

**ASOCIACION COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES**  
**PROPUESTAS PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2015-2019**  
**VERSIÓN 04/09/2014**

**I. ANTECEDENTES**

El presente documento tiene como objetivo proponer al Gobierno Nacional una serie de recomendaciones de política pública desde la visión, prioridades y perspectivas de las ciudades capitales, de cara a la construcción del nuevo Plan de Desarrollo 2015-2019.

La propuesta se ha construido a partir de las reflexiones sobre los principales retos y desafíos de las ciudades colombianas, desarrolladas en el marco del trabajo de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y de la elaboración del Reporte del Estado de las Ciudades Colombianas.

En concreto, esta propuesta recoge recomendaciones de las Cumbres de la Asociación de Ciudades Capitales y las mesas que a su interior se han realizado, así como de la Misión de Ciudades, de las recomendaciones de las políticas de desarrollo territorial realizadas por la OCDE para Colombia, y de los foros regionales y nacionales realizados por ONU-Habitat.

La estructura del documento responde a la propuesta de ejes temáticos de ONU-Habitat para la construcción de políticas urbanas nacionales.

La presente propuesta, en las semanas previas a la presente cumbre de Alcaldes de las Ciudades Capitales, fue ampliamente discutida con las administraciones locales involucradas, incorporando propuestas que respondan a problemáticas comunes, y no a preocupaciones e intereses específicos.

Durante la Octava Cumbre de Alcaldes las propuestas han sido discutidas e integradas por la mesa de secretarios y la mesa de alcaldes de ciudades capitales. El presente documento representa el resultado final de este proceso de construcción colectiva.

## II. EJES TEMÁTICOS DE PROPUESTA

### 1. Gobernanza y Legislación Urbana

#### *El Plan Nacional de Desarrollo desde un enfoque territorial*

Territorializar el diseño, implementación y monitoreo del PND. Ello implica superar una planeación sectorial, que llega de manera aislada y desarticulada, por una planeación realmente territorial. Lo anterior requerirá una serie de cambios estructurales:

- ➔ Determinar la o las escala(s) territorial(es) que respondan de la mejor manera al diseño e implementación del plan (¿Qué se entiende por territorio para el diseño y ejecución de políticas?).
- ➔ Construcción de capacidades nacionales y locales para acompañar la transición de una planeación sectorial a una planeación territorial.
- ➔ Constitución de agencias de desarrollo regional u otros instrumentos con capacidad de generar políticas y visiones territoriales de largo plazo.
- ➔ Creación por parte del Gobierno nacional de un sistema que monitoree y evalúe los resultados del plan de desarrollo desde el nuevo enfoque a fin de superar los formalismos y avanzar hacia la medición de los resultados.
- ➔ Racionalización y simplificación de los objetivos y metas del PND. Identificar metas estratégicas clave, a nivel central y entregar más responsabilidad a los niveles administrativos territoriales.
- ➔ Dar continuidad, con instrumentos de medición y claras responsabilidades de implementación, a los procesos de negociación entre el Gobierno nacional y las ciudades capitales.
- ➔ Superación de la dinámica de manejo centralizado de las políticas sectoriales, cediendo espacio a los territorios para su mejoramiento al introducir un enfoque diferencial desde lo local.
- ➔ Tener en cuenta, en la construcción de la visión territorial, los avances y resultados del proceso de paz y reconciliación
- ➔ Necesidad que el PND tenga un enfoque de descentralización diferencial, que reconozca que las capacidades institucionales y las necesidades de las ciudades capitales son distintas. Es imperativo generar políticas acorde al contexto de cada ciudad.

### 1.1. Estatuto de las Ciudades Capitales:

Las ciudades capitales de Colombia generan la mayor parte del PIB nacional y contribuyen con más de la mitad de los empleos generados en el país. En este contexto, se propone crear un Estatuto de la Capitalidad (ciudades capitales), que permita a las ciudades capitales contar con mayores recursos y mayor autonomía en la determinación y ejecución de su presupuesto, entre otros aspectos.

Se propone un cuerpo normativo coherente que recoja distintos aspectos de fiscalidad y gobierno y que atribuya facultades, competencias y prerrogativas especiales derivadas de la condición especial de *ciudad capital*.

### 1.2. Mayor autonomía fiscal y reforma al Sistema General de Participaciones y a otras normativas fiscales

En coherencia con un verdadero enfoque territorial, se requiere una mayor autonomía y flexibilidad fiscal en el nivel sub-nacional. Mientras en Colombia actualmente el 51% de la inversión pública directa es realizada por los gobiernos sub-nacionales, en los países OCDE esta cifra asciende a 72,2%.<sup>1</sup> En general, la autonomía fiscal actual produce una brecha entre las responsabilidades que se le atribuyen a los entes territoriales y el manejo de los recursos financieros a su disposición.

El Sistema General de Participaciones tiene una serie de inflexibilidades que restringe la capacidad de producir una canasta integrada de bienes públicos y servicios que estén acordes con las necesidades locales. Adicionalmente, el monto de los fondos entregados a través de transferencia ha permanecido prácticamente constante desde 2005, además del desfase en las proyecciones poblacionales. Al igual, normativas como la ley de regalías tendrán que ser reformadas para permitir una mayor participación de las ciudades capitales en la repartición de recursos.

En este orden de ideas se propone:

➔ Implementar una reforma al SGP para mejorar la economía, flexibilidad, responsabilidad y solidaridad entre los gobiernos sub-nacionales. Se debe garantizar que el sistema sea más flexible, reduciendo las transferencias asignadas con destinación específica y poder realizar inversiones acordes con las necesidades de sus territorios (por

---

<sup>1</sup> Tomado del Informe de la OECD.

ejemplo, inversiones en infraestructura, como mantenimiento y recuperación de malla vial urbana y rural; priorizaciones en política social, etc).

- ➔ Reformar el acceso a los recursos del Sistema General de Regalías en función de los proyectos estratégicos de las ciudades capitales, fijando un porcentaje de participación en los recursos.
- ➔ Fortalecer las capacidades técnicas de los entes territoriales en el diseño y ejecución de políticas y programas. Eso implica, revisar las restricciones para el aumento de las plantas profesionales de las ciudades.
- ➔ Implementar una reforma tributaria que incremente la recolección de impuestos a nivel local.
- ➔ Promover un marco fiscal y de ejecución que facilite la inversión pública coordinada y la gobernanza multinivel. Lo anterior, requiere reforzar la coordinación entre los niveles de gobierno y mejorar el marco de planeación territorial, así como la coordinación de metas y de instrumentos de intervención. Por ejemplo, flexibilizar los niveles de endeudamiento local cuando se trate de proyectos de inversión.
- ➔ Las ciudades deben ser consideradas como actores fundamentales en la discusión, definición y adopción de objetivos y metas en materia fiscal, así como en la definición de reglas presupuestales.
- ➔ Adecuar la disponibilidad de recursos de presupuesto público a las mayores responsabilidades que se le están entregando a las ciudades, especialmente de cara al post-conflicto.
- ➔ Eliminar las divergencias de criterios en la forma de entender los ingresos corrientes y el límite que existe para incrementar gastos de funcionamiento y por lo tanto de planta de personal (Ley 617).

### 1.3. Gobernanza multinivel y fuentes de financiación

a. El sistema de regalías debe pasar de una lógica basada en proyectos, a una visión de programación regional integral. Lo anterior significa construir una visión de desarrollo compartida para cada territorio y coordinar los diferentes instrumentos de intervención, acorde con el espíritu de la Ley de promover la asociación territorial.

b. Adopción de Contratos Plan entre el Gobierno Nacional y las ciudades capitales recogiendo la experiencia positiva de este instrumento como herramienta de articulación nacional y territorial, actualmente desarrollada con los departamentos. Para la

financiación de este instrumento, es necesario disminuir los trámites y requisitos para utilizar los recursos de regalías.

c. La visión territorial requiere un compromiso mayor en concurrencia, colaboración y atención multi-escalar. Esto significa acelerar el fortalecimiento de la institucionalidad e instrumentos de planeación metropolitana como impulsores del desarrollo regional. Se proponen las siguientes acciones:

- ➔ Garantizar que las recomendaciones metropolitanas incluidas en los PEMOT y PIDM sean normas rectoras en el ejercicio de actividades de alto impacto económico, social y ambiental, como la minería.
- ➔ Superar el desequilibrio entre las funciones y competencias metropolitanas y sus respectivos ingresos y rentas. Por ejemplo, establecer un fondo especial para pre-inversión y/o desarrollo de proyectos de infraestructura a nivel metropolitano; y promover la creación de operadores metropolitanos que implementen y administren proyectos y servicios a dicha escala.
- ➔ Empoderamiento y reconocimiento de autoridad a las áreas metropolitanas como planificadoras de la prestación de servicios metropolitanos, por ejemplo en el servicio urbano de pasajeros, en los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, o en la gestión de los residuos sólidos.
- ➔ Promover el dialogo multinivel entre las áreas metropolitanas y los demás esquemas asociativos de planeación establecidos en Colombia, permitiendo el intercambio y articulación de programas y proyectos en beneficio de las regiones y de sus comunidades.
- ➔ Promover una visión de planeación metropolitana enfocada en la integración de servicios más que en la integración y suma de territorios administrativos.
- ➔ Preservar las fuentes de financiación estipuladas en las normativas actuales, sin detrimento de aumentar los ingresos fiscales mediante otras fuentes de recursos públicos.

#### 1.4. Descentralización y fortalecimiento de los sistemas de información territorial

Actualmente en Colombia, ni el gobierno nacional ni los gobiernos sub-nacionales cuentan con sistemas de información confiables y oportunos para la planeación y el diseño de políticas públicas. Existe una brecha entre la información requerida para la acción del Estado y la realmente disponible, lo que ha profundizado el desconocimiento de las realidades sub-nacionales, la pertinencia de las políticas y su capacidad de implementación.

Es urgente mejorar la información y su utilización para la planeación y la ejecución de políticas, descentralizando la gestión de los registros administrativos y garantizando que los mismos sean susceptible de consolidación y generación de resultados a partir de los niveles locales, y luego regionales y nacionales. Esto significa asegurar la inclusión de códigos, nomenclaturas y normas técnicas y estadísticas que faciliten la consolidación de datos a partir de las entidades sub-nacionales. Se proponen, entre otras, las siguientes acciones:

➔ Descentralización en la gestión del Catastro

Debido a la insuficiencia de actualización catastral requerida por las Alcaldías por medio de la gestión del IGAC y por consecuencia la falta de información oportuna y adecuada para las políticas territoriales, en particular la capacidad de generación de ingresos propios, las Ciudades Capitales proponen constituir entidades rectoras de catastro a nivel de aglomeraciones urbanas. Esto permitirá fortalecer la base de datos de información catastral de las ciudades, mejorando las capas informativas del mismo a partir de lo local. La definición de estándares y reglas, la consolidación de la información nacional, así como la producción y gestión del catastro en el resto del territorio, seguirá a cargo del IGAC.

➔ Reforma del Registro Civil en sentido territorial

En la actualidad el Registro Civil es totalmente centralizado y no contempla entre sus registros el dato esencial territorial de la residencia de los ciudadanos. Esto implica que el Estado –y particularmente los entes territoriales– no tienen disponible información certificada y confiable para planificar y entregar los servicios, con límites evidentes de superposición e incongruencias de información entre las distintas bases de datos sectoriales (ej. registros de población desplazada, víctimas, etc.).

Se propone una reforma del sistema para que, con medios adecuados, sean los municipios los responsables de gestionar los registros poblacionales, a ser consolidados por el Registro Civil Nacional. Se requiere introducir en el sistema la obligación del “empadronamiento” como herramienta y requisito para la focalización de los servicios al ciudadano.

➔ Reforma del SISBEN en función territorial.

Plantear un esquema diferencial para el cálculo del SISBEN en las ciudades capitales, en función de las divergencias en los entornos socio-económicos.

### 1.5. Arquitectura institucional de las descentralización

Si bien la apuesta de la Constitución de 1991 fue la descentralización de la gestión pública, en la práctica, particularmente de los últimos diez años, el país se ha fuertemente re-centralizado; tanto en términos de las restricciones al manejo de los recursos, como en la gestión de las políticas públicas y el papel de las instancias y mecanismos de control y fiscalización. Al frente de nuevos retos no se han incrementado las capacidades institucionales locales y la autonomía en el manejo de las políticas de desarrollo a nivel territorial, lo que será particularmente relevante de cara al post-conflicto. Se realizan las siguientes propuestas:

- ➔ Revisión de la arquitectura institucional de los mecanismos de control y monitoreo sobre las actuaciones locales, de manera que aumente realmente la transparencia y mejoren las políticas públicas, pero sin obstruir la acción de las administraciones locales.
- ➔ Revisión de la arquitectura institucional y funciones de los mecanismos de dialogo político a nivel local para mejorar la gobernabilidad local tanto en términos de ejecución como en capacidad de control y fiscalización de los concejos y otros cuerpos colegiados.
- ➔ Promover una mesa de dialogo entre el Gobierno Nacional, las ciudades capitales y el legislativo, para estudiar conjuntamente las reformas institucionales necesarias para garantizar una mayor estabilidad en las políticas de desarrollo urbano por parte de las administraciones locales, incluyendo el análisis de mecanismos como la reelección, ampliación de periodos, revocatorias, etc.

## 2. **Planeación y Regulación Urbana- Políticas y Regulaciones de Vivienda**

### 2.1. Vivienda y Hábitat

#### a. Vivienda gratuita y vivienda de interés social

- ➔ Escalar adecuadamente el programa de vivienda gratuita realizando un proceso de análisis conjunto del impacto social, económico y urbanístico del actual programa de “las 100 mil viviendas”.
- ➔ Previo a nuevos proyectos de vivienda gratuita, evaluar con los entes territoriales las oportunidades de mejora para la inserción de los mismos en el tejido urbano, partiendo de los requerimientos de las ciudades en términos de mejores condiciones posibles de localización y articulación socio-económica efectiva con el resto del territorio.
- ➔ Asegurar que los programas de vivienda gratuita y vivienda de interés social contemplen una visión integral de inversión no solamente en las viviendas sino en los equipamientos urbanos necesarios.

- ➔ Transitar de una política de vivienda a una política integral de hábitat.
- ➔ Reglas de control urbano para la construcción: Los acontecimientos, no aislados, registrados con el edificio Space, muestran la necesidad de revisar el conjunto de reglas y medidas para garantizar la seguridad y la calidad de las construcciones en el país. Se plantea, entre otras acciones:
  - ➔ Constitución obligatoria por parte de los constructores de una póliza de estabilidad que ampare los riesgos de diseños y construcción y garantice a los propietarios la estabilidad y calidad de las obras.
  - ➔ Creación de la Superintendencia Delegada para el Consumidor Inmobiliario, adscrita a la Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de apoyar el ejercicio de los derechos y obligaciones.
  - ➔ Exigir en las obras de construcción un Supervisor Técnico Independiente, que haga las veces de Interventor del proyecto y que controle la calidad de materiales y obras ejecutadas conforme a los diseños, licencias y POT y que debe pertenecer a un registro público certificado.
  - ➔ Establecer un régimen de incompatibilidades e inhabilidades, vigilancia y control de las curadurías y fortalecer los procesos de control urbano y las sanciones y multas a los infractores y curadores que no cumplan con la ley.

b. Creación de un fondo de cofinanciación de proyectos de desarrollo urbano integral donde se prioricen y/o se estimulen aquellos de iniciativa pública municipal y con recursos de contrapartida.

## 2.2. Revitalización de centros históricos o tradicionales

Con el objetivo de mejorar el desarrollo urbano y la cohesión social, densificando y compactando las ciudades, se considera fundamental impulsar el proceso de revitalización de centros históricos y tradicionales dado que, además, la presión del crecimiento urbano está generando conflictos de usos del suelo. Se requiere promover el interés público-privado en desarrollar procesos que revitalicen los centros, se reviertan los procesos de expulsión y se fomenten los usos mixtos. En ese sentido se propone:

- ➔ Definir incentivos especiales a la generación de viviendas en centros históricos y/o tradicionales, especialmente para proyectos de restauración o rehabilitación.
- ➔ Establecer un programa de apoyo del gobierno nacional para reubicación y construcción concertada de alternativas para los vendedores informales en el espacio público.
- ➔ Constituir un fondo específico para la formulación e implementación de Planes Integrales de Revitalización y de los Planes Especiales de Manejo y Protección de los centros históricos y/o tradicionales.



### 2.3. Programas de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)

Es necesario complementar con recursos del Gobierno Nacional los esfuerzos que realizan las ciudades para impulsar procesos de formalización de asentamientos irregulares que cuenten con condiciones adecuadas, fomentando las inversiones en vías, servicios públicos, equipamientos y en mejoramientos de vivienda.

### 2.4 Ordenamiento Territorial

- ➔ Reglamentar la elaboración de programas de gestión y mitigación de riesgo a nivel de ciudades capitales. los mismos tienen que ser traducidos en insumo fundamental para la elaboración y la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial,
- ➔ Respetar la autonomía municipal en los temas de la vivienda de interés social.
- ➔ Establecer herramientas de financiamiento de control y monitoreo para la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial.
- ➔ Replantear las regulaciones de la Aeronáutica Civil, puesto que impiden el crecimiento vertical de las ciudades.

## 3. **Infraestructura y Servicios Básicos**

Las áreas urbanas colombianas deben nivelar su oferta de servicios e infraestructura básica, tales como agua potable, alcantarillado y recolección y tratamiento adecuado de residuos sólidos; colegios, hospitales y bibliotecas; entre otros, para evitar la migración de población por carencia de estos. Para ello se requiere contar con los recursos viables y suficientes para cerrar las brechas, así como fortalecer la capacidad de los entes territoriales para utilizar los instrumentos de cofinanciación disponibles.

### 3.1. Infraestructura vial y logística

- ➔ La responsabilidad de reparación y optimización de las vías urbanas debe corresponder con una disponibilidad adecuada de recursos o mediante el fortalecimiento planes e inversiones conjuntas con el Gobierno Nacional, incluso en las vías terciarias, muchas veces cruciales para la competitividad urbana de las ciudades y por lo tanto del país.
- ➔ Promover un programa específico para la financiación y el desarrollo de infraestructuras logísticas especializadas, adaptadas a las condiciones socioeconómicas locales que involucren diferentes modos de transporte para potencializar el desarrollo económico.

- ➔ Generar proyectos coherentes y que potencialicen las economías de escala de las ciudades y su competitividad, integrando regiones a través de megaproyectos (ej. carreteras 4G) y revitalizando las vías férreas y fluviales.
- ➔ Acelerar la ejecución de los principales proyectos en marcha (Ruta del Sol, Autopistas de la Prosperidad, doble calzada Bogotá-Buenaventura, doble calzada Bogotá-Villavicencio, entre otros).
- ➔ Desarrollar una red de transporte multimodal con la capacidad necesaria para movilizar los flujos esperados de carga y pasajeros a costos competitivos.
- ➔ Implementar soluciones de infraestructura que eviten que el tráfico nacional tenga que transitar, de no ser necesario, por las aglomeraciones urbanas, por ejemplo, a través la construcción de anillos viales.

### 3.2. Desarrollo de las APPs

A pesar de la creciente inversión pública y de contar con novedosos instrumentos normativos, Colombia continúa teniendo una de las mayores brechas en infraestructura de América Latina lo que representa un importante cuello de botella para el desarrollo.

El instrumento de las APPs puede representar una gran oportunidad para la construcción de infraestructura en las ciudades. Sin embargo, las limitadas capacidades locales en la estructuración técnica y financiera de los proyectos no permiten su utilización efectiva, sobre todo en los proyectos de iniciativa pública.

Se requiere de un fondo especial para la pre-inversión a disposición de los entes territoriales para estructurar los portafolios de proyectos y sus iniciativas de infraestructura. Esto debe permitir a las administraciones locales contratar expertos y equipos técnicos que respondan directamente a sus necesidades para surtir el proceso público y monitorear el desarrollo de los proyectos. Tema

### 3.3 Reforma al Sistema Carcelario

Mitigar los problemas que giran en torno a la falta de infraestructura carcelaria que existe en las ciudades colombianas. Se proponen esquemas de cofinanciación con el Gobierno Nacional para solucionar los problemas de hacinamiento que existen en las cárceles.

## 4. Economía Urbana

La creciente importancia de las ciudades en el desarrollo económico advierte la necesidad de diseñar e implementar estrategias y políticas de desarrollo productivo que promuevan el crecimiento económico incluyente y sostenible desde el ámbito local. Hoy existe una tendencia global que les brinda mayor importancia y protagonismo a los gobiernos sub-nacionales a la hora de hacer intervenciones en temas de desarrollo económico y generación de empleo e ingresos.

### 4.1. Incidencia en el entorno macroeconómico

→ La política macroeconómica nacional debe consultar las realidades y necesidades de los territorios. El Gobierno Nacional y el Banco de la República deben tener un espacio donde escuchen las preocupaciones de las ciudades capitales en temas relevantes como la política cambiaria.

→ Es necesario construir espacios de concertación en temas que impactan la economía urbana como el costo de los servicios financieros y en particular el crédito para el aparato productivo de mipymes.

### 4.2. Políticas de desarrollo productivo

→ Las intervenciones de política para promover un mayor crecimiento económico y productividad en las ciudades deben reconocer las diferencias territoriales y generar herramientas para potenciar las economías de aglomeración, proveyendo una canasta de bienes públicos integrados y de infraestructura y servicios adecuados.

→ La institucionalidad nacional en materia productiva debe ser fuerte, competente y ante todo, capaz de articularse, en una relación horizontal y de construcción conjunta, con los territorios y sus actores locales, dado que actualmente existe desarticulación y dispersión.

→ La agenda para el desarrollo territorial de las aglomeraciones urbanas requiere también de capacidades de coordinación entre los municipios que las conforman, así como con el gobierno departamental y nacional, superando las superposiciones de competencias.

→ Superar los desafíos frente al contrabando, sobre todo en ciudades fronterizas. Plantear esquemas de compensaciones por parte del Gobierno Nacional para suplir las pérdidas de ingresos causadas por esta actividad ilegal.

→ Fortalecer y masificar bienes públicos para el emprendimiento (financiación, conocimiento y capacitación)

#### 4.3. Empleo y Emprendimiento

→ Es necesario estructurar y poner en marcha políticas que respondan a las particularidades de cada región y ciudad, por ejemplo, para el Servicio Público de Empleo. Hasta el momento el gobierno nacional ha liderado iniciativas de generación de empleo que no han reconocido adecuadamente el papel de los territorios y la necesidad de respuestas diferenciales y flexibles.

→ Articular los servicios de asistencia social con las políticas de generación de empleo e ingresos para que sea sostenible en el tiempo, trascienda un enfoque asistencial y permita insertar al grueso de la población en procesos de generación de ingresos permanentes.

### 5. **Sostenibilidad y Cambio Climático**

→ Clarificar los principales elementos que estructuran el sistema nacional ambiental, dirimiendo los conflictos y cruces de fuentes, como pre-requisito para la formulación de los lineamientos de política que requiere el Sistema de Ciudades de Colombia.

→ Definir la Estructura Ecológica Principal Nacional que deberá contar con los mecanismos normativos y regulatorios para que sea protegida, conservada y/o restaurada.

→ Establecer instrumentos para compensaciones y pago por servicios ambientales y establecer prioridades de acuerdo al nivel de impacto para coadyuvar en la financiación de obras y/o proyectos que permitan mitigar los efectos negativos.

→ Simplificar y unificar las categorías de protección ambiental en los planes de acción de las CARs.

→ Establecer lineamientos y espacios de planificación estratégica territorial y ambiental asociados al recurso hídrico, la gobernanza del agua y el ejercicio de la autoridad ambiental. Dichos lineamientos se constituirán en determinantes ambientales para el ordenamiento y el licenciamiento de proyectos económicos de carácter sectorial o territorial.

→ Establecer el ordenamiento de las cuencas abastecedoras de los acueductos del sistema de ciudades.

→ Regular y delimitar las competencias de las CARs en las ciudades capitales y equilibrar las responsabilidades ambientales de las corporaciones frente a la responsabilidad de desarrollo de los municipios.

- Formular Planes Integrales de Servicios Públicos que permitan la definición de tarifas diferenciales y progresivas por niveles de consumo, así como por diferencias en las condiciones regionales.
- Programa de asistencia técnica a las ciudades en adaptación al cambio climático mediante la implementación de programas de cofinanciación para construir escenarios futuros, formular planes de adaptación y cofinanciar de medidas piloto
- Adopción de normas para el manejo de la calidad del aire en las ciudades a través de modelaciones y monitoreo, así como la generación de incentivos para industria y transporte de bajo impacto en carbono y contaminantes.
- Promover en las ciudades de más de 500.000 habitantes la elaboración de planes de adaptación al cambio climático como instrumentos para generar información relativa a condiciones climáticas, escenarios futuros de variabilidad y cambio climático, y análisis poblacionales y demográficos de vulnerabilidad ambiental.
- Los municipios con población superior a 1 millón de habitantes, deben establecer las bases que permitan la reducción de sus emisiones de gases efecto invernadero y contribuyan con el aumento de la eco-eficiencia de los sectores productivos.
- Promover acciones de reconocimiento y reivindicación de la población recicladora integrando propuestas ambientales asociadas a una mayor eficiencia de recursos, optimización de energía, reconversión y transformación de los modelos de saneamiento ambiental y reciclaje en grandes centros urbanos.
- Generar reglamentaciones a las tasas por uso y afectación del suelo, el aire, la biodiversidad y el paisaje, en ciudades de más de 1.000.000 de habitantes la cual estará vigente hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formule la reglamentación específica que lo complemente o sustituya.
- Solicitar al Gobierno Nacional un plan especial de protección de la Amazonía colombiana como un espacio crucial, no solo en lo respectivo a la agenda medio ambiental, sino como un instrumento para las relaciones internacionales.

## **6. Ciudades y Post-Conflicto**

El nuevo Plan de Desarrollo tiene el reto de articular su implementación con las determinaciones que surjan de los acuerdos de paz. Por lo tanto desde ahora se requiere diseñar y desarrollar de manera coordinada instrumentos que articulen las políticas nacionales con aquellas desarrolladas por las ciudades capitales en temas sensibles como la reparación, desmovilización y reconciliación. Para ello se plantean las siguientes propuestas:

- Activación de una mesa inter-institucional de carácter permanente entre el Estado nacional y las ciudades capitales para garantizar el diseño y la ejecución de políticas de cara al post-conflicto a través de un sistema de corresponsabilidad que gestione las competencias con base en las capacidades y especificidades territoriales.
- Diseñar estrategias e incentivos que vinculen prioritariamente a la población afectada por el conflicto en los procesos de contratación pública.
- Impulsar programas conjuntos para la prevención de nuevos conflictos desde lo urbano a través de instrumentos como la planeación incluyente del espacio público, la inclusión socio-económica de jóvenes, iniciativas integrales de seguridad ciudadana, etc.
- Fortalecer los programas conjuntos de retorno y reubicación articulando las acciones de la nación, las ciudades capitales y los municipios receptores.
- Reconocer los flujos migratorios por causa del conflicto armado en la destinación de recursos a los municipios receptores.
- Implementar un plan de vivienda y reinserción productiva y/o laboral para las víctimas de la violencia, así como para los victimarios. Esta política debe coordinarse entre las ciudades y el gobierno nacional.
- Fondo de ciudades y post-conflicto: Para hacer realidad las propuestas anteriores se propone crear un fondo específicamente encargado de la financiación de proyectos territoriales encaminados a la construcción de los elementos necesarios para la sostenibilidad de la paz tales como: el fortalecimiento institucional, la implementación y mejora de los recursos para la oferta social del estado, la construcción de espacios de democracia directa, la promoción de la cultura de paz, la inclusión económica, social y política, y la construcción de memoria y la reconciliación.
- Establecer mesas regionales de post-conflicto lideradas por las ciudades capitales. Las Ciudades Capitales son los entes territoriales que más se van a ver involucrados en las dinámicas del post-conflicto y por ello tendrán que liderar los procesos de concertación pública tanto a nivel regional como con el Gobierno Central.
- Priorizar en la agenda nacional las ciudades capitales altamente afectadas por el conflicto armado de cara a la repartición de presupuesto público, para los programas de atención a víctimas, retorno, reinserción a la vida civil de los combatientes, etc.
- Definir en el PND lineamientos concertados con las ciudades y territorios mayormente afectados para promover la eliminación de cultivos ilícitos (hoja de coca), a través de incentivos económicos para que el campesino no siga ejerciendo este tipo de labores.

## **7. Equidad e Inclusión Social**

Colombia está creciendo a tasas relativamente altas en los últimos años, pero las disparidades regionales siguen siendo un asunto importante, lo que sugiere que el modelo

de desarrollo no es incluyente. El informe de análisis territorial de la OCDE señala que Colombia es el octavo país con nivel más alto de inequidad en el PIB per cápita. La desigualdad en las ciudades dificulta la reducción de la pobreza y el crecimiento económico y afecta varias dimensiones del desarrollo humano.

La política para la equidad requiere de un cambio en el paradigma de la gobernanza, en el que el Gobierno central y las autoridades municipales y metropolitanas se coordinen mejor para desarrollar e implementar acciones locales. Esto demanda un enfoque más coordinado en los mecanismos de decisión, el uso de los recursos, la distribución de responsabilidades y la medición de resultados. Esto permitiría darle una mayor sostenibilidad e impacto al efecto redistributivo de las intervenciones locales. A continuación se presentan algunas propuestas:

### 7.1. Equidad

→ Eliminación gradual de la estratificación socio-económica: Promover iniciativas piloto para reenfocar el sistema de cálculo de los subsidios cruzados por concepto de servicios públicos, al fin de superar el método de estratificación socioeconómica. Se considera que el sistema actual, enfocado en la ubicación de las viviendas y su entorno para el cálculo de subsidios y muchos más ámbitos de política social, se ha constituido en el tiempo en incentivo al mantenimiento de esquemas de segmentación y estigmatización social que, en últimas, tiene incidencia directa sobre la inequidad. El nuevo sistema deberá tomar como elemento fundamental de análisis para el cálculo de subsidios el ciudadano, su núcleo familiar y sus características socio-económicas, a partir de variables claves como la capacidad de pago, la composición del núcleo familiar, el monto patrimonial (es decir de propiedades) y la presencia en el núcleo familiar de “circunstancias especiales” (familias numerosas, presencia de enfermedades crónicas o la pertenencia a categorías sociales que se han definido como vulnerables o protegidas).

→ Promover la progresividad de los impuestos locales: En materia tributaria, el Estado debe fortalecer su capacidad redistributiva, lo cual significa fortalecer la estructura tributaria y hacer que los impuestos sean cada vez más progresivos. En el caso de las finanzas municipales, resulta fundamental desarrollar los instrumentos normativos necesarios para aumentar la progresividad de los impuestos locales (Predial, ICA, etc.)

→ Facilitar instrumentos como consumos mínimos, renta mínima y subsidios: Con el objetivo de fortalecer el impacto redistributivo de las acciones locales, el Gobierno Nacional debe desarrollar los mecanismos jurídicos y normativos que permitan a las ciudades implementar instrumentos redistributivos, tales como: el mínimo vital de agua, renta mínima y subsidios al transporte para poblaciones vulnerables.

→ Enfoque diferencial de territorio a los programas sociales: Las familias en condición de mayor vulnerabilidad, al igual que las familias pobres están siendo calificadas de la misma forma en todas las regiones del país, aunque por las diferencias de entorno no se encuentran en la realidad necesariamente en las mismas condiciones. Por ejemplo, las ciudades han hecho esfuerzos notables en vivienda y urbanismo, que están elevando considerablemente los puntajes del SISBEN y están dejando por fuera personas que evidentemente requieren acceder a los programas. Se debe contemplar instrumentos diferenciales con base en las condiciones del entorno territorial para el cálculo de las variables de sistemas como el SISBEN, especialmente de cara a las condiciones urbanas.

## 7.2. Seguridad ciudadana

La seguridad es uno de los ámbitos que más afecta la percepción de calidad de vida de los habitantes urbanos. Los alcaldes y administración de las ciudades capitales son llamados diariamente a actuar en la búsqueda de estrategias que mejoren las condiciones de seguridad, en particular de prevención de nuevos conflictos y es de esperarse que estas tareas serán aún más sensibles en un escenario de post conflicto. En este sentido, se plantean las siguientes propuestas:

- Regulación Normativa para la adecuada gestión de la Seguridad Ciudadana (reforma del Decreto 399 de 2011 y la función de los FONSET) para una mejor distribución de los recursos entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional. La propuesta consiste en establecer que los FONSET sean el mecanismo de asesoría y consulta para los Alcaldes.
- Solicitud del aumento del pie de fuerza en un plan quinquenal que incluye el aumento a corto plazo de 10 mil policías en las ciudades capitales. Reforma a la Justicia y Reforma al tema carcelario y penitenciario el tema carcelario y penitenciario.
- Revisión y aprobación del nuevo código nacional de policía que reconozca las funciones y responsabilidades de las ciudades en términos de orden público.
- Fortalecer la inteligencia policial y las ayudas tecnológicas que permitan hacer presencia en más puntos de las ciudades y se conviertan en herramientas decisivas para trazar políticas y estrategias tendientes a disminuir los índices y judicializar a los responsables.
- Desarrollar competencias en el ámbito local para combatir adecuadamente la inseguridad urbana y, de ese modo, contribuir al establecimiento de una cultura de prevención.



→ Desarrollo de políticas de tratamiento de la violencia en poblaciones vulnerables, reconociendo especialmente el rol crucial de las autoridades locales en la prevención de la violencia contra la mujer y los jóvenes.

### 7.3. Movilidad

→ Desarrollo de una política de apoyo y fortalecimiento al transporte público a través de subsidios para las ciudades que implementen sistemas de transporte público masivo y sistemas estratégicos de transporte público.

→ Autorizar a los municipios o distritos mayores a 300.000 habitantes para establecer tasas por uso de áreas de alta congestión con base en los criterios y metodología expedida por el Gobierno Nacional.

→ El Gobierno Nacional debe promover la formulación y priorización de proyectos de transporte público masivo en el ámbito de la integración urbano regional, bajo condiciones de calidad, eficiencia, economía y sostenibilidad.

→ Promover incentivos para el desarrollo y la implementación de modos de transporte no motorizados, amigables con el ambiente, para contribuir al desarrollo sostenible de las ciudades.

→ Brindar facultades a las ciudades para que en las infraestructuras de transporte se puedan desarrollar usos del suelo como servicios conexos al transporte y como complemento a las infraestructuras de transporte, con el objetivo de contribuir al desarrollo urbano integral.

→ Mitigar los problemas de movilidad ilegal en particular el mototaxismo-a través de una oportuna de reglamentación así como programas de incentivo al transporte público.

→ Promover el uso de los sistemas de transporte público subsidiados por las administraciones urbanas a través de una coparticipación de recursos con el gobierno nacional.

### 7.4. Salud

Diferentes estudios han mostrado que aquellas regiones que presentan la mayor necesidad de servicios de salud son las que tienen la menor disponibilidad de prestadores de servicios y además, en ellas hay un menor acceso realizado. Lo anterior refleja que existe una inequitativa distribución de la oferta de prestadores de servicios de salud en Colombia que impide un acceso equitativo a la atención médica. También hay una persistencia de las barreras de oferta (dificultad para conseguir citas, mal servicio, distancia hasta el centro de atención), y barreras de demanda como la falta de recursos.

- Se requiere una mayor inversión en el sector focalizada a aumentar el número de prestadores de servicios médicos en las zonas donde hay más necesidades de atención.
- Promover campañas de salud preventiva. Se debe pasar de una cultura de demanda por servicios curativos a una de servicios preventivos, que a largo plazo también reduciría los costos agregados del sistema.
- Las instituciones prestadoras de salud requieren emprender acciones prioritarias en cuanto a la oportunidad de las citas y reducir las barreras de acceso del lado de la oferta, a través, por ejemplo, de mejorar la atención a los usuarios.
- Desarrollar redes integradas de servicio de salud georreferenciadas y basadas en la APS, articulando actividades entre los diferentes planes de beneficio, en las que las acciones de captación temprana, demanda inducida, promoción de la salud y prevención de la enfermedad, sean ejecutadas por los entes territoriales, con participación ciudadana y actuando de manera intersectorial.
- Las labores de prevención y rehabilitación que surgen a partir del consumo de las drogas deben ser producto de una labor conjunta entre los gobiernos sub-nacionales y el Gobierno Nacional.

#### 7.5. Educación

Aunque durante los últimos años Colombia y la mayoría de las ciudades han logrado alcanzar altos niveles de cobertura, hay importantes retos en la calidad. Para el efecto se plantean las siguientes propuestas:

- Acelerar el proceso de construcción de nuevas infraestructuras y adecuación de las existentes para tener la posibilidad de ampliar la jornada escolar.
- Ampliar la cobertura del programa cero a siempre, que permita que todos los niños del país tengan acceso a educación en la primera infancia. Incluir el tema de primera infancia dentro de los requerimientos de inversión del SGP.
- Fortalecer los programas de bilingüismo, particularmente en aquellas zonas del país que por su vocación productivas lo requieren.
- Mejorar la calidad de los docentes en el país y aumentar los salarios, así como la competitividad de las carreras en licenciatura. Ello tiene que incluir un compromiso claro por parte de los docentes por mejorar sus prácticas pedagógicas.
- Garantizar el acceso a la educación superior de calidad en las ciudades capitales a través de programas de subsidio a los estudiantes, con recursos del presupuesto de los municipios y de la nación. Los alcaldes deben tener un rol activo en las juntas directivas de las universidades locales públicas.
- Fomentar la educación técnica de calidad. Es necesario garantizar que más jóvenes

ingresen a carreras tecnológicas y profesionales cada año. Región por región se identificarán las áreas en las que se requiere talento humano calificado. Es necesario fortalecer el SENA y ampliar la oferta de las universidades con acreditación de alta calidad.

➔ Promover la Educación para la paz y la democracia, trabajando en dos frentes: la educación para la ciudadanía y la convivencia para la totalidad de la población en la educación formal y más allá, en las comunidades, las familias y los medios de comunicación. Y de otro lado, la educación dirigida a las personas, poblaciones y territorios especialmente afectados por el conflicto armado.

## 7.6 Cultura

En la actual coyuntura histórica la cultura debe ser reconocida como un bien común y un gasto público social, en tanto que tiene una potencia transformadora que incide de manera directa en el desarrollo sostenible de la nación, con equidad, cohesión social y diálogo intercultural, durante el proceso del postconflicto. Se debe garantizar el trabajo articulado entre los sectores de educación, comercio exterior, Ministerio Tic, planeación territorial, las entidades del DPS y el sector cultura. Así mismo, se deben garantizar mayores recursos en el nivel central y en el cupo específico de las transferencias hacia la cultura en los territorios. Se propone:

➔ Integrar la dimensión cultural al ordenamiento territorial, la planificación de las ciudades y el manejo ambiental y del espacio público como factor estructurante del desarrollo sostenible propiciando espacios equitativos de encuentro y garantizando el sostenimiento de los bienes patrimoniales del país.

➔ Reconocer a la cultura como un bien común y un sector social. Se deben integrar las prácticas artísticas y manifestaciones culturales a los programas de inclusión social, desarrollo económico y convivencia como factor directo de cohesión, empleo y calidad de vida.

➔ Integrar el arte, la cultura y el deporte como áreas fundamentales del conocimiento, en los programas de educación de la primera infancia, preescolar, básica y media, con el fin de garantizar una educación integral, de calidad e innovadora.

➔ Se deben desarrollar programas de educación superior y de profesionalización para los agentes del sector, pertinentes a la riqueza cultural de los territorios.

➔ Promover la diversidad de lecturas, escrituras, oralidades y la cultura digital como factores estructurantes de ciudadanía, democracia y calidad de vida, generando lenguajes de convivencia y comunicación. Debe garantizarse la continuidad del plan nacional de lectura y escritura.

➔ Garantizar el ejercicio de los derechos y libertades culturales en el proceso del postconflicto con un énfasis en la expansión de los servicios y las oportunidades de

conocimiento, práctica y disfrute de la dimensión cultural en las poblaciones más vulnerables y afectadas.

→ Apoyar la red de televisión pública del país, atendiendo la diversidad en las poblaciones, fortalecer los medios comunitarios, la identidad cultural y el arraigo de las regiones y reglamentar los diferentes medios de comunicación privados para garantizar espacios de circulación de las manifestaciones que hacen parte de los procesos culturales de los territorios.