ciudades), el gasto en transporte urbano (9% en promedio nacional) ha adquirido mayor relevancia como un nuevo reto de política pública para la mayoría de las ciudades, pues representa para los hogares un gasto promedio equivalente a la suma del gasto en educación, salud y servicios públicos.



En general, las políticas públicas nacionales y locales no han asumido el efecto del cambio demográfico y las nuevas condiciones de desarrollo urbano en toda su complejidad y con todas sus implicaciones. Las políticas nacionales mantienen un sesgo sectorial que no considera las diferencias territoriales y a nivel local no hay políticas específicas dirigidas a las nuevas necesidades de la población según sus características demográficas y niveles de servicios.





Gráfico 17. Comparación entre políticas de planeación urbana en Colombia.

Fuente: José Salazar (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades.

PERIODO	NACIÓN HACIA LAS CIUDADES	CIUDADES
1950	La planeación como instrumento para superar el subdesarrollo.	La planeación para construir una “ciudad moderna”.
1960 / 1980 Aceleración de la urbanización; grandes ciudades; Promedio urbano: 4.5%; Cali, Bogotá > 6.5%. Población: 60% urbana.	Industrialización como base del desarrollo. Frenar migración hacia grandes ciudades; Desconcentración industrial Paréntesis Currie (70/74) Relación Política macroeconómica — política urbana.	Planeación urbana “combinada” Enfrentar los retos del crecimiento acelerado: vivienda, vías, servicios públicos, equipamientos, etc.
1980 / 2000 Descenso en las tasas de crecimiento. Grandes aglomeraciones urbanas que desbordan los municipios (Áreas Metropolitanas, Regiones urbanas, etc.). Problemas de metrópolis tercer mundo: crecimiento acelerado, sin recursos, debilidad administración local. Deterioro.	Descentralización Corregir desequilibrios. Racionalización en la prestación de servicios Construir regiones para administrar políticas nacionales. Paréntesis Barco: combinación descentralización y desarrollo “endógeno”. Constitución: Principios + plusvalía; Planeación en todos los niveles; Plan de desarrollo; Plan de Ordenamiento Territorial.	Planeación integral. PID: Replicar en la ciudad el contenido del PND. Programas integrales de desarrollo urbano (PIDUZOB). Normas Planeación centrada en la norma (la ciudad como negocio). Planes de Ordenamiento Territorial.
2000/2010 Incremento Primacía Bogotá. Surgimiento ciudades intermedias. Nuevos desarrollos en frontera. Problemas de vivienda, movilidad, ambiente, etc.	Competitividad/Productividad. Sostenibilidad (dentro de un objetivo principal de Seguridad) Colombia 2019 — Ciudades Amables.	Gestión del Suelo. Espacio Público. Ciudad — Región.

4. LA PLANEACIÓN DEL TERRITORIO EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE CIUDADES ESTÁ INCOMPLETA Y DESARTICULADA

La falta de una clara visión territorial se puede deducir de las pocas propuestas de ordenamiento nacional y regional. Los sistemas que estructuran el territorio como el ambiental, rural, vial y urbano²⁶ se han planeado sólo parcialmente y sin considerar la relación entre estas. No hay un reconocimiento explícito de la importancia de las ciudades para el desarrollo del país, lo que implica que no se tiene una visión del sistema de ciudades y no se ha adelantado su planeación con relación a los otros sistemas.

La estructura ecológica principal a nivel nacional se encuentra en proceso avanzado de definición pero falta terminar de concretar sus elementos regionales y los criterios para su preservación y manejo. Otros aspectos relacionados con el medio ambiente que afectan las ciudades y requieren una respuesta a nivel nacional con pautas claras son la dotación de agua a mediano y largo plazo, la mitigación de los efectos del cambio climático (gestión del riesgo) y la calidad de aire.²⁷

La planeación del área rural no es satisfactoria; hay enormes conflictos en el uso de las áreas rurales de acuerdo con su potencial y su papel como abastecedoras de alimentos de las ciudades, en la medida en que la producción se aleja cada vez más de las zonas urbanas principales. Las zonas rurales cercanas a las ciudades se han convertido en lugares para el desarrollo de conjuntos residenciales y establecimientos industriales, comerciales y de servicios (de todo tipo) en bajas densidades, o áreas sin un uso productivo, cuyos costos del suelo impiden el desarrollo agropecuario.

La planeación urbana se fortaleció con la adopción de la ley 388 de 1997 que exigió los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en todos los municipios.²⁸ Sin embargo no logró su potencial debido a que las ciudades elaboran sus planes de manera aislada con énfasis en el área urbana, sin considerar el desarrollo rural aledaño ni las relaciones con los municipios vecinos y las regiones circundantes. Las directrices departamentales previstas para lograr una planeación subregional no se han implementado. Los POT no cuentan con instrumentos adecuados para enfrentar fenómenos recientes como la conurbación y la suburbanización (principalmente aquella dispersa o de baja densidad), bien sea dentro del territorio municipal o en territorios de los



Gráfico 18. Esquemas Asociativos.

Nota: * Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD. Instancia compuesta por representantes de Ministerios, Gobernaciones y otras entidades públicas que se encargan de asignar los recursos de regalías. **Fuente:** Liliana Bonilla (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades.

ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES		ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES ADMINISTRATIVAS	OTROS
Entre departamentos	Entre municipios		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Regiones Administrativas y de Planificación – RAP. 2. Región Administrativa y de Planificación Especial – RAPE. 3. Asociación de departamentos. 	Asociación de municipios <ol style="list-style-type: none"> 1. Comités de Integración Territorial (CIT). 2. Provincias administrativas y de planificación. 3. Áreas metropolitanas. 4. Regiones de Planificación y Gestión – RPG. 	Asociaciones de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Áreas metropolitanas. 2. Distritos especiales. 3. Corporaciones autónomas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alianzas estratégicas de orden económico con países fronterizos. 2. Alianzas estratégicas de orden económico. 3. OCAD.* 4. Contrato Plan.

municipios vecinos, de manera que se pueda evitar que estos procesos generen conflictos en los usos de suelo y crecientes costos para solucionar la movilidad, la prestación de los servicios públicos y las dotaciones a estas áreas.

5. MARCO INSTITUCIONAL DESAJUSTADO A LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO Y DE LA COORDINACIÓN TERRITORIAL.

Las ciudades del Sistema no cuentan con un marco institucional y legal que permita abordar de manera efectiva y con suficiencia la planeación y gestión requerida para enfrentar los nuevos problemas y condiciones de desarrollo. Aunque existen diversos instrumentos de asociación, la mayoría se han utilizado parcialmente. Estos instrumentos no parecen responder a las necesidades de las nuevas realidades supramunicipales de las aglomeraciones o no existen los incentivos suficientes para su aplicación.

La descentralización dio fuerte autonomía a los municipios pero al mismo tiempo debilitó el nivel departamental, con lo cual se generó un esquema político administrativo que no facilita la actuación coordinada de las ciudades, departamentos y municipios.

Hay multiplicidad de leyes y desarrollos legislativos que han adoptado instrumentos de asociación y gestión, pero su alcance es limitado; tienen poco desarrollo y poco uso. El Área Metropolitana, una forma de organización institucional privilegiada para el manejo de las aglomeraciones urbanas alrededor de las grandes ciudades, ha funcionado de manera activa y amplia en el Valle de Aburrá. Otras Áreas Metropolitanas constituidas (Barranquilla, Pereira-Centro-Occidente, Bucaramanga, Cúcuta y Valledupar) han presentado problemas de conformación, gobernabilidad y financiación para emprender los programas y proyectos necesarios para conformar los territorios funcionales.

En el ámbito municipal, la Ley 617 de 2000 jerarquizó y estructuró administrativamente los gobiernos municipales o distritales en siete categorías con un énfasis en los municipios de menor tamaño que no tiene correspondencia con el nivel de desarrollo de las ciudades y sus problemas, pues tienen un fin relacionado principalmente con las transferencias y algunos temas fiscales. Se prevén estructuras similares para la mayoría de las categorías a pesar de la inmensa complejidad de los municipios de mayor tamaño. Por otro lado, las administraciones de las ciudades, con contadas excepciones, tienen baja capacidad de gestión para emprender programas y proyectos en temas fundamentales del desarrollo urbano contemporáneo.

Por último hay que reconocer un conjunto importante de buenas prácticas desarrolladas por algunas ciudades (Bogotá, Medellín, Bucaramanga y Barranquilla, entre otras), que han permitido impulsar el desarrollo económico y social de sus ciudades atado a procesos de apropiación de la ciudad por sus habitantes y de valoración de su identidad cultural; además de programas de educación, salud y de innovación y competitividad. Sin embargo, estas buenas prácticas no han sido reconocidas a nivel nacional.

26. La literatura internacional ha destacado la presencia de 3 sectores que estructuran el territorio: el sistema ambiental (que incluye los temas rurales), el sistema de carreteras y conectividad y el Sistema de Ciudades. Ver Hildebrand S., Andreas (1996).

27. Aunque hay algunas ciudades que pueden estar enfrentando problemas de agua potable en el corto plazo.

28. Para los municipios de más de 100.000 habitantes se exigió un Plan de Ordenamiento Territorial, entre 30.000 y 100.000 habitantes se exigió un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y para los menores de 30.000 habitantes un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT).





Gráfico 19A. Crecimiento anual de ingresos tributarios en el Sistema de Ciudades (2000-2010).

Fuente: FEDESARROLLO (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades.

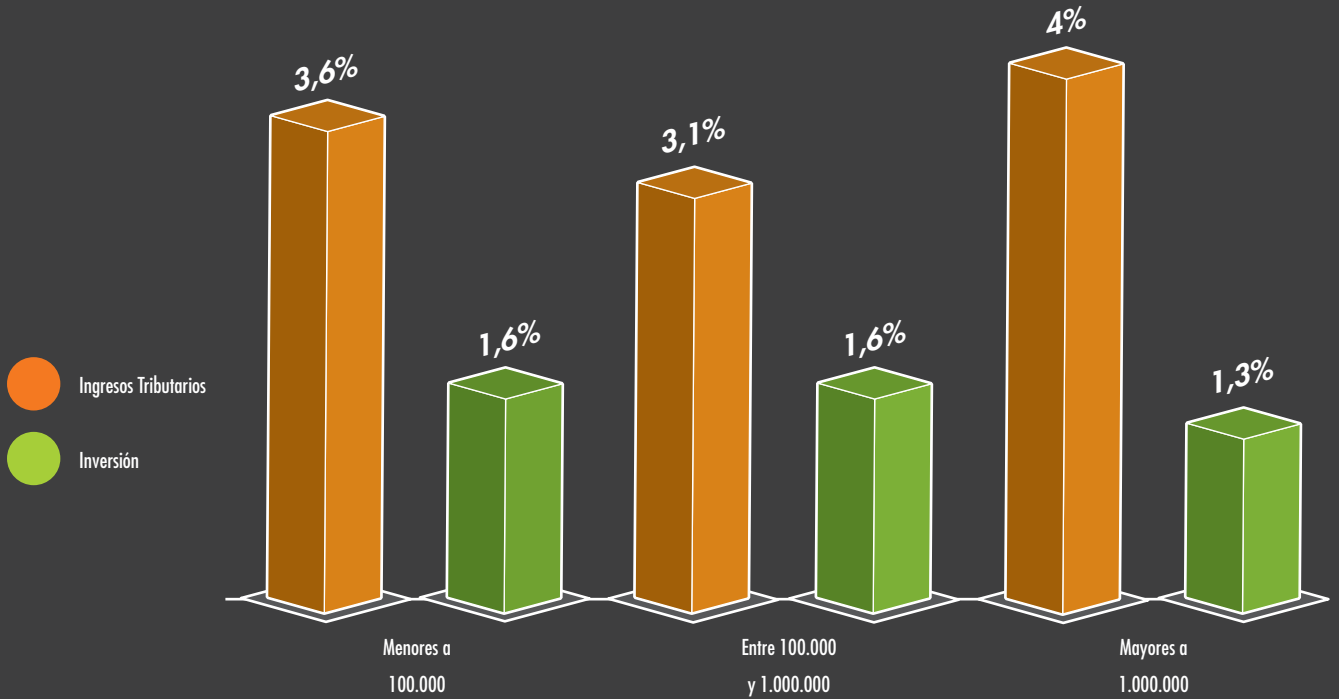
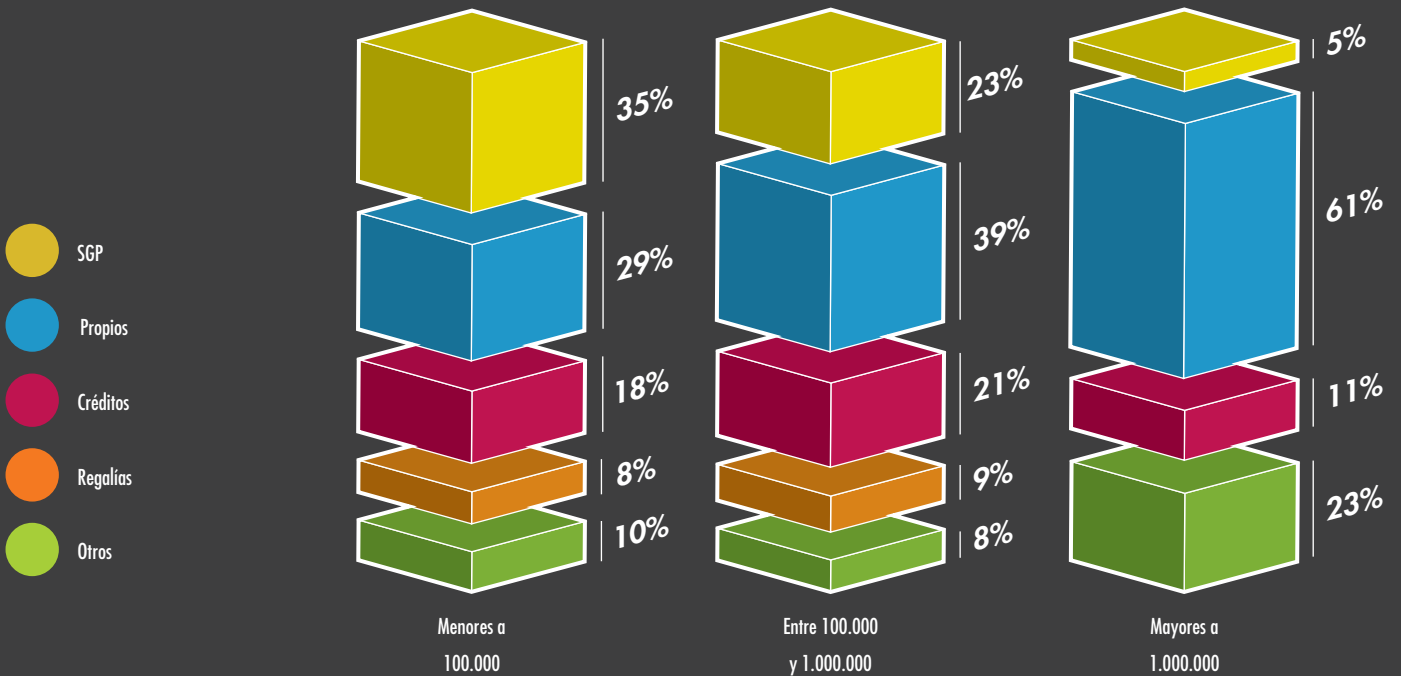


Gráfico 19B. Participación de las fuentes de los recursos municipales invertidos.

Fuente: FEDESARROLLO (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades.



6. ESQUEMAS DE INVERSIÓN Y FINANCIACIÓN INSUFICIENTES PARA LAS NECESIDADES DE LAS CIUDADES Y AGLOMERACIONES URBANAS

Un análisis de los recursos con que han contado las ciudades del país desde que empezó la descentralización permite afirmar que las ciudades podrían haber avanzado más para superar las principales necesidades de infraestructura y de provisión de redes de servicios públicos. Sin embargo, los datos indican diferentes niveles de rezago en el acceso a servicios de infraestructura. Los análisis se hicieron en tres grupos de ciudades, definidos por población: < 100.000; entre 100.000 y 1 millón y >1.000.000 de habitantes²⁹, de manera que sus resultados deben ser compatibilizados para poder compararlos a nivel de aglomeraciones.

La estimación de las brechas³⁰, teniendo en cuenta las demandas y el alcance financiero de los municipios indica que los municipios grandes tienen un rezago proporcionalmente menor al de los municipios pequeños y medianos. Estos últimos tienen brechas similares en la mayoría de sectores, siendo la cobertura de agua y alcantarillado las diferencias más marcada. Las brechas en cobertura en basuras, vivienda y electricidad son comparables entre tamaños de municipios.

Las brechas de inversión varían considerablemente entre sectores. En los municipios pequeños y medianos las amplias brechas entre lo que se invierte y lo que se debería invertir se deben principalmente a la construcción de colegios, mientras los sectores vivienda y transporte tienen una participación menor pero relevante. En los municipios medianos la inversión en agua, saneamiento y aseo también tiene una participación importante: se invierte cerca de 75% de lo requerido. En los municipios grandes la diferencia se explica más que todo por la inversión en vivienda, educación y agua, saneamiento y aseo (ASA).

Para definir las metas de cada uno de los municipios, se calcula el monto que se requiere para alcanzar las tasas de cobertura de los diversos servicios básicos que tienen los municipios líderes en cada una de las tres categorías por población y mantenerlas ante el crecimiento demográfico. Este ejercicio incluye mantener la red vial en buenas condiciones y mejorarla a medida que se va deteriorando; reducir el déficit de vivienda, invertir en equipamientos y mantener la calidad de la infraestructura educativa.

Los municipios medianos cuentan con recursos menores a los requeridos en todos los sectores, notablemente vías, salud y educación. El rezago de estos municipios es de especial interés porque albergan el 45% de la población de las aglomeraciones.

En algunas ciudades grandes persiste el rezago en acueducto, alcantarillado y recolección de residuos sólidos (ASA), vivienda y educación. En los tres tamaños de municipios se observa una falta de inversión en infraestructura de hospitales y colegios, principalmente por el mantenimiento que se requiere para el creciente número de edificaciones de estos sectores.

Al analizar la inversión se observa que la composición de los recursos invertidos varía según el tamaño de los municipios. Los municipios grandes utilizan los recursos propios como principal fuente de inversión (61%) a diferencia de los municipios pequeños y medianos donde esta fuente representa el 29% y 38% de las inversiones, respectivamente. Las transferencias son la fuente más importante para los municipios pequeños (35%) y, en menor medida, para los medianos (23%). El apalancamiento con créditos es importante en todos los casos pero representa una mayor participación en municipios pequeños y medianos, 18% y 21%, respectivamente. Para los municipios mayores a un millón de personas el crédito representa el 11%.

Los análisis también demuestran que en general ha disminuido el monto de inversión en infraestructura y que existe una diferencia en el monto de inversión por habitante en los tres grupos de municipios. Aunque se observa en la última década un esfuerzo tributario positivo de los municipios en la medida que los municipios han mantenido un crecimiento de los recaudos de entre un 3,1% y un 4% anual (ver Gráfico 19A, Crecimiento Anual de Ingresos Tributarios), se constata que las tasas promedio de inversión per cápita son menores a las tasas de recaudos tributarios per cápita. El año de mayor inversión municipal fue el 2007 con una inversión de 18 billones de pesos, equivalente al 6.5% del PIB (Banco Mundial, 2011) y de manera interesante se observa que son los municipios pequeños los que invierten más recursos per cápita.

En general, puede afirmarse que las ciudades tienen pendientes grandes inversiones en transporte, infraestructura, dotaciones y vivienda para mejorar las condiciones de vida y de productividad, atraer nuevas inversiones y facilitar el desarrollo económico. Al comparar las brechas de infraestructura con los niveles de inversión per cápita se concluye que hay dificultades institucionales y de recursos para la adecuada inversión entre los municipios pequeños y medianos. Adicionalmente, las ciudades grandes requieren mayores niveles de inversión y esquemas más flexibles de financiación acordes con sus estructuras fiscales para lograr el incremento en la construcción de infraestructura básica y habitacional requerida para su funcionamiento eficaz y equitativo.

29. Se utiliza esta agrupación de municipios porque las fuentes de recursos disponibles, las capacidades de apalancar nuevos recursos y las capacidades técnicas para la ejecución de los proyectos están ligadas al tamaño poblacional de los municipios. Así mismo, la existencia de economías de escala en la provisión de algunos de los tipos de infraestructura considerados puede reducir los costos de inversión en ciudades relativamente más grandes. El 62% de los municipios del Sistema de Ciudades tiene menos de 100 mil habitantes a 2012. No obstante, los municipios grandes y medianos concentran la mayoría de población, 44% y 45,6% respectivamente. A la fecha, solo cuatro ciudades, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, consideradas individualmente (sin su aglomeración), cuentan con más de un millón de habitantes.

30. Para calcular las brechas en infraestructura urbana, se propusieron Metas de Infraestructura Urbana (MIU) para lograr a 2035 una comparación real de estas ciudades con estándares internacionales o con otras ciudades similares. Estas son:

Sector	Benchmark a 2035
ASA	Cobertura de 100%
Vías	Alcanzar la relación vías troncales/vías residenciales del promedio de países latinoamericanos
Vivienda	Reducir en 2/3 el déficit actual
Hospitales	Reducir en 2/3 el déficit actual, suponiendo que debería contar con 10 hospitales por 100.000 habitantes
Colegios	Reducir en 2/3 el déficit actual, suponiendo que debería contar con 40 hospitales por 100.000 habitantes
Biblioteca	Reducir en 2/3 el déficit actual, suponiendo que debería contar con 10 bibliotecas por 100.000 habitantes

Fuente: Fedesarrollo. Estándares de hospitales, colegios y bibliotecas con base en Universidad de los Andes (2009).





MISIÓN **SISTEMA DE CIUDADES**

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES

LA POLÍTICA NACIONAL PARA FORTALECER EL SISTEMA DE CIUDADES BUSCA ESTABLECER UN MARCO DE LARGO PLAZO PARA ORIENTAR, ARTICULAR Y HACER MÁS EFICIENTES LOS PROPÓSITOS DE DESARROLLO Y LAS ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES NACIONALES EN LAS CIUDADES Y REGIONES DEL PAÍS, EN CONCORDANCIA CON LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS DE CADA LUGAR Y CON LAS POLÍTICAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

SEIS LÍNEAS ESTRATÉGICAS

Las conclusiones del diagnóstico muestran que en el desarrollo urbano del país confluyen en un amplio conjunto de actores de carácter nacional, regional, local, público y/o privado, y de factores históricos, territoriales, económicos, sociales y culturales que se relacionan y combinan de formas muy diversas en cada una de las regiones.

Si bien el punto de partida explícito de la política para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades fue identificar los aspectos en los cuales debe actuar la Nación para impulsar el desarrollo de las ciudades en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, la puesta en marcha de la política requerirá el trabajo asociado del Gobierno Nacional con las entidades territoriales y con el sector privado. En este contexto, la Misión propone crear las condiciones para impulsar más eficientemente desde la Nación el desarrollo económico, social y territorial de las ciudades como Sistema e indicar caminos posibles para facilitar el trabajo asociado con los gobiernos territoriales, tanto en los aspectos normativos, como en los programas y proyectos para el desarrollo. Este objetivo requerirá cambios importantes en la cultura institucional nacional que hoy se encuentra basada en la actuación sectorial y poco integrada con otras acciones públicas y privadas, así como acciones para superar la baja capacidad de planeación y gestión de los gobiernos territoriales.

Además de su condición de política *de largo plazo* que requiere el trabajo coordinado de las entidades públicas de los diversos niveles de gobierno y del sector privado, la Política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades debe formularse como una política territorial y diferenciada.

Territorial porque considera el fortalecimiento del Sistema de Ciudades como parte de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial.³¹ Esta parte de la comprensión de los elementos estructurales del territorio (Medio ambiente, carreteras, área rural y ciudades) y de las interrelaciones entre estos, y que, a su vez, reconoce las manifestaciones territoriales de las políticas sectoriales y los beneficios de las actuaciones integrales y multisectoriales.

31. El ordenamiento del territorio ha tenido dos enfoques. Por un lado, la ordenación del territorio como planificación física y, por otro, el planteamiento más amplio del aménagement du territoire francés. La conceptualización de la ordenación del territorio en el sentido de la planificación física, a escalas “intermedias” entre el municipio y el Estado (regional y subregional), es el “enfoque mayoritario de la política de ordenación del territorio en Europa y se aplica en su forma más pura en Alemania (Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung), Suiza (Raumplanung, Kantonale Richtplanung), España (ordenación del territorio, planificación territorial), Italia (assetto territoriale, pianificazione territoriale) y Portugal (ordenamento do território); y con ciertos matices en Austria (Raumordnung, Raumplanung), Holanda (Ruimtelijke Ordening) y el Reino Unido (spatial planning). Hildebrand, A. (2010: 14).

Diferenciada porque la Política Nacional de Fortalecimiento del Sistema de Ciudades propone recomendaciones a partir de una mayor comprensión de las características específicas de las diversas regiones ajustadas a las condiciones geográficas, demográficas, sociales, económicas y culturales. La Política responde a las condiciones particulares de desarrollo de cada ciudad, marcadas, entre otras, por el estado del bono demográfico, la estructura de desarrollo productivo, las nuevas formas y escala de ocupación de actividades de vivienda, comerciales y productivas. Las anteriores condiciones deben ser una base importante para el diseño de las políticas diferenciales de calidad de vida y de las políticas hacia la productividad y competitividad de las ciudades.

En este contexto la Política hace algunas recomendaciones precisas para diferenciar las políticas sectoriales en los territorios, sin que se proponga formular políticas nuevas o reformular completamente las políticas sectoriales existentes.³²

32. Las recomendaciones de los estudios para territorializar en las ciudades las políticas sectoriales nacionales deben considerarse en el ámbito de la política correspondiente (vías y transporte, agricultura, desarrollo industrial, formación laboral, educación, salud, bienestar social, etc.) para estructurarse armónicamente con los demás elementos de estos ámbitos específicos. De estas recomendaciones la Misión incorpora directamente en la política solo aquellas que tienen mayor impacto en las ciudades y son estratégicas para su puesta en marcha. Otras recomendaciones deberán ser analizadas como consideraciones para la formulación de las políticas sectoriales concernientes y, por lo tanto, se deben tratar en el ámbito específico de esas políticas. Por otra parte, hay temas tratados en los estudios que se refieren a aspectos generales de la organización y funcionamiento del Estado colombiano que sobrepasan ampliamente el alcance de la Misión. Los estudios mostraron desde diferentes puntos de vista que es necesario plantearse una reflexión completa y sin atenuantes en temas como la descentralización (competencias y responsabilidades en los diferentes temas tratados), el Sistema General de Participaciones (SGP), la estructura tributaria de las entidades territoriales, la focalización de los subsidios a través del SISBÉN o la estratificación socioeconómica del territorio urbano para el cobro de servicios públicos y la disponibilidad de información precisa de las ciudades actualizada, entre otras. Estos temas no son objeto específico de la Misión y deben ser abordados en otros escenarios más amplios y con una mayor perspectiva de análisis. Sin embargo, hay que enfatizar que el desarrollo a largo plazo de las ciudades depende en parte de la adecuación de estos aspectos.

EJES DE POLÍTICA INSTITUCIONALES



Gráfico 20.

Líneas de política para el Sistema de Ciudades.

Fuente: Misión de Ciudades (2013).

EJES DE POLÍTICA TEMÁTICOS

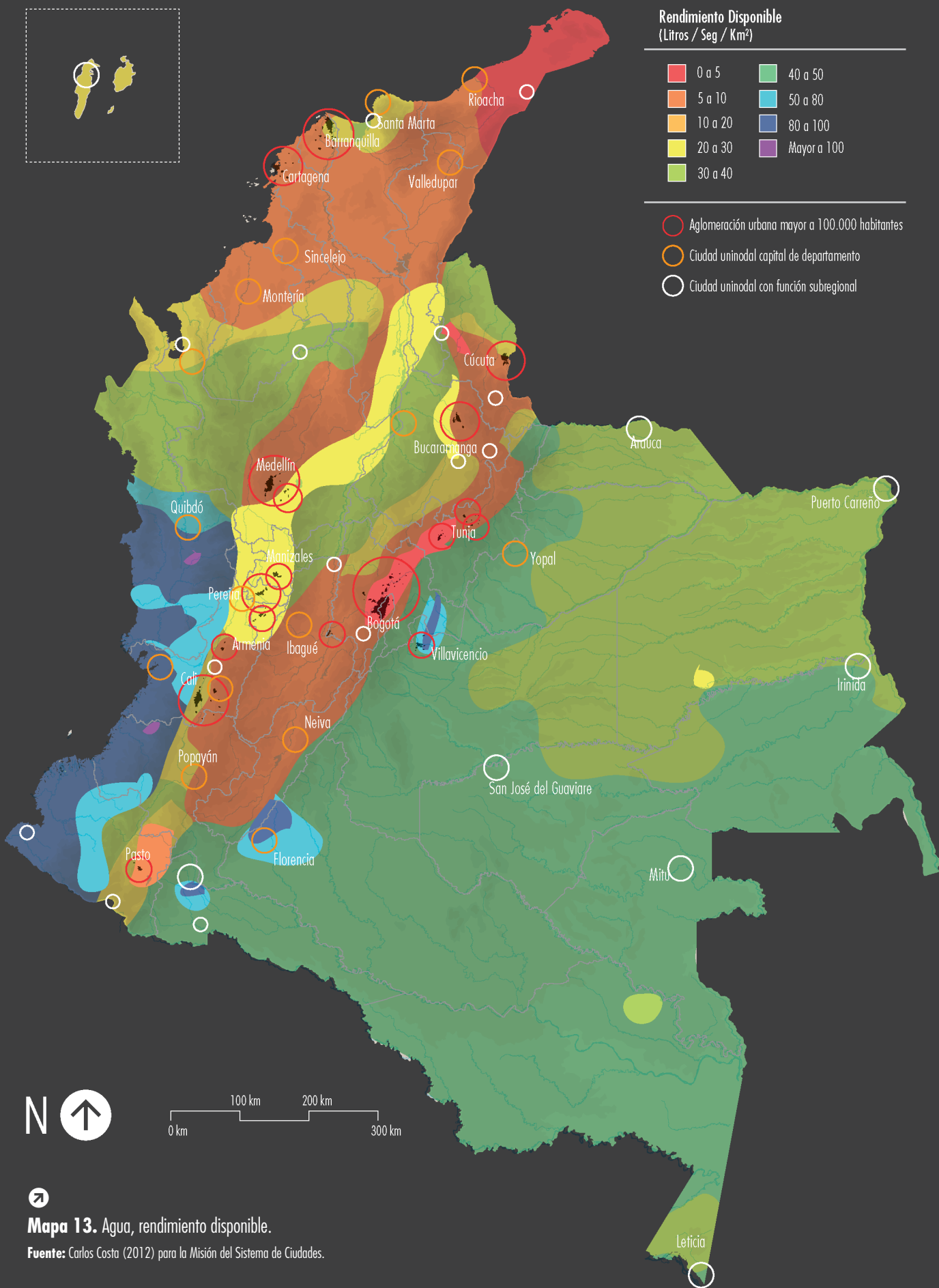


PLANEACIÓN CON VISIÓN SOSTENIBLE

PARA LOGRAR UN DESARROLLO FUNCIONAL Y ARMÓNICO DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS, ES NECESARIO PLANEAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COORDINACIÓN CON LOS OTROS TRES SISTEMAS ESTRUCTURANTES DEL TERRITORIO: EL AMBIENTAL, EL RURAL Y EL DE CONECTIVIDAD. LA PLANEACIÓN NACIONAL DE ESTOS SISTEMAS ES UNA FUNCIÓN DEL NIVEL NACIONAL, QUE DEBE ASEGURAR SU COORDINACIÓN.

Con base en una visión integral del territorio nacional y en particular, del desarrollo del Sistema de Ciudades, es posible lograr una planeación del nivel nacional que supere la planeación fraccionada, sectorializada y poco integrada existente. Esto implica asumir estrategias de desarrollo territorial y planificación urbana y rural de manera coordinada en las que sin duda los procesos históricos y las condicionantes geográficas locales tienen un peso preponderante. Conlleva también impulsar cambios en el modelo de planeación, identificando los puntos en los cuales debe actuar la Nación para impulsar de manera más acorde con las regiones los objetivos del Plan de Desarrollo.

Planear el Sistema de Ciudades en relación con el ordenamiento territorial nacional, completar la planeación del sistema ambiental nacional en relación con el Sistema de Ciudades, apoyar las ciudades en el manejo del riesgo de desastres, articular la planeación de las áreas rurales y la planeación urbana para ordenar el territorio son las cuatro líneas de actuación relacionadas con los tres sistemas de ordenamiento territorial: Sistema de Ciudades, Sistema Ambiental y Sistema de Áreas Rurales, a través de los cuales se busca articular el desarrollo de las ciudades con el desarrollo económico y social nacional, hacer compatible el manejo de los temas ambientales con las exigencias del desarrollo económico y urbano, enfrentar el cambio climático y lograr un desarrollo armónico de las ciudades y las zonas rurales que las rodean.



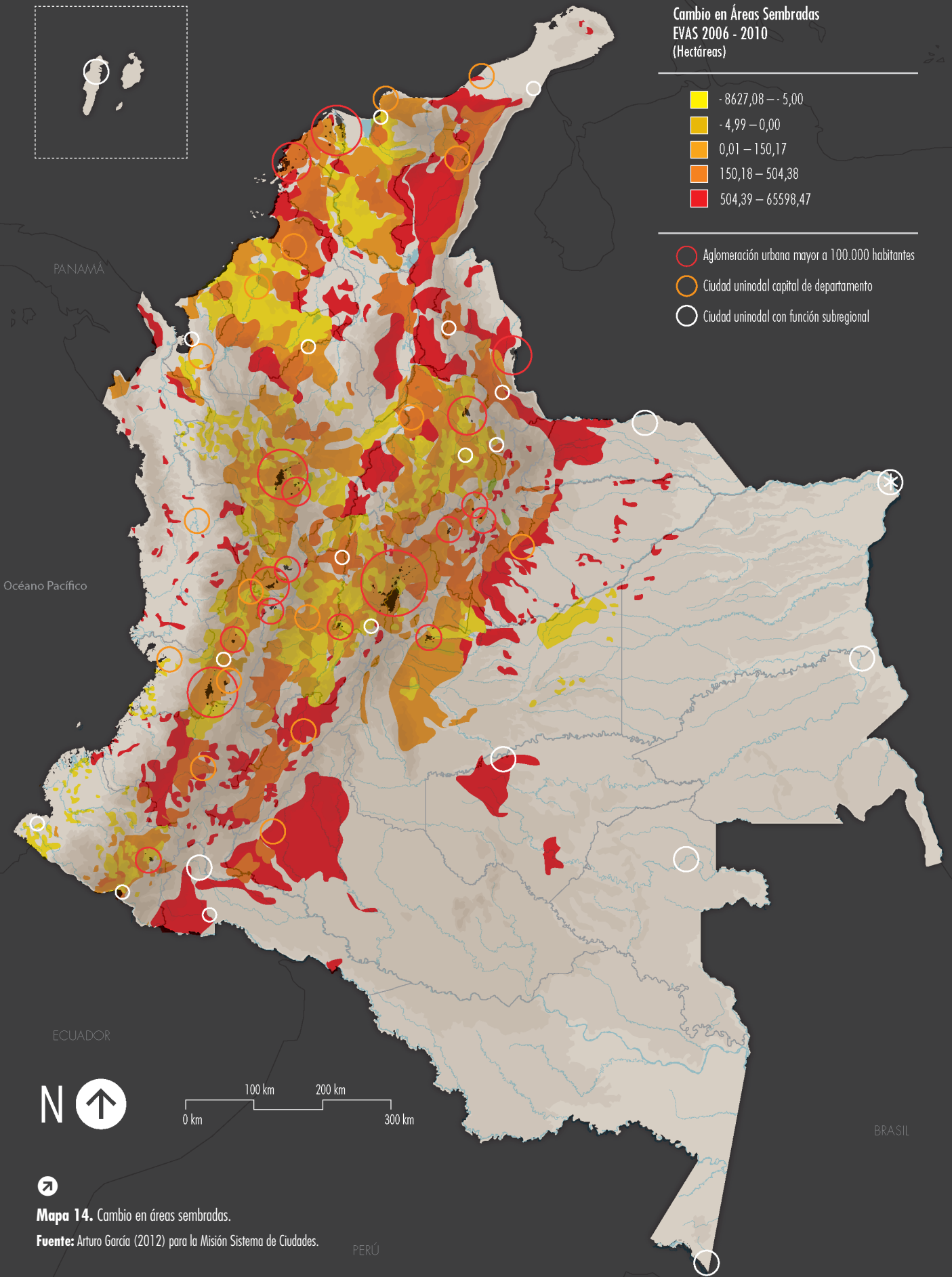
Mapa 13. Agua, rendimiento disponible.
 Fuente: Carlos Costa (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades.



**Cambio en Áreas Sembradas
EVAS 2006 - 2010
(Hectáreas)**



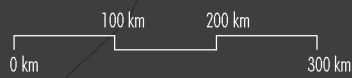
- Aglomeración urbana mayor a 100.000 habitantes
- Ciudad uninodal capital de departamento
- Ciudad uninodal con función subregional



PANAMÁ

Océano Pacífico

ECUADOR



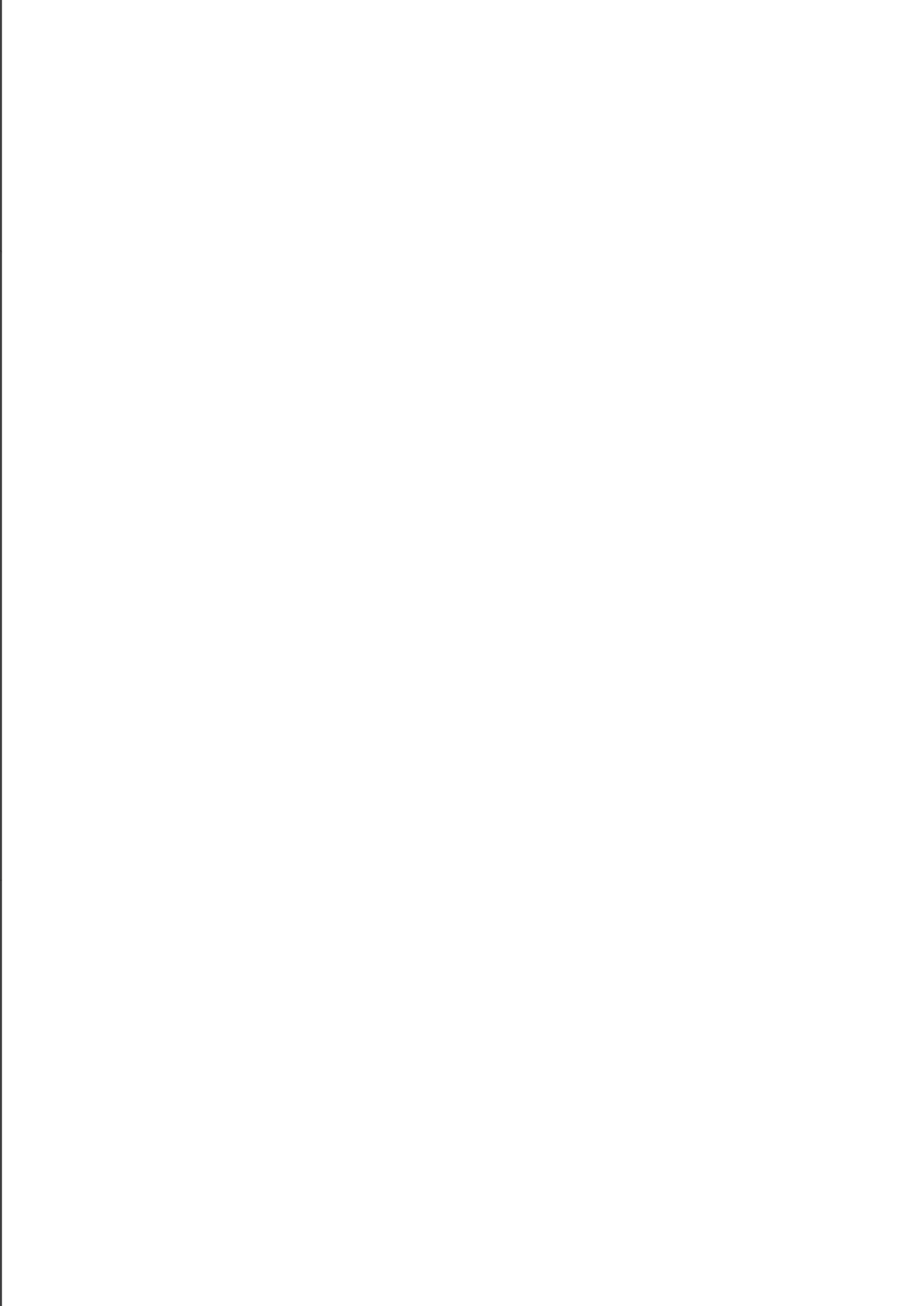
BRASIL

PERÚ



Mapa 14. Cambio en áreas sembradas.

Fuente: Arturo García (2012) para la Misión Sistema de Ciudades.



01



Con base en estudios realizados por Carolina Barco y José Salazar, para la Misión del Sistema de Ciudades.

PLANEAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN RELACIÓN CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL NACIONAL

LA PLANEACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES BUSCA QUE EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES ESTÉ EN CONCORDANCIA Y FORTALEZCA LAS METAS DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL NACIONAL, A PARTIR DE RECONOCER SUS CARACTERÍSTICAS, INTERRELACIONES Y POTENCIALIDADES.

La práctica de la planeación en el país ha mostrado una fuerte división entre la planeación económica de carácter sectorial que se ejerce fundamentalmente desde el Gobierno Nacional a través de los planes de desarrollo y las políticas sectoriales (infraestructura, vivienda, agua potable y saneamiento, educación, salud, entre otras)³³ y la planeación territorial que ha sido ejercida principalmente por los municipios a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

En el nivel municipal esta división se manifiesta en la existencia de dos tipos de planes: el POT que se ocupa principalmente de los aspectos territoriales del desarrollo de las ciudades y el Plan de Desarrollo Municipal que se ocupa de la planeación sectorial del gasto público de acuerdo con el programa de gobierno del alcalde elegido. En ambos casos, estos instrumentos de planificación de nivel municipal no tienen articulación entre

sí, ni con la planificación nacional y departamental. Las metas de desarrollo en estos dos niveles no están coordinadas con la planeación y gestión supramunicipal, que constituye la dimensión funcional real de muchas ciudades. Cada municipio de una aglomeración tiene un plan aislado sin una visión de conjunto para la subregión.

A su vez, el esquema de Ordenamiento Territorial adoptado por la ley 388 de 1997 para los municipios, es complejo y ha sido poco utilizado dado que los instrumentos de gestión urbana no han podido ponerse en práctica por las administraciones locales. Los POT que se han adoptado en desarrollo de este marco normativo privilegian a las zonas urbanas sobre las rurales y solo en raras ocasiones se conciben lineamientos más allá de los límites administrativos de los municipios.

Esta separación entre el planeamiento económico y el planeamiento físico del territorio dificulta la implementación de acciones efectivas para lograr un desarrollo urbano ordenado, eficiente y articulado al desarrollo nacional, que favorezca las dinámicas productivas y el desarrollo social. La debilidad del nivel intermedio del planeamiento (los departamentos) ha dificultado aún más la convergencia de estas políticas.

La dispersión y falta de precisión de la información disponible para realizar análisis y sustentar las políticas urbanas, es un punto adicional en esta problemática. Tampoco existe cartografía completa de las aglomeraciones; esta se elabora a nivel de municipio y presenta dificultades al agruparla.

33. El planeamiento económico hacia los territorios ejercido desde el nivel nacional ha tenido importantes variaciones en los últimos 50 años: de la industrialización desconcentrada de los años 60 a 80, a la descentralización administrativa vigente desde los años 80, y la última década en que han emergido nuevos paradigmas de la agenda internacional que atraviesan los objetivos de planeación: competitividad (economía globalizada) sostenibilidad (Cumbre de Río) y Equidad (Metas del Milenio).



RETOS

Los retos en el campo de la planeación se dirigen a consolidar una visión territorial al interior del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales, como parte del proceso de formulación y adopción de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial que coordine el sistemas de ciudades, ambiental, rural y de conectividad.

El planeamiento del Sistema de Ciudades implica reconocer el desarrollo endógeno de las ciudades y aglomeraciones y sus interrelaciones, así como el papel que cumplen en el desarrollo general del país. Esto implica entender la forma como cada aglomeración o ciudad se relaciona con el territorio circundante, con otras ciudades y con el avance nacional: ciudades como núcleos principales de crecimiento de las regiones de alto desarrollo industrial, agrícola o minero; ciudades exportadoras (puertos, fronteras); ciudades centro de servicios a regiones circundantes o ciudades de frontera, entre otras. Entender estas condiciones específicas de las ciudades permite generar directrices para la planeación futura de cada aglomeración o ciudad uninodal, que buscan que los planes de desarrollo o territoriales de cada zona se formulen entendiendo la relación con otras ciudades o aglomeraciones en el territorio nacional.

La planeación coordinada es también una base para que la Nación pueda promover las alianzas institucionales y con el sector privado adecuadas al tipo de desarrollo de cada ciudad o aglomeración urbana, en especial para la gestión de proyectos urbanos, supramunicipales o regionales necesarios para apalancar su desarrollo.

Por su parte, la Nación debe generar los instrumentos adecuados para que las ciudades puedan enfrentar los nuevos procesos de transformación urbana (por ejemplo la conurbación y la sub-urbanización) y establecer lineamientos para el desarrollo de los servicios urbanos metropolitanos, tales como el transporte, los abastos, los planes maestros de equipamientos escolares o de salud, los planes para equipamientos especiales (terminales, centrales de carga, espacios feriales, etc.).



RECOMENDACIONES

1. Institucionalizar la Política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades, mediante un documento CONPES sobre el Sistema de Ciudades y elaborar un documento que contiene los elementos centrales de la política para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades con visión a largo plazo para el próximo Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018). Estos documentos deben establecer las bases conceptuales y técnicas para el planeamiento del Sistema de Ciudades “desde arriba”, así como establecer las directrices para la planeación futura de cada aglomeración o ciudad uninodal, de modo que los planes de desarrollo o territoriales se formulen coordinadamente.
2. Formular “desde abajo” visiones de las principales ciudades y aglomeraciones a 20 años, elaboradas con apoyo técnico y financiero de la Nación, donde se establezcan los elementos principales de su desarrollo futuro, en los aspectos económicos (complementariedad y especialización de las economías urbanas, apuestas productivas y de especialización), sociales, culturales y territoriales (proyecciones de población, ocupación de suelo, estructura urbana, crecimiento, etc.).
3. Formular lineamientos para el manejo de temas críticos en el desarrollo urbano actual: Conurbación y suburbanización; renovación y densificación urbana; abastecimiento y manejo general de la carga; transporte masivo; manejo de residuos sólidos y dotación de equipamientos (de escala urbana y metropolitana).
4. Homologar la información del DANE e IGAC sobre las ciudades, incluyendo la información para las aglomeraciones definidas en el Sistema de Ciudades, para adecuar la información estadística y geográfica al análisis permanente y formulación de políticas para el Sistema de Ciudades.
5. Crear un observatorio territorial, para producir, compilar y articular la información adecuada para la planeación y la gestión urbana de las entidades territoriales del Gobierno nacional en los territorios. (DDT-DNP)
6. Elaborar cuadernos de trabajo de las ciudades (aglomeraciones y uninodales) del Sistema, que contenga la información territorial, económica y social, como una base para el realizar trabajos y reflexiones sobre el desarrollo de cada ciudad.





Con base en estudios realizados por Carlos Costa,
para la Misión del Sistema de Ciudades.

02

COMPLETAR LA PLANEACIÓN DEL SISTEMA AMBIENTAL NACIONAL EN RELACIÓN CON EL SISTEMA DE CIUDADES

LA PLANEACIÓN AMBIENTAL DEFINE ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA EL SISTEMA DE CIUDADES: LA VALORACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL DE LOS ELEMENTOS DE IMPORTANCIA AMBIENTAL QUE SE DEBEN PROTEGER Y CUYO USO DEBE SER REGLAMENTADO; LA DEFINICIÓN DE LAS CUENCAS ABASTECEDORAS DE AGUA PARA LAS CIUDADES Y SUS ENTORNOS; EL MANEJO DE LAS AGUAS SERVIDAS Y DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS CUYOS EFECTOS SON REGIONALES Y TIENEN UNA DIRECTA RELACIÓN CON EL AMBIENTE Y LA SALUD PÚBLICA; ASÍ COMO LAS NORMAS Y CONTROLES PARA LA ADECUADA GESTIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE.

Las definiciones y manejo de estos temas son de gran impacto en las ciudades. Sin embargo hay necesidad de avanzar en la delimitación de algunos elementos de la estructura ecológica principal que dificulta las decisiones de planeación y crecimiento de las ciudades. Se requiere profundizar en el análisis y propuestas que respondan a las brechas entre la dinámica de crecimiento del Sistema de Ciudades y la oferta hídrica. La falta de capacidad de las plantas de tratamiento de agua, el manejo adecuado de las aguas residuales y los residuos sólidos impactan a las ciudades y sus regiones, falta una mayor comprensión y adopción de medidas de mitigación y adaptación frente a los fenómenos y efectos asociados con el cambio climático.



RETOS

Los principales retos que se deben asumir para garantizar la sostenibilidad ambiental del Sistema de Ciudades buscan hacer compatible el manejo de los temas ambientales con las exigencias del desarrollo económico y urbano, para lo cual es necesario construir una visión del desarrollo que sea sensible a los requerimientos ambientales, al tiempo que se requiere una visión ambiental sensible a la visión de desarrollo y de las infraestructuras principales del país; en suma una visión integral que supera el manejo de lo ambiental como un aspecto adicional (y conflictivo) de la gestión de proyectos.

La definición del Sistema Ambiental requiere el trabajo del Ministerio de Ambiente en coordinación con las demás entidades involucradas en cada uno de los temas de desarrollo, para conformar la estructura ecológica principal y definir las categorías aplicables en relación con las perspectivas de desarrollo urbano y de conectividad, planear a largo plazo el manejo del recurso hídrico, de las aguas servidas y los residuos sólidos y establecer programas de apoyo a las ciudades para la mejora en la calidad del aire.



RECOMENDACIONES

Identificar, delimitar y definir la Estructura Ecológica Principal Nacional en los entornos urbanos, con prioridad en la protección de cuencas abastecedoras de acueductos³⁴, para establecer categorías con reglas claras para la ocupación y uso del suelo en los alrededores de las ciudades y dentro de las aglomeraciones urbanas: áreas del Sistema Nacional de Áreas protegidas, Reservas forestales, Páramos, Humedales y Cuencas abastecedoras de los acueductos del país, entre otros. Para definir esta Estructura Ecológica es necesario simplificar y unificar las categorías de suelos de protección aplicables en todos los ámbitos territoriales y definir los usos y las actividades permitidas en cada una de ellas. Al mismo tiempo es necesario consolidar instrumentos de planeación y la institucionalidad a nivel regional para dar insumos adecuados a los planes de ordenamiento municipales.

Formular y adoptar el Plan Director Nacional de Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos para el Sistema de Ciudades en conjunto, construido por cuencas y articulado con los POMCA³⁵, con visión a largo plazo, para establecer las exigencias para su manejo (planeación, control, promoción del uso eficiente) y asegurar en el mediano y largo plazo el abastecimiento de agua y el tratamiento adecuado de las aguas servidas y los residuos sólidos en las principales ciudades del país.

Formular un programa nacional de mejoramiento de la calidad del aire, que incentive desde la Nación la producción de información sistemática y su puesta en marcha en las ciudades mayores de un millón de habitantes, con base en políticas y estándares normativos locales que propicien, entre otros, el desarrollo bajo en carbono del sector transporte (disminución de emisión de gases efecto invernadero) y la planeación de la ubicación de la industria teniendo en cuenta su impacto en calidad de aire.

34. Como punto específico es necesario delimitar con precisión las diferentes áreas protegidas de nivel nacional, en particular las reservas forestales definidas por la ley 2ª de 1959, definiendo los principios para la sustracción de las reservas que están en conflicto con ciudades. También es necesario identificar los elementos sin protección jurídica y adelantar los procesos de declaratoria respectivos.

35. POMCA: Plan de Manejo y Ordenamiento de la Cuenca.





Con base en estudios realizados por Carlos Costa,
para la Misión del Sistema de Ciudades.

03

APOYAR LAS CIUDADES EN EL MANEJO DEL RIESGO DE DESASTRES

LA GESTIÓN DE RIESGO SE HA VUELTO UN TEMA DETERMINANTE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS POR LA OCURRENCIA, ADEMÁS DE LOS EVENTOS SÍSMICOS, DE CATÁSTROFES COMO INUNDACIONES, DESLIZAMIENTOS, MUCHAS VECES RELACIONADAS CON EL CAMBIO CLIMÁTICO.

En el país estas catástrofes han ocasionado inmensas pérdidas humanas y materiales, que con el pasar del tiempo se han incrementado notoriamente. La llamada “Ola invernal” del 2011 es un apuro fehaciente de esto.

Entre 1970 y el 2011 se han registrado en el país más de 28.000 eventos naturales que han generado impactos considerables sobre ciudades de distinto tamaño y localización entre los cuales cerca del 60% se reportan a partir de la década de 1990. Las pérdidas generadas en el sector vivienda se asocian a la ocurrencia de diferentes fenómenos: inundaciones (73%), sismos (7%), deslizamientos (5%), y otros fenómenos (15%). La inversión en gestión del riesgo para el país es de \$13.000 por cápita, monto que se ha incrementado de forma importante en la última década sin que esto haya sido suficiente para atender las consecuencias de cada evento sufrido dentro del país.

Colombia no cuenta con los instrumentos adecuados para precisar las condiciones técnicas por medio de las cuales se puede abordar el tema del cambio climático en cada ciudad y región de forma diferenciada, ni ha interiorizado administrativamente el alto riesgo que implica. Las encuestas consultadas indican que hay incoherencia entre la percepción del riesgo y la toma de medidas: mientras más del 80% de los encuestados considera que se trata de un tema importante, en las ciudades son escasas las medidas para atenderlo.



RETOS

La inversión en gestión del riesgo se ha incrementado de forma importante en la última década, en especial en los temas sísmicos, pero faltan normas y programas específicos para preparar a las ciudades para que enfrenten las inundaciones, deslizamientos y otros eventos relacionados con el cambio climático.

A partir del reconocimiento de que los riesgos serán acentuados por el cambio climático (Inundaciones, deslizamientos de tierra, veranos intensos y anegamiento urbano; y ciudades costeras particularmente vulnerables), es necesario en esta primera etapa enfatizar su conocimiento (reconocer sus vulnerabilidades) y desarrollar trabajos dirigidos a formular y adoptar la normatividad y estándares necesarios para el manejo del riesgo de inundaciones.



RECOMENDACIONES

Formular Planes de Adaptación al cambio climático y medidas piloto de adaptación a través de un programa de cofinanciación y asistencia técnica para este efecto con la banca internacional y el IDEAM. Acompañar a las ciudades en la construcción de escenarios futuros de los efectos del cambio climático, evaluando su impacto en la oferta hídrica y en la frecuencia e intensidad de desastres de origen hidrometeorológico.

Realizar el ordenamiento de cuencas con el componente de gestión del riesgo (Decreto 1640 de 2012).

Formular y adoptar normas nacionales y estándares adecuados para la gestión del riesgo de inundaciones y deslizamientos de obligatorio cumplimiento (Ministerios de Ambiente y Vivienda) e incluir el componente de gestión del riesgo en el ordenamiento de cuencas. Enfatizar en la gestión de riesgos que serán acentuados por el cambio climático (Inundaciones, deslizamientos de tierra, veranos intensos y anegamiento urbano; y ciudades costeras particularmente vulnerables).



04



Con base en estudios realizados por Arturo García,
para la Misión del Sistema de Ciudades.

ARTICULAR LA PLANEACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES Y LA PLANEACIÓN URBANA PARA ORDENAR EL TERRITORIO

EL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES HA IDO OCUPANDO PRINCIPALMENTE LOS SUELOS QUE CONSTITUÍAN LA “CORONA” AGRÍCOLA EN TORNO A LA MAYORÍA DE LAS CIUDADES QUE PROVEÍA PARTE DE LOS ALIMENTOS Y QUE HACÍA LAS VECES DE ÁREA DE TRANSICIÓN ENTRE LA CIUDAD Y EL CAMPO. EN LA ZONA RURAL INMEDIATA AL DESARROLLO URBANO SE HAN LOCALIZADO ACTIVIDADES URBANAS QUE SE HAN IDO EXTENDIENDO EN LOS BORDES DE LAS VÍAS Y, EN ALGUNAS CIUDADES, EN ÁREAS COMPLETAS DONDE SE COMBINAN CON BARRIOS DE BAJA DENSIDAD (SUBURBIOS), INDUSTRIAS, COLEGIOS, CLUBES Y DEMÁS ACTIVIDADES QUE REQUIEREN TERRENOS AMPLIOS QUE NO ENCUENTRAN EN LA ZONA URBANA. ESTE TIPO DE DESARROLLO GENERA ENORMES PROBLEMAS DE MOVILIDAD, PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y FUNCIONALIDAD EN GENERAL.

Debido a los aumentos de los precios del suelo en los alrededores de las ciudades y vías de comunicación, las zonas rurales dejan de ser productivas ante la posibilidad de convertirse en zonas urbanas. Aunque se ocupan solo parcialmente, se convierten en zonas “grises”, que no son ni urbanas ni rurales. La tributación actual sobre la tierra rural representa un desincentivo para el uso adecuado del suelo, porque los tributos establecidos castigan a quien haga mejoras importantes en las zonas agrícolas.

Los lineamientos para la planeación de las zonas rurales que deben seguir los POT municipales, formulados por la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria

(UPRA) del Ministerio de Agricultura y la Corporación Autónoma Regional (CAR) de la región, son muy generales; falta mayor orientación para el desarrollo de estas zonas, que sea sensible al crecimiento urbano mientras promueve el uso agrícola en espacios adecuados, evitando los problemas que se generan en la relación conflictiva entre campo y ciudad.



RETOS

La planeación de las áreas rurales, en especial aquellas colindantes con la periferia urbana es determinante para el desarrollo del Sistema de Ciudades. Por una parte para mantener la producción de alimentos y otros insumos cercana a los consumidores finales; por otra parte para evitar que la ciudad se extienda sin control alguno, generando altos costos de operación. De manera que en las tierras aledañas a las ciudades es necesario contemplar un conjunto de acciones destinadas a garantizar el mejor uso posible de los suelos con vocación agrícola y evitar o desestimular el desarrollo urbano disperso y de baja densidad.

Para sustentar la planeación de las zonas rurales cercanas a las ciudades es necesario promover el uso del área con vocación agrícola cerca de las aglomeraciones urbanas, para enfrentar el desplazamiento permanente de la actividad agrícola de las áreas cercanas a las ciudades y mejorar el abastecimiento de alimentos, con base en los lineamientos establecidos por las autoridades responsables de la planeación de las zonas rurales (UPRA y CAR). para esto se deben considerar las cualidades de los suelos, su localización y su relación con el desarrollo urbano actual y futuro (los terrenos necesarios para la expansión de la ciudad y sus exigencias de comunicación, así como de las áreas protegidas).

Además, es necesario estudiar una posible graduación de tributos sobre la tierra atada a su uso adecuado a las características del suelo, con base en impuestos prediales diferenciales en las legislaciones municipales y distritales, que aumenten el costo del no uso de la tierra (especialmente sobre tierras subutilizadas) similar a lo que se aplica para los lotes de engorde en las zonas urbanas.



RECOMENDACIONES

- Planificar y fomentar el buen uso de las zonas rurales en los bordes de las zonas urbanas, para enfrentar el permanente desplazamiento de la actividad agrícola y facilitar el abastecimiento. Para acercar el área sembrada a las ciudades hay que diseñar y poner en práctica incentivos tales como: (I) Desarrollos tecnológicos, incluyendo cambio de productos; (II) Programas de acceso a tierras y (III) Relocalización de población hacia zonas subutilizadas o centros urbanos.
- Formular lineamientos de la UPRA para el ordenamiento rural del suelo que sean vinculantes para los POT municipales para impulsar la planeación de la zona rural. Esta planeación debe incluir los instrumentos de gestión del suelo rural, desarrollados con base en la experiencia de los instrumentos para suelos urbanos.
- Formular instrumentos de gestión del suelo rural, desarrollados con base en la experiencia de aplicación de los instrumentos de gestión de suelo urbano de la ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997), con el fin de lograr un mejor uso de la tierra “no-urbana” circundante a las ciudades.
- Adecuar los avalúos de las zonas rurales para fomentar el desarrollo agrícola, estableciendo la graduación de tributos sobre la tierra atada a su uso adecuado.
- Se debe estudiar el establecimiento de impuestos prediales diferenciales en las legislaciones municipales y distritales, que fomente el uso adecuado de la tierra agrícola.



COORDINACIÓN INTERJURISDICCIONAL Y BUENAS PRÁCTICAS

EL MANEJO DE LOS TEMAS Y PROBLEMAS ACTUALES DE LAS CIUDADES Y AGLOMERACIONES URBANAS REQUIERE UNA INSTITUCIONALIDAD RENOVADA. LA DIMENSIÓN Y LAS NUEVAS FORMAS DE URBANIZACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES, EN ESPECIAL LAS DE LAS CIUDADES QUE TIENEN UNA ESTRUCTURA FUNCIONAL QUE SE EXTIENDE SOBRE VARIOS MUNICIPIOS, NO TIENEN UN MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL ADECUADO PARA ENFRENTAR LOS INMENSOS RETOS DEL DESARROLLO URBANO FUTURO ARTICULADO AL DESARROLLO NACIONAL.

Los análisis mostraron, por una parte, que el desarrollo de la producción económica local depende de manera importante de la forma como funcionan las instituciones que facilitan la producción de bienes “competitivos” para el mercado y los procesos de innovación y conocimiento³⁶. Por otra parte, es claro que el desarrollo de los programas y proyectos enfocados a mejorar la calidad de vida de los habitantes, requiere el concurso coordinado de las entidades nacionales y territoriales involucradas.

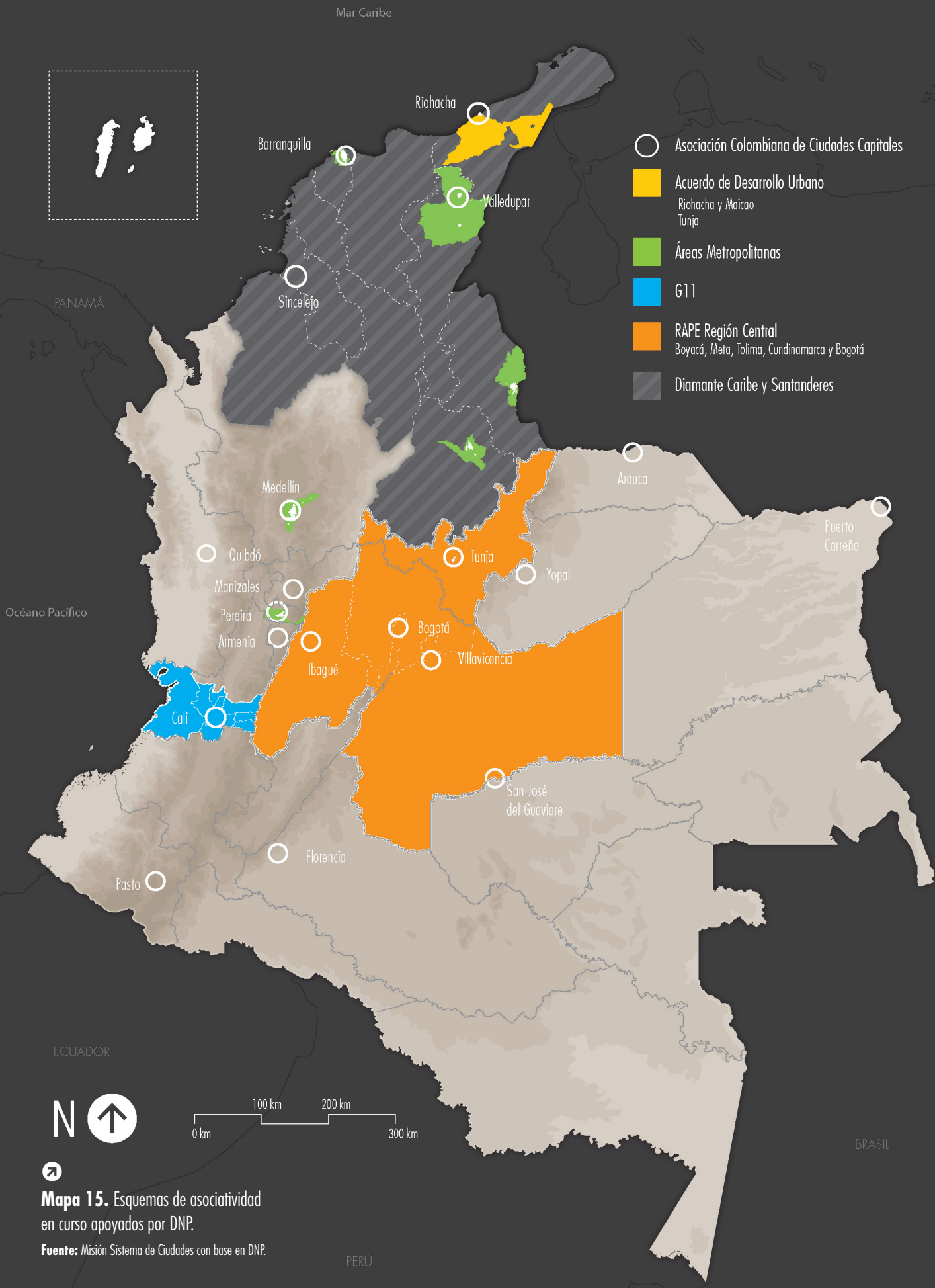
Esta nueva realidad urbana reclama el trabajo asociado entre las entidades públicas de los diferentes niveles del Estado y el sector privado, con especial énfasis en los niveles intermedios entre el orden nacional y el municipal (Departamentos, Corporaciones Regionales, etc.) que son fundamentales para coordinar las políticas económicas sectoriales de orden nacional con las políticas territoriales de orden re-

gional o local. Por su parte, los municipios núcleo y los distritos, llamados a liderar las grandes transformaciones urbanas, no tienen los espacios y oportunidades para hacerlo, por las múltiples restricciones creadas por la definición legal de competencias entre entidades territoriales.

De manera que un aspecto principal de la política es promover y facilitar el trabajo asociado que permita una acción coordinada y multisectorial que permita concretar la Política de Fortalecimiento del Sistema de Ciudades. Para este efecto se propone trabajar en tres líneas de actuación dirigidas a impulsar el trabajo asociado entre la Nación y las Entidades Territoriales; a fomentar los esquemas de asociación entre las Entidades Territoriales y a apoyar el desarrollo de buenas prácticas en los gobiernos urbanos y los esquemas de asociación con el sector privado.

36. La producción es desarrollada por actores concretos, que tienen una determinada cultura y una forma de organización social que se refleja en la existencia de instituciones propias, que “... facilitarán o dificultarán la actividad económica debido a que los agentes económicos toman sus decisiones en ese entorno organizativo e institucional (...)” la competitividad de las empresas depende, cada vez más,

del funcionamiento de la red de instituciones que estructuran el entorno en que las empresas están radicadas. Por ello tendrán más capacidad de competir aquellos países, regiones y ciudades que tienen un sistema flexible de instituciones, que les facilitan la producción de bienes que incorporan innovaciones y conocimiento y que, además, estimulan la cooperación entre actores (Vásquez, 2006: 207-208)”



Mapa 15. Esquemas de asociatividad en curso apoyados por DNP.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en DNP.



Con base en estudios realizados por Liliana Bonilla para la Misión del Sistema de Ciudades.

05

FORTALECER EL TRABAJO ASOCIADO Y COORDINADO ENTRE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO

LA ACTUACIÓN COORDINADA DE LAS ENTIDADES NACIONALES Y TERRITORIALES ES INDISPENSABLE PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES.

Pero esta coordinación no es fácil ni permanente. Por una parte, la actuación de las entidades nacionales en el territorio ha sido guiada por políticas sectoriales que no se articulan a otras políticas, ni consideran las diferencias de los territorios en los cuales se van a aplicar. Por otra parte, las entidades territoriales desarrollan sus proyectos sin considerar su articulación con las políticas nacionales.

Esta situación puede cambiar si se potencian adecuadamente los instrumentos de trabajo coordinado entre la Nación y las entidades territoriales: la estructura y

disposiciones del nuevo Sistema Nacional de Regalías con la creación de los OCADs (Instancias de decisión de financiación de proyectos con énfasis en el nivel regional, en las cuales participan tanto el Gobierno Nacional, como los Gobernadores y los Alcaldes) y la figura de los Contratos/Plan que puede apoyar claramente la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales.



RETOS

Superar la desarticulación y las formulaciones sectoriales que han regido las políticas públicas nacionales y territoriales requiere la puesta en práctica de instancias y políticas institucionales que reconozcan más claramente las interrelaciones entre las diversas políticas y programas.

En lo que se refiere a la coordinación de las entidades nacionales que desarrollan programas y proyectos en las ciudades y regiones, es claro que el DNP, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio e instancias como la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) juegan un papel determinante: El DNP en tanto coordinador de la inversión pública en los territorios y el Ministerio como prestador de apoyo a los municipios para temas como la planeación urbana y la gestión de proyectos de desarrollo; la COT (y sus instancias territoriales) en cuanto instancia creada para dirigir el Ordenamiento Territorial en el país. Si bien el DNP y la COT son instrumentos existentes que empoderados son fundamentales para esta labor, en el mediano plazo es necesario pensar en la creación de una instancia de coordinación³⁷ de alto nivel (Un viceministerio o una sección territorial del CONPES) que pueda contar con el apoyo técnico de la Subdirección Territorial del DNP y que sea el brazo ejecutor de la política.

En lo que se refiere a la coordinación de la actuación de las entidades nacionales con las territoriales, es necesario potenciar el trabajo desarrollado por los OCADs y los Contratos/Plan. El desarrollo de proyectos de nivel regional, priorizados para financiar con las regalías, es importante para conformar las aglomeraciones e impulsar el trabajo asociado entre las ciudades del Sistema. Para esto es necesario superar la dificultad de formular y viabilizar proyectos para ser presentados en los OCADs, por parte de las entidades regionales. El apoyo técnico de la Nación para este efecto es indispensable. Por otra parte, se busca potenciar el trabajo de los Contratos/Plan para convertirlos en instancias de coordinación de las políticas nacionales en las ciudades y regiones, en la medida en que responden a una problemática “inter-sectorial” de una región, definen un conjunto de proyectos generalmente multisectoriales para enfrentarla e implican la acción coordinada de entidades nacionales y territoriales.

37. El Gobierno nacional ya dio un paso inicial en este propósito con la creación de la Agencia nacional de Renovación Urbana Virgilio Barco.



RECOMENDACIONES

Asegurar la coordinación de las actuaciones nacionales en el territorio empoderando y fortaleciendo el DNP como instancia coordinadora de políticas sectoriales y territoriales y como Secretaría Técnica de la COT; crear en el futuro una instancia de coordinación de las actuaciones nacionales en el territorio con base en el análisis de las experiencias en curso y la experiencias internacionales exitosas.

Articular la actuación de las entidades regionales con las políticas nacionales, para lo cual se propone consolidar una visión estratégica en los OCADs, especialmente para la formulación de proyectos presentados por los entes territoriales a estos organismos que fortalezcan el trabajo entre las ciudades y sus regiones, aumentando la capacidad de los entes territoriales para formular estos proyectos a través de programas de asistencia

Formular lineamientos para contratos/plan, convertirlos en una instancia importante de coordinación de la actuación de entidades nacionales y territoriales, estableciendo directrices para su formulación relacionados con el Sistema de Ciudades (prioridades, formulación, contenidos, etc.) en el próximo Plan Nacional de Desarrollo.

Aumentar la capacidad de los entes territoriales para formular proyectos de carácter regional susceptibles de ser presentados a los OCADs o con el objetivo de sustentar un Contrato/Plan, con equipos técnicos de apoyo asentados en las regiones, que deben actuar concertadamente con las oficinas de FINDETER y las universidades.



06



Con base en estudios realizados por Liliana Bonilla para la Misión del Sistema de Ciudades.

FOMENTAR LOS ESQUEMAS DE ASOCIACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA IMPLICA NECESARIAMENTE EL TRABAJO COORDINADO ENTRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, MUNICIPIOS, DISTRITOS, DEPARTAMENTOS Y OTRAS ENTIDADES DEL NIVEL REGIONAL.

El fortalecimiento de las ciudades está relacionado con el incremento de las relaciones entre ciudades (complementariedad y especialización de su economía, movilidad de la mano de obra, etc.). A su vez, este fortalecimiento depende de la capacidad para desarrollar proyectos y prestar servicios en las escalas y formas más efectivas (con otros municipios, por ejemplo).

En el énfasis de la legislación colombiana que dio gran autonomía a los municipios mientras debilitaban los niveles intermedios (departamentos), radica parte importante de las dificultades de coordinación entre las entidades territoriales, no importa si entre estas tienen relaciones (económicas, de servicios, de continuidad de los sistemas ambientales, etc.) muy intensas. Además, es claro que la coordinación entre las entidades territoriales de una región no es un proceso fácil, pues generalmente implica la “cesión” de algún poder o responsabilidad a una entidad o instancia que no es controlada por la autoridad específica.

Sin embargo, la experiencia internacional indica que el trabajo coordinado es absolutamente indispensable para abordar los retos que tienen las ciudades (aglomeraciones o uninodales) para acelerar su desarrollo futuro. Indica también, que para impulsar estos procesos han sido más efectivos los incentivos que las reglas fijas obligatorias.

Esta situación obliga la agilización del uso de los instrumentos de asociación para entidades territoriales que ha dispuesto la ley, recientemente reforzados por las nuevas figuras de la LOOT (Regiones de Administración y Planeación –RAP– y Regiones de Planeación y Gestión –RPG, entre otras) que estableció además la posibilidad de delegar funciones entre las entidades territoriales. Si bien algunas de estas figuras han existido de tiempo atrás (Asociaciones de municipios, Comités territoriales, etc.), estas han tenido un uso parcial y limitado, generalmente para objetos de contratación o han funcionado muy limitadamente en las Áreas Metropolitanas, con algunas excepciones como el área Metropolitana del Valle de Aburrá.

De manera que es necesario establecer el tipo de figura asociativa conveniente para la solución de cada tipo de problema de orden supramunicipal, utilizando el marco legal que ha expedido el Gobierno Nacional en función de superar las dificultades que hasta ahora se han venido presentando.



RETOS

Impulsar el trabajo conjunto entre la Nación y las entidades territoriales a través del fortalecimiento y formalización de incentivos (financieros, delegación de funciones, etc.) que apoyen esta asociación, enfocados hacia la planeación y desarrollo de proyectos supramunicipales de interés común para el país y las ciudades.

Por otra parte, es necesario facilitar el uso de los instrumentos de asociación para el fin con el cual fueron creados, buscando establecer qué instrumentos son útiles para qué propósitos, de acuerdo con las condiciones específicas de los desarrollos urbanos en el país. Esto implica que los instrumentos deben relacionarse con condiciones específicas de desarrollo y metas concretas que los municipios quieran alcanzar.



RECOMENDACIONES

Identificar y eliminar las barreras para la asociación entre las ciudades y las entidades territoriales, impulsando y facilitando el uso de los instrumentos adoptados por la LOOT y otras leyes. Se propone incluir los cambios pertinentes en la ley de Departamentos próxima a tramitarse.

Poner en práctica incentivos para la asociación entre las Entidades Territoriales, fomentando su uso mediante la disposición de nuevos recursos financieros del nivel nacional, la delegación de funciones y/o la cofinanciación de las asociaciones de entidades territoriales, especialmente los municipios de las aglomeraciones urbanas.

Reglamentar y hacer conocer los instrumentos de asociación, en relación con los tipos de desarrollo urbano (objetivos funcionales) para facilitar su adopción. Elaborar documentos de difusión acordes con este propósito: Asociaciones de municipios, Regiones de Planificación y Gestión - RPG, Regiones Administrativas de Planificación - RAP, Convenios interinstitucionales (para crear asociaciones uni-propósito, por ejemplo) y la Transferencia de Competencias prevista en la ley 1551 de 2011. Identificar y reglamentar los tipos de instrumentos en relación a tipos de desarrollo urbano.





Con base en estudios realizados por Martha Pinto de de Hart para la Misión del Sistema de Ciudades.

07

RECONOCER Y DIFUNDIR PRÁCTICAS DE BUEN GOBIERNO Y ASOCIACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

LA POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES REQUIERE GOBIERNOS LOCALES EFICIENTES Y DINÁMICOS, CAPACES DE ENFRENTAR LOS RETOS INMENSOS QUE CADA CIUDAD TIENEN PARA SU DESARROLLO FUTURO.

A pesar de los diversos programas de fortalecimiento municipal que ha desarrollado el Gobierno nacional desde que se puso en marcha la política de descentralización, las administraciones locales siguen, en general, teniendo enormes dificultades para el desarrollo de programas y proyectos estratégicos. Por otra parte no se ha logrado crear la confianza necesaria (por la estabilidad de normas y políticas y la actuación pública compleja) para que el sector privado se convierta en socio para el desarrollo de proyectos urbanos, un hecho fundamental para el desarrollo futuro, pues no es posible pensar, formular y acometer los grandes proyectos sin la actuación conjunta pública y privada en el mediano y largo plazos. La nueva normativa sobre Alianzas Público-Privadas (APP) es un nuevo punto de arranque para este tipo de proyectos.

Ahora bien, algunas ciudades han desarrollado procesos de transformación urbana (social, económica, física) muy importantes, que han sido poco reconocidos a nivel nacional, pero sobre todo no han sido replicados como ejemplo de buenas prác-

ticas. Ciudades como Bogotá en los años 90 y Medellín, Bucaramanga y Barranquilla en la última década, son ejemplos de cómo desde lo local se han podido impulsar procesos de transformación que permiten un mayor desarrollo económico y social atado a procesos de apropiación de la ciudad por sus habitantes (ciudadanos) y de valoración de su identidad cultural. Pero estos siguen siendo casos aislados, que no se conocen bien, o que se replican solo parcialmente, sin los contenidos que originaron los programas, ni los mecanismos o espacios para su evaluación e intercambio.



RETOS

Además de los diferentes programas que adelanta el Gobierno nacional para fortalecer los gobiernos municipales, es necesario fortalecer los programas de apoyo para hacer más eficientes los gobiernos territoriales en temas como la generación de recursos y el desarrollo de proyectos asociados con el sector privado (APP).

Parte importante de estos programas debe incluir temas como la capacitación y divulgación de buenas prácticas que fortalecen la identidad ciudadana, al tiempo que impulsan el desarrollo económico y social de las ciudades.



RECOMENDACIONES

Formular y poner en marcha un programa de identificación y difusión de buenas prácticas que impulse su apropiación por parte de las ciudades del Sistema, consolidando un espacio o instancia para la documentación de las mismas a nivel nacional e internacional.

Reglamentar y fomentar las Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de proyectos en las aglomeraciones urbanas.



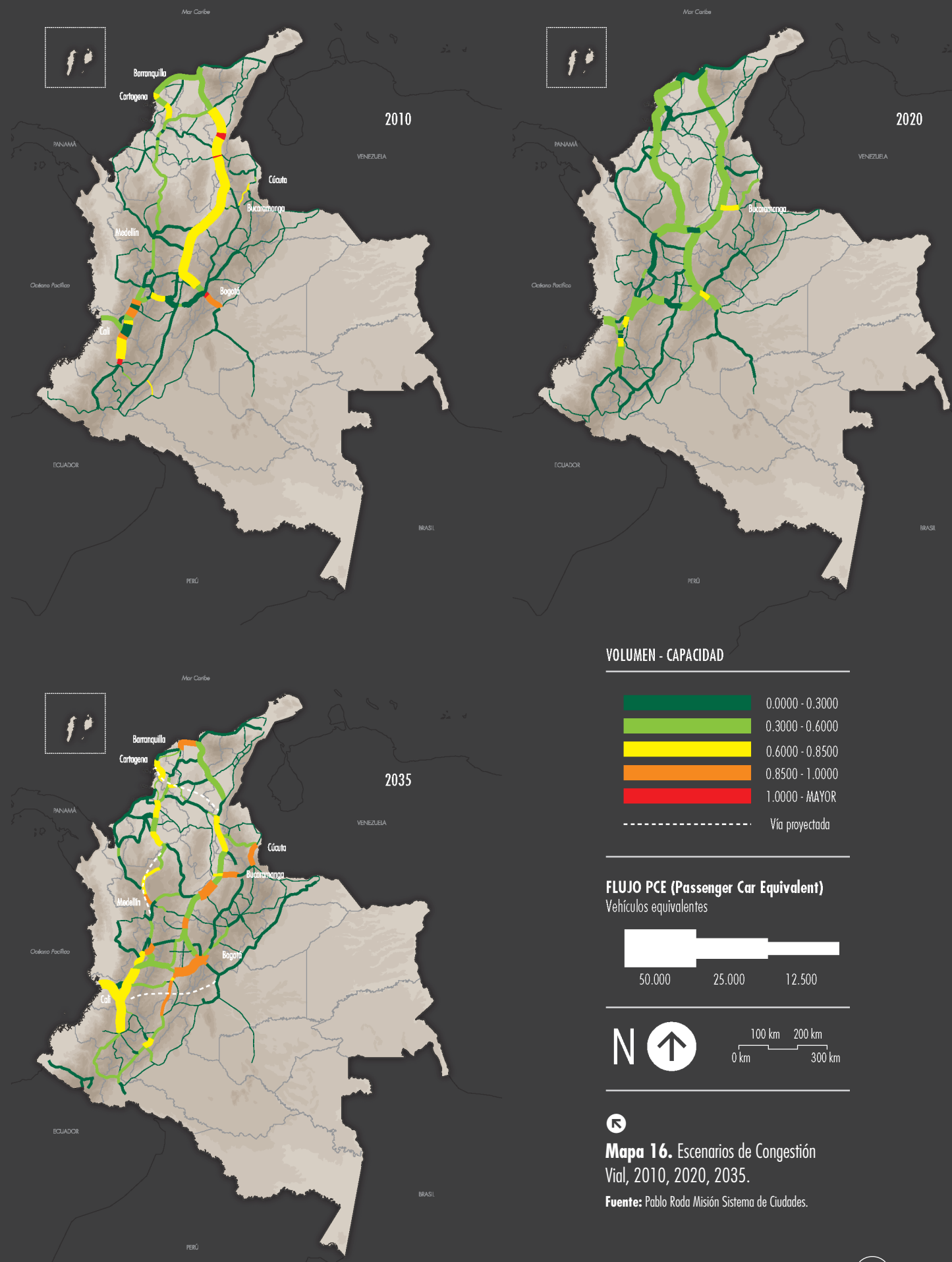
CONECTIVIDAD

ESTUDIOS RECIENTES HAN MOSTRADO QUE LA CONECTIVIDAD ES UNO DE LOS PRINCIPALES DETERMINANTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SU LOCALIZACIÓN; EL MEJORAMIENTO DE LA CONECTIVIDAD FÍSICA (VIAL, FERROCARRILES, RÍOS, AEROPUERTOS, PUERTOS) Y DIGITAL INCIDE EN LA PRODUCTIVIDAD Y EL COSTO DE VIDA DE LAS CIUDADES, DOS DE LOS PRINCIPALES DETERMINANTES DE LA DINÁMICA URBANA.

En Colombia, las dificultades de conectividad entre las ciudades han tenido efectos muy importantes en su desarrollo económico y social. Los largos tiempos y altos costos de transporte entre las ciudades han sido factores importantes en el desarrollo de economías urbanas con poco aprovechamiento de las economías de aglomeración y especialización.

Por lo tanto, el sistema de conectividad tanto a nivel del Sistema de Ciudades en su conjunto como a nivel de las aglomeraciones urbanas tiene alta prioridad en la política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades.

Para este efecto se propone trabajar en cuatro líneas de actuación referidas a la planeación a largo plazo y la gestión de una red nacional multimodal de conectividad física en relación con el Sistema de Ciudades, la articulación de esa red nacional con las redes viales regionales y locales, el mejoramiento de la conectividad entre los municipios de las aglomeraciones urbanas y el impulso a la conectividad digital en el Sistema de Ciudades para fortalecer el acceso virtual a servicios y mercados desde una perspectiva interurbana regional.



VOLUMEN - CAPACIDAD

	0.0000 - 0.3000
	0.3000 - 0.6000
	0.6000 - 0.8500
	0.8500 - 1.0000
	1.0000 - MAYOR
	Vía proyectada

FLUJO PCE (Passenger Car Equivalent)

Vehículos equivalentes



Mapa 16. Escenarios de Congestión Vial, 2010, 2020, 2035.

Fuente: Pablo Roda Misión Sistema de Ciudades.



08



Con base en estudios realizados por Pablo Roda, Francisco Perdomo y Jorge Sánchez, para la Misión del Sistema de Ciudades.

CONSOLIDAR LA RED NACIONAL MULTIMODAL (TERRESTRE, FLUVIAL Y AÉREA) QUE CONECTE EL SISTEMA DE CIUDADES Y LAS ÁREAS DE NUEVOS DESARROLLOS

PARA MEJORAR LA CONECTIVIDAD FÍSICA EN EL SISTEMA DE CIUDADES ES NECESARIO CONTAR CON UNA RED NACIONAL DE INFRAESTRUCTURAS QUE SOPORTE EL TRANSPORTE EFICIENTE VIAL, FÉRREO, FLUVIAL Y AÉREO. ESTA NECESIDAD, RECONOCIDA AMPLIAMENTE EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO NACIONAL, TIENE ESPECIAL IMPORTANCIA EN EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES.

En el análisis de la conectividad vial y multimodal entre las ciudades y su relación con el exterior, la Misión consideró factores históricos y restricciones geográficas, además de herramientas de ingeniería del transporte, de análisis económico (modelo de gravedad, índices de especialización industrial y análisis logístico) y un modelo de asignación de flujos para priorizar proyectos con base en su impacto en la competitividad y en los costos generalizados de transporte. Su resultado muestra:

La conformación de una red de ciudades autóctonas por la conjunción de una geografía accidentada, la debilidad de la infraestructura de transporte y su enfoque hacia comercio exterior. Se trata de un Sistema de Ciudades complejo, relativamente autóctono y con economías poco diferenciadas, que limita la explotación de economías de escala y las ventajas competitivas asociadas a la especialización.

La poca integración de los mercados internos, pues solo hasta la década de los 80 Bogotá se conectó directamente con Medellín y fue necesario esperar hasta mediados de los 90 para contar con una conexión directa en terreno plano por el valle del Magdalena entre Bogotá y la Costa Atlántica. El flete marítimo desde un puerto colombiano en el Caribe hasta un puerto europeo es inferior a los fletes internos que

se deben asumir para cargas procedentes del interior del país con destino a estos puertos. El análisis concluye que si se reducen los costos de transporte por mejoras a la infraestructura o en los servicios de transporte en un 10%, el comercio al interior del Sistema de Ciudades se podría incrementar en aproximadamente en un 10% para un mismo nivel de PIB.

La capacidad insuficiente de la red troncal de carreteras para atender los flujos actuales, lo que ocasiona congestiones y sobrecostos en los principales corredores de comercio exterior y en la mayoría de los accesos de las ciudades. Las carreteras que se están contratando disminuirán la congestión hasta el 2035, cuando se presentará de nuevo congestión en tramos significativos.

La inexistencia de transporte multimodal en Colombia que no esté asociado al carbón y al petróleo, cuya competitividad depende de infraestructura especializada de exportación férrea o fluvial en el Río Magdalena.

La debilidad y fraccionamiento de la institucionalidad para la planeación y gestión de la red de transporte, lo que impide un manejo adecuado de la red nacional.



RETOS

Para superar las dificultades de conectividad en el Sistema de Ciudades se requiere, por una parte, la planeación a largo plazo y la gestión coordinada de la red nacional multimodal, que haga uso funcional, coordinado y adecuado de las potencialidades de desarrollo de los diferentes sistemas: vial, férreo, fluvial y aéreo. Por otra parte, se requiere el desarrollo de la red nacional en los accesos y paso (anillos viales) por las ciudades, para lograr continuidad en la red y una mejor articulación con las redes regionales y locales.

Con este propósito es necesario unificar en el nivel nacional la gestión fraccionada de las vías del sistema, que hacen la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el INVIAS.



RECOMENDACIONES

Consolidar la red vial nacional y el sistema multimodal con la capacidad necesaria para movilizar los flujos esperados de carga y pasajeros a costos competitivos. La construcción de la infraestructura propuesta generaría un ahorro anual de 864 MM USD, que permitiría apalancar inversiones del orden de 6.400 MM USD, dirigidas entre otros a: Proyectos viales, Red Férrea, Puertos y Aeropuertos.

Trazar un Plan Maestro de Transporte de Largo Plazo para el desarrollo de la red nacional de interconexión entre ciudades y el exterior, que guíe todas las inversiones del sector y asegure que la inversión nacional se concentre en los proyectos de mayor impacto en la competitividad internacional y en la integración de la economía doméstica. El Plan Maestro de Transporte debe ser un plan de Estado y no de cada gobierno, y debe contemplar las causales, periodicidad y mecanismos de revisión del plan maestro y estructurar un cronograma de estudios técnicos, compra de predios y análisis de las restricciones ambientales. Es necesario dotar el Plan Maestro de una alta jerarquía para asegurar su continuidad y facilitar su ejecución. El plan debe abarcar todos los modos de transporte y considerar la multimodalidad y logística.

Fortalecer la institucionalidad del sector. *A nivel nacional* se proponen las siguientes alternativas: (I) fusionar las dos entidades principales ANI e INVIAS, basadas en la repartición de las redes de transporte y crear una entidad que cuente con una visión sistémica de la infraestructura del transporte para que sea el doliente único que responda por el desarrollo de las redes y la integración de modos; (II) crear una agencia dedicada exclusivamente a la planeación de la infraestructura que no sería ejecutora, pero impondría las prioridades a las entidades de gestión; (III) fortalecer la Oficina de Planeación del Ministerio de Transporte para que supere su concentración en las prioridades inmediatas del Ministerio, que distraen los recursos dedicados a la planeación y (IV) contratar a largo plazo el plan maestro con firmas especializadas en transporte, que incluya un acompañamiento en el tiempo y la actualización del modelo y sus resultados a medida que se genera nueva información de demanda, costos o iniciativas de inversión. *A nivel regional*, se debe fortalecer la institucionalidad y capacidad técnica regional para estructurar y contratar proyectos prioritarios regionales que complementen la red nacional, aprovechando los recursos adicionales de regalías con asignación mediante criterios de costo/beneficio. Destinar recursos para apoyar la conformación de unidades de planeación y la contratación de estudios.



PROYECTOS VIALES	RED FÉRREA	PUERTOS Y AEROPUERTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Corredor a lo largo del Piedemonte Llanero que permita un paso adicional de frontera con Venezuela y se articule con los diferentes accesos a la cordillera oriental incluidos en las concesiones de cuarta generación. • Continuidad en terreno plano de la troncal de occidente y viaductos que permitan conectar Santa Fe de Antioquia y Puerto Valdivia, por el cañón del río Cauca. • Construir un paso alternativo de la cordillera central al sur de la línea, que constituya una transversal oriente – occidente adicional y facilite el acceso al puerto de Buenaventura. • Conexiones transversales en la Costa Atlántica que generen mayores alternativas de integración entre el occidente y el oriente de la región Caribe. • Vías en dobles calzadas que conecten las principales ciudades con los puertos marítimos para mejorar las condiciones de competitividad. 	<p>Promover Iniciativas Privadas (IP) para el desarrollo de nuevos proyectos férreos, con base en estudios de factibilidad de proyectos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conexión entre Ciénaga y el terminal portuario de Santa Marta. • Restablecimiento del servicio en el corredor del Magdalena bajo. • Restablecimiento del servicio en la línea Briceño - Sogamoso, para el transporte de mineral de hierro, y cemento, entre otros productos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accesos terrestres y marítimos de los puertos de Buenaventura, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. • Aeropuertos adecuados para el crecimiento explosivo de la demanda de pasajeros y lograr un mayor grado de descentralización de las rutas.

09



Con base en estudios realizados por Pablo Roda, Francisco Perdomo y Jorge Sánchez, para la Misión del Sistema de Ciudades.

IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE ACCESO A LOS PUERTOS Y LAS GRANDES CIUDADES POR MEDIO DE ANILLOS VIALES

La consolidación de las vías en doble calzada que se encuentran en ejecución, contratación o estructuración (Ruta del sol, Autopistas de la Prosperidad, corredor Villavicencio – Buenaventura y Mulaló - Loboguerrero) eliminarán en el mediano plazo los principales cuellos de botella de la infraestructura vial y reducirán los costos de transporte en los segmentos interurbanos de las rutas de comercio exterior.

No obstante, en los accesos a las grandes ciudades se presentan altos niveles de congestión, entre otras razones, porque el sistema vial nacional no incluye los conectores para distribuir el tráfico entre las distintas autopistas y los principales centros logísticos, de tal manera, los flujos con origen y destino entre ciudades o regiones, con frecuencia, deben hacer tránsito por las mallas urbanas, agravando los problemas de congestión y generando costos adicionales en la logística de comercio exterior.



RETOS

Para lograr un funcionamiento completo de la red vial nacional de interconexión para el Sistema de Ciudades, es necesario:

- Complementar las mejoras realizadas en los accesos marítimos con accesos terrestres adecuados, que eliminen el cuello de botella y que permitan consolidación de plataformas logísticas modernas que ofrezcan al comercio exterior colombiano servicios de clase mundial.
- Alinear los intereses de las ciudades, de los departamentos y de la Nación para diseñar y construir en el corto plazo proyectos que permitan conformar un sistema de conectores entre autopistas, responsabilidad actual de departamentos y municipios. La nación debe incluir en la planeación de la red nacional de carreteras estos conectores que responden a flujos de alcance nacional y que exceden la capacidad de planeación y la capacidad fiscal con que cuentan los municipios para adecuar sus mallas viales.



RECOMENDACIONES

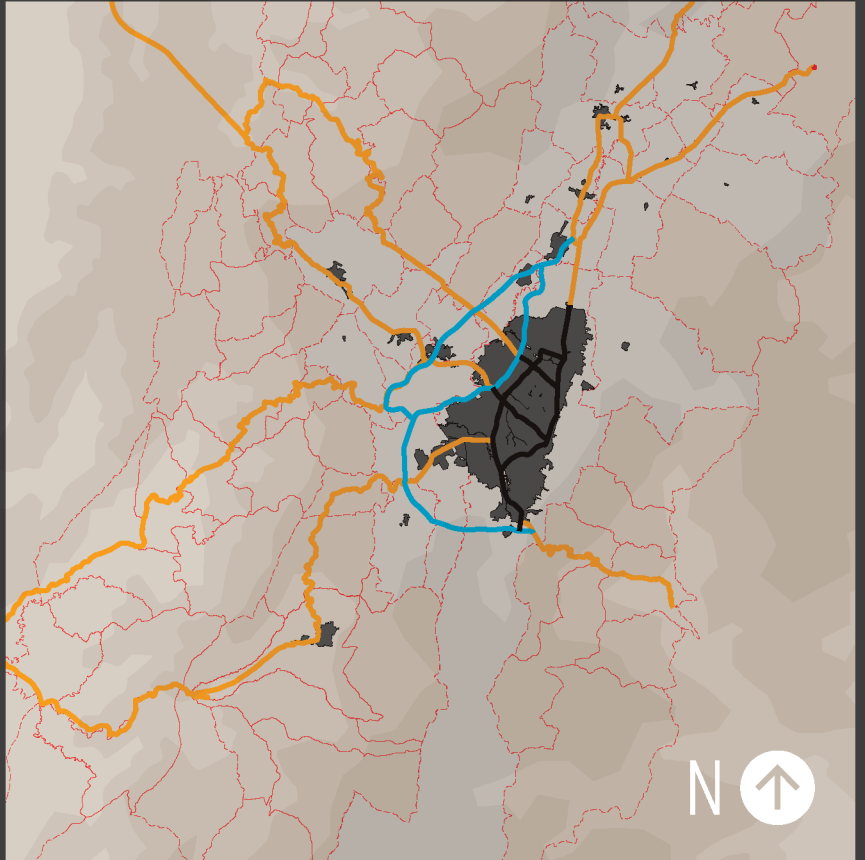
- Diseñar y construir anillos viales periféricos alrededor de las grandes ciudades que forman parte de la red vial nacional y actúan como distribuidores de flujos en los accesos a las ciudades, para eliminar los cuellos de botella del sistema vial nacional en los lugares donde se agudiza la congestión vial.
- En la medida en que el sistema de conectores en las regiones urbanas tiene un impacto decisivo en el ordenamiento territorial de las regiones donde se construyen, se requiere lograr acuerdos entre entidades territoriales y la Nación, con el fin de tener en cuenta tanto las necesidades de la red nacional como los planes de ordenamiento del territorio fijado en los niveles departamentales y municipales, así como su influencia en la localización de las actividades urbanas (económicas y residenciales) y en las elecciones modales de los pasajeros y los sistemas de transporte público, entre otras.





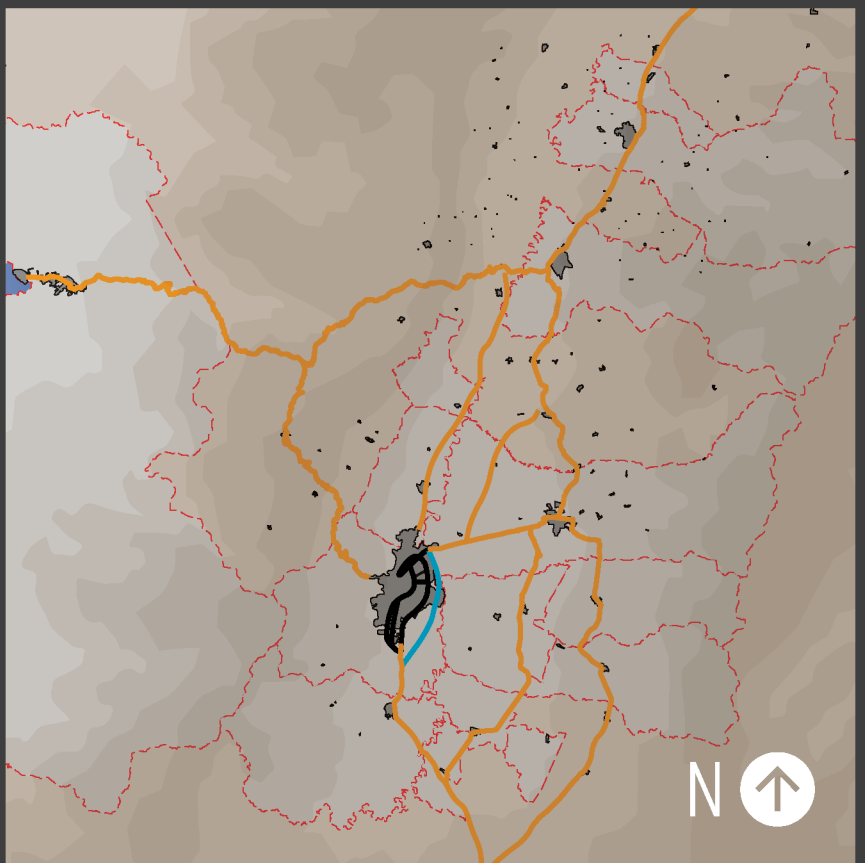
Mapa 17. Anillos viales en Bogotá.

Fuente: Roda (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades.



Mapa 18. Anillo vial en Cali.

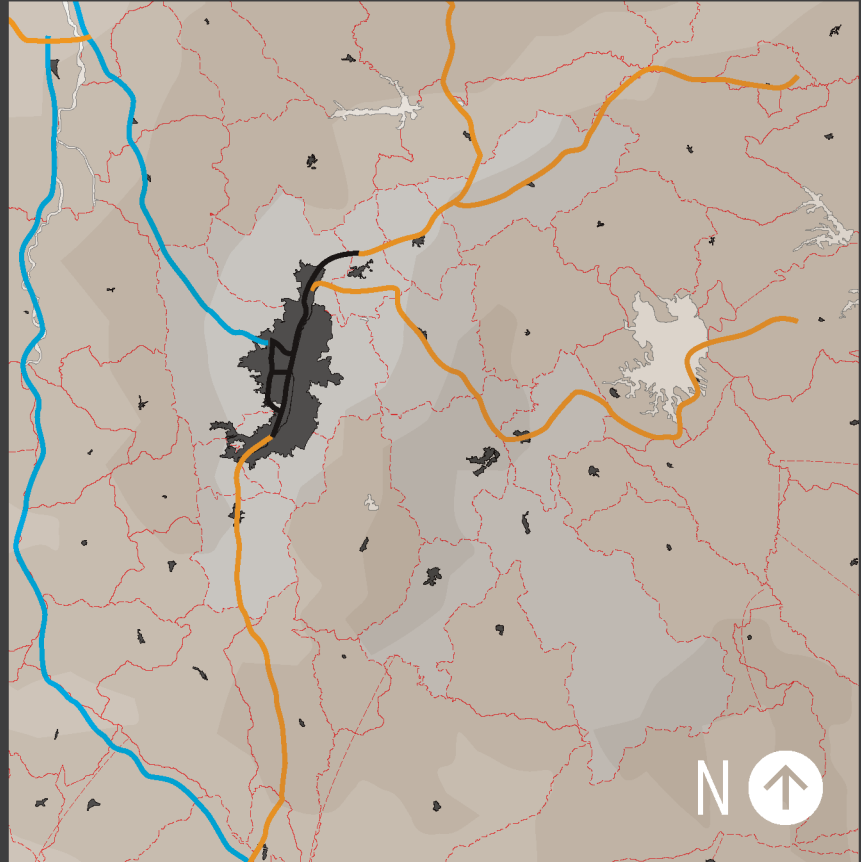
Fuente: Roda (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades.





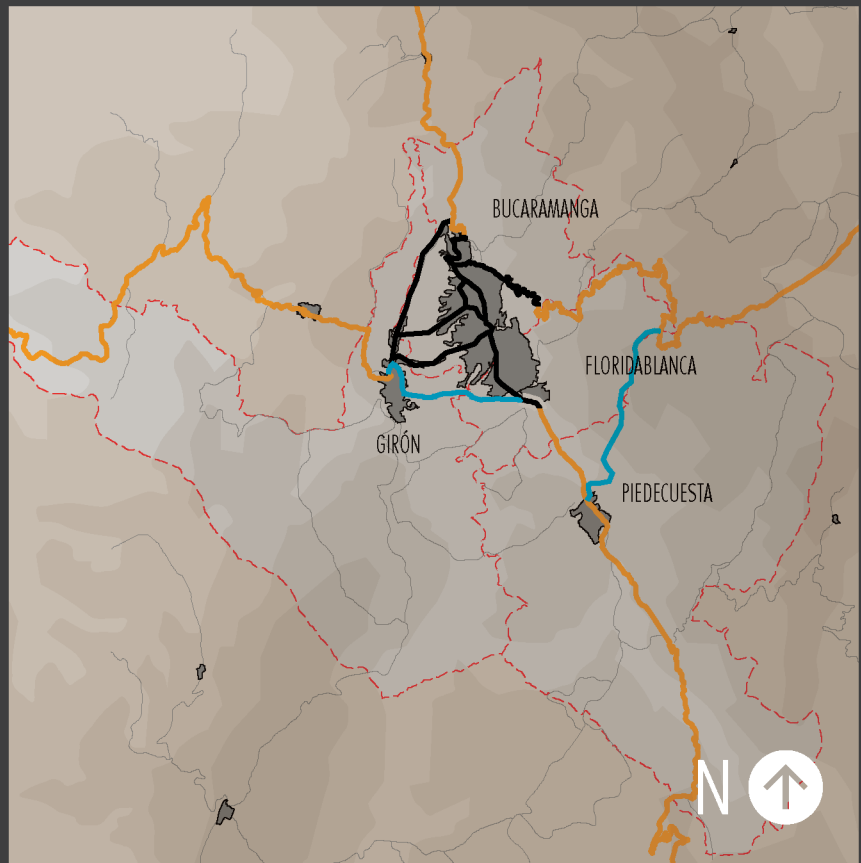
Mapa 19. Anillos Viales en Medellín.

Fuente: Roda (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades.



Mapa 20. Anillos viales en Bucaramanga.

Fuente: Roda (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades.



10



Con base en estudios realizados por Unión Temporal SDG & SIGMA GP, para la Misión del Sistema de Ciudades.

MEJORAR LA CONECTIVIDAD INTERURBANA EN LAS AGLOMERACIONES, EJES Y REGIONES URBANAS A TRAVÉS DE LA ESTRUCTURACIÓN, ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE REGIONAL

MEJORAR LA MOVILIDAD INTERURBANA ES DETERMINANTE PARA LA CONSOLIDACIÓN Y FUNCIONALIDAD DE LAS AGLOMERACIONES Y EN LAS RELACIONES ENTRE DIFERENTES CIUDADES; POR LO TANTO, SE REQUIERE EL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DE SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE REGIONAL BASADOS EN LAS NECESIDADES DE DESPLAZAMIENTO ACORDES CON LAS VARIADAS DINÁMICAS ENTRE LAS CIUDADES Y MUNICIPIOS, ASÍ COMO EN EL POTENCIAL DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO.

Hoy no existe un marco institucional ni reglamentario que permita planificar, desarrollar infraestructura u operar de manera coordinada e integrada sistemas de transporte interurbano de corta distancia. tampoco es posible proporcionar un servicio a nivel supramunicipal tanto para la demanda actual como para la futura, que además aproveche los entes gestores existentes de los SITM y SEPT del país.

Los estudios realizados en este tema, describen formas de comportamiento diferentes en las dinámicas regionales según se trate de una ciudad primaria y sus satélites (Bogotá, Medellín), una conurbación (Bucaramanga o Cúcuta) o una región urbana (Eje cafetero, Boyacá). También se identificaron diferencias en el modo de transporte en cada subsistema; así por ejemplo, en los casos de Bogotá, Medellín y la región Caribe, el transporte público tiene una preponderancia sobre el privado, mientras que en otros subsistemas el transporte privado (incluyendo la moto) está captando un mayor número de viajes.

También se encontraron instalaciones inadecuadas de las terminales de transportes de algunos municipios, que son infraestructuras indispensables para la integración del transporte interurbano con el urbano. De los 116 municipios estudiados se identificaron 41 con terminales (35%), de los cuales 16 municipios tienen terminales habilitados, 9 están en proceso de habilitación y 16 no están habilitados. Los 75 municipios restantes (65%) no requieren terminal sino paraderos con instalaciones adecuadas para las empresas de transporte de pasajeros.

A pesar de la existencia de varios mecanismos para la implementación de sistemas de transporte en los municipios que conforman subsistemas, la infraestructura, las terminales y los sistemas de transporte y el marco jurídico, no cuentan con un modelo completo de integración que soporte las propuestas.



RETOS

Es necesario promover cambios operacionales, institucionales y legales, que incluyan incentivos y plazos para la asociación en cada aglomeración, eje o región urbana, en concordancia con el marco general de la política para consolidar el Sistema de Ciudades. Se requieren soluciones operativas e institucionales para el manejo de transporte intermunicipal con el fin de mejorar la movilidad interurbana especialmente dentro de las aglomeraciones urbanas.

Las dinámicas y relaciones entre diferentes ciudades sugieren la necesidad de proporcionar un servicio a nivel supramunicipal tanto para la demanda actual como para el futuro.

El marco legal e institucional existente proporciona una plataforma para iniciar la construcción de este modelo de sistemas estratégicos de transporte regional. Lo que se requiere es apoyar procesos de concertación entre la autoridad del transporte de pasajeros por carretera y las autoridades locales de transporte, para lograr la actuación conjunta en políticas de transporte regional.

Para este efecto se propone trabajar en dos frentes complementarios. En primer lugar, se debe planear las redes regionales y locales en coordinación con la Nación y las autoridades territoriales, dirigida a definir y adoptar redes troncales regionales de largo plazo y a establecer las prioridades en la expansión de las redes regionales y locales. En segundo lugar, es necesario crear entidades regionales encargadas de administrar el transporte intermunicipal, para lograr la operación de los sistemas regionales.

El Ministerio de Transporte, como máxima autoridad, debe apoyar la transformación de los esquemas operativos en el caso del transporte intermunicipal de pasajeros.



RECOMENDACIONES

Se recomienda montar un esquema operativo nuevo, basado en las competencias del Ministerio de Transporte, que dé origen a una modalidad de operación asociada de carácter ciudad-región o región urbana. Este esquema sería determinado por características particulares y bien diferenciadas que se derivan del transporte de pasajeros por carretera de larga distancia. El proceso de transformación incluye:

Crear una instancia de planeación conjunta de la Nación con las autoridades territoriales para planear las redes regionales y locales, para definir y adoptar redes troncales regionales de largo plazo y establecer las prioridades en la expansión de las redes regionales y locales. Para hacer efectiva la planeación se debe coordinar con una visión de integración de viajes entre ciudades y sus municipios vecinos incluida en los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Movilidad, así como proporcionar regulación de institucionalidad y de inversión.

Crear entidades regionales encargadas de administrar el transporte intermunicipal, con la elaboración de los lineamientos para la creación de un ente gestor regional de transporte, que garantice la operación racional y eficiente del sistema intermunicipal y su conexión con el transporte urbano, preferiblemente a partir de los ya existentes. El modelo institucional debe enfocarse de manera que abarque cualquier modo de transporte que sea técnicamente recomendable para el transporte intermunicipal, incluyendo y destacando el no motorizado. El Ministerio de Transporte, como máxima autoridad, debe apoyar la planeación conjunta de los sistemas de transporte y, en general, la transformación de los esquemas operativos en el caso del transporte intermunicipal de pasajeros.

Actualizar la reglamentación de los sistemas supramunicipales o regionales de transporte, con la adopción de normas de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas prestadoras de los servicios para mantener los permisos existentes. Es necesario preparar y expedir una regulación y reglamentación detallada, en donde se defina el nuevo modelo servido por la figura de Rutas de Influencia. El modelo debe contemplar su aplicación con base en la conformación de cuencas de operación desde y hacia ciudades dormitorio, en función de una ciudad que concentra el origen o destino de la demanda.

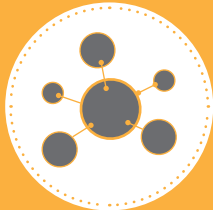
Crear cuencas y subsistemas, que permiten implementar herramientas, como la centralización de recaudo, aplicable a un sistema regional o a las cuencas de estos.





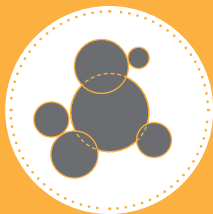
Gráfico 21. Hipótesis de ordenamiento de los subsistemas de ciudades.

Fuente: Unión Temporal SDG & SIGMA GP (2013) para la Misión Sistema de Ciudades.



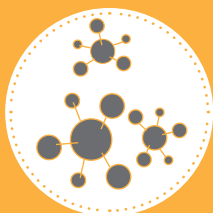
CIUDAD PRIMARIA Y SUS SATÉLITES

CENTRADOS EN BOGOTÁ	CENTRADOS EN CALI	CENTRADOS EN EL AMVA
<p>Centro: Bogotá D.C.</p> <p>SITM: TRANSMILENIO-SITP Convenios de transporte intermunicipal liderados por TRANSMILENIO S.A. y de ampliación de infraestructura con Soacha.</p> <p>Mayor Satélite: Soacha, ciudad conurbada al sur occidente de Bogotá. Dos ejes bien definidos, uno al occidente (Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá) y uno al norte (Chía, Cajicá y Zipaquirá).</p>	<p>Centro: Santiago de Cali.</p> <p>SITM: MIO (Metrocali). No está integrado formalmente con otros municipios pero hay convenios con algunas rutas del municipio de Yumbo.</p> <p>SETP: Buenaventura, en proceso.</p> <p>Mayor Satélite: Yumbo y Jamundí conurbados. Palmira tiene más población, menor relación en número de viajes, pero allí se ubica el aeropuerto internacional.</p>	<p>Centro: Área Metropolitana del Valle de Aburra (AMVA). El AMVA es la autoridad de transporte masivo y metropolitano.</p> <p>SITM: SITVA con el Metro de Medellín como eje estructurante. El metro atiende directamente o mediante rutas integradas todos los municipios del área. El SITVA también está conformado por cables y servicio de buses (Metroplus).</p> <p>Mayor Satélite: Rionegro, municipio del oriente donde se ubica el aeropuerto internacional que sirve al AMVA.</p>



CONURBACIÓN

ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	ÁREA METROPOLITANA DE CÚCUTA
<p>Municipios: Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón. El Área Metropolitana de Bucaramanga es autoridad de transporte masivo en estos municipios.</p> <p>SITM: Metrolínea, en operación.</p>	<p>Municipios: Cúcuta, Los patios, Puerto Santander, San Cayetano, Villa del Rosario, El Zulia. El Área Metropolitana de Cúcuta es autoridad de transporte metropolitano.</p> <p>SITM: En estructuración.</p>



REGIÓN URBANA

EJE CAFETERO	CIUDADES BOYACENSES	CARIBE
<p>Municipios núcleos: Pereira (AMCO), Manizales-Villa María, Armenia — Circasia — Calarcá — La Tebaida, Cartago.</p> <p>SITM: AMCO - Megabus.</p> <p>SETP: Manizales.</p> <p>SETP: Armenia.</p> <p>Otros municipios: Chinchiná (Caldas) y municipios del Norte del Valle del Cauca.</p>	<p>Municipios núcleos: Sogamoso, Duitama, Tunja.</p> <p>No hay sistemas actualmente dispuestos en la legislación o en proceso de planificación.</p> <p>Otros municipios: Paipa, Tibasosa y Nobsa.</p>	<p>Municipios núcleos: Barranquilla, Soledad, Cartagena, Santa Marta.</p> <p>SITM: AMB — Transmetro.</p> <p>SITM: Cartagena- Transcaribe.</p> <p>SETP: Santa Marta.</p> <p>SETP: Valledupar.</p> <p>SETP: Sincelejo.</p> <p>SETP: Montería.</p> <p>Otros municipios: Arjona y Turbaco con Cartagena. Municipios del AMB alrededor de Barranquilla junto con Baranoa, Sabanalarga y los del eje Sabanagrande — Palmar de Varela. Ciénaga con Santa Marta.</p>

11



Con base en estudios realizados por Felipe Targa para la Misión del Sistema de Ciudades.

IMPULSAR LA CONECTIVIDAD DIGITAL EN EL SISTEMA DE CIUDADES

LA PENETRACIÓN DE INTERNET PUEDE GENERAR MAYORES OPORTUNIDADES DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL; PARA ESTO ES NECESARIO MASIFICAR SU ACCESO, POR MEDIO DE LA ELIMINACIÓN DE BARRERAS RELACIONADAS CON LAS DISTANCIAS Y EL COSTO E INGRESO DE LA POBLACIÓN. PARA EL SISTEMA DE CIUDADES EL AVANCE DEL PAÍS EN CONECTIVIDAD DIGITAL ES UN POTENCIAL MUY IMPORTANTE PARA ACELERAR SU DESARROLLO.

Si bien las oportunidades de mayor desarrollo son evidentes en regiones aisladas que pueden beneficiarse de las llamadas economías de aglomeración, de forma virtual, al poder acceder a conocimiento y servicios sociales de calidad como educación y salud, realizar comercio electrónico o acceder a servicios de gobierno en línea, también la penetración de TIC puede generar nuevos empleos en el sector servicios, que tiene amplia capacidad de crecer e innovar (en países en vía de desarrollo) y puede dar mayor remuneración que los sectores tradicionales. En Manizales, por ejemplo, el impulso consistente de una política pública de largo plazo con incentivos al desarrollo de industria local y servicios TIC, generó alrededor de 10.000 empleos directos y otros indirectos.

Se estima que la generación de nuevos empleos directos de la industria TIC también tiene un efecto multiplicador en toda la economía. En países como Filipinas o la India, cada nuevo empleo directo generado en el desarrollo de servicios de negocios globales tercerizados—BPO (Business Process Outsourcing) genera entre 2 y 3,6 empleos adicionales en la economía. Otros estudios han estimado que un aumento en la penetración de Internet del 10% aumenta el Producto Interno Bruto (PIB) en países en desarrollo hasta en un 1,4%.

En 2012 el índice de penetración en Colombia llegó a 8,4 por 100 habitantes (con incremento anual del 22%), posiblemente superando el promedio de la región. Aunque estos índices están muy lejos de los de economías desarrolladas como EE.UU. (28 por 100 habitantes), Singapur (26,1 por 100 habitantes) y Corea del Sur (37,6 por 100 habitantes), su crecimiento anual es casi 10 veces el de estos países desarrollados (promedio 2,5% anual). El acceso a Internet en Colombia por distintos medios (fijos, móviles, propios y no propios) alcanzó en 2012 el 49% de la población, con una de las tasas de crecimiento más altas desde 2007, cuando era uno de los países más rezagados en la región.

No existe información sobre el flujo o tráfico digital (bytes por tipo de servicio en línea) entre ciudades o regiones del país; la información disponible permitió identificar que entre los 10 municipios del Sistema de Ciudades con mayor penetración a Internet en el país están seis de la aglomeración de Medellín (Sabaneta, Envigado, Copacabana, Medellín, Rionegro e Itagüí), dos de la aglomeración de Bucaramanga (Bucaramanga y Floridablanca) y dos de la aglomeración de Bogotá (Chía y Bogotá). Se destaca también con altos índices de penetración al eje cafetero, con cuatro de sus municipios entre los 16 municipios del Sistema de Ciudades con mayor índice de penetración. Al mismo tiempo varios municipios del eje regional Bogotá y el eje regional de Boyacá aún no cuentan con conexión a la red de fibra óptica nacional. Las aglomeraciones del Caribe, aún con la proximidad de acceso a la interconexión internacional de los cinco cables de fibra óptica, tienen índices de penetración muy bajos (promedio 3,1%).

En el indicador de penetración NRI³⁸ de 2013, Colombia ocupó la posición 66 entre 144 países, una mejora de siete posiciones con respecto al 2012. A pesar de esta mejora, el país aún es percibido y medido con una infraestructura TIC deficiente y de bajo desarrollo de contenidos digitales, con un marco político y normativo y un clima de negocios y de innovación que dificulta la capacidad del país para aprovechar plenamente las TIC en la mejora de la productividad y competitividad del país. Esto ha resultado en un limitado impacto en la dimensión económica; Colombia se ubicó por debajo de Chile, Panamá, Uruguay, Costa Rica, Brasil y México.

38. Networked Readiness Index (NRI), indicador desarrollado por el Foro Económico Mundial y el INSEAD.



RETOS

Más que penetración de banda ancha o acceso a Internet de la población, es necesario evaluar la penetración de las TIC desde una perspectiva más integral que involucre aspectos de adopción, utilización e impacto. Se busca fortalecer el acceso virtual a servicios y mercados desde una perspectiva interurbana regional, aprovechando el atractivo de la red de ciudades del país para la diversificación y localización de dichos servicios, haciendo más productivas y funcionales las aglomeraciones urbanas existentes.

Para este efecto se debe trabajar en tres elementos centrales: (I) Potenciar el esfuerzo de conectividad en banda ancha del Gobierno nacional, asegurando la conexión al servicio de Internet para los diferentes tipos de usuarios (última milla); (II) Fomentar la generación y transformación de empresas que desarrollen productos con base en esta nueva tecnología y (III) Impulsar estrategias de aprovechamiento de las TIC para mejorar la calidad de vida, a través de la utilización de estas nuevas tecnologías en temas relacionados con la salud, la educación y el empleo, entre otros.



RECOMENDACIONES

Integrar los programas nacionales a través de una estrategia que consolide un sistema integral de programas TIC con visión regional, lo cual permitirá fomentar la generación y transformación de empresas que desarrollen productos con base en esta nueva tecnología: (I) Generación de servicios globales y terciarizados para un mercado interurbano nacional (PTP); (II) Visión estratégica sectorial de la industria TIC en los seis clústeres regionales (MinTIC); (III) Generación de valor en cadenas productivas regionales de la estrategia MIPYME digital (MinTIC); e (IV) Impulso a estrategias de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) desde la academia con sector real productivo y de servicios (Colciencias-DNP).

Desarrollar la última milla para lograr que el esfuerzo de conectividad por Banda Ancha desplegado por el Gobierno nacional en los últimos años pueda potenciarse adecuadamente asegurando la conexión al servicio de Internet para los diferentes tipos de usuarios. Robustecer y fortalecer los mecanismos para aumentar el acceso a servicios de Banda Ancha entre el Sistema de Ciudades, generando incentivos para resolver el problema de "última milla" (reducción de costos y subsidios a la demanda) y para aumentar la oferta de *datacenters* regionales que generen un mayor alojamiento local de contenidos nacionales y mayor flujo digital interurbano aprovechando el NAP Colombia.

Impulsar estrategias de aprovechamiento de las TIC para mejorar la calidad de vida en temas como educación, telemedicina y servicios globales, ampliando la cobertura de programas como Computadores para Educar en las escuelas públicas del Sistema de Ciudades y a las sedes rurales, impulsar estrategias de aprovechamiento en Telemedicina (interoperabilidad historia clínica), y mercado laboral (base de datos) para servicios globales.



PRODUCTIVIDAD

EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL SISTEMA DE CIUDADES ES UNA META PRINCIPAL DE LA MISIÓN. SIN INCREMENTOS EN PRODUCTIVIDAD NO ES POSIBLE MEJORAR LOS INGRESOS DE LA POBLACIÓN, LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD DE VIDA Y LA MOVILIDAD SOCIAL. ADEMÁS DE LOS TEMAS CRÍTICOS IDENTIFICADOS EN CONECTIVIDAD, COORDINACIÓN INTERJURISDICCIONAL, FINANCIACIÓN Y EDUCACIÓN, ENTRE OTROS, ES NECESARIO TRABAJAR EN LOS TEMAS DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON EL APARATO PRODUCTIVO DE LAS CIUDADES, LA FUERZA LABORAL DISPONIBLE PARA ELEVAR LOS NIVELES DE PRODUCTIVIDAD, ASÍ COMO LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS ESPECÍFICOS EN LOS CUALES DEBEN ENFATIZAR Y CONVERGER LOS PROGRAMAS NACIONALES Y LAS POLÍTICAS LOCALES.

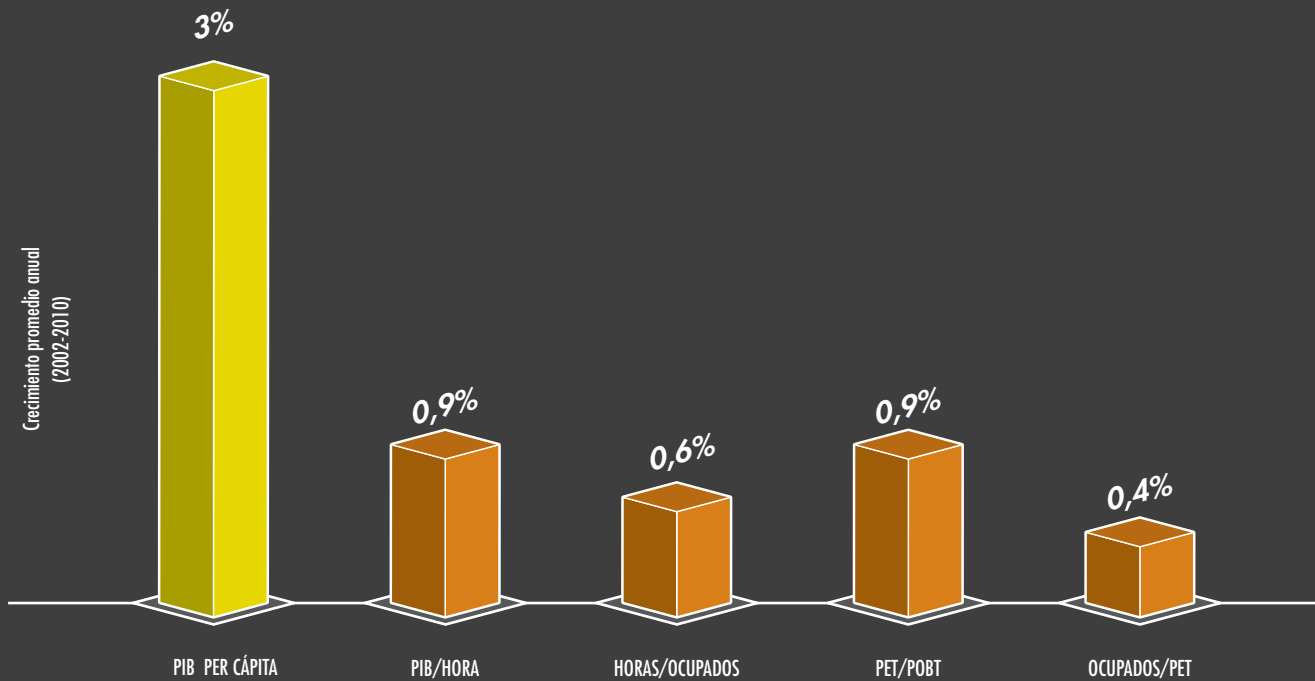
Los análisis permitieron concluir que uno de los objetivos fundamentales de las políticas de competitividad en el marco del Sistema de Ciudades debe ser aumentar la productividad del trabajo y, en particular, la productividad por hora trabajada. Diversos análisis muestran con claridad que el “reto de la productividad” es el reto fundamental que enfrenta la economía colombiana para sostener tasas de crecimiento alrededor o superiores a 5% para los próximos 10 o 20 años. Frente a este reto, el rol de las ciudades es crucial, y por lo tanto aumentar el crecimiento de la productividad en el Sistema de Ciudades debe ser un elemento fundamental de la estrategia de crecimiento del país.

Los retos para mejorar la productividad y la competitividad en el Sistema de Ciudades son, por lo tanto, diversos y dependen de las características de las actividades productivas presentes en cada una de las aglomeraciones urbanas.



Gráfico 22. Crecimiento del PIB per cápita de 13 Áreas Metropolitanas.

Nota: Crecimiento anual (2002-2010). **Fuente:** FEDESARROLLO (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en encuestas de hogares DANE y Rafael Cubillos con datos de estimación PIB municipal.



Las características propias de una aglomeración urbana permiten distinguir dos dimensiones que deben orientar las intervenciones de política hacia un mayor crecimiento económico y una mayor productividad: una dimensión espacial, que se refiere a la dinámica endógena de un sistema urbano jerárquico (fuerzas centrípetas que favorecen la concentración económica y fuerzas centrífugas que tienden a su dispersión) y una dimensión productiva referida a la presencia de fallas de coordinación de las actividades productivas en el territorio (Cómo se producen los bienes y servicios).

En la dimensión espacial, se abre un campo importante para la intervención de políticas que eliminen las barreras para potenciar y aprovechar las economías de aglomeración y su desbordamiento en el territorio y, en particular, para identificar intervenciones y proyectos regionales que destapen vínculos potenciales que crean o aprovechan economías de aglomeración que han estado latentes.

En la dimensión productiva los retos de coordinación son principalmente locales (provisión de infraestructura productiva, existencias de ofertas de insumos y servicios no transables, disponibilidad de trabajo calificado, disponibilidad y calidad de bienes públicos locales); un eje central de las políticas de productividad en el Sistema de Ciudades debe estar enfocado en el desarrollo de clústeres a través de mecanismos de coordinación y provisión de bienes públicos.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que una agenda para incrementar la productividad en el Sistema de Ciudades debería concentrarse en: (I) Aprovechar y potenciar las economías de aglomeración y su desbordamiento sobre los municipios que hacen parte de la aglomeración urbana y (II) Promover el desarrollo de clústeres.

Los instrumentos para alcanzar dichos objetivos son múltiples y se pueden clasificar en dos dimensiones: en cuanto al alcance, las intervenciones pueden ser transversales (no dirigidas a sectores específicos) o verticales (dirigidas a sectores específicos). En segundo lugar, en cuanto al tipo de políticas pueden caracterizarse como de provisión de bienes públicos o como intervenciones de mercado (como subsidios, protección, incentivos tributarios, protección, etc.).





Con base en estudios realizados por Juan Mauricio Ramírez (Fedesarrollo) y Rafael Cubillos para la Misión del Sistema de Ciudades.

12

AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD A TRAVÉS DE INTERVENCIONES TERRITORIALES QUE POTENCIEN LOS BENEFICIOS DE LA AGLOMERACIÓN

A ESCALA DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS SE PUEDE AFIRMAR QUE EL CONJUNTO DE CIUDADES COLOMBIANAS CUENTA CON ECONOMÍAS CON BAJOS NIVELES DE ESPECIALIZACIÓN. SIN EMBARGO, AL ANALIZAR CADA AGLOMERACIÓN EN DETALLE, ES POSIBLE ENCONTRAR CIERTO NIVEL DE HETEROGENEIDAD Y GRADO DE COMPLEMENTARIEDAD EN LOS SECTORES MÁS ESPECIALIZADOS Y PRODUCTIVOS QUE CARACTERIZAN CADA AGLOMERACIÓN. ESA COMPLEMENTARIEDAD BRINDA OPORTUNIDADES EN CADA AGLOMERACIÓN PARA EXPANDIR LOS MERCADOS EN LOS BIENES PROPIOS DE LAS ACTIVIDADES LÍDERES, PERO PARA ENTENDER EL ALCANCE DE ESTAS OPORTUNIDADES SE REQUIERE ANALIZAR LOS FACTORES QUE INCIDEN EN LA PRODUCTIVIDAD EN EL CONTEXTO DEL SISTEMA DE CIUDADES Y, ASÍ, PODER PROPONER ESTRATEGIAS Y UN PLAN DE ACCIÓN PARA FORTALECERLOS.

Las diferencias en productividad entre las ciudades, que a su vez están asociadas con las diferencias en el PIB per cápita y en el nivel de vida entre ellas, están fuertemente relacionadas con el tamaño de sus mercados, el acervo de capital humano, el tamaño promedio por establecimiento, la importancia del empleo formal y la presencia de clústeres de alta productividad. Estas relaciones están resumidas en el gráfico 23, que muestra los coeficientes de correlación entre estas variables y la productividad laboral en las 13 áreas metropolitanas, tanto para 2005 como para 2010. Se incluyen también variables más directamente vinculadas a densidad poblacional (número de personas por kilómetro cuadrado), y a densidad formal (número de empresas

formales por kilómetro cuadrado). Como se puede observar en el gráfico 23, todas las variables muestran una correlación por encima o cercana a 0,4.

Cada uno de estos factores, de diversas maneras, determina un mayor nivel de productividad posibilitando la existencia de mayores salarios, mayor y más sofisticación de la demanda, y mayores niveles de vida. En términos del diseño de una agenda para aumentar la productividad en el Sistema de Ciudades, es necesario, por lo tanto, enfatizar en políticas que incidan en estos factores, como se discutirá más adelante.



RETOS

Para aumentar de la productividad en las ciudades del Sistema es necesario priorizar el diseño de políticas de transformación productiva con enfoque territorial en torno a clústeres específicos (más que sectores) promoviendo la provisión de bienes públicos y la cooperación.

Las intervenciones transversales de una agenda para aumentar la productividad en el Sistema de Ciudades debe estar dirigida a eliminar las barreras para potenciar y aprovechar las economías de aglomeración y su desbordamiento en el territorio, y en particular para identificar intervenciones y proyectos regionales que destaponen vínculos potenciales que crean o aprovechan economías de aglomeración que han estado latentes.

Esto significa partir del mapa de clústeres del Sistema de Ciudades para mejorar su productividad y/o su grado de clusterización (que posibilita la concentración de acciones público-privadas con un mismo fin). Además, magnifica la generación de beneficios mediante economías de escala y de aglomeración, integra a la cadena a más agentes del tejido productivo en actividades fabriles y de servicios y permite alinear las políticas de transformación productiva a nivel nacional y a nivel local en torno al fortalecimiento de clústeres específicos.

Los aumentos en productividad en un sistema urbano dependen en buena medida del aprovechamiento de las economías de aglomeración que surgen con el proceso de densificación y de las oportunidades que abre el desbordamiento de dichas economías hacia los lugares circundantes. Esto depende de factores específicos que varían en cada una de las aglomeraciones urbanas.

Con este objetivo, una de las principales recomendaciones de política para mejorar la productividad y la competitividad en un territorio es partir de la identificación de restricciones locales que limitan la movilización de factores, y el aprovechamiento de los beneficios de las economías de aglomeración.

Para ello es necesaria la definición de una agenda transversal de competitividad para cada aglomeración urbana, que identifique los principales obstáculos (carencia de bienes públicos locales) que limitan el aprovechamiento de las economías de aglomeración. Para la identificación de esta agenda resultan útiles los Planes Departamentales de Competitividad y los indicadores del Doing Business as Usual. Estos pueden ser utilizados para definir una agenda de mejores prácticas que se extienda no sólo a las principales ciudades que conforman los núcleos de las aglomeraciones, sino también a los otros municipios que conforman la aglomeración urbana.

La experiencia nacional e internacional demuestra que existen dos poderosas vías para identificar, desarrollar y potencializar las economías de agregación latentes: la comunicación y la información.



RECOMENDACIONES

Las acciones específicas dirigidas a potenciar las economías de aglomeración y el aprovechamiento de sus beneficios deben incluir:

Desarrollar agendas de competitividad para aprovechar las economías de aglomeración, a partir de la identificación de restricciones locales (carencia de bienes públicos locales) que limitan la movilización de factores, y el aprovechamiento de los beneficios de las economías de aglomeración tales como proyectos de infraestructura de transporte y de logística regional que disminuyan los costos de conmutación y de transporte y el trabajo sobre factores como la formalización empresarial y laboral, el grado de calificación de la fuerza de trabajo, la atracción y/o consolidación de clústeres de mayor productividad y la consolidación de mayores escalas en la producción.

Elaborar agendas Doing Business Subnacional³⁹ para las aglomeraciones urbanas, que permitan medir la facilidad para hacer negocios, eliminando las trabas burocráticas y obstáculos administrativos que afectan negativamente las condiciones de la actividad empresarial.

Construir la institucionalidad necesaria para el empleo y el emprendimiento, poniendo a disposición de los interesados la información pertinente para las decisiones de inversión, de emprendimiento y de empleo, como estímulo a la inversión y los emprendimientos. Además, la recolección y uso eficiente de información pertinente para facilitar el encuentro de oferentes y demandantes que utilicen, o puedan utilizar el potencial que existe en una aglomeración urbana.

Promover Contratos Plan para las aglomeraciones urbanas, que permitan la construcción de una visión compartida sobre el territorio, armonizar recursos para impulsar proyectos regionales y facilitar la aplicación de los estudios y los diagnósticos en acciones y proyectos concretos.

39. El Indicador de Doing Business del Banco Mundial mide las condiciones para hacer negocios a nivel mundial y también a nivel subnacional. El Doing Business Subnacional ordena 23 ciudades en Colombia de acuerdo a la facilidad para hacer negocios, en términos de cuatro indicadores: a) apertura de un negocio; b) manejo de permisos de construcción; c) registro de propiedades y d) pago de impuestos.





Gráfico 23. Correlación entre productividad laboral y variables asociadas (“drivers”) - 2010.

Fuente: FEDESARROLLO (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en encuestas de hogares DANE y PILA.

VARIABLES	2010
Empresas formales por km2 Urbano	0,53
Tamaño promedio empresas formales	0,50
Personas por Km2 Urbano	0,41
Tasa de calificación laboral	0,39
Número de Sectores en cuadrante I	0,64



Gráfico 24. Productividad por hora y factores determinantes.

Fuente: FEDESARROLLO (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en la PILA, 2011.



Gráfico 24A. Productividad y empleo calificado

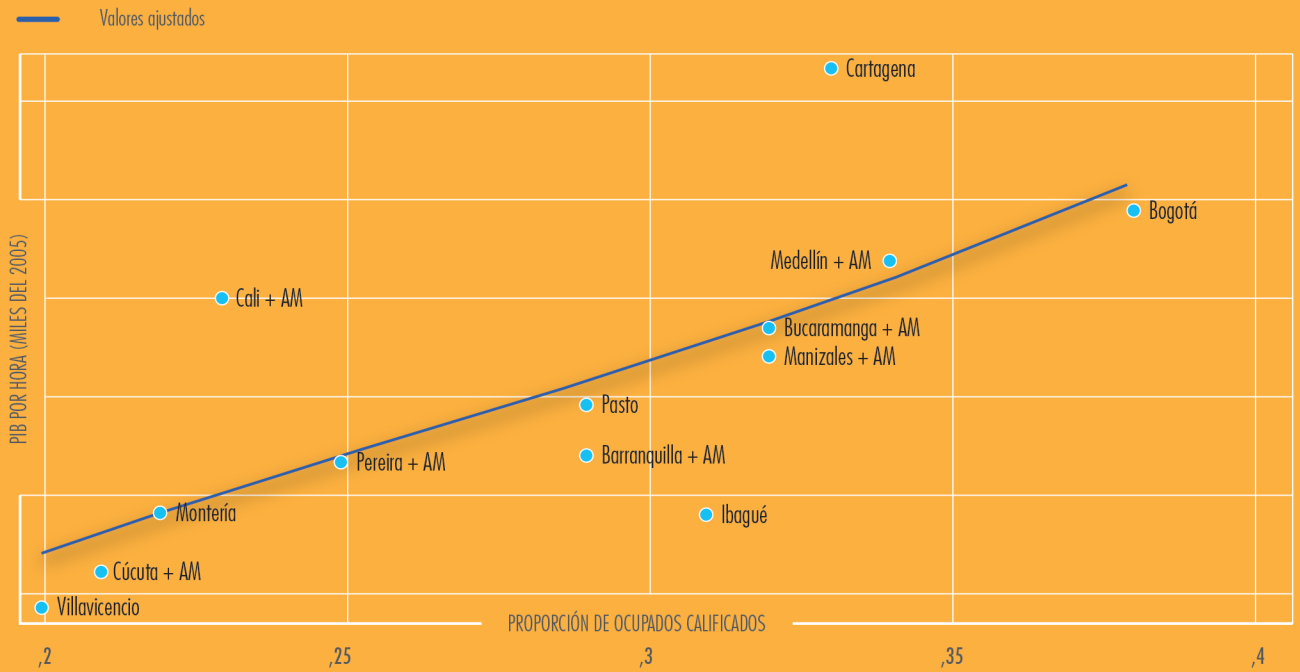


Gráfico 24B. Productividad y formalización

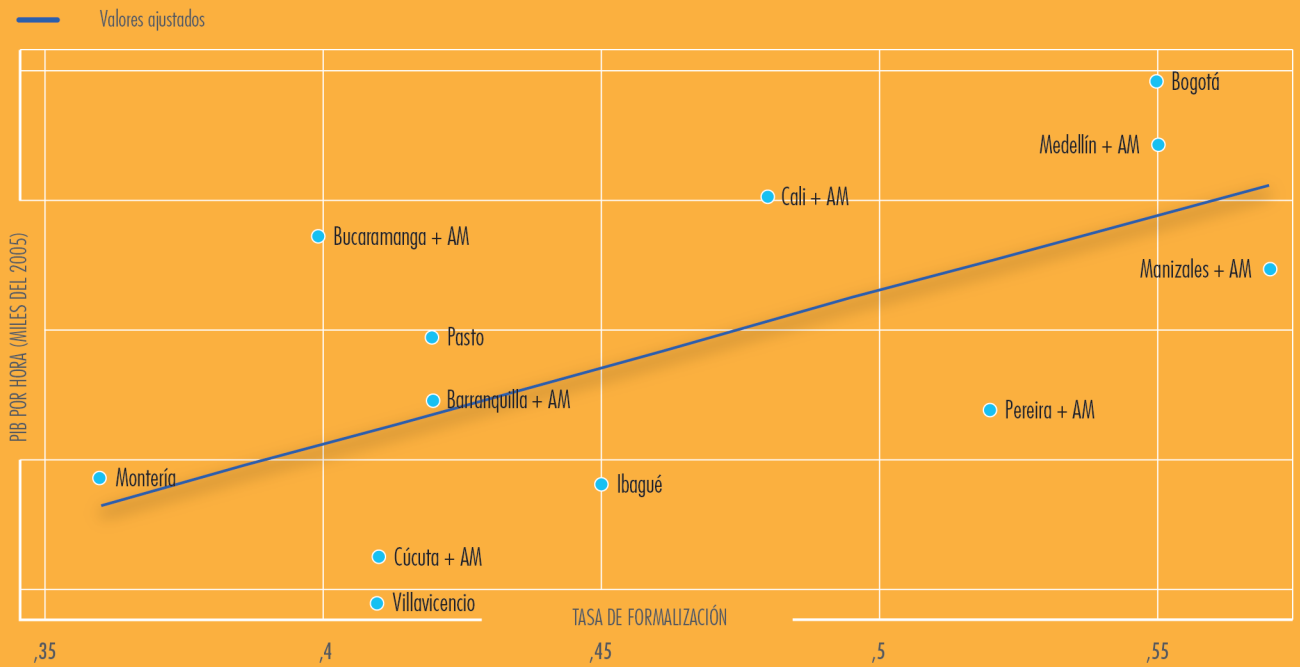




Gráfico 24C. Productividad y número de clústeres de alta productividad relativa

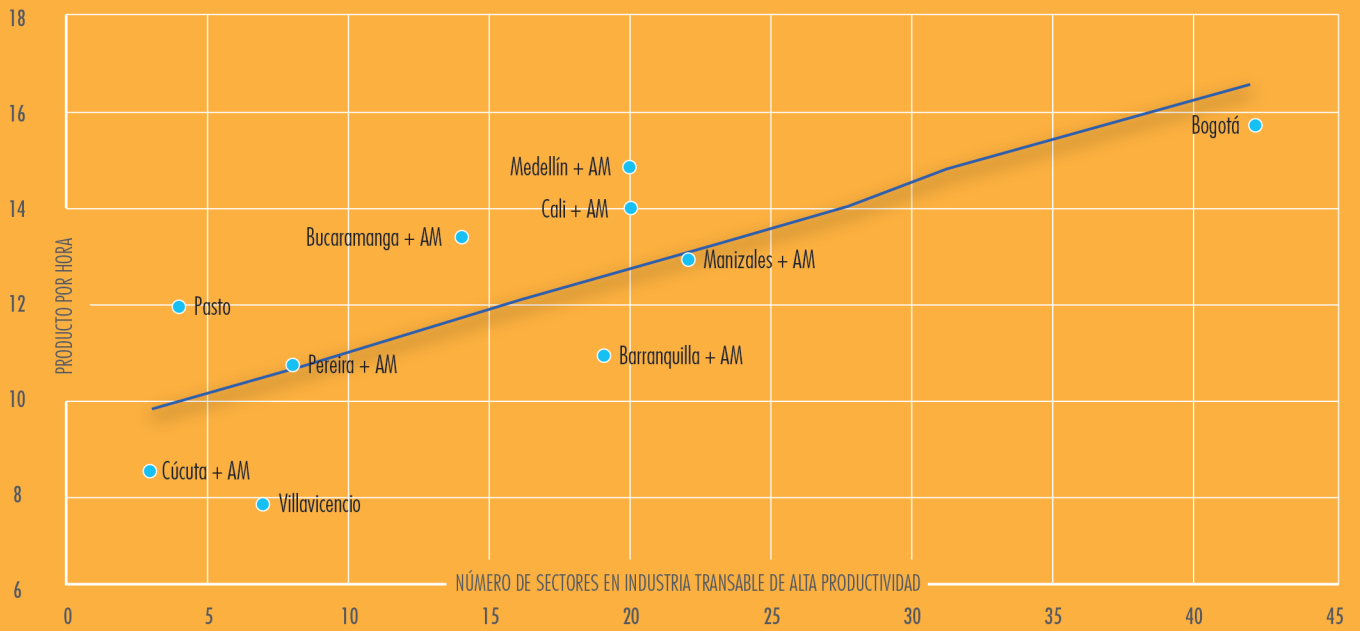
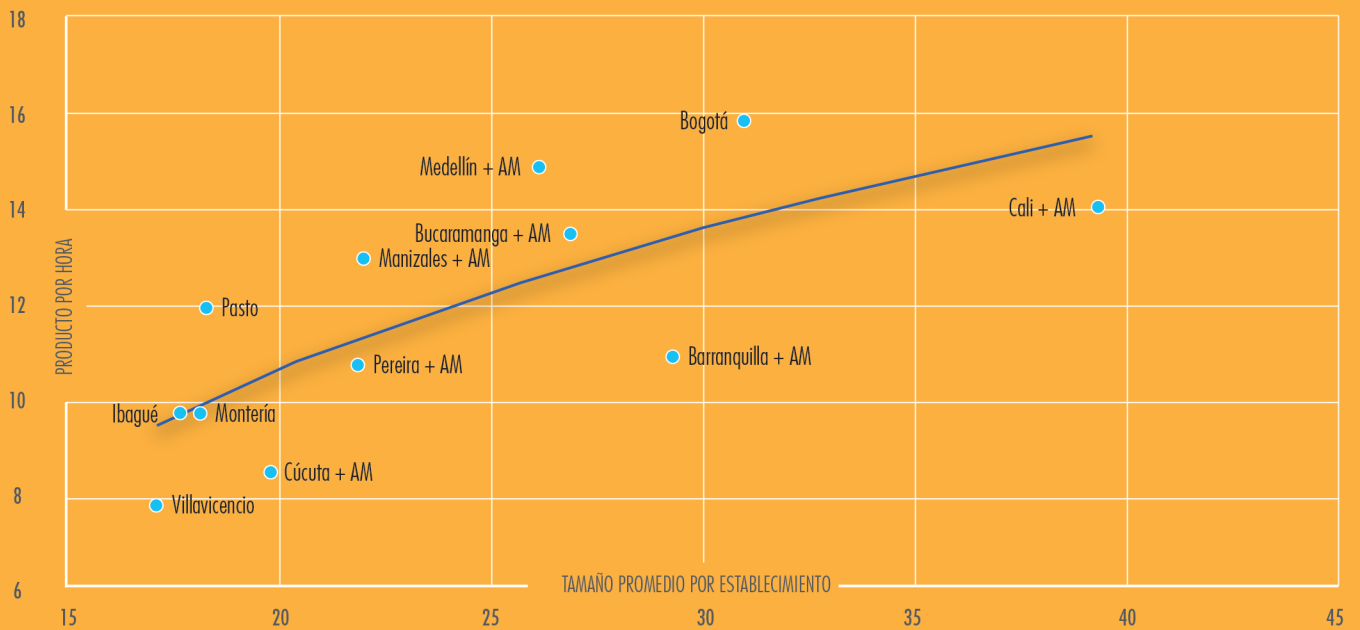


Gráfico 24D. Productividad y tamaño promedio de establecimientos



13



Con base en estudios realizados por Juan Mauricio Ramírez (Fedesarrollo) y Rafael Cubillos, para la Misión del Sistema de Ciudades.

AUMENTAR EL GRADO DE CLUSTERIZACIÓN DE SECTORES DE ALTA PRODUCTIVIDAD EN CADA AGLOMERACIÓN, POR MEDIO DEL DESARROLLO DE INSTITUCIONALIDAD PÚBLICO-PRIVADA

EL ANÁLISIS DE *CLÚSTERS* PARTE DE LA DEFINICIÓN E IDENTIFICACIÓN DE TIPOLOGÍAS DE INDUSTRIAS O ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEPENDIENDO DE SU CAPACIDAD PRODUCTIVA Y NIVELES DE COMPETITIVIDAD. LAS ACTIVIDADES CON BAJA CONCENTRACIÓN ESPACIAL DEL EMPLEO EN EL TERRITORIO SON CONSIDERADAS “INDUSTRIAS LOCALES”, PRIMORDIALMENTE DIRIGIDAS A ATENDER MERCADOS LOCALES; LAS “INDUSTRIAS TRANSABLES” SON AQUELLAS QUE ESTÁN PARTICULARMENTE CONCENTRADAS EN UN TERRITORIO (DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL EMPLEO) Y QUE SIRVEN A OTROS MERCADOS ADEMÁS DEL MERCADO LOCAL (NACIONALES O INTERNACIONALES). LA FORTALEZA PRODUCTIVA DE UNA REGIÓN ESTÁ EN BUENA MEDIDA REPRESENTADA POR LA PRESENCIA E IMPORTANCIA DE INDUSTRIAS TRANSABLES DE ALTA PRODUCTIVIDAD, QUE EN CASO DE ESTAR *CLUSTERIZADAS* TIENEN UN POTENCIAL MÁS ALTO PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS ECONOMÍAS DE ESCALA Y POR LO TANTO PRESENTAN UNAS DINÁMICAS DE DESARROLLO MÁS EFICIENTES Y ÓPTIMAS.

El ejercicio de caracterización del mapa de clústers del Sistema de Ciudades partió de la clasificación de las industrias presentes en cada aglomeración urbana de acuerdo con la concentración espacial del empleo formal de cada industria en dicho territorio (factor de concentración del empleo, FCE) y a su productividad relativa aproximada por los salarios promedio en comparación con los salarios de la región y/o salarios del mismo sector del país.⁴⁰

Los resultados de este ejercicio sugieren una amplia heterogeneidad entre las diferentes aglomeraciones urbanas. En particular, las aglomeraciones más grandes tienden a concentrar sus sectores de mayor productividad relativa y de mayor concentración espacial del empleo en industria manufacturera y servicios privados, las aglomeraciones medianas en industria manufacturera y en servicios del Gobierno y servicios sociales, y

las aglomeraciones pequeñas en servicios del Gobierno, servicios sociales y, en menor medida, en servicios privados. Esta descripción muestra que, por ejemplo, en el caso de las aglomeraciones de menor tamaño predominan las condiciones de la economía local y que la existencia de verdaderos clústeres transables es limitada.

El fortalecimiento de clústeres posibilita la concentración de acciones público-privadas con un mismo fin, magnifica la generación de beneficios mediante economías de escala y de aglomeración, e integra a la cadena productiva a más agentes del tejido productivo en actividades fabriles y de servicios. La experiencia internacional muestra que los casos exitosos de desarrollo de clústeres, dependen principalmente de la posibilidad de desarrollar una institucionalidad público — privada para la cooperación.



RETOS

El reto principal para aumentar el grado de *clusterización* de sectores de alta productividad en cada aglomeración es la creación (o consolidación en algunos pocos casos) de la institucionalidad público-privada eficiente para lograr coordinar los programas nacionales dirigidos a la productividad y enfocarlos hacia el apoyo a sectores identificados como potenciales.

Una primera acción factible y de carácter más horizontal en este sentido es replicar la experiencia de varias ciudades que tienen agencias eficaces que han contribuido con el desarrollo productivo en temas específicos, principalmente asociados con la atracción de la inversión hacia el territorio. Es el caso de Invest In Bogotá, ProBarranquilla o más recientemente ProPacífico. En una perspectiva más general está la experiencia de Pro-Antioquia. En todos los casos han mostrado ser gerencias efectivas, producto de alianzas público-privadas como Invest In Bogotá, y otras de carácter privado como ProAntioquia y ProBarranquilla. Estas experiencias podrían ser replicadas en otras ciudades con propósitos similares, es decir, la atracción de inversión (nacional y/o extranjera) a una ciudad o región.

40. El análisis de las industrias mostró que sólo el 4% de las empresas del Sistema de Ciudades son transables y poseen alta productividad; a pesar de esto generan el 12% del empleo total. En contraparte, el 60% de las industrias en estas aglomeraciones no son transables y poseen baja productividad y sobre ellas recae el 39% del empleo en esas áreas (ver Gráfico 25).



RECOMENDACIONES

Identificar de actividades productivas con potencial a partir de la información disponible y la evidencia empírica para convertirse en clústeres de alta productividad y sectores prioritarios por su impacto sobre el empleo. Para apoyar la estrategia de desarrollo de clústeres en las aglomeraciones se propone: (I) enfocar las políticas de competitividad y productividad hacia el apalancamiento de clústeres definidos; (II) adaptar y coordinar las políticas relevantes de orden nacional al ámbito regional (por ej., el Programa de Transformación Productiva) y (III) consolidar los clústeres potenciales a nivel regional mediante el fortalecimiento de su institucionalidad

Territorialización de las estrategias nacionales para el desarrollo productivo, en particular, del Programa de Transformación Productiva (PTP). Esta territorialización requiere una mirada a los sectores priorizados desde una perspectiva comparativa regional con el fin de identificar aquellas regiones que han desarrollado más ventajas competitivas en las diferentes apuestas productivas.

Implementar Agencias Regionales de Desarrollo —ARDs— (ver Gráfico 26) a nivel de las aglomeraciones del Sistema de Ciudades, que pueden conformarse sobre la base de las Comisiones Regionales de Competitividad, o en algunos casos, estas pueden evolucionar hacia la conformación de una Agencia Regional de Desarrollo. Estas agencias de carácter público-privado tienen como objetivo fundamental ser el soporte para la productividad y competitividad de los clústeres que se desarrollen en las aglomeraciones y regiones. Las ARD deben trabajar en: (I) diseñar estrategias para la clusterización, en donde se permita a las empresas objetivo e interesadas en ser parte del proceso, ser receptoras de las políticas para el mejoramiento de la productividad y competitividad; (II) determinar las brechas de productividad y aprovechamiento de los bienes y servicios públicos existentes para promover la competitividad y creación de mercados; (III) fortalecer la capacitación laboral y el mejoramiento tecnológico (procesos y productos). Dentro de esto, articular los programas que a nivel nacional y local se desarrollan con el Sena y otras entidades para que estén acordes con las apuestas de los clústeres.

Fomentar la apropiación regional de las políticas nacionales y, en particular, de sus instrumentos de carácter transversal, a través de las Agencias Regionales de Desarrollo, lo cual permitirá una utilización más efectiva de ellos, y eventualmente podrá dar lugar a proponer ajustes a fin de potenciar su uso e impacto.

Crear mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación que proporcionen información relevante al programa y permitan su redireccionamiento en caso que sea necesario.

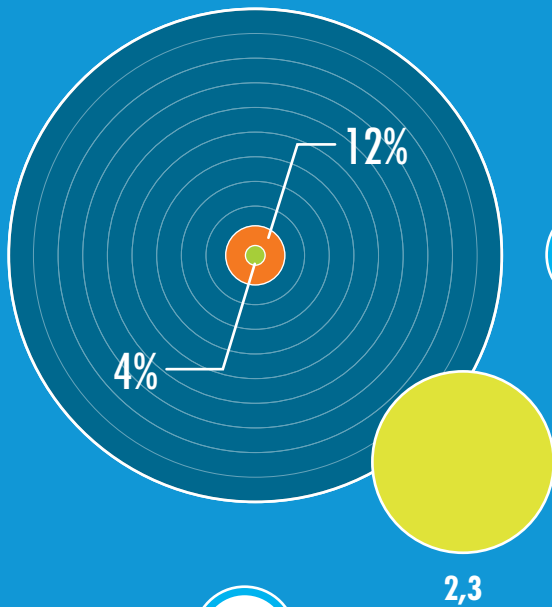




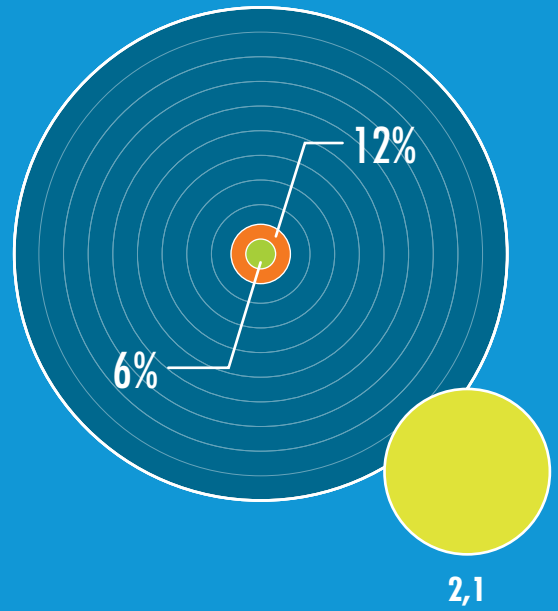
Gráfico 25. Porcentaje de empleo y empresas según cuadrantes de la competitividad.

Fuente: FEDESARROLLO y Rafael Cubillos (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en PILA 2011.

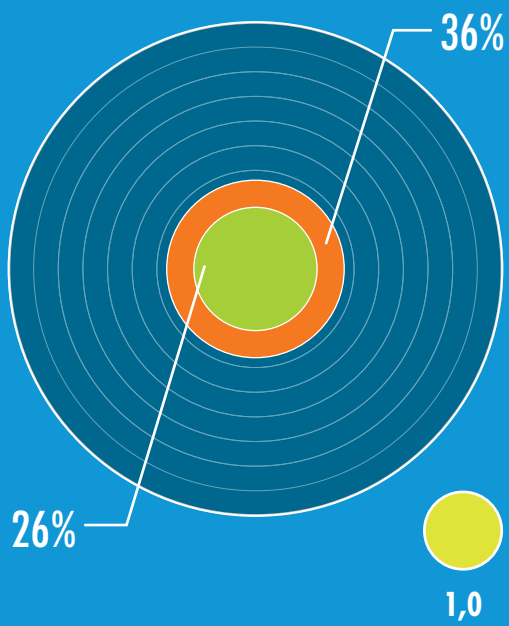
I. CLÚSTERES POTENCIALES DE ALTA PRODUCTIVIDAD



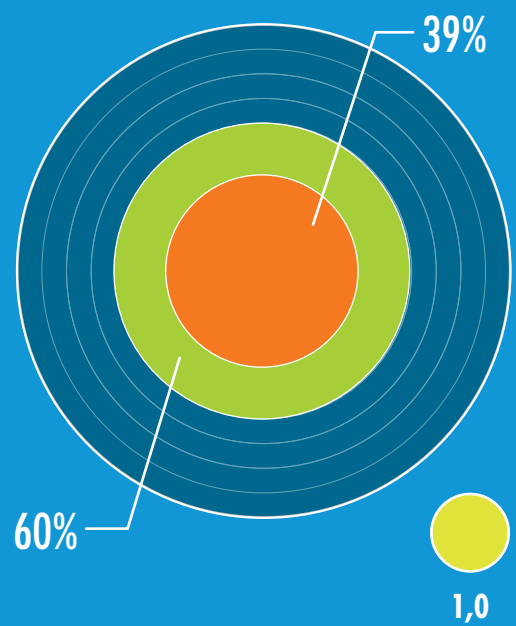
II. ACTIVIDADES DE ALTA PRODUCTIVIDAD NO CLUSTERIZADA



IV. CLÚSTERES POTENCIALES DE BAJA PRODUCTIVIDAD



III. ACTIVIDADES DE BAJA PRODUCTIVIDAD NO CLUSTERIZADA



100%



Empresas



Empleo



*Índice salario base IV



Gráfico 26. Agenda de política.

Fuente: FEDESARROLLO (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en Ruiz Fernández, J. (2010)





Con base en estudios realizados por Jaime Tenjo, para la Misión del Sistema de Ciudades.

14

MEJORAR LA MOVILIDAD LABORAL EN EL SISTEMA DE CIUDADES Y PROVEER PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN ESPECIALIZADOS EN SECTORES CLAVES CON ENFOQUE DIFERENCIAL

UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL EN COLOMBIA ES SU SEGMENTACIÓN. EN SU CONJUNTO LAS CIUDADES CONSIDERADAS EN EL SISTEMA DE CIUDADES DAN CUENTA DE TRES CUARTAS PARTES DEL EMPLEO NACIONAL, PERO CON MARCADAS DIFERENCIAS EN LOS MERCADOS LABORALES DE LAS REGIONES.

Los análisis muestran que hay muy poca relación entre los mercados laborales regionales, pues las condiciones y estructuras de los mercados locales tienden a ser disímiles. En particular existe una baja convergencia en las tasas de desempleo. También hay características diferenciales de los mercados de trabajo regionales se hacen evidentes, por ejemplo la facultad de sus economías para generar puestos de trabajo. Esta capacidad se sustenta en el tamaño de las economías y en la estructura sectorial de la misma, mediadas por la intensidad de mano obra y su grado de calificación.

La brecha entre oferta y demanda se ha logrado cerrar con más éxito en las aglomeraciones de mayor tamaño y fortaleza económica (Bogotá y Barranquilla), en las ciudades de la Costa Norte y en Bucaramanga. En todos estos casos las economías de escala existentes permiten mejorar la oportunidad de encontrar empleo, derivándose a la vez un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico para la región, en particular sobre las ciudades vecinas que conforman su aglomeración.

En contraste las ciudades de la Zona Cafetera presentan una constante dificultad para reducir su tasa de desempleo, por el bajo crecimiento de la tasa de ocupación, es decir que la actividad productiva de estas ciudades no es lo suficientemente dinámica para responder a la creciente oferta laboral que se presenta. Una situación similar

(problemas de desempleo derivados del desbalance entre una participación laboral superior al promedio y una tasa de ocupación inferior al promedio) se presenta en Pasto, Quibdó, Popayán y Montería.

Otro grupo de ciudades (Medellín, Cali, Neiva, Florencia, Riohacha, Villavicencio, Tunja y Cúcuta) tiene un balance entre oferta y demanda de empleo que está muy cerca del promedio de las 23 ciudades encuestadas por el DANE, pero con un nivel de desempleo ligeramente superior al promedio. En particular, Cali enfrenta una mayor presión de su oferta laboral (con tasa de participación de 67.5%), siendo una de las más altas del país.

Un factor limitante para la consecución de trabajo y aún en la disminución de la pobreza, es la educación y la calificación laboral. El análisis obtuvo cierta evidencia de la rentabilidad de la educación: un año adicional en educación eleva el ingreso en un 11%. El 75% de los trabajadores calificados se concentra en los principales centros urbanos: Bogotá, Medellín, Eje Caribe y Cali; en Bogotá la concentración es 3 veces superior que a Medellín y 6 veces más grande que Cali. Según el Censo de población 2005, dentro del Sistema de Ciudades el municipio con mayor proporción de trabajadores calificados es Envigado (52%), seguida de Tunja (44%), Bogotá (41%), las ciudades del Eje Caribe (35%) y Bucaramanga y su área metropolitana (34%).



RETOS

Muchos aspectos de la política laboral están íntimamente relacionados con las políticas macroeconómicas. En este sentido las políticas laborales son transversales a las regiones. A pesar de esto, es posible identificar algunas particularidades en las regiones que pueden ser objeto de medidas a nivel local.

Dadas las restricciones a la movilidad laboral, que en parte podrían explicar la segmentación del mercado laboral, un conjunto de medidas debería apuntar hacia la facilitación de esta movilidad interregional. En este aspecto las políticas deben propender por una reducción en los costos de transporte y de relocalización, áreas en donde la mejor movilidad intrarregional podría actuar favorablemente.

Una mejor información sobre oportunidades laborales, y en general de los mecanismos de gestión de empleo, en las regiones podría actuar en la dirección de reducir los obstáculos a la movilidad laboral, en disminuir los costos de búsqueda de empleo y mejorar el balance entre oferta y demanda para todas las aglomeraciones urbanas.

Otro campo de trabajo es la política educativa y de capacitación. Para las ciudades y los ejes es muy importante desarrollar políticas de entrenamiento y recalificación de la mano de obra a partir de los requerimientos de la demanda y con una visión de largo plazo que consulte las apuestas productivas de las regiones. En este sentido, sería provechoso reforzar la institucionalidad del mercado laboral mediante la creación a nivel local o regional mecanismos de asesoría y coordinación de políticas laborales que consulten la problemática de los mercados y las oportunidades de desarrollo endógeno; entidades que estarían en coordinación con la propuesta de agencias locales de desarrollo planteadas en el capítulo de productividad.



RECOMENDACIONES

Mejorar la capacitación laboral, a través de la implementación de programas de capacitación especializados en sectores claves de la producción para cada aglomeración urbana o región con una visión de largo plazo.

Mejorar la movilidad laboral con la promoción de programas de flexibilización de la movilidad laboral interregional que incluya reducción de costos de transporte, de relocalización e información para la gestión del empleo (equiparar la demanda y empleo).

Producir y difundir la Información para el empleo entre el Sistema de Ciudades, especialmente, en lo relacionado con movilidad.



CALIDAD DE VIDA

LAS DIFERENCIAS EN EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES EN LOS LOGROS EN DERECHOS SOCIALES, INGRESOS Y DESIGUALDADES IMPLICAN FORMULAR POLÍTICAS ORIENTADAS A REDUCIR LAS BRECHAS EN CALIDAD DE VIDA, AL TIEMPO QUE SE PRIORIZAN Y POTENCIAN LOS LOGROS EN EL SISTEMA DE CIUDADES.

En lo social, hay demandas y necesidades insatisfechas para el desarrollo humano y económico: unas conocidas y otras emergentes, unas obligatorias por constitución y otras de la agenda de desarrollo. El conjunto de situaciones sociales de las ciudades no son similares o guardan el mismo patrón. Es necesario que para cada grupo de ciudades, e incluso para cada ciudad en particular, se puedan identificar las políticas y los énfasis por política y el diseño de programas efectivos que promuevan la convergencia social.

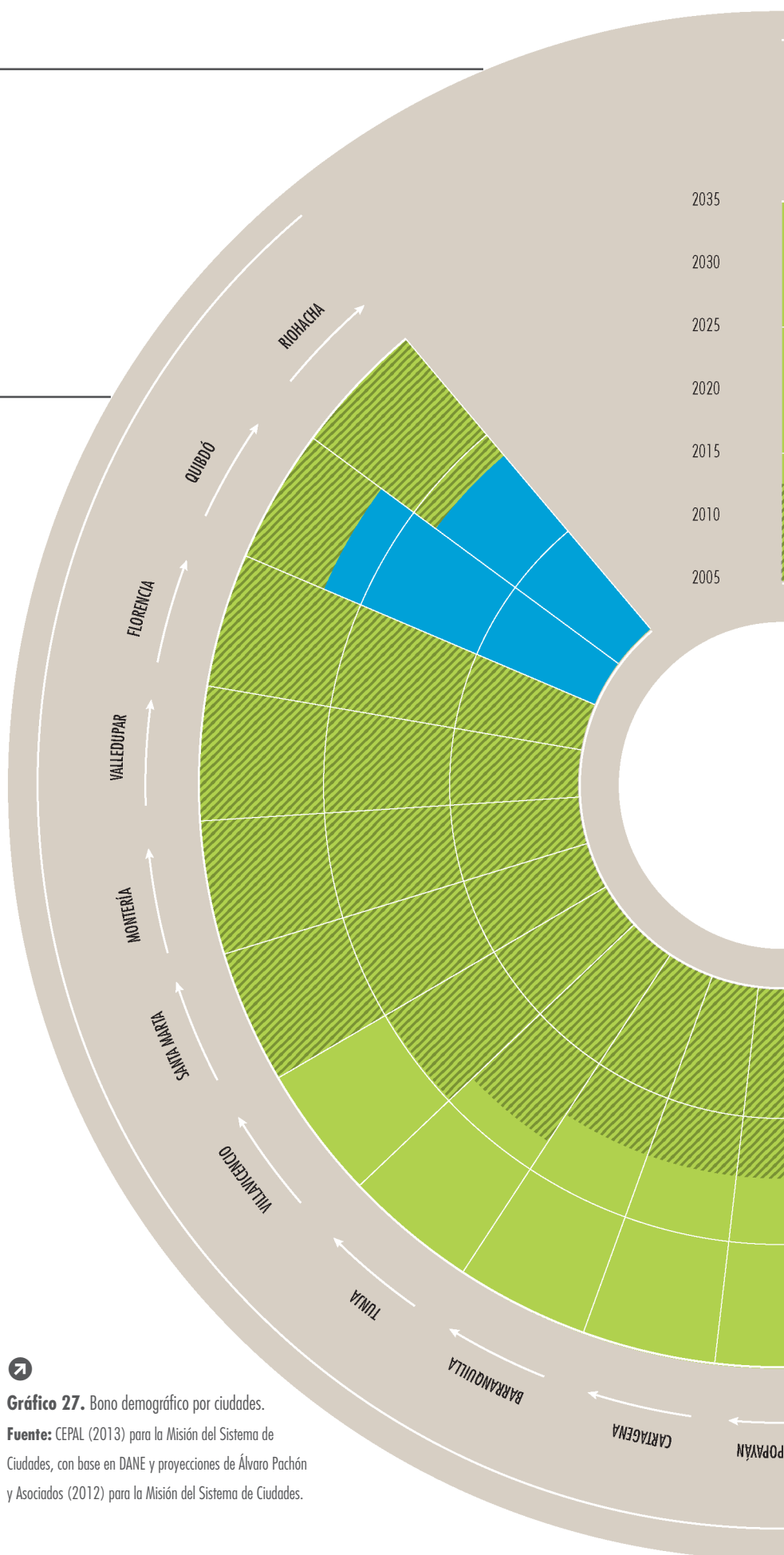
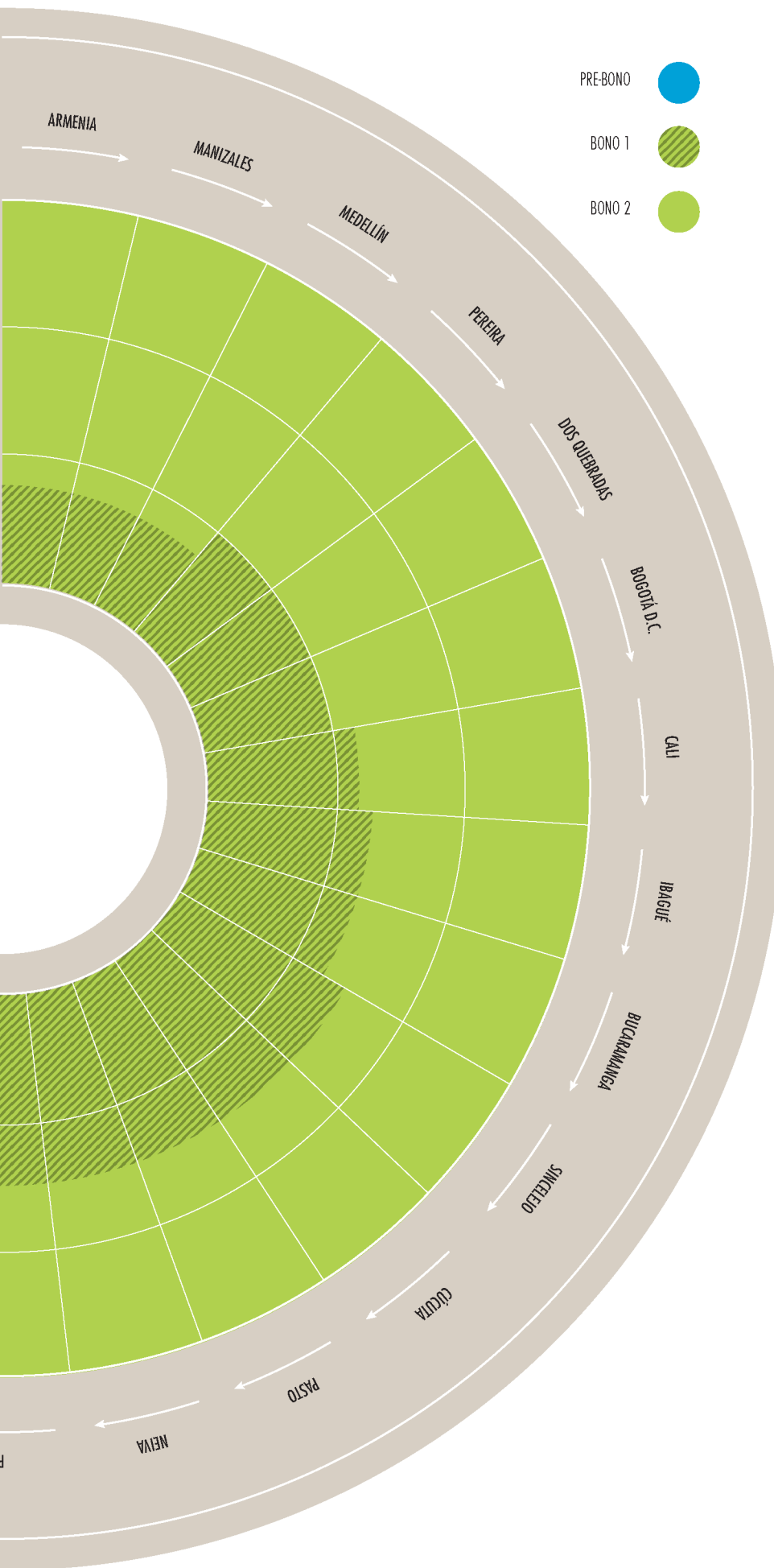


Gráfico 27. Bono demográfico por ciudades.

Fuente: CEPAL (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades, con base en DANE y proyecciones de Álvaro Pachón y Asociados (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades.



Para lograr estos objetivos, se requiere, por una parte, apoyar las ciudades para que puedan dar respuesta a los mandatos de la Constitución de 1991 en términos de servicios básicos: educación, salud, bienestar, servicios públicos, con la consolidación de los avances notables en términos de coberturas y el ataque de las brechas regionales (localizadas en algunas ciudades) que persisten en la provisión de estos servicios y los derechos sociales. Se requiere poner en práctica un conjunto de políticas desde el nivel nacional en coordinación con las autoridades locales responsables para enfrentar problemas que exigen innovaciones radicales en las políticas públicas y responder a la etapa de transición demográfica en que se encuentran las ciudades. Estas políticas requieren mejores articulaciones de las instancias nacionales, regionales o locales, los agentes públicos, privados, familiares y comunitarios.

Como complemento en las metas de calidad de vida en el Sistema de Ciudades, se proponen dos temas complementarios: por una parte, identificar y valorar los atractivos urbanos como un elemento que apoya el desarrollo de las ciudades (atracción de inversiones) y genera espacios urbanos de calidad para sus habitantes, propiciando procesos de apropiación colectiva de la ciudad. Por otra parte, se propone avanzar en el desarrollo de políticas para la gestión de suelo, un elemento fundamental para el desarrollo de programas de vivienda, infraestructura y dotaciones urbanas que influyen directamente en el mejoramiento de la calidad de vida.

De manera que es en este objetivo se identificaron cuatro estrategias centrales dirigidas a: (I) Disminuir las brechas sociales entre las Aglomeraciones Urbanas; (II) Diferenciar las políticas sociales nacionales de acuerdo a la situación de cada una, para avanzar en las coberturas, calidad y pertinencia de los servicios que se prestan y así poder “aprovechar” al máximo el bono demográfico; (III) Identificar y valorar los atractivos urbanos para generar espacios urbanos de calidad para fortalecer su posicionamiento para la localización de empresas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y (IV) Identificar y desarrollar estrategias conjuntas Nación-ciudades para mejorar la oferta de suelo que permitan optimizar los programas y proyectos de infraestructura (vial y de servicios públicos), equipamientos y vivienda en un marco institucional y normativo claro y flexible.



15



Con base en estudios realizados por Juan Carlos Ramírez (CEPAL), Olga Lucía Acosta (CEPAL) y Álvaro Pachón para la Misión del Sistema de Ciudades.

FORTALECER Y DIFERENCIAR LAS POLÍTICAS SOCIALES DE ACUERDO CON LAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS (BONO DEMOGRÁFICO) DE LAS CIUDADES

SI BIEN EL TAMAÑO DE LAS CIUDADES HA SIDO UN FACTOR TRADICIONAL DE CLASIFICACIÓN DE LAS CIUDADES, EL COMPORTAMIENTO DE INDICADORES EN DISTINTOS ÁMBITOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y DEMOGRÁFICOS PRESENTA DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS EN CIUDADES DE TAMAÑOS SIMILARES. EL ANÁLISIS MULTIDIMENSIONAL PARA LAS CIUDADES (ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA, SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL, EDUCACIÓN, SALUD, POBREZA MONETARIA, POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL) PERMITIÓ ESTABLECER UNA CLASIFICACIÓN DE LAS CIUDADES CON EL PROPÓSITO DE PROPONER POLÍTICAS PÚBLICAS DIFERENCIALES.

El análisis mostró que las ciudades demográficamente no se comportan de la misma manera debido a dinámicas propias de fecundidad, envejecimiento, migración y actividad económica. Las ciudades mayores tendrán el más alto índice de envejecimiento en 2035⁴¹, mientras las ciudades que se encuentran en el periodo de “bono demográfico”, han de orientar las políticas a fortalecer las capacidades de inserción de los jóvenes en el mercado laboral. El análisis resalta también la necesidad de dedicar especiales esfuerzos a ampliar la cobertura educativa de la población joven, de manera especial, en las ciudades adolescentes y en ciudades en las que tienen mucho por hacer que se denominan embrionarias; en las ciudades adolescentes los desafíos se relacionan más con bajas coberturas de educación superior y un alto porcentaje de jóvenes NINI (Ni trabajan, ni estudian).

En materia laboral se advierte la necesidad de disminuir la desocupación de jóvenes y mujeres, de incrementar los niveles de productividad y reducir la informalidad. Si bien la tasa de ocupación entre los distintos grupos de ciudades se encuentra alrededor de 55% con poca variación, la proporción de ocupados asalariados y formales varía fuertemente entre las ciudades. Mientras el 46% de los ocupados en las ciudades “mayores” son formales, este porcentaje se reduce a 30% para las ciudades “jóvenes y grandes”. Respecto a los niveles de desocupación, en todos los casos es evidente el mayor nivel de desempleo en mujeres y aún más en jóvenes que es en promedio 1.8 veces el total. Llama la atención los altos niveles de desempleo de las ciudades “maduras” que tienen tasas de 28% para jóvenes y de 20% para mujeres.

En tal sentido, los grandes retos están en reducir la informalidad del mercado laboral y promover la inserción laboral de las mujeres y los jóvenes.

41. 94 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años.



RETOS

Las diferencias entre las ciudades implican ajustes a las políticas públicas para que respondan a la demanda diferenciada de servicios de educación, salud, protección social y cuidado de personas dependientes. Por lo tanto, es necesario promover políticas diferenciales según el estado del bono demográfico, para lograr un aprovechamiento real de este bono y, por tanto, una preparación sólida para las etapas subsecuentes, a partir de una mirada intersectorial y comprensiva a la economía del cuidado.

Se trata de construir políticas con enfoques transversales, a través del fortalecimiento y diferenciación de políticas sociales que atiendan los desafíos de la transición demográfica: una política pública nacional de juventud así como una política nacional del cuidado. Ambos temas requieren de una agenda integral y transversal de largo plazo que permita a las ciudades prepararse para los desafíos y oportunidades de las diferentes etapas demográficas que enfrentarán las ciudades.

A su vez, en las ciudades que han logrado un cumplimiento de igualdad en el acceso a derechos mínimos hay que hacer esfuerzos diferenciados según características regionales y poblacionales en temas relacionados con las igualdades emergentes: aspectos de calidad, tanto en educación, como en salud y provisión de servicios públicos, además de la necesidad de alcanzar la universalización de la educación post secundaria; también la solución de hacinamiento y materiales de la vivienda.

Este objetivo es diferenciar las políticas sociales nacionales de acuerdo con las condiciones particulares de las ciudades para que las ciudades puedan “aprovechar” el bono demográfico que debe redundar en el futuro en bases y condiciones propicias para el desarrollo.



RECOMENDACIONES

Diferenciar las políticas nacionales de acuerdo con los grupos de ciudades que reflejan las condiciones demográficas de su población, así:

En las ciudades “mayores”, que presentan el bono demográfico más avanzado con mayor dependencia demográfica de mayores de 65 años y mayor velocidad de envejecimiento, las políticas se deben enfocar en desarrollos en calidad de la educación, desarrollos en el mercado de trabajo, programas de cuidado, particularmente con adulto mayor; y programas para atracción de jóvenes para prolongar el bono.

En las ciudades “maduras”, que presentan un bono demográfico relativamente avanzado, con tendencia fuerte al envejecimiento, se debe trabajar en consolidar los servicios sociales, mejoramiento de la calidad de la educación, ya que algunos rezagos son críticos. También es importante trabajar en el fortalecimiento institucional de atención y desarrollar programas de cuidado para adultos mayores.

Las ciudades “adultas”, que están en pleno bono demográfico, con necesidad de crecimiento y ahorro, se deben enfocar las políticas hacia la consolidación de sus logros sociales (educación), desarrollo del mercado de trabajo con mayor calidad (formalidad y productividad), logro de mejores resultados en pobreza ciudadana y monetaria e iniciar con programas de cuidado para adulto mayor.

Las ciudades “grandes y jóvenes”, que presentan altas tasas de dependencia demográfica, especialmente de menores (el bono apenas comienza), con importantes deficiencias sociales (calidad educativa, alta informalidad laboral, y niveles de pobreza intermedios y altos), deben trabajar en superar los déficit sociales, desarrollar programas anti pobreza y programas dirigidos a reducir el déficit en vivienda y servicios públicos. También se requiere definir rutas productivas y de empleo.

Las ciudades “adolescentes” que apenas han iniciado el periodo de bono demográfico y presentan altas tasas de dependencia de menores, deben trabajar en acelerar el cumplimiento de logros mínimos en servicios y capacidades sociales y anticiparse al aprovechamiento de bono demográfico (atención al menor, educación y mejoramiento del empleo).

Las ciudades “embrionarias”, que no han iniciado el bono demográfico y que presentan altas tasas de dependencia de menores, deben enfocar las políticas a alcanzar metas mínimas de universalidad del desarrollo social (salud, educación, vivienda, servicios públicos), hasta llegar a promedios urbanos de hoy. Inversión importante en primera infancia, educación y servicios públicos. También el fortalecimiento de su institucionalidad.





Gráfico 28. Tabla indicativa de las políticas por grupos de ciudades.

DIMENSIÓN	TIPO DE CIUDAD					
	MAYORES Bogotá, Tunja, Bucaramanga, Medellín, Pereira y Manizales	MADURAS Cali y Armenia	ADULTAS Ibagué, Neiva, Popayán y Pasto	JOVENES Y GRANDES Cartagena, Cúcuta, Barranquilla y Villavicencio	ADOLESCENTES Sincelejo, Florencia, Valledupar y Santa Marta	EMBRIONARIAS Quibdó y Riohacha
Demográfica	Mayor envejecimiento. Protección a la vejez Políticas de cuidado. Atracción de jóvenes para prolongar bono.	Envejecimiento rápido. Protección a la vejez. Políticas de cuidado.	En pleno bono demográfico. Fomento del ahorro Cualificación de capital humano.	Alta proporción de Jóvenes. Fomento del ahorro Cualificación de capital humano Políticas de juventud.	Apenas empieza el bono. Alta dependencia de menores de 15 años. Cuidado de la primera infancia. Políticas de juventud. Políticas de disminución del embarazo adolescente y fortalecimiento de la educación sexual y reproductiva.	No han iniciado bono. Alta dependencia de menores de 15 años. Cuidado de la primera infancia. Políticas de disminución del embarazo adolescente y fortalecimiento de la educación sexual y reproductiva.
Salud	Adecuada cobertura Bajas tasas de mortalidad infantil. Políticas de acceso efectivo a servicios de salud.	Adecuada cobertura Bajas tasas de mortalidad infantil. Políticas de acceso efectivo a servicios de salud.	Adecuada cobertura Bajas tasas de mortalidad infantil. Políticas de acceso efectivo a servicios de salud.	Déficit cobertura Tasas medias de mortalidad infantil. Políticas de acceso efectivo a servicios de salud. Consolidar cobertura universal. Fortalecimiento de acciones de promoción y prevención (controles prenatales, vacunación, saneamiento).	Déficit de cobertura Tasas medias de mortalidad infantil. Consolidar cobertura universal. Políticas de acceso efectivo a servicios de salud. Fortalecimiento de acciones de promoción y prevención (controles prenatales, vacunación, saneamiento).	Déficit de cobertura Tasas altas de mortalidad infantil y materna. Consolidar cobertura universal. Políticas de acceso efectivo a servicios de salud. Fortalecimiento de acciones de promoción y prevención (controles prenatales, vacunación, saneamiento).
Educación	Mejor desempeño en coberturas y rendimientos educativos. Fomentar la calidad.	Baja cobertura de educación media y superior buenos rendimientos educativos. Ampliar cobertura educación media y superior Fomentar la calidad.	Mejor desempeño en coberturas y rendimientos educativos. Fomentar la calidad.	Alto porcentaje de NINI bajos rendimientos educativos. Ampliar cobertura educación media Fomentar la calidad.	Baja cobertura educación media Bajos rendimientos educativos. Ampliar cobertura educación media Fomentar calidad.	Bajas coberturas educación media y superior Bajos rendimientos educativos. Ampliar cobertura educación media y superior Fomentar la calidad.
Vivienda y servicios públicos	Condiciones habitacionales adecuacionales. Sostenibilidad Fortalecimiento de procesos de planificación de las áreas metropolitanas.	Condiciones habitacionales adecuacionales. Sostenibilidad Fortalecimiento de procesos de planificación de las áreas metropolitanas.	Condiciones habitacionales adecuacionales. Sostenibilidad Fortalecimiento de procesos de planificación de las áreas metropolitanas.	Hacinamiento. Ampliar proyectos de vivienda nueva de mejoramiento de vivienda.	Hacinamiento Precariedad de la vivienda. Ampliar proyectos de vivienda nueva de mejoramiento de vivienda.	Déficits significativos de cobertura de acueducto y alcantarillado Hacinamiento Precariedad de la vivienda. Avanzar en la provisión de servicios públicos básicos Disminuir el déficit habitacional.

DIMENSIÓN	TIPO DE CIUDAD					
	MAYORES Bogotá, Tunja, Bucaramanga, Medellín, Pereira y Manizales	MADURAS Cali y Armenia	ADULTAS Ibagué, Neiva, Popayán y Pasto	JOVENES Y GRANDES Cartagena, Cúcuta, Barranquilla y Villavicencio	ADOLESCENTES Sincelejo, Florencia, Valledupar y Santa Marta	EMBRIONARIAS Quibdó y Riohacha
Pobreza multidimensional	Bajo nivel de pobreza multidimensional.	Nivel de pobreza multidimensional intermedio.	Nivel de pobreza multidimensional intermedio.	Nivel de pobreza multidimensional intermedio.	Nivel de pobreza multidimensional por encima del promedio nacional.	Nivel de pobreza multidimensional por encima del promedio nacional.
	Sostenibilidad nuevas dimensiones del bienestar.	Consolidar servicios sociales Reducir las brechas que persisten en algunos componentes de bienestar.	Consolidar servicios sociales Reducir las brechas que persisten en algunos componentes de bienestar.	Consolidar servicios sociales Reducir las brechas que persisten en algunos componentes de bienestar.	Consolidar servicios sociales Diseñar paquetes integrales de acceso a servicios sociales focalizados a la población pobre.	Consolidar servicios sociales Diseñar paquetes integrales de acceso a servicios sociales focalizados a la población pobre.
Pobreza monetaria	Nivel de pobreza por debajo del nivel nacional.	Nivel de pobreza por encima del nivel nacional.	Nivel de pobreza por encima del nivel nacional.	Nivel de pobreza por encima del nivel nacional.	Nivel de pobreza por encima del nivel nacional.	Nivel de pobreza e indigencia por encima del nivel nacional.
	Definir rutas productivas y de empleo.	Definir rutas productivas y de empleo.	Definir rutas productivas y de empleo.	Definir rutas productivas y de empleo.	Definir rutas productivas y de empleo Diseñar programas programas condicionados y focalizados a la población pobre.	Definir rutas productivas y de empleo Diseñar programas programas condicionados y focalizados a la población pobre.
Laboral	Altas tasas de informalidad.	Altas tasas de informalidad Bajas tasas de ocupación. Altas tasas de desocupación total y de jóvenes.	Altas tasas de informalidad.	Altas tasas de informalidad.	Altas tasas de informalidad. Bajo porcentaje de empleo asalariado.	Altas tasas de informalidad. Altas tasas de desocupación femenina. Bajo porcentaje de empleo asalariado.
	Políticas de formalización Intermediación Clusters.	Debilidades en el mercado del trabajo.	Políticas de formalización.	Políticas de formalización.	Políticas de formalización.	Políticas de formalización.
Institucionalidad	Desempeño integral alto.	Desempeño integral alto.	Desempeño integral alto.	Desempeño integral intermedio.	Desempeño integral intermedio Alta dependencia de recursos de transferencias.	Bajo desempeño institucional Bajo índice de desempeño fiscal Alta dependencia de recursos de transferencia
	Nuevas capacidades.	Consolidación institucional.	Consolidación institucional.	Diversidad institucional. Fortalecimiento de capacidades institucionales.	Programas de desarrollo institucional local.	Programas de desarrollo institucional local.

Fuente: CEPAL (2013) para la Misión del Sistema de Ciudades.





Con base en estudios realizados por Econometría Consultores S.A., para la Misión del Sistema de Ciudades.

16

PROFUNDIZAR EN ACCIONES Y HERRAMIENTAS INSTITUCIONALES QUE FORTALEZCAN LA CAPACIDAD DE INTERVENIR EN LA DINÁMICA URBANA E INMOBILIARIA

EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES Y AGLOMERACIONES REQUIERE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA (VIAL Y DE SERVICIOS PÚBLICOS), DE EQUIPAMIENTOS Y VIVIENDA SOCIAL, ENTRE OTROS, PARA LO CUAL ES INDISPENSABLE UN MANEJO OPORTUNO DEL SUELO URBANO DENTRO DE UN MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO CLARO QUE SE ADAPTE A LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL DESARROLLO URBANO ACTUAL (LAS AGLOMERACIONES, EL NUEVO TAMAÑO DE LOS PROYECTOS, ETC.). LA DISPONIBILIDAD DE SUELO PARA EL DESARROLLO URBANO, EN ESPECIAL EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL, SE HA CONVERTIDO EN UN ELEMENTO DETERMINANTE PARA EL DESARROLLO.

Desde la expedición de la Ley 388 de 1997 las ciudades han formulado Planes de Ordenamiento Territorial que están en distintas fases y estados; pero estos planes no han logrado incluir o aplicar muchos del amplio conjunto de instrumentos de gestión del suelo previstos por la misma Ley. Esta situación ha hecho prevalecer un carácter normativo en las regulaciones urbanísticas y las dificultades de gestión en temas de generación de suelo para hogares de bajos ingresos, instrumentos de financiación como la plusvalía, la ejecución de planes parciales o macroproyectos urbanos, entre otros.

Si bien los análisis mostraron que no hay una relación medible directa entre las reglamentaciones de los POT y los precios de los terrenos para el desarrollo de los proyectos, también se encontró que los POT no tienen el desarrollo necesario para conformar una normativa clara y precisa y unos instrumentos de gestión que garanticen los resultados esperados.

Por otra parte, los proyectos de vivienda, especialmente de VIS, se desarrollan sin tener en cuenta que por su dimensión (mayor que la conocida hasta ahora) y características (multifamiliares en alta densidad) están construyendo una parte importante de la ciudad que debe articularse con los desarrollos existentes y dotarse de los equipamientos y demás elementos adecuados para la vida urbana de las comunidades que allí van a habitar. Un elemento central de este proceso, es elevar la conciencia de las comunidades sobre las formas de vida colectiva que proyectos de esta naturaleza implican.



RETOS

En la medida en que no es posible pensar en una intervención directa en el mercado de los suelos por parte del Estado, los principales retos para mejorar la disposición de suelo para facilitar el desarrollo de los proyectos urbanos, están asociados a: (I) Hacer más eficientes y homogéneos los instrumentos de planeamiento y gestión de los POT en los municipios y distritos, en especial para el manejo de los grandes proyectos urbanos de vivienda, comercio, servicios y equipamientos, a través de una reglamentación más precisa de los mismos y del apoyo a las administraciones locales para que adquieran los recursos humanos y técnicos para su manejo (II) Planificar y facilitar el desarrollo de los grandes proyectos de vivienda en las ciudades, especialmente aquellos que tienen participación del Gobierno nacional, para que conformen partes completas de ciudad (Con vialidad, equipamientos, espacios públicos, servicios etc.) y, (III) Apoyar las comunidades que habitarán los nuevos proyectos para que los esfuerzos en la producción de vivienda fructifiquen en una mejor calidad de vida de los ciudadanos.



RECOMENDACIONES

Conformar directrices de ordenamiento supramunicipal y permitir la formulación de instrumentos de planeamiento (planes maestros) de infraestructuras de soporte conjunta en aglomeraciones, esquemas asociativos o sistemas urbanos subregionales entre municipios donde se evidencien relaciones funcionales, económicas y poblacionales interdependientes en temas como empleo, residencia, transporte y servicios sociales.

Establecer directrices técnicas y metodológicas para homologar los instrumentos de planeamiento y gestión en los municipios y distritos. Definir las directrices para aplicar en forma unificada los tratamientos y sus modalidades a utilizar en los POT, así como otros instrumentos que se han identificado como estratégicos para el manejo de los nuevos desarrollos urbanos.

Elaborar una guía de estándares indicativos de planeación para los temas prioritarios en el desarrollo urbano actual: conurbación, suburbanización, manejo de grandes proyectos, manejo de las distintas clases de usos (jerarquía o escala de elementos del sistema de vías, equipamientos y espacios públicos; rangos de porcentaje y tipos de cesión por tipo de tratamiento), entre otras.

Apoyar a las administraciones locales para lograr un mejor manejo de los instrumentos de planeación y gestión del suelo a través de programas de asistencia técnica desde el ámbito nacional, para fortalecer los municipios en su capacidad de gestión, buscando generar habilidades permanentes para su aplicación en las ciudades.

Planificar el desarrollo futuro de los grandes proyectos urbanos (Municipios con el apoyo del Gobierno nacional), en especial aquellos de vivienda social, buscando la localización adecuada y el tipo de vialidad y dotaciones adecuadas para su desarrollo, así como los programas de apoyo a las comunidades para su adaptación y el usufructo eficiente del proyecto.





Con base en estudios realizados por Adolfo Meisel y Gerson Javier Pérez, para la Misión del Sistema de Ciudades.

17

IDENTIFICAR LOS ATRACTIVOS EN LAS CIUDADES DEL SISTEMA PARA DESARROLLAR VISIONES ESTRATÉGICAS DE LARGO PLAZO

LAS CIUDADES COLOMBIANAS NO TIENEN DENTRO DE SUS PRIORIDADES VALORAR LO QUE LA LITERATURA DENOMINA LAS AMENIDADES, QUE SE REFIEREN A TODOS AQUELLOS ASPECTOS QUE HACEN DE LAS CIUDADES SITIOS ATRACTIVOS, QUE A SU VEZ, MEJORAN EL BIENESTAR Y LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES, POR EJEMPLO LA VIDA CULTURAL Y RECREATIVA Y EL AMBIENTE DIVERSO Y ESTIMULANTE. LOS ANÁLISIS MOSTRARON QUE EN EL TEMA DE LAS AMENIDADES, HAY GRANDES DIFERENCIAS ENTRE LAS CIUDADES; LAS GRANDES CIUDADES TIENEN MAYOR DOTACIÓN ABSOLUTA DE MUSEOS, BIBLIOTECAS, PARQUES, INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y RESTAURANTES⁴², PERO EN TÉRMINOS RELATIVOS A LA POBLACIÓN, SON ALGUNAS CIUDADES INTERMEDIAS LAS QUE OFRECEN MÁS MUSEOS, BIBLIOTECAS Y OTRAS AMENIDADES POR HABITANTE. EN LO QUE SE REFIERE A ESPACIO PÚBLICO PARA SUS HABITANTES HAY DIFERENCIAS, PERO DEBE ENFATIZARSE EN GENERAL UNA DOTACIÓN MUY POR DEBAJO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA TODAS LAS CIUDADES DEL SISTEMA.

Hay programas que han desarrollado las ciudades de recuperación de espacios públicos significativos, valoración y recuperación de los centros históricos y el patrimonio y valoración, dotación de equipamientos de calidad y recuperación de elementos ambientales, entre otros, que pueden ser un aporte para aumentar la amenidades urbanas; pero los esfuerzos han sido dispersos y los diversos elementos culturales, cívicos, recreativos, etc., están articulados entre sí sólo excepcionalmente, de manera que no permiten potenciar sus efectos positivos en el desarrollo general de la ciudad.

42. El análisis de las amenidades definió la dotación de museos, bibliotecas, parques, instituciones educativas y restaurantes como elementos medibles con la información disponible. Otros elementos como el clima, el nivel de educación, etc., como factores de atracción de inversión o de desarrollo urbanos (por ejemplo en la generación de pertenencia o identidad) no dieron resultados significativos.



RETOS

Los principales retos están asociados, por una parte a promover la oferta y el consumo cultural como política pública dada las implicaciones que tienen las amenidades en el crecimiento de las ciudades y, por otra, a aumentar la cantidad y calidad del espacio público efectivo con la construcción de parques lineales y parques biblioteca.

En la dotación de espacio público, los análisis encontraron que las experiencias tanto nacionales como internacionales han demostrado que lo único que realmente se necesita es la voluntad por parte de las autoridades locales para poner en marcha medidas que hagan más agradable el entorno. Destacan como buenas prácticas los casos de la Ronda del Sinú en Montería, y los parques biblioteca en Medellín. La implementación de este tipo de propuestas tiene la virtud adicional de ofrecer espacios de esparcimiento y recreación al aire libre, que en Colombia por ser un país tropical se pueden realizar sin restricciones durante cualquier época del año. Esta oportunidad debe ser aprovechada por los gobiernos locales a través de la implementación de medidas que fomenten las actividades al aire libre.



RECOMENDACIONES

- Desarrollar proyectos para incrementar y mejorar la calidad del espacio público tales como los parques lineales (Ronda del Sinú) y ecológicos (Parque Arví - Antioquia), la adecuación y ampliación de ciclorutas y caminos peatonales. Al mismo tiempo es necesario mantener y adecuar el espacio público existente y construir un Sistema Nacional de Información de Espacio Público (SINIEP).
- Promover la apreciación cultural través de la lectura y el desarrollo de actividades culturales, estableciendo un tiempo mínimo obligatorio de lectura diaria para los estudiantes en los colegios. Se debe replicar en otras ciudades la experiencia de los Parques Biblioteca de Medellín, realizar en las aulas programas de apreciación de las actividades culturales y construir y adecuar nuevos espacios en donde sea posible llevar a cabo actividades recreativas y culturales.
- Articular los programas culturales, de patrimonio y espacio público, a través de una estrategia urbana que permita la coordinación y potenciación de los programas nacionales hacia el patrimonio y espacio público, como elementos que valorizan la ciudad, construyen identidad y pertenencia y son muy importantes para quien viva o trabaje en esta.
- Enriquecer el conjunto de atractivos urbanos, identificando y valorando nuevos elementos: patrimonio cultural, recursos naturales, etc., para desarrollar estrategias de recuperación y/aprovechamiento que incluyen espacios públicos y equipamientos y que estén articulados a programas sociales y culturales para fortalecer la identidad ciudadana.



FINANCIACIÓN

LA ADMINISTRACIÓN RAZONABLE DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS EXISTENTES Y LA ADOPCIÓN DE NUEVOS INSTRUMENTOS QUE PERMITAN GENERAR MAYORES RECURSOS PROPIOS, SON ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA ASEGURAR LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS NECESARIOS PARA TRANSFORMAR LAS CIUDADES DEL SISTEMA E INCREMENTAR LA PRODUCCIÓN ECONÓMICA, POTENCIAR LAS CONDICIONES DE LAS *CIUDADES INTERMEDIAS* Y SUPERAR LAS BRECHAS QUE DIFICULTAN EL ACCESO EQUITATIVO A LAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS BÁSICOS DE LOS *MUNICIPIOS PEQUEÑOS*.

Para alcanzar tal propósito es necesario mejorar las capacidades de generación de ingresos de los municipios medianos y pequeños y encaminar acciones para mejorar la provisión de vivienda y educación que presentan los mayores atrasos y en los cuales los municipios deben buscar fuentes alternativas de financiación.

Durante los próximos años los municipios enfrentarán el reto de aumentar sus dotaciones e infraestructura, para esto los gobiernos de las entidades territoriales y el Gobierno nacional deberán tomar medidas para mejorar el uso de los instrumentos fiscales actuales, mejorar la eficiencia y reducir los costos de provisión de la infraestructura.

En el futuro es necesario realizar una reflexión más completa y sistemática sobre la financiación de las ciudades de acuerdo con las características de su desarrollo, en

la medida en que puede ser necesario aumentar los recursos de las ciudades para alcanzar los niveles adecuados a ciudades de primer nivel en la economía globalizada. La experiencia en el ámbito internacional muestra que hay necesidad de generar golpes de inversión fuertes para promover cambios importantes en las ciudades, que luego adquieren identidad propia.

18



Con base en estudios realizados por Tito Yepes (Fedesarrollo) para la Misión del Sistema de Ciudades.

FORTALECER LOS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO DE LAS CIUDADES QUE HAN DADO HISTÓRICAMENTE BUENOS RESULTADOS

EXISTE UNA GRAN DISPARIDAD ENTRE LAS *CIUDADES GRANDES* —LAS MÁS DE 1 MILLÓN DE HABITANTES—, Y LAS CIUDADES INTERMEDIAS (ENTRE 100,000 Y UN MILLÓN DE HABITANTES) Y LAS *PEQUEÑAS* (MENORES A 100,000 HABITANTES) DEL SISTEMA DE CIUDADES EN LA FORMA COMO SE FINANCIAN Y LOS TIPOS DE INVERSIONES QUE SE PRIVILEGIAN. PARALELAMENTE, SE OBSERVA UN MAYOR REZAGO EN EL ACCESO A SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA EN LAS *CIUDADES PEQUEÑAS E INTERMEDIAS*.

El rezago con respecto a acceso a vivienda, servicios sociales e infraestructuras básicas varía entre sí y con respecto al tamaño de los municipios. El déficit más agudo para todas las categorías de municipios está relacionado con la provisión de vivienda. En cuanto a servicios públicos, existe una diferencia entre las ciudades mayores a un millón de habitantes que cuentan con un cubrimiento casi universal de sus servicios públicos y las ciudades intermedias y las pequeñas que presentan déficits pero con ciertas diferencias entre sectores: el acceso a electricidad y agua es el más alto para todas las categorías de municipios, mientras recolección de residuos sólidos y saneamiento son los que muestran el más bajo nivel de acceso en los municipios pequeños. Para los sectores de equipamientos y vivienda las diferencias entre municipios se invierte: hay una mayor densidad dotacional en los municipios pequeños que en los grandes⁴³. También el inventario de vías crece notoriamente con el área de las ciudades⁴⁴.

En la última década se ha observado un esfuerzo tributario positivo en la medida que las ciudades han mantenido un crecimiento de los recaudos de entre un 3,1% y un 4% anual (ver Gráfico 19A. Crecimiento anual de ingresos tributarios), sin embargo, estas mejoras no se han traducido en la reducción de la brecha en la provisión de infraestructura de los municipios. Por un lado el monto de inversión no ha mantenido el mismo ritmo de crecimiento. Por el otro, los montos de recaudo tampoco responden a los niveles de inversión requeridos para superar las brechas existentes. Las mejoras sostenidas en el recaudo tampoco han sido suficientes para que los municipios pequeños —de menos de 100.000 de habitantes— superen la fuerte dependencia que tienen

de los recursos obtenidos por transferencias desde el Gobierno Central. Mientras que la generación de recursos propios en las ciudades grandes e intermedias ha estado principalmente jalonada por el impuesto predial (IPU) y el impuesto de industria y comercio (ICA). Es importante seguir fortaleciendo el impuesto predial en general: valoración, tasa y recaudo, el cual es el instrumento de financiación local que mejor funciona en el país.

La composición de los recursos municipales invertidos varía según el tamaño de los municipios. Los más grandes utilizan los recursos propios como principal fuente de inversión —cerca del 61%, en particular los recursos por impuesto predial e ICA lo que representa entre el 69% y el 76% de los recursos propios—; esta proporción es menor, pero importante, para los municipios pequeños y medianos, el 29% y el 38%, respectivamente. Las transferencias son importantes para los pequeños (35%), y en menor medida para los medianos (23%). Por ello, el apalancamiento con créditos es importante en las ciudades grandes, al punto que significa una participación del 11%.

Sólo el predial ha representado una fuente sustancial de recursos de inversión municipal. Otros esquemas de cargas y beneficios como la plusvalía, los aportes urbanísticos e incluso los certificados de potencial adicional de construcción son de bajo potencial financiero. Estos sólo permiten recuperar entre el 30% y el 50% del valor del suelo generado (Art. 79 de la ley 388 de 1997), que representa entre el 15% y el 18% del valor inmobiliario. En suma, como máximo recupera el 9% del valor inmobiliario mientras que el impuesto predial recauda el 100%. Esto sumado al alto esfuerzo institucional requerido por los esquemas basados en cargas y beneficios en comparación con los recursos que permite capturar.



RETOS

Seguir aumentando el recaudo, la inversión y, a su vez, mejorar las capacidades institucionales para la inversión de estos recursos. Es importante que las administraciones locales mejoren la gestión de los instrumentos financieros existentes, con el fin de generar más recursos propios que permitan desarrollar los programas y proyectos necesarios para transformar las ciudades del sistema e incrementar la producción económica, potenciar las condiciones de las ciudades y superar las brechas que dificultan el acceso equitativo a las infraestructura y servicios básicos de los municipios pequeños.

También es relevante aunar esfuerzos para solucionar problemas comunes de escala regional o supramunicipal, especialmente en los territorios en que se presentan procesos de aglomeración urbana.



RECOMENDACIONES

Potenciar la generación de recursos propios con énfasis en el predial. El énfasis de la gestión de recursos propios debe estar orientado hacia el impuesto predial, lo cual requiere trabajos en dos frentes: (I) Tomar decisiones sobre la modernización del IGAC y estudiar las diversas posibilidades de fortalecer los servicios de actualización catastral de los municipios a su cargo, de mejorar su agilidad y capacidad para hacer las actualizaciones catastrales y (II) Apoyar a los Concejos municipales para adoptar estrategias que aumenten la progresividad de los impuestos vía tarifas.

Replantear los instrumentos de bajo recaudo atados al valor inmobiliario como las plusvalías, para evitar que sean un desincentivo para las construcciones de alto valor urbanístico, que favorecen el ordenamiento de las ciudades.

Consolidar las variables prospectivas en distribución del gasto, incluyendo variables prospectivas e incentivos a la eficiencia del gasto en los ejercicios de distribución de recursos.

43. El déficit habitacional crece levemente a medida que crecen los municipios pasando de la necesidad de aumentar en 10% el inventario de vivienda en los municipios pequeños a un 12% en los grandes. La densidad de bibliotecas es de 9 bibliotecas por cada cien mil habitantes en los municipios pequeños cae a una biblioteca por cada cien mil habitantes para los municipios medianos y grandes; los hospitales presentan un patrón similar pasando de 9 hospitales de primer nivel por cada cien mil habitantes en los pequeños a 0 en los grandes. La densidad de provisión de colegios de básica y media también cae con el tamaño pasando de 135 en los pequeños, a 93 en los medianos y 62 en los grandes.
44. Una ciudad pequeña tiene en promedio 70 kilómetros (17 kilómetros de vía por kilómetro cuadrado de área del municipio) de vías urbanas, una ciudad mediana tiene 678 kilómetros (25 kilómetros por kilómetro cuadrado) y una grande 7.570 kilómetros (38 kilómetros por kilómetro cuadrado).



19

MEJORAR LAS CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS, MEJORAR LA EFICIENCIA EN LA PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA

AUNQUE LO IDEAL ES ACCEDER A LOS RECURSOS CON MENORES COSTOS DE INVERSIÓN, HAY PROYECTOS QUE NECESITAN GRANDES MONTOS A LOS QUE SÓLO ES POSIBLE ACCEDER A TRAVÉS DEL APALANCAMIENTO FINANCIERO. LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS TIENEN UNA MAYOR PROPORCIÓN DE RECURSOS DE CRÉDITO. SI BIEN LAS CIFRAS MUESTRAN QUE EL APALANCAMIENTO FINANCIERO ES IMPORTANTE EN TODOS LOS MUNICIPIOS, SIN IMPORTAR SU TAMAÑO, ES POSIBLE QUE LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS, AL IGUAL QUE OCURRE CON LOS HOGARES CON MAYOR PERFIL DE RIESGO, ESTÉN ACCEDIENDO A UN FINANCIAMIENTO MUY COSTOSO.

Aunque lo ideal es acceder a los recursos con menores costos de inversión, hay proyectos que necesitan grandes montos a los que sólo es posible acceder a través del apalancamiento financiero. Los municipios pequeños y medianos tienen una mayor proporción de recursos de crédito. Si bien las cifras muestran que el apalancamiento financiero es importante en todos los municipios, sin importar su tamaño, es posible que los municipios pequeños, al igual que ocurre con los hogares con mayor perfil de riesgo, estén accediendo a un financiamiento muy costoso.

El apalancamiento financiero indispensable para la financiación de muchos de los proyectos que deben emprender las ciudades, debe considerar la informa-

ción disponible sobre el riesgo de pago oportuno de los municipios, analizando la creación de una calificación que permita conocer si el municipio está sobre-endeudado o sub-endeudado.

También es necesario mejorar el desempeño institucional de los municipios de manera que los proyectos de infraestructura puedan ser adecuadamente planeados, tanto en tamaño como en su localización y en función de las demandas existentes y futuras. Mejorar las capacidades en la provisión de infraestructura depende en gran parte de los procesos de licitación y contratación de obra pública o acuerdos público-privados y del seguimiento que se hace de los proyectos contratados.



RETOS

Los retos en el campo de la financiación se dirigen a lograr una mejor utilización del crédito, mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y eficiencia en los costos de la infraestructura que debe construirse.

Para lograr una mejor utilización de los recursos es necesario restringir la capacidad de acceder a mayor crédito a los municipios sobre-endeudados, porque su tasa de interés deberá ser demasiado alta, y al mismo tiempo promover el endeudamiento para proyectos específicos de gran envergadura y según las necesidades en los municipios que estén sub-endeudados.

Hay que garantizar la coincidencia en el espacio entre la oferta y la demanda de infraestructura. Es necesario que los municipios analicen con cuidado los costos en la provisión de infraestructura tanto en las zonas de expansión como en los programas y proyectos de renovación urbana que buscan densificar las zonas urbanas desarrolladas. Los instrumentos de política, tanto del nivel nacional como del municipal deben estar alineados para promover las diferentes formas de desarrollo urbano.

Hay que mejorar la capacidad de los municipios, en especial de los más pequeños, para tomar decisiones sobre contratación y seguimiento, y monitoreo a contratos.



RECOMENDACIONES

Fortalecer las instituciones a través de configurar un marco conceptual para el diseño de Planes Maestros. El país tiene que fortalecer la formulación de Planes Maestros de los sectores de infraestructura para que exista coincidencia en el espacio entre la oferta y la demanda por estos servicios. El Gobierno Nacional debe apersonarse de la definición de marcos conceptuales y de principios para la toma de decisiones, en aras de que los municipios puedan producir planes maestros más consistentes con las necesidades de población y con los recursos disponibles.

Fortalecer las capacidades de contratación, seguimiento y monitoreo a obras públicas. Inicialmente a través del acompañamiento del nivel nacional en este tipo de labores y, en el futuro, a través de considerar las diferencias en las capacidades institucionales de los municipios, buscando mecanismos para incentivar su fortalecimiento.

Analizar costos de provisión en suelo. Para reducir los costos de provisión de infraestructura es necesario que los municipios sopesen la diferencia de costos en la provisión de infraestructura en las diferentes formas de transformación y crecimiento de la ciudad.





MISIÓN **SISTEMA DE CIUDADES**

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

CONCLUSIONES Y PUESTA EN MARCHA

EL CONJUNTO DE ESTRATEGIAS Y RECOMENDACIONES DE LA POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES SURGE DE LA SÍNTESIS DE LOS ESTUDIOS DE LA MISIÓN Y DEL ANÁLISIS DE LAS INTERRELACIONES ENTRE LOS DIVERSOS ASPECTOS QUE INFLUYEN EN LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD DE VIDA DE LAS CIUDADES DEL PAÍS. LA POLÍTICA SE DEBE TERMINAR DE CONSTRUIR EN UN PROCESO DE DIÁLOGO CON LAS DIFERENTES INSTANCIAS NACIONALES, REGIONALES Y URBANAS INVOLUCRADAS EN EL DESARROLLO URBANO DEL PAÍS Y COMPLEMENTARSE CON NUEVOS ANÁLISIS SOBRE TEMAS O ASPECTOS ESTRATÉGICOS PRODUCTO DE ESTAS DISCUSIONES.

El Documento Técnico de Soporte presenta 18 propuestas estratégicas para las seis líneas de política identificadas, que buscan influir en los múltiples campos y problemáticas del desarrollo urbano del país identificadas en el diagnóstico; todas estas estrategias son necesarias y están debidamente sustentadas en los estudios desarrollados por la Misión. Constituyen un *marco general* para la actuación del Gobierno nacional en las ciudades, sobre el cual se debe comenzar la extensa labor de poner en práctica la política.⁴⁵

UN TRABAJO EN TRES CAMPOS COMPLEMENTARIOS

Ahora bien, las estrategias y recomendaciones propuestas pueden agruparse en tres grandes campos de actuación del Gobierno nacional en las ciudades: (I) Aquellas que se refieren a la planificación y gestión del territorio nacional, es decir al Sistema de Ciudades en su conjunto, donde la responsabilidad del Gobierno Nacional es evidente y completa; (II) Aquellas que se refieren al desarrollo (endógeno, se podría decir) de cada una de las ciudades (uninodales o aglomeraciones), donde el Gobierno nacional debe actuar como agente externo “facilitador” y (III) Aquellas que se refieren al desarrollo específico de las aglomeraciones urbanas como una campo de interacción entre lo nacional y lo local, que requiere una visión supramunicipal (o subregional), en la cual el Gobierno Nacional tiene la función fundamental de impulsar el trabajo asociado.

Los complementos que se han identificado hasta ahora (junio de 2013) se refieren principalmente a temas como la financiación del desarrollo urbano en las nuevas condiciones de desarrollo urbano del país y a temas adicionales sobre el desarrollo mismo de las ciudades y aglomeraciones (movilidad interna de las ciudades y la producción de vivienda, equipamientos colectivos y espacios públicos, entre otros), que la Misión no se propuso trabajar (su énfasis fue en la problemática del Sistema), pero que se ha visto que es necesario incluir en una segunda fase para complementar y concretar algunos de las estrategias propuestas.

En el nivel nacional el esfuerzo del Gobierno nacional debe estar dirigido a “armar” el Sistema de Ciudades, es decir, a reconocer las características e interrelaciones de las ciudades en el territorio, como base para buscar que el conjunto interactúe como un sistema, es decir que se articule, complemente y especialice para que sus economías aprovechen más eficientemente las economías de aglomeración. Para este propósito es posible identificar dos elementos centrales:

- Conectar mejor las ciudades e impulsar la especialización y complementariedad de sus economías, para aumentar el tamaño de los mercados para atraer inversión y ser más competitivos en la economía globalizada.
- Consolidar una visión del territorio nacional que de base a la actuación nacional en todos los campos, especialmente incorporando una visión territorial (diferenciada) en las políticas para el impulso de la producción nacional y en las políticas sociales, considerando los diferentes roles que tiene cada ciudad en el desarrollo de la economía y del Sistema de Ciudades.

En ambos casos existen bases de trabajo para su desarrollo; en la conectividad el desarrollo de las autopistas 4G es un paso muy importante que debe ser complementado y articulado mejor a las exigencias del Sistema de Ciudades. En el desarrollo de la institucionalidad adecuada para que las entidades nacionales actúen coordinadamente en las ciudades (planeación y gestión del territorio), las experiencias de los OCADs en Regalías y los Contratos/Plan son dos bases muy importantes que deben ser evaluadas y fortalecidas a los propósitos de la Política, pues constituyen herramientas concretas de coordinación de las actuaciones sectoriales con propósitos de desarrollo territorial.

En el nivel local las actuaciones del Gobierno nacional como facilitador se dirigen a precisar las visiones de desarrollo regional existentes, proyectarlas al futuro y darles una articulación más precisa con las características y ventajas comparativas del desarrollo urbano local y de su relación con las zonas rurales.

En el área de la productividad el esfuerzo básico está encaminado a construir una institucionalidad capaz de reconocer las características de los aparatos productivos locales, sus potencialidades y sus relaciones con el desarrollo económico del país, para actuar en consecuencia eliminando barreras e impulsando la creación de un ambiente (físico e institucional) más propicio para el desarrollo productivo de la ciudad o de la aglomeración.

En el campo de la calidad de vida, el punto principal de la política es dotar a la ciudad de los recursos humanos y técnicos para desarrollar, en conjunto con el Gobierno nacional y los departamentos, las políticas sociales adecuadas al tipo de estructura demográfica identificada (Programas hacia la primera infancia, la juventud o el cuidado a las personas vulnerables), así como a las demandas de vivienda, equipamientos y otros elementos urbanos.

Para este efecto es necesario lograr acciones articuladas entre el Gobierno nacional, los gobiernos territoriales y el sector privado; el enfoque de las políticas nacionales y la institucionalidad para su concreción en el territorio aparecen como temas fundamentales, para que las entidades públicas locales alcancen los recursos técnicos y humanos indispensables para poner en práctica los programas y proyectos definidos en la Política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades.

En *lo supramunicipal*, un nivel de interacción entre lo nacional y lo local que es necesario para abordar la problemática de las aglomeraciones urbanas. Si bien las estrategias relacionadas con los Contratos/plan apoyan claramente este propósito, es necesario priorizar el impulso al trabajo asociado entre las entidades territoriales, en especial aquellas que forman parte de una aglomeración.

En este sentido, desde el Gobierno Nacional es necesario incentivar el uso eficiente y para los propósitos de la política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades, de las figuras de asociación previstas en la ley, buscando siempre privilegiar aquellas que se adapten mejor al tipo de problema específico que se quiere enfrentar. La intención es poner a disposición de las ciudades un conjunto amplio de herramientas y de incentivos para su uso (financieros, de delegación de funciones, de cofinanciación, etc.), para apoyar el desarrollo de proyectos supramunicipales o subregionales, que sean un paso inicial en la conformación de asociaciones, regiones de planificación, distritos para un solo propósito o cualquier forma de trabajo asociado.

UNA NUEVA FORMA DE INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL EN EL SISTEMA DE CIUDADES

En el contexto descrito, la Política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades implica una forma renovada de intervención del Gobierno nacional en el territorio, que permita la coordinación entre las entidades y programas del nivel nacional, así como con las políticas de las ciudades y regiones. Una política que debe partir de una visión completa y articulada del territorio nacional y de su ordenamiento, que reconoce y valora la importancia y la diversidad del Sistema de Ciudades para competitividad y la prestación de servicios en el país.

Esta nueva forma de intervención implica transformar una cultura institucional muy arraigada en las entidades públicas que tiene un marcado sesgo sectorial que homogeniza el territorio, haciendo caso omiso de las particularidades regionales y de la multiplicidad de actores que intervienen en su desarrollo.

Para este efecto es necesario desarrollar políticas nacionales diferenciadas por regiones de acuerdo con las condiciones de desarrollo y las apuestas productivas de cada región, así como de las características específicas de su población. Políticas que parten de reconocer que en el desarrollo urbano intervienen un conjunto muy amplio de factores (geográficos, demográficos, productivos, etc.) que solo pueden ser abordados a través de programas y proyectos que se prolongan en el tiempo, estableciendo metas concretas a alcanzar en cada período. En este sentido es necesario priorizar y ser estratégico en las actuaciones concentrándose en los componentes del Sistema de Ciudades que tienen mayores posibilidades de producir impactos reales en el desarrollo económico y en la calidad de vida de las comunidades urbanas.

Estas consideraciones implican con claridad la necesidad de que el Gobierno Nacional trabaje coordinadamente con las entidades locales y regionales, pues su curso es absolutamente indispensable para lograr los objetivos propuestos. Solamente en la medida en que se identifiquen y adopten objetivos comunes a las entidades nacionales y las de las entidades territoriales en los diferentes campos del desarrollo (Económico, social, territorial, cultural), se podrán poner en marcha las estrategias de actuación propuestas en este documento.

PUESTA EN MARCHA DE LA POLÍTICA

La puesta en marcha de la Política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades parte de reconocer la importancia del trabajo coordinado de los múltiples actores involucrados en el desarrollo urbano nacional; públicos de los diferentes niveles, asociaciones (de ciudades capitales, por ejemplo), instancias de trabajo asociado (Comités de competitividad), académicos (Centros de investigación, comités empresa- universidad, entre otros). Por lo tanto se debe partir de que la Nación y las principales ciudades del Sistema estén convencidos de su importancia y de las ventajas que para uno y otras podrá traer su puesta en marcha; el sector privado deberá sumarse a esta iniciativa que busca el incremento del desarrollo competitivo regional y nacional; la academia y otras fuerzas de las ciudades deben ver en su desarrollo motores importantes de progreso, de equidad e inclusión social.

De manera que el proceso de puesta en marcha de la política debe tener como propósito principal en los meses que siguen a la formulación de este documento, sumar fuerzas para ir concretando los postulados básicos y las líneas de acción que se proponen en trabajo directo con los interesados.

Con este sentido se proponen tres tipos de actuaciones prioritarias:

- *La adopción institucional de la política* y de los principales programas y proyectos para su puesta en marcha, a través un Documento CONPES de política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades al 2035, en el cual se adopten los elementos centrales de las propuestas de la Misión que enmarcan el trabajo de las entidades nacionales en el tema.
- *La difusión de las bases y propuestas de la política* ante las instancias nacionales y territoriales, públicas y privadas para lograr su conocimiento y discusión por parte de los diferentes actores que podrían participar en su ejecución y mostrar el interés de la Nación en su puesta en marcha. Esta difusión incluye encuentros con los principales actores identificados a través de presentaciones, seminarios, encuentros regionales, conversatorios y publicaciones sobre el tema.
- *El apoyo a la gestión asociada* a través de la creación de un banco de buenas prácticas urbanas que permita compilar las experiencias nacionales e internacionales sobre los temas tratados en la Misión, así como la coordinación con otros programas nacionales en curso: el Programa de Ciudades Sostenibles y Competitivas (FINDETER/BID) y el programa de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (DNP/Banco Mundial), con el fin lograr un desarrollo más rápido y efectivo de los programas y proyectos propuestos.





MISIÓN **SISTEMA DE CIUDADES**

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA EL SISTEMA DE CIUDADES COLOMBIANO CON VISIÓN A LARGO PLAZO

ANEXOS

REFERENCIAS

GLOSARIO

REFERENCIAS

ESTA BIBLIOGRAFÍA CORRESPONDE ÚNICAMENTE A TEXTOS QUE HAN SIDO CITADOS EN ESTE RESUMEN DE LOS TRABAJOS DE LA MISIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA.

No se incluye la bibliografía específica de cada uno de los 17 estudios desarrollados para la Misión, que se puede consultar en cada uno de los textos finales de estos trabajos.

- Cuervo, Luis M, y González, Josefina (1998) *Propiedades de la red urbano industrial colombiana: tendencias de largo plazo y cambios recientes*, en Sarmiento, L. (Director investigación) *Municipios y Regiones en Colombia; una mirada desde la Sociedad Civil*, Caja Social, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; Prosperidad para Todos*, DNP, Bogotá.
- Dumais, G., Ellison, G., & Glaeser, E. L. (2002). *Geographic Concentration as a Dynamic Process*. *Review of Economics and Statistics*, 84 (2), 193–204.
- Duranton, G. (2008). *Cities: Engines of Growth and Prosperity for Developing Countries?*. Commission of Growth and development – Working Paper No.12, World Bank, Washington.
- Duranton, G. & Puga, D. (2013). “The Growth Of Cities,” Working Papers wp2013_1308, CEMFI.
- Fornaguera, M. y Gulh, E. (1969) *Colombia. Ordenación del Territorio en base al epicentrismo regional*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Fujita, M., Krugman, P., Venables, A.J. (2001) *The spatial economy: cities, regions and international trade*, MIT press.
- Glaeser, E. L. (2011). *El triunfo de las ciudades*. Taurus, Madrid.
- Henderson, J. (1974). *The Sizes and Types of Cities* (Vol. 61). *American Economic Review*.
- Hildebrand S., Andreas (1996). *Política de Ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía. Sevilla.
- Hildebrand, S. (2010) *La Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía Evolución y situación actual de la planificación territorial*, en Andalucía, *informa económico y financiero 2010*, Caja Granada/ESECA.
- Krugman, P. R. (1995). *Innovation and Agglomeration: Two Parables Suggested by City-Size Distributions*. *Japan and the World Economy*.
- Maestría en Urbanismo (2008). *Bogotá años 50; el inicio de la Metrópoli*. UN, Bogotá. Página 33.
- Molina, Humberto y Moreno, Pedro (2001) *Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano*, en Alfonso, O. (editor) *Ciudad y Región en Co-*

- Colombia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá. [Trabajo elaborado inicialmente para el Ministerio de Desarrollo Económico en 1998]
- Ruiz Fernández, J. (2010) *Agencias Regionales y programas de competitividad en Chile*.
- Stein, E. (2013) "Repensando las Políticas de Desarrollo Productivo: Un Marco Conceptual"
- The World Bank. (2011). *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*, Washington DC.
- The World Bank. (2013). *Planning, Connecting & Financing Cities Now. Priorities for City Leaders*. Washington.
- Trullén, J. (2003) *Redes de ciudades y economía de crecimiento. La Cataluña—Ciudades en Font, A. Editor (2003) Planeamiento Urbanístico; de la controversia a la renovación*. Diputación de Barcelona, Xarxa de Municipis, Barcelona.
- Vázquez Barquero, Antonio (2006). *Desarrollo endógeno del territorio; interacción de las fuerzas que gobiernan las fuerzas del desarrollo económico*, en Tarroja, A. y Camagni, R. (Coordinadores) *Una nueva Cultura del territorio*. Diputació de Barcelona, xarxa de municipis Barcelona.
- Zambrano, F., Bernard, O. (1993) *Ciudad y Territorio, El proceso de Poblamiento en Colombia*. Academia de Historia de Bogotá, Instituto Francés de estudios Andinos. Tercer Mundo Editores, Colombia.
- Liliana Bonilla (2012). Marco institucional y buen gobierno.
- FEDESARROLLO (2013), Tito Yepes. Requerimientos de inversión en infraestructura y fuentes de financiación.
- Jaime Tenjo Galarza (2012), *Movilidad en el mercado laboral*.
- Rafael Cubillos (2012). *Especialización y productividad urbana*.
- FEDESARROLLO (2013), Juan Mauricio Ramírez. Factores locales que inciden en la productividad.
- Pablo Roda, Francisco Perdomo y Jorge Sánchez (2012) *Conectividad e Impactos de los TLC*.
- Unión Temporal SDG & SIGMA GP (2013). *Estrategia Nacional para el servicio de transporte interurbano a corta distancia*.
- Felipe Targa (2013). *Conectividad digital en el Sistema de Ciudades de Colombia*. Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario (A cargo de Manuel Ramírez y Juan Miguel Gallego) (2012). *Provisión de bienes sociales*
- CEPAL (Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez); *Convenio DNP- ONU Hábitat, 2013*.
- Adolfo Meisel y Gerson Javier Pérez (2012) (Banco de la República) *Las ciudades colombianas y sus atractivos*.
- Econometría consultores S.A. (2013) *Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país*.
- Convenio No. 628 de 2012, entre el Departamento Nacional de Planeación y la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio. *Talleres de socialización de la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades*.

ESTUDIOS MISIÓN

- Álvaro Pachón Y Asociados Ltda. (2012). *Proyecciones de población 2035-2050*. Contrato No. 589 – 2012. DNP.
- Carlos Rufino Costa (2012). *Sostenibilidad ambiental, cambio climático y gestión del riesgo de desastres*.
- José Salazar Ferro (2012). *Articulación entre planeación económica y territorial y escenarios de prospectiva*.
- Arturo García Durán (2012). *Relación ciudad/campo*.
- Martha Elena Pinto De Hart (2012). *Identificación de buenas prácticas en 3 ciudades*.



GLOSARIO

Áreas Metropolitanas	Entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Ley 1625 de 2013, Artículo 2).	Ciudades uninodales	Corresponden a aquellas ciudades cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político administrativo que define su municipio.
Bono demográfico	Período de la transición en el que la población en edad de trabajar está por encima de la población dependiente (Relación 2:1). Este período libera recursos que pueden utilizarse para incrementar el bienestar de las familias o invertir en el desarrollo de capacidades y capital físico.	Ejes regionales	Conjunto de ciudades y aglomeraciones urbanas agrupadas bajo tres tendencias: I) ejes que se caracterizan por la asociación de ciudades uninodales o aglomeraciones a una aglomeración principal; II) ejes que se conforman por la sucesión de aglomeraciones o ciudades compartiendo servicios en un encadenamiento funcional y económico; y III) ejes existentes que se fortalecen.
Agglomeración urbana	Conjunto de ciudades conformadas cuando las relaciones funcionales se extienden por fuera de las fronteras administrativas y en algunos casos se presentan casos de conurbación entre ciudades, grandes e intermedias.	Sistema de Ciudades	Conjunto de ciudades que comparten relaciones funcionales de orden económico, social, cultural y ambiental, y que interactúan entre sí, para maximizar beneficios de la urbanización y minimizar los costos sociales.

Población Nacional (En miles)

Población urbana



Población rural



2050

2035

2010

1993

1973

1951

4.441

