

Documento Conpes

3819

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA

DNP: Subdirección Sectorial, DDU, DIES, DDE, DEE, DDRS, DDTS, DDS, SDAS, OAJ
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio de Trabajo
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Ministerio de Transporte
Ministerio del Interior
Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER

Versión Aprobada

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2014.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Néstor Humberto Martínez Neira
Ministro de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Juan Carlos Pinzón Bueno
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y la Protección Social

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Diego Molano Vega
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Secretario Técnico

Resumen Ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES la “*Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*”, dada la importancia de las ciudades para el desarrollo económico, social y ambiental del país y sus regiones; y sus aportes para el desarrollo del campo.

La política se enmarca en lo establecido por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)¹, que en materia de ordenamiento territorial le fija a la Nación la competencia de definir los lineamientos del proceso de urbanización y el Sistema de Ciudades; y en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”², que indicó la importancia de formular una política de largo plazo para consolidar un Sistema de Ciudades que aproveche de mejor manera los beneficios de la urbanización y de la aglomeración, y a su vez que considere una mayor integración regional.

El documento contiene los antecedentes de la Política y un resumen de la problemática asociada con el Sistema de Ciudades a partir de los estudios desarrollados por la Misión de Ciudades del DNP; los objetivos y el plan de acción, sobre los seis (6) ejes de política definidos por la Misión (visión sostenible y crecimiento verde, conectividad física y digital, productividad, calidad de vida y equidad, financiación adecuada y eficiente, coordinación y gobernanza); y las recomendaciones que deben realizar las instituciones participantes para alcanzar los objetivos de la Política.

Clasificación: V311

Palabras claves: Sistema de Ciudades, aglomeraciones urbanas, ciudades uninodales, desarrollo urbano, calidad de vida, productividad, competitividad, sostenibilidad, conectividad.

¹ Ley 1454 de 2011 “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”.

² Ley 1450 de 2011 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”.

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	5
II. IMPORTANCIA DE LAS CIUDADES	8
III. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES	11
IV. DIAGNÓSTICO.....	18
A. Problema central	18
B. Ejes problemáticos.	18
V. OBJETIVOS	37
A. Objetivo central	37
B. Objetivos específicos	37
VI. PLAN DE ACCIÓN.....	38
A. Eje 1: Visión sostenible y crecimiento verde	38
B. Eje 2: Conectividad física y digital	39
C. Eje 3: Productividad	40
D. Eje 4: Calidad de vida y equidad	41
E. Eje 5: Financiación adecuada y eficiente	41
F. Eje 6: Coordinación y Gobernanza	41
VII. FINANCIACIÓN	43
VIII. RECOMENDACIONES.....	44
IX. GLOSARIO	48
X. SIGLAS	50
XI. BIBLIOGRAFÍA	52
XII. ANEXOS.....	54
Anexo 2: Líneas de trabajo y expertos de Misión de Ciudades	55
Anexo 3: Mapas detallados.	56
Anexo 4: Indicadores de política social por tipo de ciudad	60
Anexo 5: Plan de Acción	62

I. ANTECEDENTES

Diversos estudios han encontrado una relación positiva entre la urbanización y el crecimiento económico, innovación, competitividad y calidad de vida, producto de las economías de aglomeración. El Gobierno Nacional tomó en cuenta estos postulados a través del PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, planteándose el establecimiento de una política de largo plazo para consolidar un Sistema de Ciudades, que aproveche de mejor manera los beneficios de la aglomeración y la urbanización, y como instrumento para cerrar brechas regionales en materia de equidad y pobreza.

El principal insumo para la definición de esta estrategia en el PND 2010-2014 fue el estudio realizado por el Banco Mundial en 2010 con apoyo del DNP, denominado “*Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*”³. El estudio se desarrolló paralelamente en varios países⁴ y tuvo como propósito analizar distintos niveles de urbanización, con el fin de realizar propuestas diferenciales de política urbana a nivel mundial.

Como principal conclusión del estudio se puede señalar que la eficiencia y la productividad del sistema de ciudades colombiano serán claves para determinar la capacidad del país para pasar de una economía de ingresos medios a unos ingresos altos. De otra parte, un apropiado sistema de ciudades mejora el acceso a los servicios básicos, facilita la reducción de la pobreza y mejora la calidad de vida.

Por su parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)⁵, le fijó competencias a la Nación para definir lineamientos del proceso de urbanización y del Sistema de Ciudades⁶. Asimismo, definió un marco para la estructuración de competencias para el ordenamiento del territorio, la regionalización y el desempeño efectivo del orden físico que superan los límites municipales.

³ “Revisión de la urbanización en Colombia: ampliando las ganancias desde la transición urbana”.

⁴ China, Brasil, India, Indonesia, Corea del Sur, Sri Lanka, Túnez, Uganda y Vietnam.

⁵ Ley 1454 de 2011.

⁶ Literal d, numeral 1 artículo 29. Competencias a cargo de la Nación.

“Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

1. De la Nación:

a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: (...)

d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades”.

Para cumplir estos mandatos de Ley, el DNP conformó en 2012 la “Misión del Sistema de Ciudades” compuesta por un equipo de expertos nacionales e internacionales, del más alto nivel y apoyada por ONU-HABITAT. En el desarrollo de la Misión participaron entidades del Gobierno Nacional, gremios, asociaciones y federaciones, universidades y centros de investigación, organismos internacionales y bancos multilaterales. La Misión produjo un documento técnico con un completo análisis y diagnóstico del proceso de urbanización en Colombia, soportado en 17 estudios temáticos, que incluye también una propuesta de caracterización del Sistema de Ciudades, y lineamientos de política estructurados desde los seis ejes estratégicos definidos por la Misión.

Dentro de las principales conclusiones de la Misión se pueden resaltar: las ciudades colombianas están aisladas, presentando poco intercambio y economías poco especializadas; el fenómeno de la urbanización ha superado la escala eminentemente municipal y se viene configurando en una escala supramunicipal; las ciudades enfrentan retos para mejorar sus productividad con mercados laborales fraccionados y problemas de altos costos de transporte; la planeación del territorio ha correspondido a visiones sectoriales con diversos instrumentos y niveles de desarrollo que no se han articulado; el marco institucional relacionado con las ciudades no logra una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y; los niveles de financiación no son consecuentes con las necesidades de las ciudades y las aglomeraciones urbanas.

Con la creación en 2012 de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) la Misión contó con un espacio importante para socializar y retroalimentar sus avances y resultados, como también para recibir propuestas para la consolidación del diagnóstico y las estrategias de la política nacional. Particularmente, las presentadas durante la VIII Cumbre de Alcaldes realizada en Bogotá D.C., las cuales fueron construidas a partir de las reflexiones sobre los principales retos y desafíos de las ciudades colombianas, desarrolladas en el marco de la elaboración del Reporte del Estado de las Ciudades Colombianas.

En paralelo, se han venido implementando iniciativas en ciudades intermedias que buscan dar respuesta, a corto y largo plazo, a los déficits en aspectos sociales, ambientales, económicos y fiscales. Algunos ejemplos son los programas de “*Ciudades Sostenibles y Competitivas*” y “*Ciudades Emblemáticas*”. De manera complementaria, se ha venido proyectando una nueva visión a escala ampliada del territorio donde se identifican fortalezas, complementariedades entre

regiones y componentes de excelencia. Esto articulado con la infraestructura física y digital con el fin de mejorar la competitividad del país, como es el caso de los proyectos del “*Diamante Caribe y Santanderes*”.

Adicionalmente, el desarrollo de la Misión también contó con un amplio proceso de consultas y socialización con actores nacionales y locales. En específico, durante 2012 y 2013 se realizaron talleres y foros regionales en cerca de 16 ciudades, con el apoyo de Confecámaras y ONU-HABITAT. Asimismo, se presentaron los avances de la Misión en espacios como las Cumbres de Asocapitales, el Foro Urbano Nacional, realizado en Santa Marta en 2013, y el Foro Urbano Mundial, realizado en Medellín en 2014, entre otros. Las conclusiones de estos eventos permitieron consolidar el diagnóstico y la formulación de las estrategias que se incorporan en la presente Política.

Por último, la política desarrollada en el presente documento hace parte de la estrategia de gestión de recursos para el Sistema de Ciudades con el Banco Mundial, a través de un crédito de libre destinación⁷. Así, este documento también sustenta los Objetivos de Desarrollo del Proyecto con el cual la banca multilateral aprueba el otorgamiento del crédito.

⁷ La gestión de estos recursos, se realiza con fundamento en lo establecido en el artículo 9 de la Ley 781 de 2002 y el Decreto 3996 de 2008, para lo cual el CONPES otorgó concepto favorable a la Nación (Documento CONPES 3545 de 2008) para contratar empréstitos externos programáticos de libre destinación y líneas de crédito contingentes con entidades financieras internacionales incluyendo la banca multilateral, de acuerdo a los montos establecidos por el CONFIS, los cuales se destinan al financiamiento del Gobierno Nacional.

II. IMPORTANCIA DE LAS CIUDADES

Colombia es un país altamente urbanizado. Mientras que en 1951 la población urbana del país representaba el 39% de la población total del país en 2010 alcanzó a representar el 76%. También pasó de tener en 1951 6 ciudades con más de cien mil habitantes, y ninguna de más de un millón, a tener en 2010 41 ciudades en el primer grupo y 4 ciudades en el segundo (Tabla 1).

Proyecciones realizadas para la Misión⁸ indican que para el 2050 la población que vivirá en centros urbanos alcanzará los 52,6 millones de habitantes, equivalente al 86% de la población total proyectada. Además, se proyecta que el país tendrá 69 ciudades con más de 100.000 habitantes y 7 con más de un millón de habitantes (Tabla 1).

Tabla 1: Evolución y proyecciones del proceso de urbanización en Colombia

Rangos	1951	1973	2010	2035*	2050*
Población rural (millones)	7	9,3	10,8	9,5	8,5
Población urbana (millones)	4,5	13,5	34,7	48	52,6
Nivel de urbanización (%)	39%	59%	76%	83%	86%
No. de ciudades con más de 100.000 habitantes	6	18	41	64	69
No. de ciudades con más de 1 millón de habitantes	0	2	4	5	7

Fuente: Datos 1951-2010: DANE. Proyecciones 2035-2050: Pachón (2012).

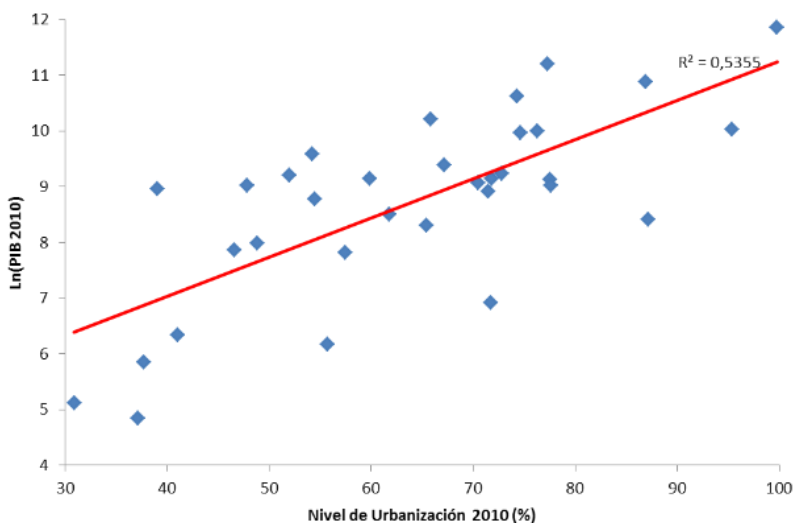
El crecimiento poblacional proyectado estará acompañado de las correspondientes demandas de servicios ecosistémicos (agua, aire y biodiversidad), suelo, vivienda, transporte, alimentos, y servicios públicos y sociales, entre otros. Asimismo, se generarán impactos en el ambiente (contaminación de aguas) y en el uso del suelo (suelos destinados a rellenos sanitarios), los cuales deben ser analizados desde una escala supramunicipal buscando la efectiva coordinación y complementariedad entre las ciudades y las regiones.

De otro lado, las ciudades colombianas son el motor del crecimiento económico del país, el cual cada vez más debe ser sostenible ambientalmente y socialmente inclusivo. Las actividades

⁸ Pachón (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades.

en los centros urbanos han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB nacional (Banco Mundial, 2010). Actualmente, el 85% del PIB nacional se genera en las ciudades, encontrándose una relación fuerte y positiva entre el nivel de urbanización y la riqueza per cápita de los colombianos (Gráfica 2).

Gráfica 1: Nivel de urbanización y PIB por departamentos, 2010



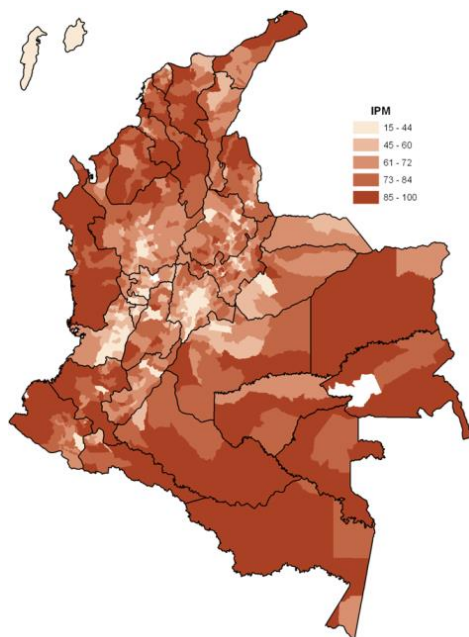
Fuente: DNP – DDU, con base en el DANE.

Las ciudades, además de ser el motor de crecimiento del país, son los lugares por excelencia para la convergencia en la prestación de servicios públicos y sociales. En los mapas a continuación (Mapa 1 y Mapa 2) se observa que las zonas con mayor nivel de urbanización son las que presentan menores niveles de pobreza en promedio (medición hecha a partir del índice de pobreza multidimensional –IPM–). No obstante, es importante mencionar que los niveles de pobreza y desigualdad varían según los diferentes centros urbanos. Del mismo modo, la urbanización ha promovido la universalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Según los datos censales, entre 1964 y 2005 las coberturas en zonas urbanas pasaron del 66% al 98% en energía, del 64% al 94% en acueducto, y del 59% al 90% en alcantarillado. En cuanto a las coberturas de recolección de basuras, estas pasaron entre 1993 y 2005, del 83% al 94%, respectivamente.

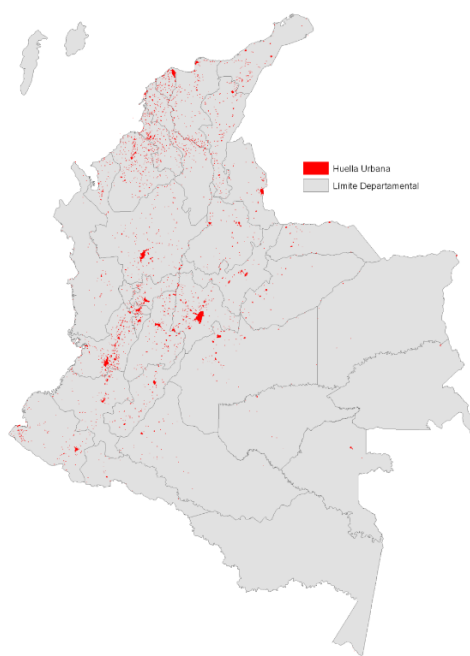
La diversidad de funciones que cumplen las ciudades para su población y territorio, y para aquellos en sus áreas de influencia, hacen necesario que los procesos de planificación y gestión en

sus diversas escalas y la orientación que se dé a las relaciones entre las zonas urbanas y las rurales, tengan como objetivo central la sostenibilidad integral.

Mapa 1: Índice de Pobreza Multidimensional



Mapa 2: Huella Urbana



Fuente: DNP-DANE. Cartografía IGAC. Cálculos DNP – DDS y DNP - DDU

En este sentido, las políticas sectoriales y territoriales, deben estar articuladas y orientadas a responder necesidades que sobrepasan los límites político-administrativos de los municipios, bajo una visión de sostenibilidad y complementariedad de largo plazo. Las ciudades como motor de crecimiento del país, y como fuente de servicios e infraestructuras a las regiones aledañas, deben ser por lo tanto las líderes naturales del desarrollo y de la sostenibilidad económica, social y ambiental. Asimismo, deben marcar la pauta en los procesos que conduzcan a mejorar la calidad de vida de los habitantes y la productividad y la competitividad de todo el territorio.

III. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES^{9,10}

Los cambios que viene presentando el proceso de urbanización en Colombia, atribuidos no solo al crecimiento demográfico, sino también a la localización de las principales actividades económicas, la provisión de vivienda y otros servicios en municipios aledaños a las ciudades principales, demandan que los formuladores de políticas trabajen sobre una nueva escala de análisis que supera los límites político administrativos urbanos y municipales. Las nuevas ciudades se están conformando por grupos de municipios con relaciones funcionales muy fuertes, hacia adentro y hacia afuera de la ciudad núcleo, que actúan en el territorio. Esto lleva a que los hogares y las empresas tomen sus decisiones de consumo y localización con base en una serie de externalidades tanto positivas (atractivos urbanos) como negativas (polución, precios del suelo, congestión, entre otros).

Para medir estas relaciones funcionales a nivel internacional existen diversas aproximaciones metodológicas y conceptuales en torno a las dinámicas de la urbanización y la aglomeración. El ejercicio planteado por la Misión para la caracterización del Sistema de Ciudades en Colombia se fundamentó en el concepto de economías de aglomeración desarrollado por Duranton (2008, 2013), a través de modelos de equilibrio urbano basados en variables de productividad urbana y calidad de vida¹¹. Asimismo, se fundamentó en conceptos asociados con relaciones funcionales entre centros urbanos medidas a través de la conmutación laboral, siguiendo la metodología planteada por la oficina de censos de los Estados Unidos para la delimitación de áreas metropolitanas (US Office of Management and Budget, 2010). También se consideraron elementos conceptuales utilizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en la conformación de áreas funcionales urbanas (OCDE, 2013).

La propuesta de caracterización del Sistema de Ciudades que se presenta al CONPES a través de este documento, debe entenderse bajo la noción de flexibilidad y progresividad. Las dinámicas al interior de las ciudades, las relaciones entre ciudades, y las relaciones entre éstas y sus territorios de influencia, así como la disponibilidad de información de dichos fenómenos, están en constante evolución debido a una multiplicidad de factores tanto endógenos como exógenos. En este sentido, la presente caracterización se plantea como un primer insumo para

⁹ Se ha incluido un glosario de términos para facilitar la lectura del documento.

¹⁰ A nivel internacional existen numerosas definiciones de “ciudad”. En Colombia, la Política Urbana “Ciudades y Ciudadanía” (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995) la definió como unidad socio espacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el mundo contemporáneo.

¹¹ Elaborado con base en los trabajos de Henderson (1974).

ejercicios posteriores de delimitación de aglomeraciones urbanas, áreas funcionales, áreas metropolitanas, corredores o ejes urbano-regionales, o las figuras de asociatividad creadas por la LOOT¹².

Para la caracterización inicial del Sistema de Ciudades, la Misión utilizó cuatro criterios. El primero considera las relaciones funcionales entre los municipios; el segundo considera el tamaño poblacional, el tercero la función político-administrativa de los municipios; y el último considera la importancia estratégica de los municipios en las regiones.

Antes de describir cada uno de los criterios es importante mencionar que los criterios corresponden al reconocimiento de dos formas de ocupación urbana del territorio. La primera, definida mediante el primer criterio, se refiere a las *ciudades funcionales*¹³, entendidas como el conjunto de ciudades y sus centros urbanos contiguos (incluidos sus territorios de influencia) entre los que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios. Usualmente las ciudades funcionales se encuentran concentradas en torno a una ciudad principal o núcleo. La segunda forma, definida mediante los demás criterios, se refiere a las *ciudades uninodales*, que corresponden a aquellos centros urbanos cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político-administrativo que define su municipio. El conjunto de estos dos tipos de ciudades conforma el sistema de ciudades.

Con el fin de definir las ciudades funcionales se aplicó el primer criterio basado en el análisis de las dinámicas de desplazamiento diario de las poblaciones trabajadoras entre un municipio y otro por motivos laborales (conmutación laboral) para todo el país¹⁴. Específicamente, se definió un umbral de conmutación laboral entre municipios del 10%,

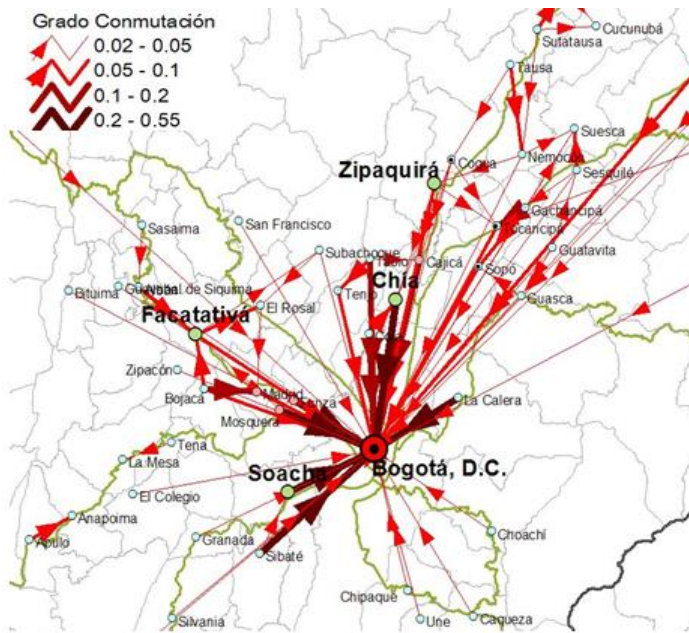
¹² Estas deben ser desarrolladas a través de instrumentos como las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial – DDOT o los Contratos Plan.

¹³ El término ciudades funcionales también se conoce como aglomeraciones urbanas. Este concepto aquí referenciado se encuentra en la literatura bajo una diversidad de títulos o conceptos como los de “Áreas o regiones metropolitanas”, “Regiones de ciudades o regiones urbanas”, de acuerdo con ONU Hábitat (2011) éstas se conforman cuando las relaciones funcionales se extienden por fuera de las fronteras administrativas y una/s terminan por absorber a otras ciudades más pequeñas, proceso en el que también es absorbido el suelo semi-urbano y el rural, y en algunos casos se presentan casos de fusión con otras ciudades intermedias lo cual resulta en grandes conurbaciones), o “Áreas urbanas funcionales”. La OCDE (2013) utiliza indicadores de densidad poblacional para identificar las ciudades centrales o nodos, y usa flujos de viaje con motivos laborales para identificar las zonas alrededor de las ciudades cuyos mercados laborales están altamente integrados con ciudades centrales. Bajo este modelo, la OCDE considera que dos centros urbanos presentan una alta integración, y por lo tanto hacen parte de la misma área metropolitana poli-céntrica, si más del 15% de la población residente en cualquiera de los dos centros urbanos viaja al otro diariamente por motivos laborales).

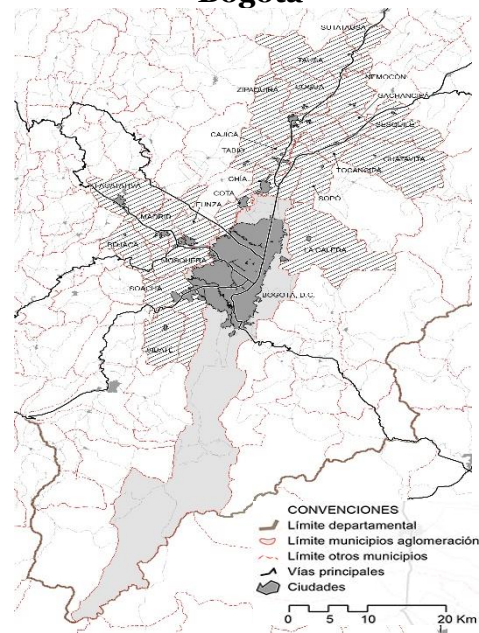
¹⁴ De acuerdo con la metodología de la OCDE se utilizan adicionalmente dos variables relacionadas con densidad poblacional y proporciones de población urbana y rural. Dichas variables están siendo analizadas por el DANE y DNP para su incorporación al ejercicio preliminar de caracterización del Sistema de Ciudades.

teniendo en cuenta la magnitud y complejidad del territorio nacional¹⁵. Así, las ciudades funcionales están compuestas por el agregado de la municipio nodo o receptor de la conmutación laboral y por los municipios en los cuales más del 10% de su fuerza laboral se traslada diariamente a trabajar a otro municipio (no necesariamente limítrofes con el nodo, pero sí en un espacio geográficamente contiguo). En los mapas a continuación se ilustra la delimitación de ciudades funcionales tomando como ejemplo el caso de Bogotá. Específicamente, en el Mapa 3 se ilustra la conmutación laboral entre Bogotá y los municipios contiguos y en el Mapa 4 se ilustra la resultante ciudad funcional de tal ejercicio.

Mapa 3: Conmutación laboral entre Bogotá y sus municipios vecinos



Mapa 4: Conformación de la aglomeración en La Sabana de Bogotá



Fuente: Misión de Sistema de Ciudades (2012-2014).
 Nota: El índice de conmutación laboral se define entre 0 y 1.

El segundo criterio corresponde al tamaño poblacional, bajo el cual se reconocieron, en concordancia con la literatura internacional y la legislación colombiana, las ciudades con una población urbana igual o superior a los 100 mil habitantes en 2010¹⁶. Estas ciudades por su

¹⁵ A los municipios agregados se les imputó la población total al año 2010 estimada por el DANE con el fin de dimensionar las aglomeraciones y su composición de ciudades. En este sentido, si bien puede ser inconveniente tener agregaciones que involucren áreas rurales, en la práctica este efecto es minimizado por el fuerte componente urbano de la mayor parte de las ciudades que presentan conmutación laboral a la tasa seleccionada.

¹⁶ Se tomaron como base las poblaciones urbanas del año 2010 y las proyecciones poblacionales realizadas por Pachón (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades.

tamaño cuentan con una mayor capacidad para prestar servicios públicos y sociales más diversos y completos, y presentan los beneficios de las economías de aglomeración. El tercer criterio consiste en la inclusión de las capitales de departamento con menos de 100 mil habitantes por su importancia político-administrativa, y de oferta de servicios y actividad económica. Finalmente, el cuarto criterio consiste en la inclusión de ciudades con población menor a 100 mil habitantes que tienen jerarquía estratégica a nivel subregional en términos de prestación de servicios. Estas ciudades fueron identificadas con base en (Molina & Moreno, 2001)¹⁷.

La combinación de los cuatro criterios anteriormente descritos lleva a proponer el Sistema de Ciudades para Colombia descrito en la Tabla 2 e ilustrado en el Mapa 5. Este sistema está compuesto de 56 ciudades (listadas en el Anexo 1) de las cuales 18 son funcionales y 38 uninodales¹⁸. La población total de las ciudades del Sistema suma alrededor de 30 millones de personas (un 65% de la población total de país) y su población urbana supera los 27,5 millones de personas, lo cual representa cerca del 80% de la población urbana de Colombia.

Las 18 ciudades funcionales comprenden una población urbana 22,4 millones (a 2010) e incluyen 113 municipios, que representan el 81% de la población del sistema, y cuyos tamaños difieren significativamente de acuerdo con la jerarquía de las ciudades principales involucradas. Es importante resaltar que de las 18 ciudades funcionales o aglomeraciones, 14 giran en torno a ciudades capitales.

El conjunto de 38 ciudades uninodales comprende una población urbana de 5,1 millones (a 2010) y se compone por: 16 ciudades con más de 100.000 habitantes, de las cuales 10 son capitales de departamento, 8 ciudades capitales de departamento, con menos de 100.000 habitantes, y 14 ciudades con importancia funcional subregional con menos de 100.000 habitantes.

¹⁷ Este trabajo consideró 18 variables para jerarquizar las ciudades según su función (los servicios que prestan) que cubrían una variada temática: mercado bancario y de capitales, servicios a la sociedad (salud, educación, justicia), infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, infraestructura para el desarrollo tecnológico, servicios comerciales y a las empresas, y servicios culturales.

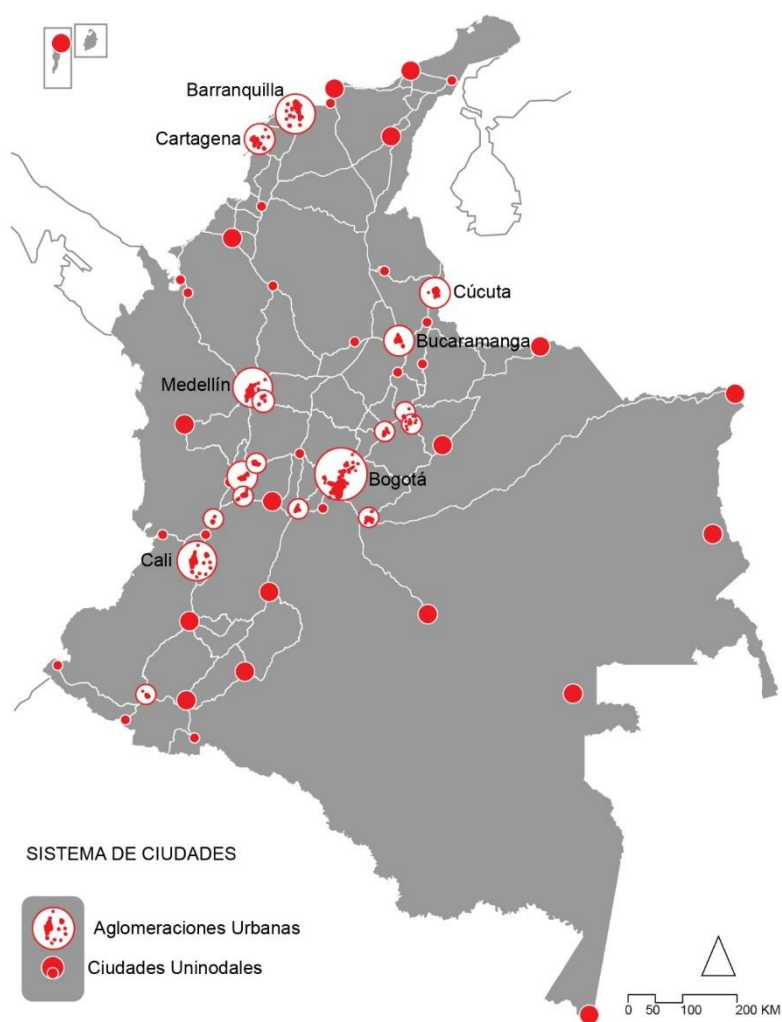
¹⁸ No se incluyeron las aglomeraciones urbanas de La Jagua de Ibirico, Albania, Ipiales y San Gil por no alcanzar los 100 mil habitantes en la parte urbana. Ipiales se incluye como ciudad uninodal bajo criterios funcionales.

Tabla 2. Población urbana del Sistema de Ciudades del año 2010

Sistema de Ciudades	Número de ciudades	Población 2010		
		Total	Urbana	Rural
Ciudades con más de 100.000 habitantes				
Ciudades funcionales o aglomeraciones	113	23.722.031	22.440.037	1.281.994
Ciudades uninodales	16	4.379.178	3.901.539	477.639
Ciudades con menos de 100.000 habitantes				
Ciudades capitales de departamento	8	351.411	254.625	96.786
Ciudades con funciones subregionales	14	1.320.236	962.103	358.133
Total Sistema de Ciudades	151	29.772.856	27.558.304	2.214.552
Porcentaje con respecto a Colombia	13,55%	65,54%	79,35%	20,70%
Total Colombia	1.101	45.427.989	34.728.900	10.699.089

Fuente: Misión Sistema de Ciudades con base en las proyecciones de población de Pachón (2012).

Mapa 5: Sistema de Ciudades: ciudades funcionales y uninodales

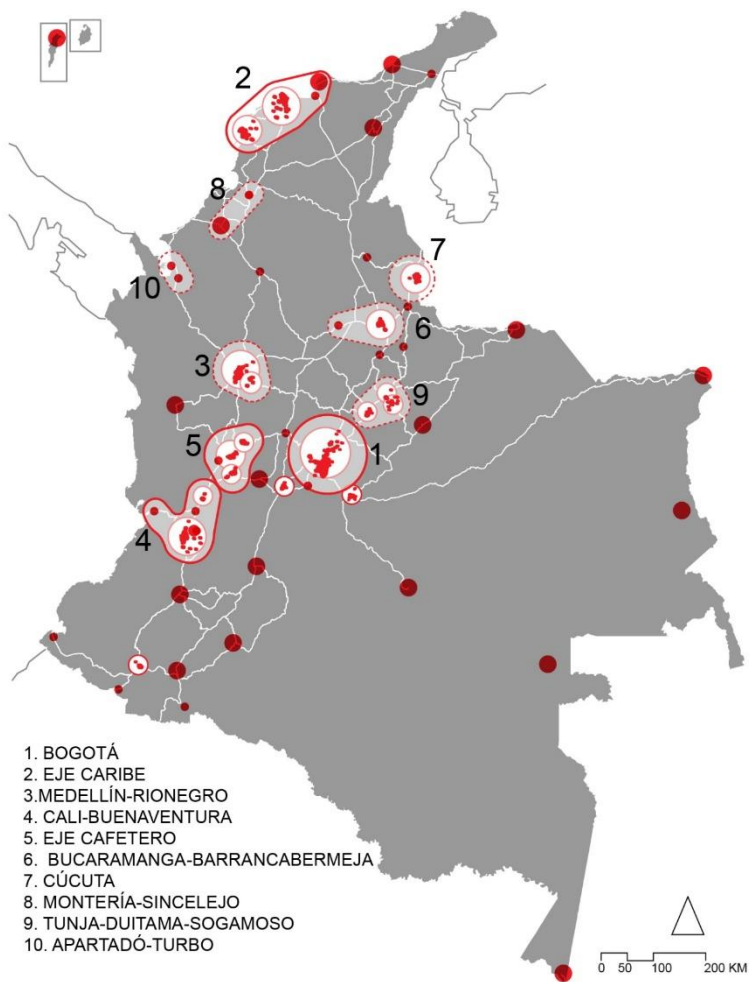


Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014).

Adicionalmente, se adelantó un ejercicio prospectivo que permite vislumbrar las nuevas formas de organización que se irán conformando a partir del actual Sistema de Ciudades. Se tomaron en cuenta las dinámicas demográficas y las tendencias de expansión urbana entre ciudades y se identificaron nuevas formas de organización del Sistema sobre la base de **ejes, corredores o subsistemas urbano-regionales**¹⁹ (Mapa 6). Estas nuevas formas incluyen 10 configuraciones agrupadas bajo tres tendencias: i) ejes que se caracterizan por la asociación de ciudades uninodales a una aglomeración principal (ejes Medellín-Rionegro; Cali-Buenaventura-Palmira-Tuluá; Bucaramanga-Barrancabermeja); ii) ejes que se conforman por la sucesión de ciudades compartiendo servicios en un encadenamiento funcional y económico (ejes: Caribe; Cafetero; Boyacá; Apartadó-Turbo; Montería-Sincelejo); y iii) ejes existentes que se fortalecen (ejes: Bogotá-Fusagasugá; Cúcuta). La configuración detallada de estos ejes urbano-regionales se presenta de manera detallada en el Documento Técnico de Soporte de la Misión.

¹⁹ A través de una primera aproximación que tomó en cuenta niveles de conmutación del 5% y la interrelación entre las ciudades o aglomeraciones por su cercanía (una hora de viaje – Roda 2012).

Mapa 6: Sistema de Ciudades: Ejes y corredores urbano-regionales



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014).

En complemento a lo anterior, la “Misión para la Transformación del Campo” que adelanta también el DNP, viene desarrollando una propuesta para la definición de la ruralidad, la cual toma en cuenta la caracterización del Sistema de Ciudades, y determina la población objetivo y las regiones prioritarias para la intervención de la Política de Desarrollo Rural y Agropecuario. Preliminarmente, este ámbito estará definido por las zonas rurales de las ciudades, más la totalidad de los municipios rurales y rurales dispersos.

IV. DIAGNÓSTICO

A. Problema central

Colombia, a pesar de ser un país de ciudades, no cuenta con políticas suficientes que promuevan la articulación, complementariedad y coordinación entre ellas. Tampoco cuenta con un proceso de descentralización que reconozca las diferencias, capacidades, y necesidades entre ellas. En consecuencia, se desaprovechan los beneficios de la urbanización, se reduce la competitividad y la sostenibilidad. Asimismo, se generan situaciones de inequidad a nivel regional y nacional, que cobran mayor urgencia en el marco de la construcción de condiciones de paz y post conflicto.

B. Ejes problemáticos.

La Misión identificó seis ejes problemáticos que surgen del análisis realizado por los expertos en cuanto a las distintas dimensiones del Sistema de Ciudades. El primero se refiere a la planeación incompleta y desarticulada del territorio. El segundo se refiere a las dificultades de conectividad entre ciudades. El tercero a los retos que enfrentan las ciudades para ser productivas y el cuarto a los retos que enfrentan para mejorar los niveles de vida de sus habitantes. El quinto eje problemático se refiere a la desalineación existente entre los esquemas de financiación e inversión y las necesidades de las ciudades. El sexto y último eje problemático se refiere a la débil coordinación institucional con la que cuentan las ciudades para enfrentar las nuevas dinámicas urbanas. A continuación se desarrolla brevemente cada uno de los ejes problemáticos.

Eje problemático No. 1: La planeación del territorio en relación con el Sistema de Ciudades ha sido incompleta y no está articulada.

La planeación y gestión del territorio a escala supramunicipal no se ha considerado en el ordenamiento territorial municipal y regional, excepto en algunos casos donde ha mediado la figura del Área Metropolitana. No existen iniciativas que con un enfoque sistémico e integral analicen las necesidades de infraestructura para el logro de un mayor desarrollo e integración del país, como tampoco una política de ordenamiento ambiental que se elabore conjuntamente con una visión de sostenibilidad del sistema urbano colombiano. Por ejemplo, en materia de sostenibilidad ambiental, según las características del régimen hídrico para Colombia, medido a través del índice de aridez, se observa que cerca del 80% de la población está localizada en cuencas con déficit natural de agua, tal como se puede apreciar en el Mapa 9.

Por otra parte, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) hacen énfasis en el ordenamiento de los suelos urbanos, sin considerar el ordenamiento de los suelos rurales y de expansión, ni las conexiones y correspondencias entre los suelos urbanos y rurales de los municipios vecinos. En materia de las relaciones campo-ciudad, una de las principales conclusiones de la Misión señala que la mayor parte de la población del país vive en las principales aglomeraciones urbanas, mientras que el crecimiento del área sembrada, por el contrario, tiende a ser mayor en los municipios más apartados de dichas aglomeraciones. Así, se observa un progresivo alejamiento de la frontera agrícola hacia las periferias (Mapa 12 del Anexo 3) que conlleva a la elevación de los costos de los productos agropecuarios. Asimismo, se observa el incremento de zonas rurales con poco uso, o subutilizadas, dentro de las aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades, como también con ocupaciones informales o formales de baja densidad, en zonas de riesgo o con alto impacto ambiental.

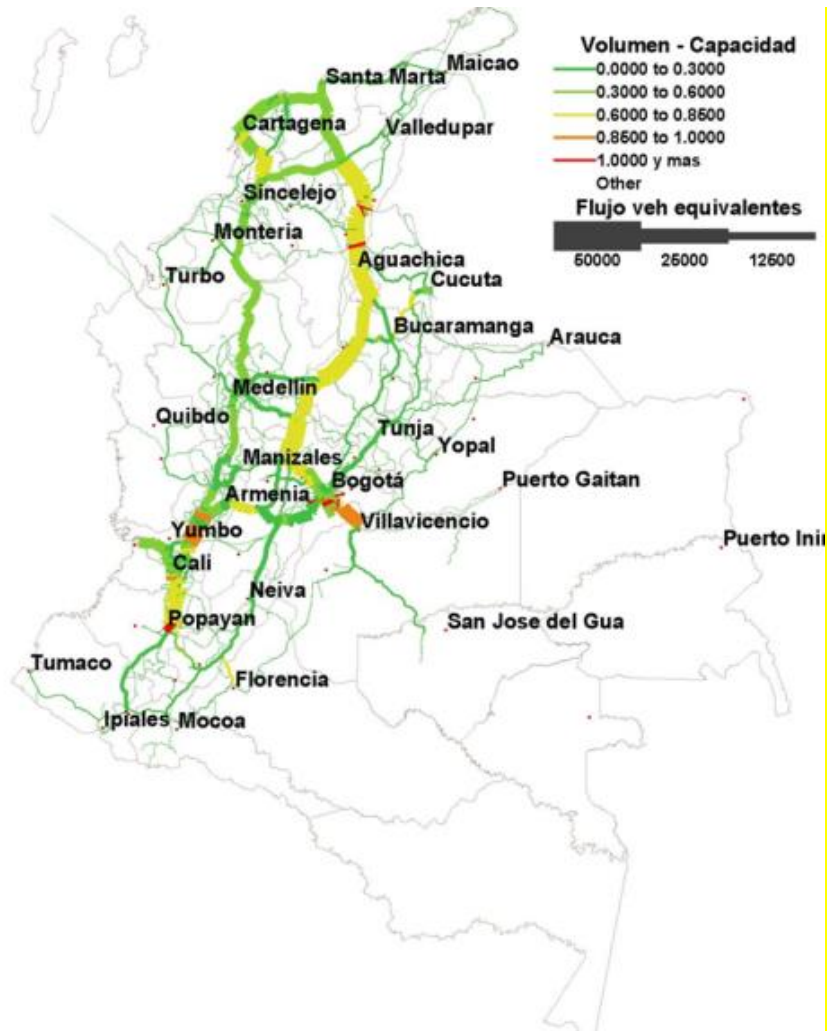
La integración campo-ciudad también se constituye en una oportunidad en el marco del post conflicto y la equidad. Dentro de este escenario, son muchos los retos que las ciudades tendrán que enfrentar en sus procesos de planeación y ordenamiento territorial, para avanzar hacia una reconciliación sostenible y de cara al derecho a la ciudad, independientemente de la procedencia de sus nuevos habitantes.

Eje problemático No. 2: La conectividad física y digital es insuficiente entre ciudades.

Las ciudades están aisladas, dados los bajos niveles de conectividad física y digital. En cuanto al primero, por las condiciones geográficas del país las ciudades colombianas se desarrollaron con poca relación y complementariedad entre ellas. Parte de este aislamiento se evidencia con las dificultades de comunicación terrestre entre las ciudades que se deben, entre otros aspectos, al importante rezago en la infraestructura vial nacional y la baja utilización de modos diferenciados de transporte, especialmente el fluvial y el férreo.

Según información del año 2011, la red de carreteras se encuentra incompleta, presenta altos niveles de congestión y altos costos de transporte, de carga y de pasajeros, entre las ciudades principales (Mapa 7). Adicionalmente, la planeación a largo plazo de la red nacional de carreteras está desarticulada con respecto a las redes regionales y locales y no persigue un objetivo claro de planificación territorial que beneficie a las regiones de manera equilibrada.

Mapa 7: Niveles de congestión de carreteras, 2011



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014)

Por otro parte, en las aglomeraciones y ejes urbanos no se cuenta aún con un esquema operacional e institucional adecuado que permita la planeación y operación de un sistema de transporte eficiente en esos territorios. El esquema actual es el simple resultado de la superposición e incremento de las rutas de transporte entre los que eran municipios aislados, actualmente en operación, dentro de una subregión que debe considerarse como un territorio “funcional”, y que no está organizado ni estructurado, y con bajos niveles de servicio.

La red nacional de autopistas no cuenta con soluciones continuas de tráfico nacional a través de las áreas urbanas para conectar los distintos destinos y las conexiones con centros logísticos y áreas industriales. Esta situación genera altos niveles de saturación alrededor de las

ciudades (Mapa 8), que sumadas a las congestiones propias al interior de las grandes ciudades, reducen la competitividad de las mismas de una manera considerable. Por ejemplo, para cruzar Bogotá se requieren cerca de dos horas, en promedio, y para cruzar Medellín se requieren 91 minutos (Tabla 3).

Estas deficiencias de conectividad han propiciado que las relaciones económicas existentes entre las ciudades principales sean muy débiles, o simplemente que no existan. Igualmente, inciden en la calidad de vida de los habitantes propiciando tiempos de desplazamiento y costos más altos.

Mapa 8: Congestión alrededor de los accesos a Bogotá

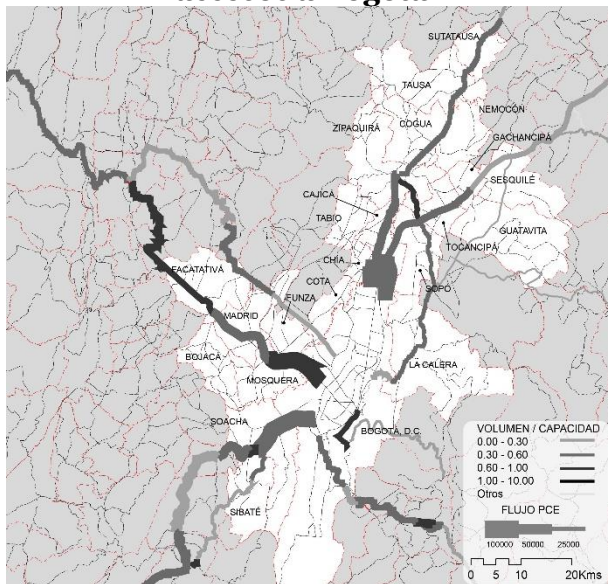


Tabla 3: Accesos de las ciudades: tiempos y velocidad promedio

Ciudades	Tiempo de tránsito (Min.)	Velocidad media (Km/ hora.)
Bogotá	119	15
Medellín	91	20
Barranquilla	82	20
Bucaramanga	66	15
Cali	61	30
Pereira	53	20
Cartagena	45	25
Ibagué	39	30
Cúcuta	37	30
Santa Marta	33	30

Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014)

En cuanto a conectividad digital, el avance en cobertura y desarrollo de infraestructura ha sido notable en los últimos años. No obstante, pese a los recientes esfuerzos del Gobierno, los hogares aún enfrentan problemas que limitan su acceso a Internet. Por un lado, la cobertura ha aumentado casi a la universalidad. Mientras en 2010 200 municipios contaban con cobertura de fibra óptica, en 2013 este número subió a 777 municipios y se espera que en 2014 sean 1.078 municipios. Esta sería una cobertura del 96% del territorio nacional. Para el 4% restante el Gobierno va a implementar en 2014 el Programa Nacional de Conectividad de Alta Velocidad. En términos de hogares, en 2010 el 17% contaba con acceso a internet, en 2013 fue del 43% y en 2014 será del 50%.

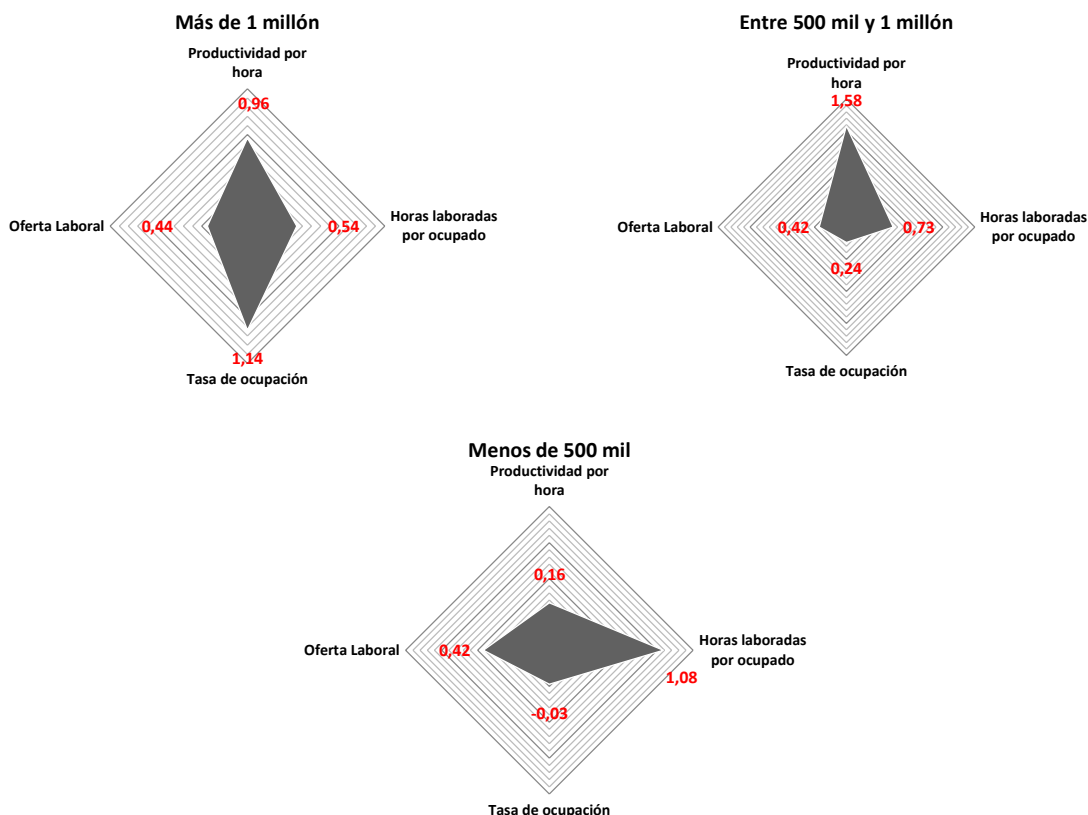
Por otro lado, los hogares aún no cuentan con un uso apropiado de la infraestructura TIC²⁰ desplegada a lo largo y ancho del país. Según la encuesta “Indicadores básicos de tecnologías de la información y comunicación TIC” del DANE (2013), las mayoría de las razones por las cuales los hogares que habitan cabeceras municipales y zonas rurales no acceden a Internet están relacionadas con problemas de utilización y no de cobertura. En específico, el 50% de los hogares en estas zonas respondieron que no lo consideran necesario, el 40% lo encuentran muy costoso, el 30% no tiene acceso suficiente desde un lugar sin costo, y un poco más de 30% en zonas rurales y 5% en zonas urbanas dice no saber usarlo. Lo anterior muestra que garantizar el acceso a Internet no solo consiste en proveer la infraestructura, sino que se requiere de esfuerzos para promover la apropiación del conocimiento y la identificación de oportunidades en su utilización.

²⁰ TIC se refiere a Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Eje problemático No. 3: Las ciudades enfrentan retos para mejorar su productividad.

El crecimiento del PIB per cápita en Colombia en ciudades pequeñas es casi la mitad del crecimiento del resto de ciudades. Entre 2002 y 2010, el PIB per cápita en las ciudades de menos de 500 mil habitantes creció 1,63% mientras que creció alrededor del 3% en las ciudades intermedias y grandes (2,97% en las ciudades de 500 mil a un millón de habitantes y 3,08% en las de más de un millón de habitantes). Estas diferencias se pueden explicar por un conjunto de factores que varían entre ciudades. En la Gráfica 2 se presentan los resultados de un ejercicio de descomposición del crecimiento del PIB per cápita entre 2002 y 2012 en cuatro factores: productividad laboral, oferta laboral, horas laborales por trabajador y tasa de ocupación (Ramírez, 2014). Se observa que en las ciudades de grandes el componente que más contribuyó al crecimiento del PIB per cápita fue la tasa de ocupación seguida de la productividad laboral en tanto que en las ciudades intermedias fue la productividad laboral. En contraste, en las ciudades pequeñas, el crecimiento del PIB per cápita se explica por el aumento en las horas trabajadas por ocupado. La productividad laboral en estas ciudades tiene un efecto considerablemente pequeño en el crecimiento del ingreso per cápita.

Gráfica 2: Contribución de factores al crecimiento del PIB per cápita por tamaño de ciudad, 2002-2010



Fuente: Ramírez (2014) para la Misión de Sistema de Ciudades

Según Ramírez (2014), las diferencias en productividad entre las ciudades colombianas están relacionadas con una serie de factores, a saber. Primero, la productividad de las ciudades depende del tamaño de sus mercados aproximados por el tamaño de la población. Segundo, el grado de formalización de la economía también afecta positivamente la productividad. Se espera que las firmas formales tengan mayores oportunidades de crecimiento (por ejemplo, por tener mejor acceso a financiación) y, por lo tanto, pueden atraer capital humano de mejor calidad vía mayores salarios. En efecto, el estudio encuentra que la remuneración a los trabajadores en sectores de alta productividad duplica la remuneración correspondiente en los sectores de baja productividad. Además, se espera que altos niveles de informalidad generen diversas ineficiencias que impiden aumentos en productividad. Tercero, la existencia de economías de escala en las ciudades también se asocia con mayor productividad. En específico, las ciudades con establecimientos de mayor tamaño en promedio pueden atender mercados más allá del local. Por último, la productividad de las ciudades aumenta en la medida en que cuentan con presencia de clústeres de alta productividad, es decir, con actividades espacialmente concentradas de que

atienden no solo el mercado local sino el nacional y extranjero. Sin embargo, el estudio encuentra que en Colombia el 60% de las empresas en aglomeraciones de alta productividad tienen un carácter local, son de baja productividad y generan apenas el 39% del empleo formal del Sistema de Ciudades. Asimismo, encuentra que aproximadamente el 75% del empleo formal de las ciudades se ubica en empresas que se pueden caracterizar como de baja productividad, las cuales además representan el 86% de las empresas formales del Sistema de Ciudades.

Por último, cabe resaltar que, no obstante las ciudades de mayor tamaño tienden a ser más productivas, también presentan estructuras económicas relativamente similares con poca especialización y poca complementariedad. Esta condición ha ocasionado que las ventajas comparativas de las regiones, la especialización y las economías de escala, no se hayan utilizado con eficiencia para hacer más dinámico el desarrollo endógeno de cada ciudad, aglomeración o eje urbano-regional.

Eje problemático No. 4: Las ciudades enfrentan retos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En términos de calidad de vida la Misión identificó cuatro frentes de análisis. El primero sobre la provisión de servicios a los hogares en las ciudades; el segundo sobre las políticas sociales en el marco del sistema de ciudades, el tercero sobre las amenidades urbanas y, el cuarto sobre el mercado del suelo y la vivienda social.

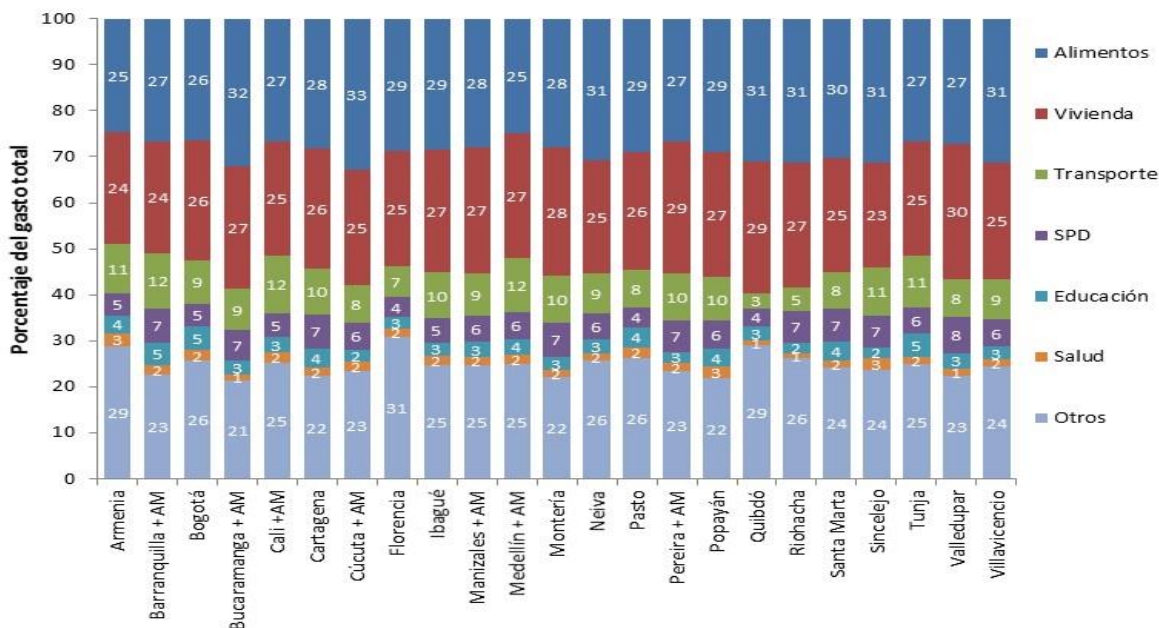
Uno de los aspectos que afecta la calidad de vida de los hogares es el costo de vida en las ciudades. La descomposición del gasto de los hogares por rubros muestra que el gasto en alimentos es aproximadamente la tercera parte del gasto total (28,7% en promedio), seguido de vivienda (26,1% en promedio) y transporte (9,2% en promedio). Llama la atención que el gasto familiar en transporte es superior en varias ciudades al gasto agregado en servicios de educación²¹, de salud y servicios públicos domiciliarios (Gráfica 3).

Adicionalmente, el análisis concluye que las participaciones de cada rubro varían entre ciudades. Por ejemplo, el gasto en alimentos es menor en las ciudades de menos de un millón de habitantes y mayor en ciudades de menor tamaño, siendo aún mayor en las zonas rurales.

²¹ La participación en el gasto total de los hogares en educación es 3,4% en promedio, en salud es 1,8% en promedio, y en servicios públicos domiciliarios es 6% en promedio.

Asimismo, el gasto en transporte varía considerablemente entre ciudades. En el grupo de las grandes ciudades, como Barranquilla, Medellín, Cali y Bogotá, se tienen los mayores porcentajes de gasto en transporte intraurbano, los cuales son superiores al 10% alcanzando hasta un nivel del 12% en Barranquilla. Para el grupo de ciudades intermedias y pequeñas, este rubro es más bajo y puede estar por debajo del 7% en promedio. Mayores costos en alimentación y en transporte son reflejo de otras problemáticas de los hogares, como la conectividad y la desarticulada planeación urbano-rural.

Gráfica 3: Participación del gasto de los hogares por sector, 2007.



Nota: SPD se refiere a servicios públicos domiciliarios. Otros se refiere a gastos en prendas de vestir y calzado, comunicaciones, muebles y artículos para el hogar, recreación y cultura, y bienes y servicios diversos, Fuente: Ramírez (2012) para la Misión del Sistema de Ciudades

En cuanto a las políticas sociales se requiere un enfoque diferencial basado en las estructuras y dinámicas de la población y en los ciclos de vida de las ciudades, que varían considerablemente entre estas. Una clasificación de las ciudades basada en un análisis multidimensional²² identificó seis tipos de ciudades que requieren distintas estrategias para lograr mejorar los niveles de vida de las personas (CEPAL, 2013). Los tipos de ciudades identificados son: ciudades mayores, maduras, adultas, grandes y jóvenes, adolescentes y embrionarias (ver Tabla 6 del Anexo 4).

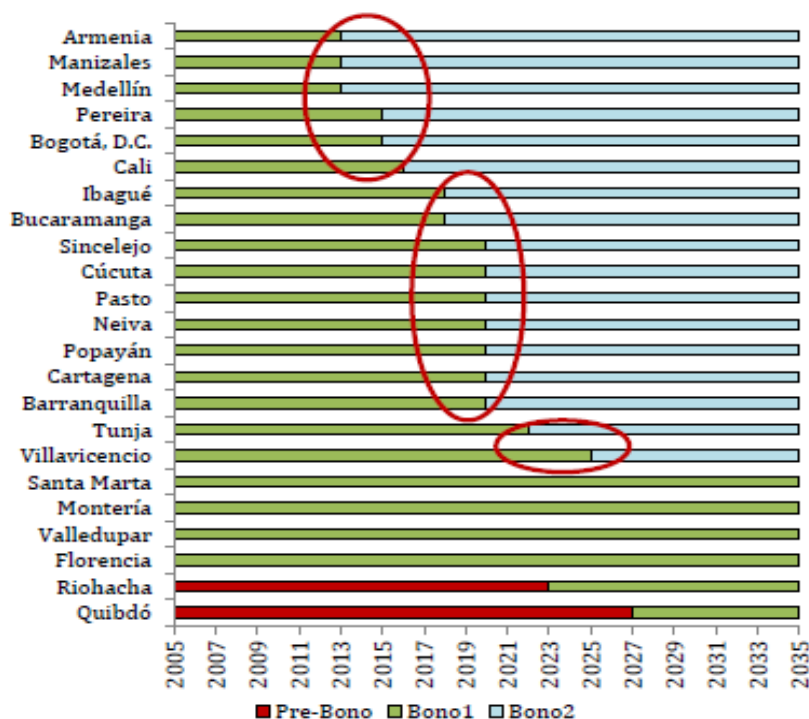
A lo largo del ciclo de vida, existen dos períodos importantes de dependencia económica en las que el consumo excede la producción laboral: la niñez y la vejez. Durante la transición demográfica, se presenta un periodo de especial interés que es el del bono demográfico, un período caracterizado por un aumento sin precedentes en la población en edades potencialmente activas, en comparación con la población dependiente, derivado de una reducción en las tasas de fecundidad y acompañada de una creciente participación de las mujeres en el mercado laboral. Demográficamente las ciudades no se comportan de la misma manera debido a dinámicas propias de fecundidad, envejecimiento, migración y actividad económica. En Colombia se observan diferencias importantes en el desarrollo de las ciudades y el estado en que se encuentran en cuanto al bono demográfico²³ (Gráfica 4).

Estos cambios en la dinámica demográfica de las ciudades implican modificaciones en la estructura etaria, con impactos en las demandas sectoriales. CEPAL (2013) muestra de forma de tallada cómo las condiciones de la población en cada dimensión varían de acuerdo al tipo de ciudad (ver Gráfica 8 del Anexo 4). Por consiguiente, las políticas públicas requieren ajustes para que respondan a la demanda diferenciada de servicios de educación, salud, protección social y cuidado de personas dependientes.

²² El análisis multidimensional toma en cuenta siete dimensiones: estructura demográfica, situación del mercado laboral, educación, salud, pobreza monetaria, pobreza multidimensional y desempeño institucional.

²³ 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.

Gráfica 4: Diferencias en el bono demográfico entre ciudades.



Nota: Pre bono: la relación de dependencia disminuye, pero se mantiene relativamente alta, con más de dos dependientes por cada tres personas en edades activas. Bono 1: La primera fase, sucede cuando la tasa de dependencia alcanza menos de dos dependientes por cada tres personas en edades activas hasta alcanzar su valor mínimo. Este periodo está caracterizado por una fuerte disminución en la tasa de natalidad y consecuentemente en el número de niños menores de 15 años. Bono 2: la tasa de dependencia se mantiene en niveles inferiores a 2 dependientes por cada 3 activos, pero aumenta por el aumento proporcional de personas mayores.

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

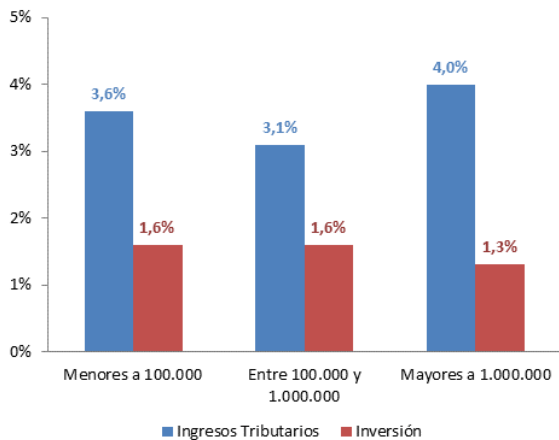
Por último, las amenidades urbanas, entendidas como el conjunto de atributos culturales, geográficos, climáticos, de seguridad, de servicios, y de capital humano, entre otros, hacen atractivas las ciudades e inciden en su crecimiento y bienestar. Las intervenciones a gran escala con proyectos de espacio público, equipamientos culturales y servicios recreativos, tienen un impacto muy positivo en la calidad de vida. Un estudio realizado en el marco de la Misión (Meisel & Pérez, 2013) hace un recuento de algunos casos exitosos que generaron impactos positivos en la percepción de la calidad de vida. A seguir, la Ronda del Sinú (Montería), los Parques Biblioteca (Medellín), el Parque Nacional del Café (Montenegro), el Parque Nacional del Chicamocha (Aratoca), el Museo del Caribe (Barranquilla) y el Museo del Oro (Bogotá). Todos ellos han contribuido al desarrollo de sus regiones brindando a los habitantes locales y a los visitantes la oportunidad de disfrutar de espacios óptimos para el esparcimiento y la realización de actividades culturales, deportivas y recreativas y, por lo tanto, han contribuido a un mayor desarrollo y bienestar local.

Eje problemático No. 5: Los esquemas de inversión y financiación no están alineados con las necesidades de las ciudades.

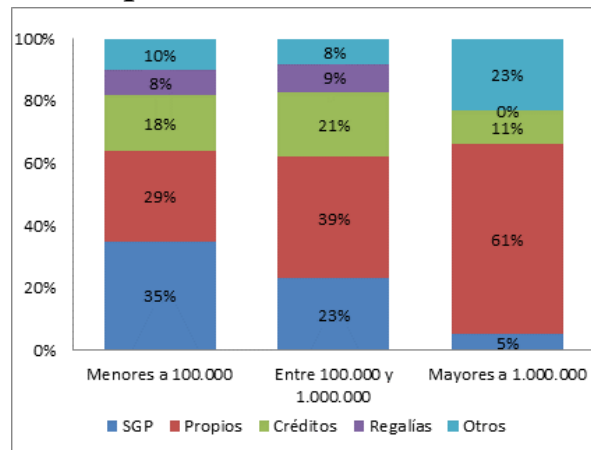
Existe una gran disparidad entre las ciudades grandes (de más de 1 millón de habitantes) y las ciudades intermedias y pequeñas del país (menos de 500 mil habitantes), en relación con la forma como se financian y los tipos de inversiones que se privilegian. Actualmente, es difícil aunar esfuerzos para solucionar problemas comunes de escala regional o supramunicipal, especialmente en los territorios en que se presentan procesos de aglomeración urbana.

En la última década se ha observado un esfuerzo tributario positivo reflejado en un crecimiento de los recaudos de las ciudades de alrededor al 4% anual (Gráfica 5). Sin embargo, ese esfuerzo no ha sido suficiente para que los municipios se equilibren financieramente y procuren una recomposición eficiente y efectiva del gasto. En particular, que aquellos municipios de menos de 100.000 habitantes superen la fuerte dependencia que tienen de los recursos obtenidos por transferencias desde el Gobierno Central (Gráfica 6). En algunos casos, como el de las ciudades capitales, cuentan con márgenes limitados de autonomía fiscal para responder a las crecientes responsabilidades que se les asignan.

Gráfica 5: Crecimiento anual de los ingresos tributarios en el Sistema de Ciudades 2000/2010



Gráfica 6: Financiación de Infraestructura: fuente de recursos por tamaño de ciudades



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades, 2013.
*SGP – Sistema General de Participaciones

El análisis de los recursos con que han contado las ciudades del país desde que empezó el proceso de descentralización, permite observar que éstos podrían haber permitido la superación

de las principales necesidades de infraestructura (redes de agua potable y saneamiento básico, transporte, vivienda, salud y educación y equipamientos). No obstante, los datos en la Gráfica 5 indican que persiste un retraso en las inversiones efectuadas con una tasa promedio de inversión per cápita que crece menos que el ingreso per cápita y que los recaudos tributarios per cápita. Esta situación se refleja en que las ciudades pequeñas e intermedias presentan mayores rezagos en infraestructura y equipamientos que las grandes, fenómeno ligado también a su limitada capacidad institucional, y de otra parte, a la rigidez del modelo actual de transferencias.

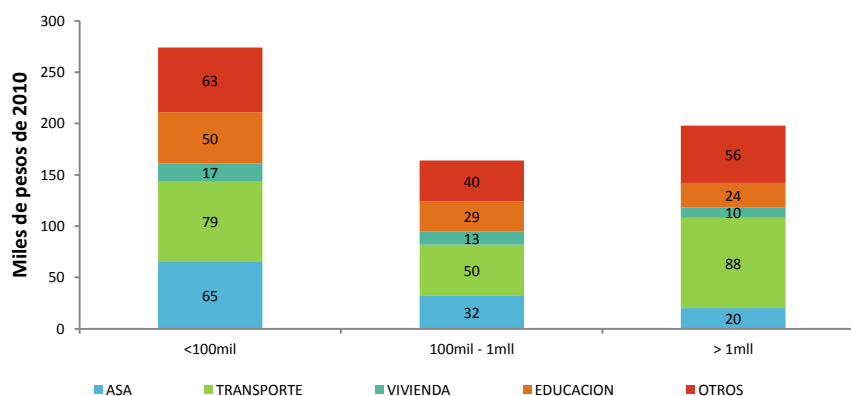
La composición de los recursos municipales invertidos varía según el tamaño de los municipios (Gráfica 6). Así, los más grandes utilizan los recursos propios como principal fuente de inversión (cerca del 61%)²⁴. Esta proporción es menor para los municipios pequeños y medianos, 29% y 38%, respectivamente. 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%.

Se encuentran disparidades en el acceso a los servicios de infraestructura entre las áreas urbanas de los municipios del Sistema de Ciudades. A pesar de las disparidades en el acceso, los municipios con menos de 100.000 habitantes han invertido montos mayores, en términos per cápita, en comparación con los municipios con población de mayor tamaño, y aun así presentan déficits de acceso importantes a ciertos servicios (acueducto, saneamiento o residuos).

Al comparar las brechas de infraestructura con los niveles de inversión per cápita se concluye que las ciudades de menos de 100 mil habitantes tienen menos capacidades institucionales para proveerla, mientras que las ciudades medianas requieren de mayores recursos para aumentar su provisión, especialmente en la operación y mantenimiento de los sistemas, los cuales enfrentan dificultades para su sostenibilidad financiera (Gráfica 7).

²⁴ En particular los recursos por impuesto predial e ICA que representan entre el 69% y el 76% de los recursos propios.

Gráfica 7: Inversión per cápita promedio anual



Fuente: Fedesarrollo con base en Formulario Único Territorial - FUT. DDTS – DNP

Es importante anotar que las fuentes principales de recursos propios municipales recurrentes no poseen una destinación específica ya que hacen unidad de caja, y en este sentido, las administraciones municipales de turno priorizan la financiación de ciertos programas lo que necesariamente conlleva al desbalance del gasto en otros frentes. Por mandato constitucional²⁵, el gasto social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. Por lo tanto, en aquellos territorios con mayor necesidades sociales y menor capacidad administrativa, los recursos propios terminan siendo insuficientes de tal suerte que la inversión en infraestructura termina supeditada a las transferencias nacionales (p.e. sistemas de transporte masivo) y con algunas excepciones (municipios medianos y grandes) al cobro de la “*contribución de valorización*”. Esta última, una forma de captura de plusvalor inmobiliario cuyo límite de recaudo es la recuperación del costo de la obra de infraestructura a financiar.

Aunque la contribución de valorización es una fuente propia municipal, departamental e inclusive subregional²⁶, su uso no es recurrente puesto que solo se puede cobrar por una única vez en relación con una obra de infraestructura a construir o construida. Pese a lo anterior, ha sido una importante fuente específica del desarrollo urbano. Por ejemplo: i) a finales de la década de los 60 llegó a representar el 16% de los ingresos de Bogotá y el 45% de los de Medellín, permitiendo

²⁵ Artículo 350 de la Constitución política de Colombia.

²⁶ Reza el artículo 1 del Decreto 1604 de 1966: *El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.*

la financiación de alrededor del 80% de su malla vial²⁷; ii) a principios de la década de los 80 permitió recaudar el 30% de los ingresos de Cali y en 2008 fue adoptada de nuevo por esta ciudad para financiar vías arteriales, representando el 75% de sus ingresos tributarios²⁸; iii) en Bogotá se aprobó de nuevo en 2005 por valor de 2.1 billones de pesos, sin embargo, luego de nueve años solo se recaudaron 900 mil millones en medio de problemas de ejecución y corrupción.

Otras fuentes sustentadas en la captura de incrementos de valor del plusvalor son: la participación en plusvalía y toda clase de exacciones, cargas y obligaciones urbanísticas, que pueden imponer las autoridades municipales en virtud su autonomía. No obstante, el desarrollo de tales instrumentos ha estado confinado a su capacidad institucional. En los pocos municipios donde se han implementado se experimentan bajos recaudos, dificultades e inequidades. Por ejemplo, en relación a la participación en plusvalía, el impacto fiscal ha sido bajo inclusive en la capital del país, con recaudos por debajo del 0,41% de sus ingresos anuales²⁹ y con un tiempo promedio de liquidación exagerado, aproximadamente 206 días³⁰.

Un análisis realizado recientemente para 72 municipios del país encontró que sólo 39 de estos habían adoptado la participación en plusvalía, 14 la habían reglamentado y 9 habían percibido recaudo efectivo en el último año (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014). El mismo análisis observa que la imposición de cargas, exacciones y obligaciones urbanísticas han tenido mayor aceptación tanto a nivel local como internacional, no obstante, no existe un consenso doctrinal sobre estos mecanismos en el Estado colombiano ya que los desarrollos se han dado a nivel local sin que exista homogeneidad de principios ni mucho menos estandarización de métodos³¹.

En ambos casos, a saber, la participación en plusvalía y la imposición de cargas u obligaciones, los problemas conceptuales, técnicos y administrativos que se experimentan en Colombia no son muy diferentes a los que ya se han dado en países como México, Polonia y

²⁷ (Montaña, 2010)

²⁸ *Ibidem*, Montaña, página 18.

²⁹ En 8 años de implementación de la plusvalía en la capital del país, ésta ha recaudado 131 mil millones de pesos, es decir en promedio, 16 mil millones al año. Cálculos: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con base en información de la Secretaría Distrital de Planeación y la Unidad de Catastro Distrital (UAECD).

³⁰ Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Cálculos propios con base en información de la Secretaría Distrital de Planeación contenida en el borrador de documento técnico de soporte a la modificación excepcional del POT versión octubre de 2011.

³¹ Evidencias teóricas y empíricas de las dificultades asociadas al desarrollo de los instrumentos que emplean los municipios para capturar mayor valor de suelo, bien sea a través de la imposición directa de gravámenes como la participación en plusvalía o la anticipación de plusvalía a través de la sufragación de los costos del desarrollo urbano e inmobiliario mediante cargas y obligaciones de suelo (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2014).

Australia, donde han desmontado impuestos similares a la participación en plusvalía al poco tiempo de implementados³².

Finalmente, figuras como las Áreas Metropolitanas, no cuentan con partidas presupuestales suficientes e incentivos económicos para cumplir con las competencias y funciones que le establece la Ley (administrativas y de planeación). En particular, para formular e implementar programas y proyectos de impacto metropolitano, derivados de sus instrumentos de planeación y gestión³³.

Eje problemático No. 6: La coordinación interinstitucional es débil para enfrentar las nuevas dinámicas urbanas.

Como se mencionó anteriormente, el Sistema de Ciudades evidencia cambios en su configuración, con dinámicas importantes de aglomeración y regionalización. No obstante lo anterior, no existe un marco institucional o niveles de coordinación interjurisdiccional que garanticen una adecuada planeación, ordenamiento territorial y la gestión de recursos.

Algunas dificultades concretas relacionadas con el buen gobierno y la coordinación son: carencia de planeación y visión supramunicipal de largo plazo; desarticulación de los procesos de ordenamiento territorial; desarticulación de la planeación económica, social (Planes de Desarrollo) y ambiental (Plan de Gestión Ambiental y Regional - PGAR) con la planeación física (POT); heterogéneos niveles de actualización catastral a escala supramunicipal (aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas); manejo discrecional en el otorgamiento de incentivos por parte de los municipios y distritos para la localización de actividades económicas, sin responder a una visión subregional; multiplicidad de empresas prestadoras de servicios públicos en una misma aglomeración; y sistemas de transporte público desarticulados.

En cuanto a las figuras y procesos de asociatividad vigentes en el país (Tabla 4), el Sistema de Ciudades se encuentra relacionado con las siguientes condiciones:

³² Entre otras razones, por falta de conocimiento de las técnicas modernas de tasación inmobiliaria, desactualización de los sistemas catastrales y desconocimiento de los mecanismos de operación del mercado (Peterson, 2010).

³³ Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT).

- La **LOOT**³⁴ planteó un menú variado de instrumentos para promover la asociatividad y el trabajo mancomunado entre entidades territoriales, con un potencial importante de aplicación, en ámbitos como las aglomeraciones y ejes urbano-regionales, para concretar escenarios de planeación y gestión. Durante el primer semestre de 2014 se consolidaron ejercicios como la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE REGIÓN CENTRAL), y se avanzó en la implementación de Regiones de Planeación y Gestión (RPG) sobre los ejes o corredores urbano-regionales de Caribe y Boyacá.
- Las **Áreas Metropolitanas** se constituyen en la experiencia más importante de asociatividad y gestión supramunicipal relacionada con el fenómeno de la urbanización³⁵. Si bien recientemente se expidió una nueva ley para fortalecerlas³⁶, presentan limitaciones tanto para su constitución y operación (carencia de recursos adicionales e incentivos, conflicto de competencias con otras instancias locales o regionales, y dependencia de factores o afinidades políticas, entre otras).
- Los **Contratos Plan**³⁷, han logrado fortalecer las formas de relacionamiento y coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales. Desde el punto de vista del Sistema de Ciudades, esta figura puede permitir la identificación, conjuntamente con las ciudades, de proyectos estratégicos de impacto subregional con participación de diferentes fuentes de financiación. Actualmente, los siete (7) Contratos Plan firmados incluyen proyectos que impactan la consolidación del Sistema de Ciudades, particularmente los de infraestructura vial (conectividad) y de servicios públicos domiciliarios (calidad de vida).

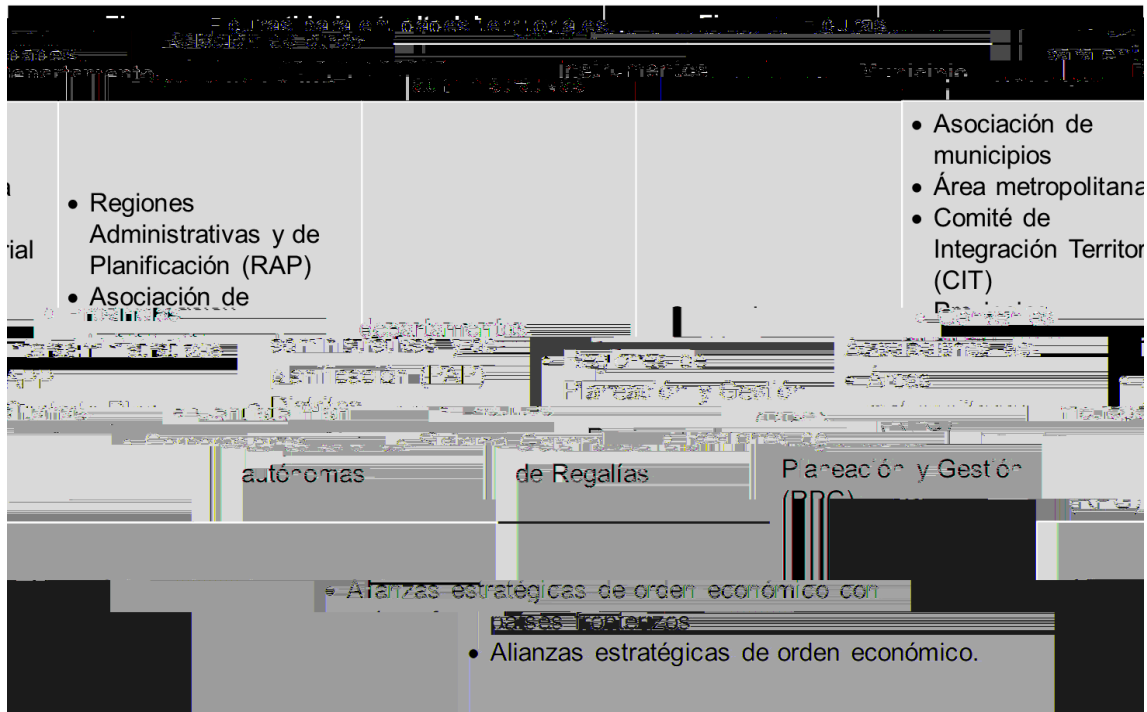
³⁴ Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

³⁵ Actualmente existen en Colombia seis (6) Áreas legalmente constituidas: Valle de Aburrá (Medellín), Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Centro Occidente (Pereira) y Valledupar.

³⁶ Ley 1625 de 2013.

³⁷ Leyes 1450 y 1454 de 2012.

Tabla 4: Figuras y escenarios de asociación



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

- Los **Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD)**³⁸, son las instancias a través de las cuales se asignan los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) en el ámbito municipal o distrital, departamental, regional y nacional. Dichas instancias, se han constituido en el espacio idóneo para la planeación de proyectos e inversiones de impacto subregional. A través de esta figura se vienen financiando proyectos de infraestructura que impactan positivamente la conectividad; sin embargo, en su identificación y priorización no es clara la aplicación de criterios que fortalezcan los factores como la especialización, complementariedad, competitividad y productividad de las zonas urbanas, y una mejor relación entre éstas y las zonas rurales.
- Las **Asociaciones Público Privadas (APP)**³⁹, como instrumento que permite la vinculación de capital privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, se puede constituir en un mecanismo eficaz para garantizar la ejecución de proyectos estratégicos identificados en el marco de las figuras de asociatividad relacionadas

³⁸ Ley 1530 de 2012.

³⁹ Ley 1508 de 2012.

anteriormente. Actualmente, las ciudades requieren de un mayor acompañamiento por parte del Gobierno Nacional con el fin de fortalecer su capacidad técnica para la identificación, estructuración y ejecución de proyectos a través de este instrumento.

V. OBJETIVOS

A. Objetivo central

Fortalecer el Sistema de Ciudades como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad regional y nacional, el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y la sostenibilidad ambiental, en un contexto de equidad y post conflicto. Para alcanzar este objetivo el país debe trabajar sobre seis ejes de política (Ilustración 1) y seis objetivos de largo plazo que se citan a continuación.

Ilustración 1: Ejes de Política para el Sistema de Ciudades



Fuente: DNP-DDU.

B. Objetivos específicos

- Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible.
- Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo.
- Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades.
- Disminuir las brechas sociales y mejorar la equidad en áreas urbanas y rurales del Sistema de Ciudades.
- Identificar instrumentos para el financiamiento adecuado y eficiente de las actuaciones urbanas.
- Promover y facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales y con el Gobierno Nacional.

VI. PLAN DE ACCIÓN

Para el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, planteados en la sección anterior, se propone la realización de las siguientes mencionadas a continuación. El Plan de Acción detallado se encuentra en el Anexo 5.

A. Eje 1: Visión sostenible y crecimiento verde

Planear el Sistema de Ciudades en relación con el Ordenamiento Territorial Nacional

Con el fin de fortalecer los procesos de planeación y ordenamiento territorial y ambiental, se consolidará la información estadística y cartográfica con énfasis en el Sistema de Ciudades propuesto, en dos etapas: en la primera, se identificará y utilizará la información que actualmente tiene el país para agregarla de manera armónica con la definición preliminar de las aglomeraciones urbanas; y en la segunda, con los recursos disponibles, se ampliarán y homologarán las coberturas de información estadística en función de las necesidades del Sistema de Ciudades.

Asimismo, se formularán e implementarán visiones de largo plazo para las ciudades (funcionales o uninodales), sobre los ejes de la presente Política; como también, los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial que dispone la ley para las Áreas Metropolitanas, que promuevan la articulación y consolidación del Sistema de Ciudades.

Integrar la planificación ambiental con el sistema urbano teniendo en cuenta las características propias de cada territorio

Considerando la importancia de preservar los ecosistemas estratégicos del país, principalmente las fuentes abastecedoras de acueductos, y de consolidar el ordenamiento ambiental, se determinará la estructura ecológica principal. En complemento, se formulará un Plan Director de Agua Potable y Saneamiento Básico, como un instrumento orientado a fortalecer la gestión integral y sostenible de estos servicios en el Sistema de Ciudades.

Estas medidas deberán estar acompañadas de instrumentos normativos y regulatorios que faciliten e incentiven procesos de regionalización de los servicios públicos domiciliarios y una adecuada gestión integral de los recursos hídricos.

Así mismo, se promoverá la implementación de políticas integrales de gestión de riesgo de desastres y de cambio climático acorde con las directrices que viene desarrollando el Gobierno Nacional, orientada a reducir las vulnerabilidades de la infraestructura del sistema de ciudades.

De otra parte, se impulsarán acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad del aire en las ciudades, y la implementación de los planes de acción sectorial de mitigación de gases efecto invernadero de los sectores de transporte, industria y vivienda.

Articular la planeación de las áreas urbanas y rurales

Se formularán documentos de política que promuevan instrumentos para la planeación, el ordenamiento y la gestión sostenible del suelo rural, y la actualización del catastro, así como se brindará asistencia técnica para el fortalecimiento de los instrumentos fiscales y el establecimiento de tasas diferenciales en zonas rurales.

B. Eje 2: Conectividad física y digital

Planear la conectividad física nacional en relación con el Sistema de Ciudades

En la medida que la conectividad física y digital son factores determinantes para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades, se establecen acciones orientadas a la formulación de un plan con visión sostenible y de largo plazo para consolidar la red nacional multimodal, y el desarrollo de estudios para la financiación de la red vial y la malla urbana local.

Mejorar el acceso a las grandes ciudades

Con el fin de promover la continuidad de la red vial entre las principales ciudades y aglomeraciones urbanas, y disminuir la congestión a su alrededor, se realizará un estudio sobre el estado de los accesos a las mismas, que brinde recomendaciones de política, tomando en cuenta factores como movilidad, logística y ordenamiento territorial.

Mejorar la conectividad entre los municipios de las aglomeraciones urbanas

Considerando la importancia de reducir y los tiempos y costos de viaje de los ciudadanos, al interior y entre las ciudades, se plantea la reglamentación y estructuración de Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR).

Impulsar la Conectividad Digital en el Sistema de Ciudades

La planeación con visión sostenible del Sistema de Ciudades exige el fortalecimiento de las diferentes formas de conectividad (física y digital). Con la expedición de una política de promoción para el desarrollo de ciudades inteligentes. Asimismo, promoverá el desarrollo de infraestructura TIC alámbrica e inalámbrica con el propósito de impulsar una estrategia para consolidar en las ciudades un ecosistema digital local (infraestructura, usuarios, servicios y aplicaciones) con visión regional.

C. Eje 3: Productividad

Sobre este eje de política se incluyen acciones con el fin de mejorar la productividad de las ciudades y aglomeraciones urbanas. Se realizará un estudio que analice las “brechas de productividad” territorializadas, identificando los factores que explican la baja productividad y los requerimientos de bienes públicos generales y locales; como también, un estudio que analice la viabilidad de la creación de una figura institucional del nivel territorial (Agencias Regionales de Desarrollo –ARD– u oficinas territoriales de entidades del orden nacional) como soporte institucional para la productividad y la competitividad de los clústeres que se desarrollen en las aglomeraciones y regiones.

Para promover la productividad en el Sistema de Ciudades es importante también la formación y capacitación en función de los mercados laborales, para lo cual el estudio sobre brechas de productividad dará insumos para la implementación de una estrategia de formación para el trabajo, focalizada en sectores claves de la producción, por aglomeraciones urbanas o regiones con una visión de largo plazo. Otras acciones relacionadas con el mercado laboral tienen que ver con la creación de un programa de flexibilización laboral (teletrabajo o trabajo en casa) y

el diseño de un sistema de información sobre movilidad laboral a nivel regional o de aglomeraciones urbanas.

D. Eje 4: Calidad de vida y equidad

En la medida que las ciudades presentan diferencias en cuanto a su composición poblacional y al estado del bono demográfico, explicados en el diagnóstico de este documento, se plantea la formulación de políticas públicas diferenciadas que apunten a la disminución de las brechas sociales entre las aglomeraciones urbanas, y por las categorías de ciudades que según el bono demográfico establece la Misión de Ciudades (maduras, mayores, adultas, jóvenes, adolescentes y embrionarias). En el mismo sentido, se promueven acciones que garanticen una mayor convergencia social y equidad en las ciudades, particularmente el acceso a programas integrales de vivienda social, movilidad y atractivos urbanos.

De otra parte, se propone avanzar en el desarrollo de políticas que promuevan la generación de suelo para los programas de vivienda de interés social, tanto desde la escala urbana como supramunicipal, y el fortalecimiento de los sistemas de información sobre el mercado de suelo en las ciudades y los de captura de plusvalor.

E. Eje 5: Financiación adecuada y eficiente

La administración y modernización de los instrumentos de financiación existentes y la adopción de nuevos instrumentos para el financiamiento a nivel supramunicipal son elementos fundamentales para consolidar el Sistema de Ciudades. Al respecto, el plan de acción plantea el fortalecimiento de los instrumentos fiscales que han mostrado mayor efectividad, como el Impuesto Predial Unificado (IPU) y el Impuesto al Comercio y Avisos.

Asimismo, y con el fin de fortalecer las finanzas de las ciudades capitales, se adelantará un estudio que establezca el alcance y recomendaciones de un estatuto para las ciudades capitales.

F. Eje 6: Coordinación y Gobernanza

Para alcanzar el objetivo relacionado con este eje se propone impulsar el trabajo asociado entre la Nación y las entidades territoriales, y entre entidades territoriales, con acciones como: el

fortalecimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la identificación y estructuración de proyectos estratégicos regionales financiados a través de mecanismos como el SGR, APP o Contratos Plan, el fortalecimiento de esquemas de asociación supramunicipal y, la articulación del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles y Diamante Caribe, dentro de las estrategias sectoriales y territorial del Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, para fortalecer y hacer más eficientes los gobiernos territoriales, se brindará asistencia técnica para la articulación de los POT con los planes de desarrollo y los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), con una visión supramunicipal, y se creará un Observatorio del Sistema de Ciudades estructurado a partir de las aglomeraciones urbanas, que compile y articule información adecuada para la planeación y la gestión urbana de las entidades territoriales y del Gobierno nacional en los territorios.

VII. FINANCIACIÓN

Para efecto del cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia, las entidades involucradas en la ejecución de esta política, en el marco de sus competencias, gestionarán y priorizarán recursos para la financiación de las actividades que se proponen en el plan de acción (incluyendo fuentes de cooperación internacional), acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) del respectivo sector.

Las entidades territoriales gestionarán recursos provenientes de otras fuentes como SGR y SGP para cofinanciar proyectos de impacto regional, que contribuyan a la consolidación del Sistema de Ciudades.

VIII. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Ministerio de Transporte; el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la Política Nacional para la Consolidación del Sistema de Ciudades en Colombia y adoptar la caracterización preliminar del Sistema de Ciudades en sus procesos de planeación y focalización de programas y proyectos.
2. Aprobar el plan de acción presentado en este documento y solicitar a las entidades involucradas su adecuada y oportuna implementación.
3. Solicitar a las entidades del Gobierno Nacional involucradas en este CONPES priorizar recursos para la puesta en marcha del plan de acción contenido en este documento, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y en el marco de sus competencias.

Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

4. Formular visiones de largo plazo para las aglomeraciones y corredores urbanos que articulen las diferentes acciones que se plantean en este documento.
5. Coordinar la estructuración y formulación de un Plan Director de Agua Potable y Saneamiento Básico para el Sistema de Ciudades.
6. Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinar la estructura ecológica principal como referente de carácter nacional para el ordenamiento ambiental y su aplicación en la consolidación del sistema de ciudades.

7. Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, revisar el marco normativo sobre el recurso hídrico para asegurar la provisión de servicios e incentivar las inversiones en el sistema de ciudades.
8. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la UPRA, formular lineamientos de política y definir instrumentos para el ordenamiento y planificación del suelo rural, y programas con enfoque territorial con base en las características sociales, culturales, económicas y ambientales de las zonas rurales.

Solicitar al Ministerio de Transporte:

9. Priorizar dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y en los planes sectoriales de mediano y largo plazo, la consolidación de la red nacional multimodal, que garantice la conectividad de las principales aglomeraciones urbanas, de estas con los puertos y zonas con potencial desarrollo productivo, y la articulación de zonas urbanas y rurales, promoviendo la intermodalidad.
10. Consolidar la conectividad y complementariedad del mercado laboral y de servicios en las aglomeraciones urbanas a través de la creación de los Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR), integrados con los sistemas de transporte urbano, promoviendo el uso del mecanismo de APP para su financiación.

Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

11. Establecer una política de promoción para el desarrollo de ciudades inteligentes planificadas a mediano y largo plazo, asegurando una adecuada integración y gestión de proyectos TIC, como eje transversal para su constitución.
12. Impulsar la conectividad digital entre el Sistema de Ciudades y reducir la brecha digital regional a través de programas de TIC.

Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

13. Trabajar en la articulación de políticas nacionales para mejorar la productividad en materia de apuestas productivas, incentivos de ciencia y tecnología, oportunidades comerciales y formación para el trabajo, en el Sistema de Ciudades.

Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

14. Apoyar el fortalecimiento de los instrumentos fiscales en el Sistema de Ciudades y diseñar estrategias diferenciales para el apalancamiento financiero de las ciudades a partir de los instrumentos tributarios existentes.

Solicitar al DANE y al IGAC:

15. Priorizar la ampliación de las coberturas de información estadística y espacial de manera armónica con la definición preliminar del Sistema de Ciudades (aglomeraciones y ciudades uninodales) propuesto en el presente documento.

Sugerir a los municipios y distritos, departamentos y áreas metropolitanas:

16. Crear Autoridades Únicas de Transporte de escala supramunicipal.
17. Crear Autoridades Únicas de Servicios Públicos de escala supramunicipal.
18. Incorporar los lineamientos y estrategias incluidos en la presente política en sus procesos de planeación y ordenamiento territorial.

Sugerir a los departamentos, municipios y distritos:

19. Adelantar las acciones requeridas y gestionar recursos provenientes de fuentes tales como SGR y SGP, para cofinanciar proyectos de impacto regional, que contribuyan a la consolidación del Sistema de Ciudades.

Sugerir a los municipios, con el apoyo del Gobierno Nacional:

20. Adelantar reformas tributarias locales con el propósito de mejorar la capacidad fiscal del Sistema de Ciudades.

Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:

21. Realizar un estudio sobre el estado de los accesos a las ciudades en materia de movilidad, logística y ordenamiento territorial, y apoyar la estructuración de proyectos conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y las ciudades.

22. Promover la implementación de APP para la construcción y mantenimiento de espacios públicos y atractivos urbanos en el Sistema de Ciudades.

23. Articular al Plan Nacional de Desarrollo las diferentes iniciativas que se adelanten y tengan impacto positivo en la consolidación del Sistema de Ciudades (Programa Ciudades Sostenibles y Competitivas, y Diamante Caribe de FINDETER).

24. Con el apoyo del Ministerio del Interior fomentar las distintas figuras de asociatividad supramunicipal, que promuevan la consolidación y fortalecimiento de las aglomeraciones urbanas.

25. Elaborar el reporte periódico de seguimiento del documento CONPES con los cortes establecidos en la Tabla 5, así como el respectivo informe de cierre.

Tabla 5: Cronograma de seguimiento

Corte	Tiempo de emitido este documento
Primer corte	Diciembre 2015
Segundo corte	Diciembre 2016
Tercer corte	Diciembre 2017
Informe de cierre	Diciembre 2018

IX. GLOSARIO

Asociaciones Público Privadas – APP: instrumento que permite la vinculación de capital privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, se puede constituir en un mecanismo eficaz para garantizar la ejecución de proyectos estratégicos identificados en el marco de las figuras de asociatividad (Ley 1508 de 2012).

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).

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.

Ciudad: unidad socio espacial básica de soporte de la producción cultural, de la innovación social y de la actividad económica en el mundo contemporáneo (Política Urbana “Ciudades y Ciudadanía” del Ministerio de Desarrollo Económico, 2004).

Ciudades funcionales (o aglomeración urbana): conformadas cuando las relaciones funcionales se extienden por fuera de las fronteras administrativas y una/s terminan por absorber a otras ciudades más pequeñas, proceso en el que también es absorbido el suelo semiurbano y el rural, y en algunos casos se presentan casos de fusión con otras ciudades intermedias lo cual resulta en grandes conurbaciones (ONU Hábitat, 2011). También se conocen como “Áreas urbanas funcionales” relacionadas con indicadores de densidad poblacional para identificar las ciudades centrales o nodos, y flujos de viaje con motivos laborales para identificar las zonas alrededor de las ciudades cuyos mercados laborales están altamente integrados con ciudades centrales (OCDE, 2013).

Ciudades uninodales: corresponden a aquellas ciudades cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político administrativo que define su municipio (Misión de Ciudades).

Ejes, corredores o subsistemas urbano-regionales: conjunto de ciudades 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 (Misión de Ciudades).

Sistema de Ciudades: Conjunto organizado 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.

X. SIGLAS

ACC	Asociación Colombiana de Ciudades Capitales
APP	Asociaciones Público Privadas
ARD	Agencias Regionales de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDOT	Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial
DDS	Dirección de Desarrollo Social
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FUT	Formulario Único Territorial
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPU	Impuesto Predial Unificado
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MinAgricultura	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MinAmbiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MinCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Min Hacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MinInterior	Ministerio del Interior
MinTrasnporte	Ministerio de Transporte
MinTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MinTrabajo	Ministerio de Trabajo
MinVivienda	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEA	Población Económicamente Activa
PEMOT	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial
PGAR	Planes de Gestión Ambiental Regional
PIDM	Plan Integral de Desarrollo Metropolitano
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SITR	Sistemas Integrados de Transporte Regional
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SPD	Servicios Públicos Domiciliarios
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

XI. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2010). Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition. Washington, D.C.
- Bonilla, L. (2011). Coordinación Institucional. Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá, D.C.: Oficina de Comunicaciones DNP.
- Duranton, G. (2008). Cities: Engines of Growth and Prosperity for Developing Countries? Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank On behalf of the Commission on Growth and Development.
- Duranton, G. (2013). Delineating metropolitan areas: Measuring spatial labour market networks through commuting patterns. Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.
- Henderson, V. (1974). The Sizes and Types of Cities. American Economic Review, 640-656.
- Meisel, A. & Pérez, J. (2013). "Las Ciudades Colombianas y sus Atractivos" Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Desarrollo Económico. (1995). Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social.
- Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio. (2014). Captura de mayores valores de suelo en Colombia y su gestión a través de la participación en plusvalía. Documento borrador de trabajo.
- Molina, H., & Moreno, P. (2001). Aportes para una nueva regionalización del territorio colombiano. En O. Alfonso, Ciudad y región en Colombia. Bogotá: Universidad Externado.
- Montaña, M. (2010). 90 años de la contribución de valorización en Colombia. Estado del arte frente a su aplicación.
- OCDE. (2013). Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database. Paris.
- Pachón, A. (2012). Proyecciones poblacionales realizadas para la Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.
- Peterson, G. (2010). La plusvalía de la tierra como opción para el financiamiento de la infraestructura urbana. México: Banco Mundial – PPIAF.
- Roda, P., Perdomo, F y Sánchez, J. (2012). Conectividad interurbana en Colombia. Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.
- Ramirez, J.M. (2014). Productividad y Competitividad del Sistema de Ciudades. Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.
- Ramirez, J.C., Acosta, O., Pardo, R. (2013). Políticas Sociales Diferenciadas para las Ciudades en Colombia: Una nueva generación de Políticas Sociales. Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.

- Ramirez, M., Gallego, J., y Rivas, G. (2012). Eficiencia en la Provisión de Bienes Sociales y Capacidad de Pago. Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.
- Tenjo, J. (2012). El Mercado Laboral en Colombia. Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.
- US Office of Management and Budget. (2010). 2010 Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas; Notice. Washington, DC: Federal Register.
- Yepes, T., Aguilar, J. y Martínez, S. (2014). Financiación de la infraestructura en los municipios del sistema de ciudades de Colombia. Misión del Sistema de Ciudades. Departamento Nacional de Planeación.

XII. ANEXOS

Anexo 1: Listado de Municipios que conforman la propuesta del Sistema de Ciudades

Ciudades con más de 100.000 habitantes		
Ciudades Funcionales o Aglomeraciones Urbanas	Bogotá, D.C.	Bogotá, Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá, Zipaquirá.
	Medellín	Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta.
	Cali	Cali, Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Yumbo, Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica.
	Barranquilla	Baranoa, Barranquilla, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabanagrande, Sabanalarga, San Cristóbal, Santo Tomás, Sitionuevo, Soledad, Tubará, Usiacurí.
	Cartagena	Arjona, Cartagena, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbaná, Villanueva.
	Bucaramanga	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta.
	Cúcuta	Cúcuta, Los Patios, San Cayetano, Villa del Rosario.
	Pereira	Dosquebradas, Pereira, Santa Rosa de Cabal.
	Villavicencio	Villavicencio, Restrepo.
	Armenia	Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida.
	Pasto	Nariño (municipio), Pasto.
	Manizales	Manizales, Villamaría.
	Rionegro	El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, Marinilla, Rionegro.
	Tunja	Chivatá, Cómbita, Motavita, Oicatá, Tunja.
	Tuluá	Andalucía, Tuluá.
Girardot	Flandes, Girardot, Ricaurte.	
Sogamoso	Busbanzá, Corrales, Firavitoba, Iza, Monguít, Nobsa, Sogamoso, Tibasosa, Tópaga.	
Duitama	Cerinza, Duitama.	
Ciudades uninodales	Capitales de departamento	Ibagué, Santa Marta, Valledupar, Montería, Neiva, Popayán, Sincelejo, Riohacha, Florencia, Yopal, Quibdó.
	Otras	Buenaventura, Palmira, Barrancabermeja, Apartadó, Cartago.
Ciudades con menos de 100.000 habitantes		
Ciudades uninodales	Capitales de departamento	Arauca, San Andrés, San José del Guaviare, Mocoa, Leticia, Mitú, Inírida, Puerto Carreño.
	Ciudades con funciones subregionales	Guadalajara de Buga, San Andrés de Tumaco, Fusagasugá, Maicao, Ciénaga, Ocaña, Ipiales, Caucasia, Turbo, Pamplona, San Gil, Puerto Asís, Honda, Málaga.

Fuente: Misión Sistema de Ciudades, 2013.

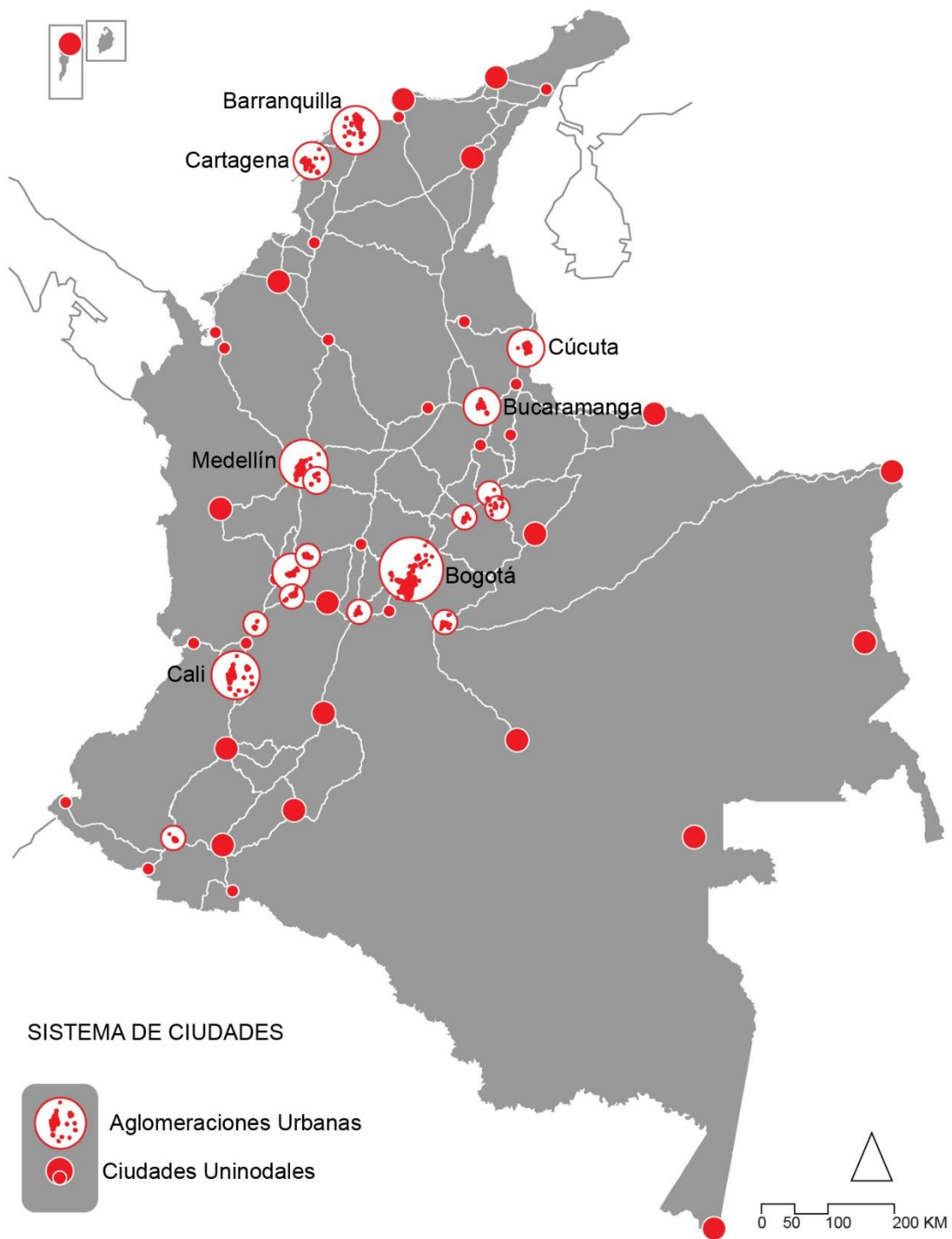
Anexo 2: Líneas de trabajo y expertos de Misión de Ciudades

El equipo de expertos que bajo el liderazgo y coordinación de la Dra. Carolina Barco apoyaron el desarrollo temático de la Misión fue el siguiente:

Eje de Política	Línea de Investigación	Expertos
Visión Sostenible	Proyecciones demográficas al 2050	Dr. Álvaro Pachón
	Planificación territorial	Dr. José Salazar
	Planeamiento ambiental	Dr. Carlos Costa
	Planeamiento relación campo-ciudad	Dr. Arturo García
Conectividad	Conectividad regional	Dr. Pablo Roda
	Movilidad interregional y urbana	Unión Temporal Steer Davies & SIGMA
	Conectividad Digital	Dr. Felipe Targa
Productividad	Productividad y Competitividad del Sistema de Ciudades	FEDESARROLO (Dr. Juan Mauricio Ramírez)
	Mercados laborales	Dr. Jaime Tenjo
	Factores locales que inciden en la productividad	Dr. Rafael Cubillos
Calidad de Vida	Políticas Sociales y Sistema de Ciudades en Colombia	CEPAL (Dr. Juan Carlos Ramírez y Dra. Olga Acosta)
	Provisión de servicios públicos y bienes sociales	Dr. Manuel Ramírez, Dr. Miguel Gallego y Dr. Guillermo Rivas
	Las ciudades colombianas y sus atractivos	Dr. Adolfo Meisel y Dr. Javier Pérez
	Evaluación sobre los mercados de suelo y vivienda en las principales ciudades del país	Econometría
Financiación	Necesidades de inversión del Sistema de Ciudades	FEDESARROLO (Dr. Tito Yepes)
Coordinación Interjurisdiccional	Buen Gobierno y Coordinación interjurisdiccional	Dra. Liliana Bonilla
	Buenas prácticas	Dra. Martha Pinto de de Hart
	Visión del Sistema de Ciudades desde las Regiones	CONFECAMARAS

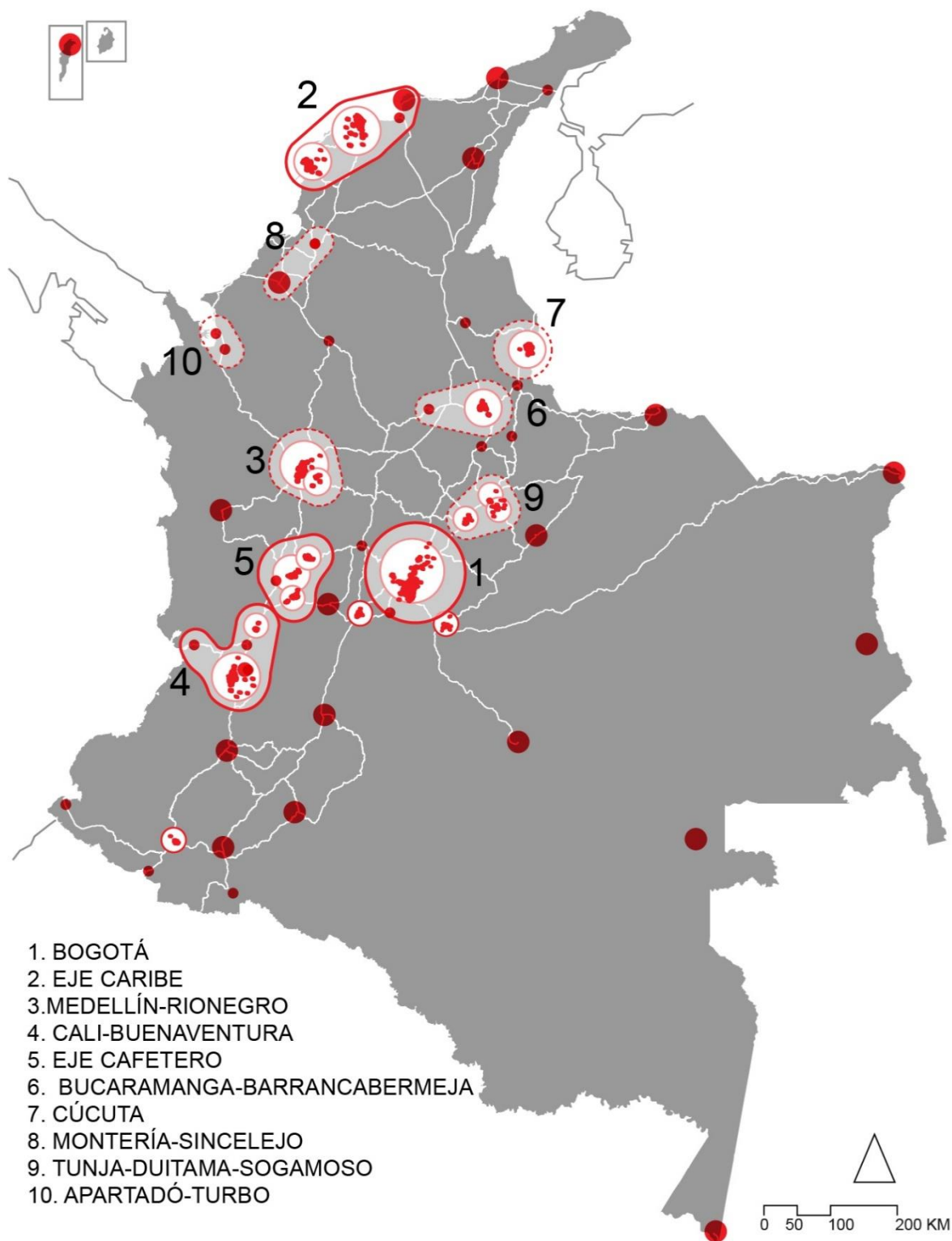
Anexo 3: Mapas detallados.

Mapa 6. Sistema de Ciudades: ciudades funcionales y uninodales



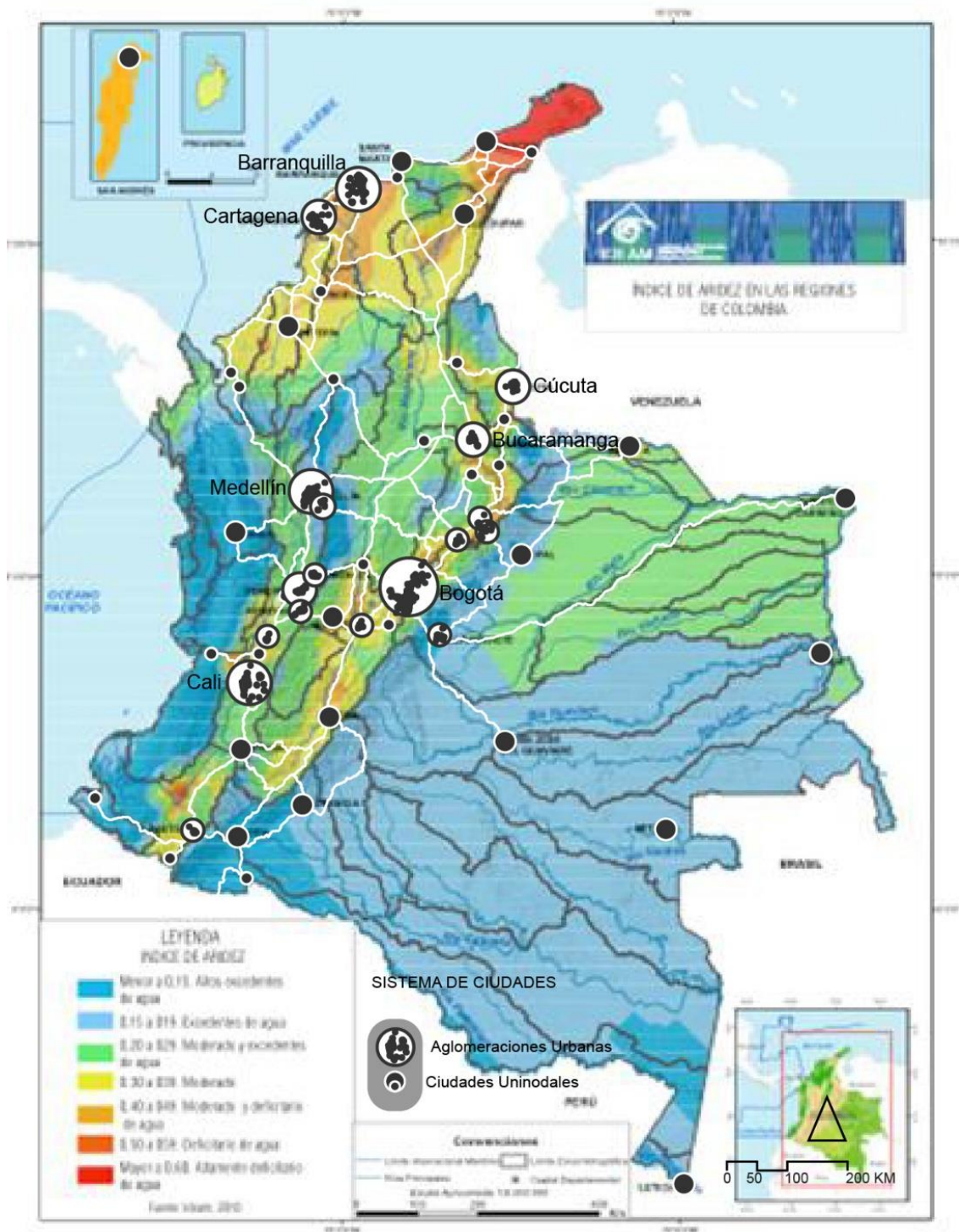
Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014).

Mapa 7. Sistema de Ciudades: Ejes y Subregiones Urbanas



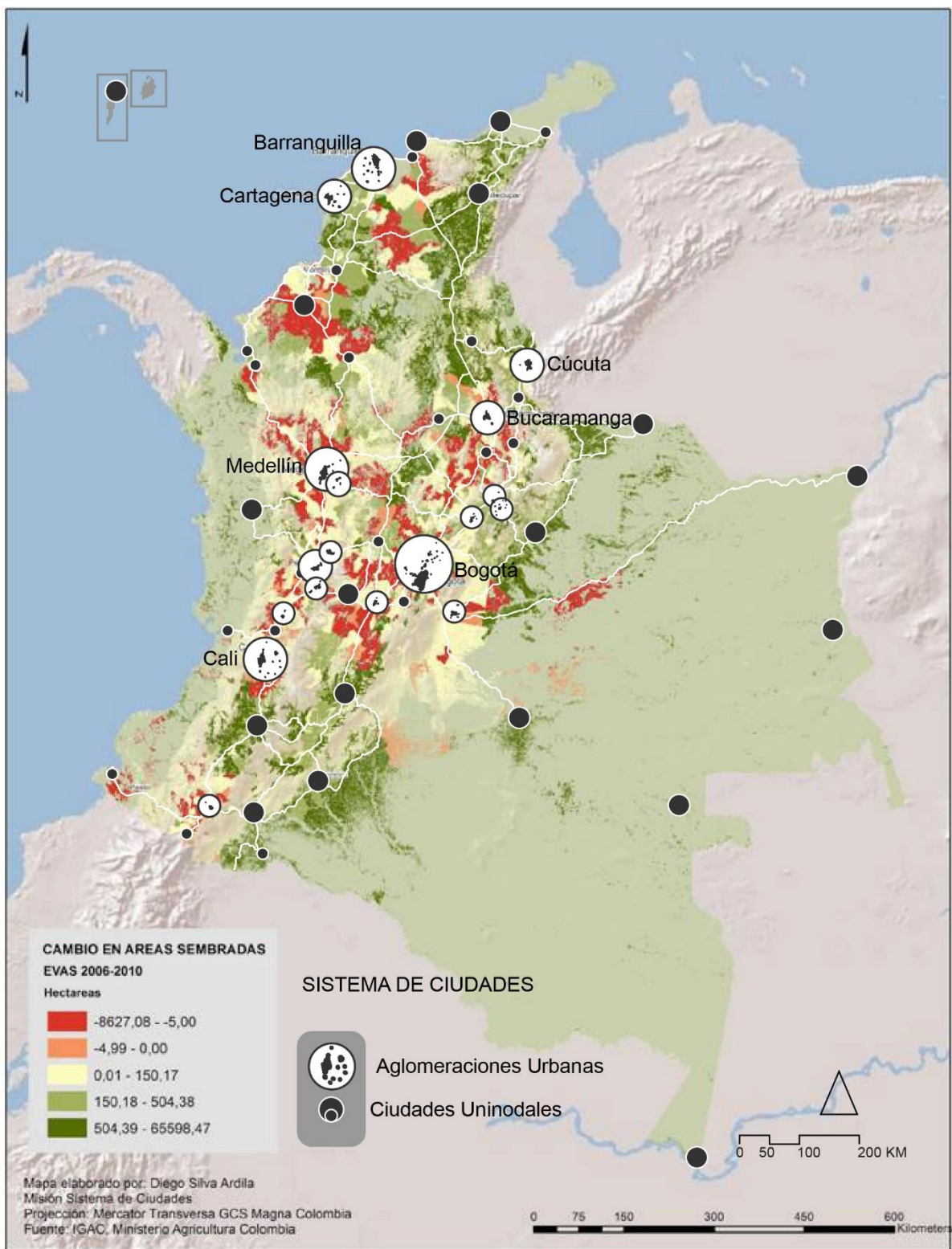
Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014).

Mapa 9. Índice de aridez en regiones de Colombia



Fuente: IDEAM (2010) y Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014).

Mapa 10. Cambios en áreas sembradas EVAS 2006-2010



Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014).

Anexo 4: Indicadores de política social por tipo de ciudad

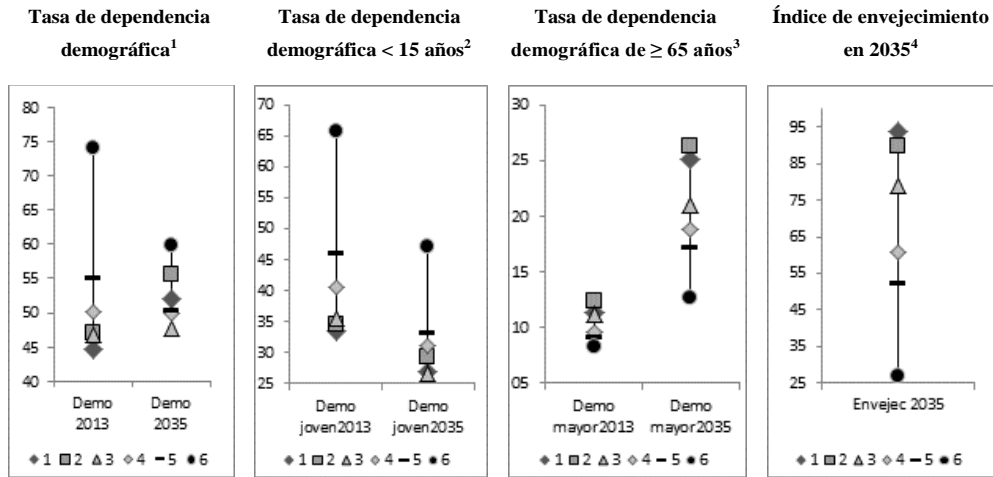
Tabla 6: Grupos de ciudades por desempeño de políticas sociales.

Grupo y Símbolos	Denominación	Ciudades
1 ◆	Ciudades mayores	Bogotá, Tunja, Bucaramanga AM, Medellín AM, Pereira y Manizales AM.
2 □	Ciudades maduras	Cali y Armenia.
3 ▲	Ciudades adultas	Ibagué, Neiva, Popayán y Pasto.
4 ◇	Ciudades grandes y jóvenes	Cartagena, Cúcuta AM, Barranquilla AM y Villavicencio.
5 -	Ciudades adolescentes	Sincelejo, Florencia, Montería, Valledupar y Santa Marta.
6 ●	Ciudades Embrionarias	Quibdó y Riohacha.

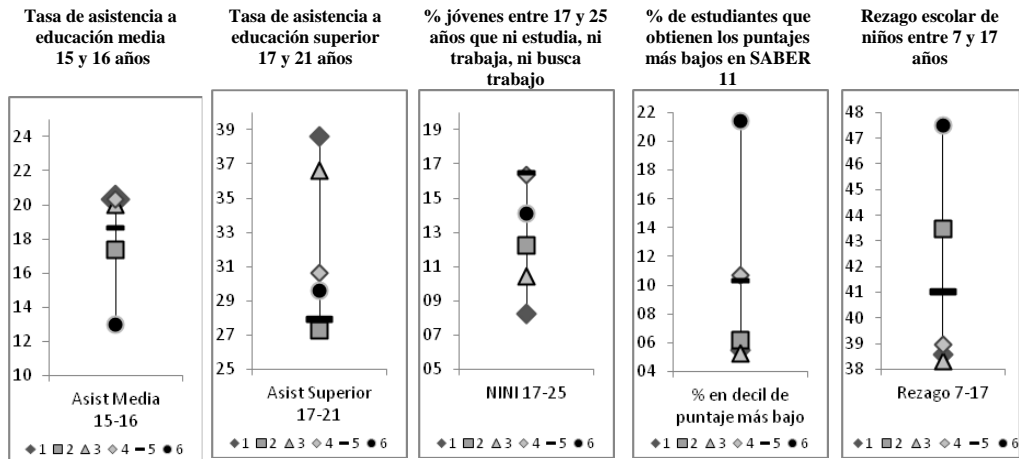
Fuente: CEPAL (2013) para la Misión de Sistema de Ciudades.

Gráfica 8: Indicadores de política social.

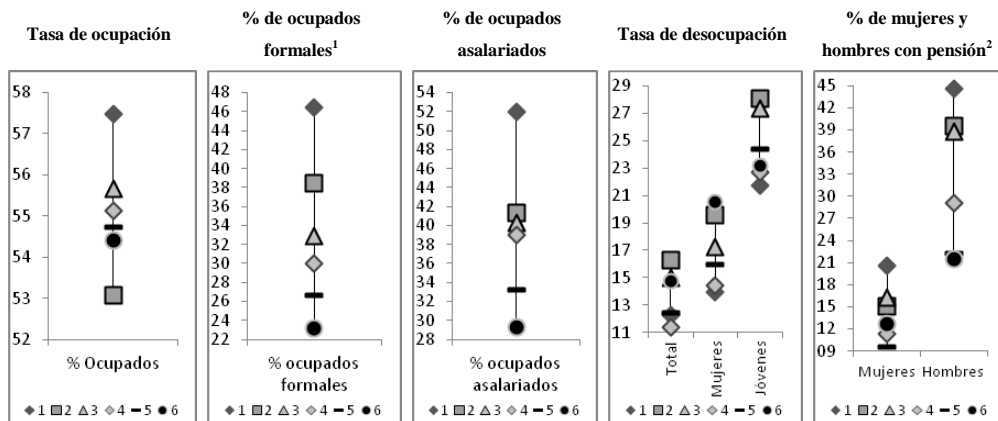
Panel A: Dimensión demográfica



Panel B: Dimensión educativa



Panel C: Dimensión laboral



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

Anexo 5: Plan de Acción

Ver Matriz de Plan de Acción a continuación.

MATRIZ DE PLAN DE ACCIÓN

TÍTULO DEL DOCUMENTO:			POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA																								
#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución			Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo de indicador (1 Gestión; 2 Producto)	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Meta Final para el Indicador	Fuente de Recursos	Entidad ejecutora	Código BPIN (cuando aplique)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Vigencias					Total (\$ millones)	Observaciones				
				Entidad	Dependencia	Nombre del Funcionario											2014	2015	2016	2017	2018						
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	1	El DANE y el IGAC, con el apoyo del DNP y el MinHacienda, priorizarán y trabajarán en la ampliación y homologación de las coberturas de información estadística y espacial de manera armónica con la definición preliminar de las 18 ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el presente documento Conpes.	DANE IGAC DNP	- Subdirección General (DANE).	Diego Silva	01-ene-15	31-dic-17	Gestión	Homologación de información a nivel de aglomeraciones	Sistema de información homologado	1										-	Esta actividad se realizará con recursos de inversión gestionados por las entidades responsables con DNP en cada vigencia.				
				DANE IGAC DNP	Subdirección de Geografía y Cartografía (IGAC).	Marco Tulio Herrera	01-jun-15	31-dic-18	Producto	Hectáreas con cartografía básica (Escala 1:2.000 y 1:10.000)	No. de Hectáreas producidas / No. de Hectáreas definidas	- 89.455 Ha de producción de cartografía básica de áreas urbanas. (Escala 1:2.000). - 13.484.730 Ha de producción de cartografía básica conglomerados urbanos (Escala 1:10.000).											34.500	24.500	24.500	14.500	98.000
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	2	El MinVivienda, con apoyo del DNP y el MinTransporte, conjuntamente con las ciudades, apoyarán la formulación de (4) cuatro visiones de largo plazo para las ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas y/o ejes o corredores urbanos.	MinVivienda DNP MinTransporte	Subdirección de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial (MinVivienda)	Jhoanna Echeverri Londoño	01-ene-15	31-dic-18	Producto	Número de Documentos Técnicos	No. de documentos técnicos formulados/ No. de documentos técnicos programados	4										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.				
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	3	El DNP, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT, en coordinación con el Comité Especial Interinstitucional - CEI de la COT, apoyará la incorporación de lineamientos sobre el Sistema de Ciudades en los procesos de ordenamiento nacional y territorial.	DNP	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Carlos Alberto Aparicio	01-feb-15	31-dic-16	Gestión	Acto administrativo	No. de actos administrativos adoptados/ No. de actos administrativos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.				
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	4	El MinVivienda, el DNP y el MinAmbiente, conjuntamente con las áreas metropolitanas, establecerán la forma y contenido de los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial – PEMOT y los mecanismos para reglamentarlo (norma que defina el alcance del PEMOT); asimismo asistirán técnicamente la implementación y articulación de los PEMOT y los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano – PIDM, armonizándolos entre sí y con los ejes de política del Sistema de Ciudades.	MinVivienda DNP MinAmbiente	- Dirección de Espacio Urbano y Territorial (MinVivienda). - Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (MinAmbiente).	- Johanna Echeverri. - Luis Alfonso Escobar.	01-nov-14	31-dic-17	Gestión	Áreas Metropolitanas asistidas técnicamente	No. de áreas metropolitanas asistidas técnicamente / No. de áreas metropolitanas definidas	6										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.				
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	5	El MinAmbiente determinará la estructura ecológica principal como referente de carácter nacional para el ordenamiento ambiental territorial. Al tiempo, acompañará a las Autoridades Ambientales para que en coordinación con los entes territoriales, identifiquen la estructura ecológica a escala urbana.	MinAmbiente	Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana	Francisco José Gómez Montes	01-ene-15	31-dic-18	Producto	Ciudades capacitadas y acompañadas en la identificación de estructura ecológica urbana	No. ciudades capacitadas y acompañadas en la identificación de estructura ecológica urbana/ Total de ciudades del Sistema	56										200	300	200	200	900	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. MinAmbiente estima esta actividad en \$900 millones.

#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución			Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo de indicador (1 Gestión; 2 Producto)	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Meta Final para el Indicador	Fuente de Recursos	Entidad ejecutora	Código BPIN (cuando aplique)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Vigencias					Total (\$ millones)	Observaciones
				Entidad	Dependencia	Nombre del Funcionario											2014	2015	2016	2017	2018		
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	6	El MinVivienda, con apoyo del MinAmbiente y el DNP, coordinará la estructuración y formulación de un Plan Director de Agua Potable y Saneamiento Básico para el Sistema de Ciudades.	MinVivienda DNP	Dirección de Desarrollo Sectorial	Javier Moreno	15-ene-15	31-dic-18	Producto	Documento - Plan Nacional	No. documentos formulados / No. documentos definidos	1										360	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. MinVivienda estima esta actividad en \$360 millones.
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	7	El MinAmbiente, en coordinación con las autoridades ambientales y el IDEAM, definirá las acciones para mejorar la información de calidad del aire en el Sistema de Ciudades, e incluirá en el plan de acción de la "Política para la Prevención y Control de la Contaminación del Aire" las acciones adicionales para la reducción de emisiones contaminantes.	MinAmbiente IDEAM	Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana (MinAmbiente)	Francisco José Gómez Montes	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Plan de Acción	No. de planes de acción de la política ajustados / No. de planes de acción definidos	1					600	150				750	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. MinAmbiente estima esta actividad en \$750 millones.
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	8	El MinTransporte y el MinCIT, con el apoyo del MinAmbiente, implementarán el plan el acción sectorial de mitigación de gases efecto invernadero de los sectores de transporte e industria. Dichos planes deberán dar lineamientos para la elaboración de los planes de adaptación y mitigación al cambio climático en el Sistema de Ciudades.	MinTransporte MinCIT MinAmbiente	Dirección de Cambio Climático (MinAmbiente)	Rodrigo Suárez Castaño	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Plan de Acción	No. de planes de acción implementados / No. de planes de acción definidos	1					156	156	156			468	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. MinAmbiente estima esta actividad en \$468 millones.
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	9	El MinVivienda, en coordinación con el MinAmbiente y el DNP, definirá medidas de mitigación a implementar en el corto plazo que se encuentran estipuladas en el Plan de Acción Sectorial de Mitigación de GEI del Sector Vivienda y Desarrollo Territorial, que se articulen con el Sistema de Ciudades.	MinVivienda DNP	Subdirección de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial (MinVivienda)	Jhoanna Echeverri Londoño	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Plan de Acción	No. de planes de acción implementados / No. de planes de acción definidos	1					78	78	78			234	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. MinAmbiente estima esta actividad en \$234 millones.
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	10	El MinAmbiente, con apoyo del IDEAM, FINDETER, el DNP y la cooperación técnica internacional, brindará asistencia técnica a las ciudades en la generación de datos e información sobre vulnerabilidad a la variabilidad climática y al cambio climático, y con base en ello, la preparación de agendas o programas de adaptación y mitigación al cambio climático para el Sistema de Ciudades.	MinAmbiente IDEAM FINDETER DNP	Dirección de Cambio Climático (MinAmbiente)	Rodrigo Suárez Castaño	01-feb-15	31-dic-18	Gestión	Ciudades asistidas	No. de ciudades asistidas / Total de ciudades del Sistema	56					500	500	500			1.500	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. MinAmbiente estima esta actividad en \$1.500 millones.
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	11	El MinAmbiente, con apoyo del MinVivienda y el DNP, formulará un Plan Director de Residuos Sólidos para el Sistema de Ciudades que incluya acciones en temas de aprovechamiento, tratamiento y valorización de los residuos, acorde con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.	MinVivienda DNP	Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana (MinAmbiente)	Francisco José Gómez Montes	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Documento con el Plan Director de Residuos Sólidos	No. documentos formulados / No. documentos definidos	1						600	100			700	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. MinAmbiente estima esta actividad en \$700 millones.

#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución			Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo de indicador (1 Gestión; 2 Producto)	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Meta Final para el Indicador	Fuente de Recursos	Entidad ejecutora	Código BPIN (cuando aplique)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Vigencias					Total (\$ millones)	Observaciones
				Entidad	Dependencia	Nombre del Funcionario											2014	2015	2016	2017	2018		
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	12	El MinAgricultura, a través de la UPRA, formulará un documento con lineamientos de política para el ordenamiento y planificación sostenible del suelo rural, orientado a la resolución de conflictos de uso entre los suelos urbanos y rurales, y al interior de los suelos rurales, incorporando los elementos del ordenamiento productivo y social de la propiedad en los POT y Planes de Desarrollo Municipal y Distrital, definiendo instrumentos de gestión del suelo rural.	MinAgricultura UPRA	Dirección Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado (UPRA)	Dora Inés Rey Martínez	01-abr-15	30-nov-16	Producto	Documento con lineamientos de política	No. documentos con lineamientos de política formulados / No. documentos con lineamientos definidos	1						900	300			1.200	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. UPRA estima esta actividad en \$1.200 millones.
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	13	El DNP, conjuntamente con el IGAC, coordinarán la elaboración de un documento de política para la modernización del catastro rural.	DNP IGAC	- Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DNP). - Subdirección de Catastro (IGAC).	- Ángela Penagos. - Fernando León.	01-ene-15	31-dic-18	Producto	Documento con lineamientos de política	No. documentos con lineamientos de política formulados / No. documentos con lineamientos definidos	1										-	Esta actividad ha realizado con recursos propios de las Entidades. Sin embargo su implementación requiere de asignación de recursos al IGAC y autoridades catastrales descentralizadas.
1	Planear el Sistema de Ciudades con una visión sostenible	14	El MinHacienda, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal - DAF, brindará asistencia técnica a las ciudades para el fortalecimiento de la liquidación y cobro del Impuesto Predial Unificado - IPU y otros instrumentos fiscales en zonas rurales, y para el establecimiento de tasas diferenciales para éstos, para estimular el uso eficiente del suelo con fines agropecuarios, de acuerdo con los criterios que establezca la UPRA, priorizando los municipios del Sistema de Ciudades.	MinHacienda UPRA	- Dirección de Apoyo Fiscal (MinHacienda). - Dirección Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado (UPRA).	- Ana Lucía Villa. - Dora Inés Rey Martínez.	01-feb-15	31-dic-18	Gestión	Ciudades asistidas	No. de ciudades asistidas / Total de ciudades del Sistema	56					600	1000	850	500	2.950	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. UPRA estima esta actividad en \$2.950 millones.	
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	15	El MinTransporte, a través de la Unidad Técnica de Planeación del Sector Transporte y con el apoyo del DNP, formularán y adoptarán un plan con visión sostenible y de largo plazo para consolidar la red nacional multimodal que conecte mejor el Sistema de Ciudades.	MinTransporte DNP				30-ago-16	Producto	Plan de Acción	No. de planes de acción implementados / No. de planes de acción definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	16	El MinTransporte y el DNP, conjuntamente con el MinHacienda, realizarán un estudio sobre los instrumentos de financiación de la red vial (nacional y regional), y elaborarán una propuesta de política para la financiación de la malla urbana local.	MinTransporte DNP MinHacienda				30-ago-15	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	17	El DNP, con apoyo de la cooperación técnica internacional y el MinVivienda, realizará un estudio sobre el estado de los accesos a las ciudades en materia de movilidad, logística y ordenamiento territorial.	DNP	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible	Juan Carlos Mojica	01-feb-15	31-dic-15	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	18	El MinTransporte y DNP apoyarán la estructuración de dos Sistemas Integrados de Transporte Regional - SITR, bajo un esquema de cuencas de transporte y subsistemas de movilidad, buscando que se cumpla el principio de autoregulación.	MinTransporte DNP	Dirección de Transporte	Aida Ospina	01-dic-14	31-dic-16	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	2										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.

#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución			Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo de indicador (1 Gestión; 2 Producto)	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Meta Final para el Indicador	Fuente de Recursos	Entidad ejecutora	Código BPIN (cuando aplique)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Vigencias					Total (\$ millones)	Observaciones
				Entidad	Dependencia	Nombre del Funcionario											2014	2015	2016	2017	2018		
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	19	MinTransporte estudiará nuevas reglamentaciones para implementar los SITR de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas prestadoras de los servicios, para mantener los permisos existentes.	MinTransporte	Dirección de Transporte	Aida Ospina	01-jun-15	31-dic-15	Gestión	Actos administrativos	No. de actos administrativos adoptados/ No. de actos administrativos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	20	MinTransporte realizará las acciones necesarias para apoyar la creación de entes administradores y gestores regionales de transporte o el esquema institucional que facilite la adecuada coordinación e implementación de los SITR.	MinTransporte	Dirección de Transporte	Aida Ospina	01-jun-15	31-dic-16	Gestión	Entes administradores y gestores creados	No. Estrategias de apoyo formuladas/ No. Estrategias de apoyo definidas	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	21	MinTIC establecerá una política de promoción para el desarrollo de ciudades inteligentes planificadas a mediano y largo plazo, asegurando una adecuada integración y gestión de proyectos TIC, como eje transversal para su constitución.	MinTIC	Viceministerio TI	Liliana Jaimes	01-feb-15	31-dic-15	Gestión	Documento de política	No. documentos de política formulados / No. documentos de política definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	22	MinTIC incrementará el acceso a servicios de conectividad entre el Sistema de Ciudades.	MinTIC	Dirección de Conectividad	Luis Fernando Lozano	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Hogares con acceso a servicios de conectividad	No. Estrategias de acceso formuladas/ No. Estrategias de acceso definidas	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	23	MinTIC consolidará un sistema de flujos de información virtual entre ciudades para comenzar a realizar proyecciones de capacidad a nivel regional.	MinTIC	Dirección de Conectividad	Luis Fernando Lozano	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Sistema de información a nivel de aglomeraciones	No. de sistemas de información implementados / No. de sistemas de información definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	24	MinTIC promoverá el desarrollo de infraestructura TIC alámbrica e inalámbrica con el propósito de impulsar una estrategia para consolidar en las ciudades un ecosistema digital local (infraestructura, usuarios, servicios y aplicaciones) con visión regional e impacto en el	MinTIC	Dirección de Promoción	Nicolás Llano	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Documento técnico	No. Estrategias formuladas/ No. Estrategias definidas	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
2	Mejorar la conectividad física y digital para fomentar el desarrollo productivo	25	El MinTIC, conjuntamente con el MEN, desarrollarán una estrategia para mejorar las competencias y conocimientos en TIC en la población colombiana (educación básica, media y superior).	MinTIC MEN	Viceministerio TI (MinTIC)	Ángela Nocua	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
3	Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades	26	MinCIT y DNP realizarán un estudio para el análisis de "brechas de productividad" territorializadas, y por sectores y subsectores productivos (4 dígitos del Código Internacional Industrial Uniforme - CIIU), que identifique los factores que explican la baja productividad y los requerimientos de bienes públicos generales y locales, así como las acciones público-privadas que pueden contribuir a cerrar dichas brechas.	DNP MinCIT				31-dic-15	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.

#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución			Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo de indicador (1 Gestión; 2 Producto)	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Meta Final para el Indicador	Fuente de Recursos	Entidad ejecutora	Código BPIN (cuando aplique)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Vigencias					Total (\$ millones)	Observaciones
				Entidad	Dependencia	Nombre del Funcionario											2014	2015	2016	2017	2018		
3	Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades	27	El DNP, conjuntamente con MinCIT y en coordinación con los Ministerios relacionados con sectores productivos, definirán una estrategia construida con las ciudades, orientada al incremento de su productividad (apuestas productivas incluyendo aquellas que involucren el aprovechamiento y tratamiento de residuos y biosólidos, incentivos de ciencia, tecnología e innovación, oportunidades comerciales, formación para el trabajo y desempeño ambiental), de manera focalizada y diferencial.	DNP MinCIT Ministerios relacionados con sectores productivos				31-dic-18	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
3	Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades	28	MinCIT y DNP realizarán un estudio sobre la viabilidad de la creación de una figura institucional del nivel territorial (Agencias Regionales de Desarrollo – ARD u oficinas territoriales de entidades del orden nacional) como soporte institucional para la productividad y la competitividad de los clústeres que se desarrollen en las aglomeraciones y regiones.	DNP MinCIT				31-dic-18	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
3	Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades	29	MinCIT trabajará en la creación y definición de clústeres en sectores identificados por el programa de transformación productiva. En este mismo sentido, se debe "territorializar" la agenda de trabajo público-privada para el desarrollo de dichos clústeres.	MinCIT				31-dic-18	Producto	Clúster definidos	No. de clúster definidos / Número de clúster programados											-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
3	Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades	30	MinCIT trabajará con las ciudades en la construcción de instrumentos financieros para el aparato productivo de Mipymes, que impacten la economía urbana y potencien las economías de aglomeración.	MinCIT				31-dic-18	Gestión	Instrumentos financieros construidos	No. de instrumentos financieros construidos/ No. de instrumentos financieros definidos											-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
3	Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades	31	El MinTrabajo con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, definirán e implementarán una estrategia de formación para el trabajo focalizada en sectores claves de la producción por aglomeraciones urbanas o regiones con una visión de largo plazo, según estudio que realice MinCIT sobre brechas de productividad.	MinTrabajo SENA	- Director de Formación y Movilidad para el Trabajo (MinTrabajo). - Director de Formación Profesional (SENA). - Director de Planeación (SENA).		30-jun-16	31-dic-18	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
3	Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades	32	El MinTrabajo y el MinTIC, promoverán un programa de flexibilización laboral (teletrabajo – trabajo en casa) apoyándose en las TIC para reducir desplazamientos por motivos laborales.	MinTrabajo MinTIC	Director de Derechos Fundamentales (MinTrabajo)	Eduardo Bejarano	31-jul-15	31-dic-15	Gestión	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
3	Fortalecer los factores locales que promueven la productividad y competitividad del Sistema de Ciudades	33	El MinTrabajo, a través de la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo, diseñarán un sistema de información laboral para mejorar la información relacionada con movilidad laboral en el Sistema de Ciudades.	MinTrabajo	Director de la Unidad del Servicio Público de Empleo	Luis Ernesto Gómez	01-ene-15	31-dic-18	Producto	Sistema de información a nivel de aglomeraciones	No. de sistemas de información implementados / No. de sistemas de información definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.

#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución			Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo de indicador (1 Gestión; 2 Producto)	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Meta Final para el Indicador	Fuente de Recursos	Entidad ejecutora	Código BPIN (cuando aplique)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Vigencias					Total (\$ millones)	Observaciones
				Entidad	Dependencia	Nombre del Funcionario											2014	2015	2016	2017	2018		
4	Disminuir las brechas sociales y mejorar la equidad en áreas urbanas y rurales del Sistema de Ciudades	34	El DPS, con el apoyo del MinVivienda, elaborará una norma que promueva el acompañamiento social en programas de vivienda de interés prioritaria y, articulará información sobre oferta sectorial para la dotación de la infraestructura social con las entidades competentes.	DPS MinVivienda			01-feb-15	31-dic-18	Gestión	Actos administrativos	No. de actos administrativos adoptados / No. de actos administrativos definidos	1											
4	Disminuir las brechas sociales y mejorar la equidad en áreas urbanas y rurales del Sistema de Ciudades	35	El MinVivienda, con apoyo del MinCultura, implementará las políticas de espacio público (Conpes 3718 de 2012) y recuperación de centros históricos (Conpes 3658 de 2010) para la promoción de incentivos y mecanismos de financiación de atractivos urbanos (espacios públicos, equipamientos y dotacionales).	MinVivienda MinCultura	Subdirección de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial (MinVivienda)	- Edilma Mariño - Amalia Muñoz	01-ene-15	31-dic-18	Gestión	Políticas implementadas	Políticas implementadas/Políticas formuladas	2										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
4	Disminuir las brechas sociales y mejorar la equidad en áreas urbanas y rurales del Sistema de Ciudades	36	El DNP, con apoyo del MinVivienda, promoverá la implementación de APP para la construcción y mantenimiento de espacios públicos, según los estudios y proyecto piloto que se vienen desarrollando.	DNP MinVivienda	Grupo de APP (DNP)	Julián Márquez	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
4	Disminuir las brechas sociales y mejorar la equidad en áreas urbanas y rurales del Sistema de Ciudades	37	El MinVivienda definirá estrategias de corto y mediano plazo para alcanzar una mayor integralidad en la generación de suelo y vivienda social, y la provisión de infraestructuras y equipamientos sociales. En dicha estrategia participarán las áreas metropolitanas y los departamentos.	MinVivienda	Subdirectora de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales	Edilma Mariño	01-feb-15	31-dic-15	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
5	Identificar instrumentos para el financiamiento adecuado y eficiente de las actuaciones urbanas	38	El MinHacienda, el DNP y el IGAC, apoyarán a los municipios en adelantar reformas tributarias locales con el propósito de fortalecer y mejorar la capacidad fiscal de los municipios del Sistema de Ciudades; con especial énfasis en los que han mostrado mayor efectividad (IPU e ICA) a través de mejoras en su diseño y administración.	MinHacienda DNP IGAC				31-dic-15	Gestión	Ciudades asistidas	No. de ciudades asistidas / Total de ciudades del Sistema	56										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
5	Identificar instrumentos para el financiamiento adecuado y eficiente de las actuaciones urbanas	39	El DNP y el MinHacienda, conjuntamente con las ciudades capitales, adelantarán un estudio que establezca el alcance y recomendaciones de un estatuto para las ciudades capitales.	DNP MinHacienda Ciudades Capitales				31-dic-15	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.
5	Identificar instrumentos para el financiamiento adecuado y eficiente de las actuaciones urbanas	40	El MinVivienda, con el apoyo de MinHacienda y el DNP, elaborarán una propuesta técnica y reglamentaria en materia de financiación eficiente, efectiva y equitativa del desarrollo urbano, mediante la captura de mayores valores del suelo.	MinVivienda	Subdirección de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial (MinVivienda)	Jhoanna Echeverri Londoño	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. MinVivienda estima esta actividad en \$250 millones.
6	Promover y facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales y con el Gobierno Nacional.	41	La Comisión de Ordenamiento Territorial - COT, como instancia multisectorial para el ordenamiento, apoyará la formulación e implementación de lineamientos sobre el sistema de ciudades	DNP	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Carlos Alberto Aparicio	01-feb-15	31-dic-18	Gestión	Documento técnico	No. documentos técnicos formulados / No. documentos técnicos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.

#O.E	Objetivo Específico	# A	Acción concreta	Información del Responsable de la ejecución			Fecha de inicio	Fecha de finalización	Tipo de indicador (1 Gestión; 2 Producto)	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Meta Final para el Indicador	Fuente de Recursos	Entidad ejecutora	Código BPIN (cuando aplique)	Nombre del Proyecto (cuando aplique)	Vigencias					Total (\$ millones)	Observaciones		
				Entidad	Dependencia	Nombre del Funcionario											2014	2015	2016	2017	2018				
6	Promover y facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales y con el Gobierno Nacional.	42	El DNP apoyará la incorporación de un componente relacionado con el Sistema de Ciudades en la formulación de los Contratos Plan priorizados por el Plan Nacional de Desarrollo, y que promuevan acuerdos de gestión, financiación y ejecución de proyectos de escala supramunicipal.	DNP	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Camila Aguilar	01-feb-15	31-dic-18	Gestión	Contratos plan adoptados	No. de Contratos Plan adoptados / No. de Contratos Plan definidos	10										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.		
6	Promover y facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales y con el Gobierno Nacional.	43	El DNP, con el apoyo del Ministerio del Interior diseñarán y estructurarán una propuesta de los incentivos a reglamentar necesarios para fomentar las distintas figuras de asociatividad supramunicipal, que promuevan la consolidación y fortalecimiento de las aglomeraciones urbanas y, de los ejes o corredores urbano-regionales.	DNP MI	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible	Carlos Alberto Aparicio	01-feb-15	31-dic-15	Gestión	Actos administrativos	No. de actos administrativos adoptados/ No. de actos administrativos definidos	1										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.		
6	Promover y facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales y con el Gobierno Nacional.	44	El DNP, con apoyo del MinVivienda, del MinAmbiente y del MinTransporte, brindará asistencia técnica a las entidades territoriales que forman parte del Sistema de Ciudades para la revisión y ajuste de sus POT, la articulación de los POT con los Planes de Desarrollo municipal y los PGAR, con una visión supramunicipal.	MinVivienda DNP MinAmbiente MinTransporte	Subdirectora de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales (MinVivienda)	Edilma Mariño	01-feb-15	30-jun-18	Gestión	Ciudades asistidas	No. de ciudades asistidas / Total de ciudades del Sistema	56										-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.		
6	Promover y facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales y con el Gobierno Nacional.	45	El DNP, con el apoyo del DANE y el IGAC, trabajarán en la creación de un Observatorio del Sistema de Ciudades con base en la información producida y armonizada por el DANE y otras entidades para el Sistema de Ciudades, con el propósito de compilar y articular información adecuada para la planeación y la gestión urbana de las entidades territoriales y del Gobierno Nacional en los territorios.	DNP	- Dirección de Desarrollo Urbano (DNP). - Subdirección General (DANE). - Subdirección de Cartografía y Geografía (IGAC).	- Augusto Pinto. - Diego Silva. - Marco Tulio Herrera.	01-feb-15	31-dic-18	Producto	Observatorio del Sistema de Ciudades	No. de observatorios del Sistema de Ciudades creados / No. de observatorios del Sistema de Ciudades definidos	1										500	500	1.000	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales. El IGAC estima esta actividad en \$1.000 millones.
6	Promover y facilitar el trabajo conjunto entre las entidades territoriales y con el Gobierno Nacional.	46	El DNP, con el apoyo de FINDETER, articulará al Plan Nacional de Desarrollo los proyectos priorizados en los planes de acción de las ciudades capitales, que forman parte del Programa Ciudades Sostenibles y Competitivas	DNP FINDETER	Dirección de Desarrollo Urbano	Augusto Pinto	01-feb-15	31-dic-18	Gestión	Documento	Documento técnico con proyectos priorizados	1											-	Esta actividad se realizará con recursos propios de la entidad por lo que no requiere recursos adicionales.	
Total																	\$ 360	\$ 36.200	\$ 27.434	\$ 27.534	\$ 16.534				