



**El futuro  
es de todos**

**DNP**  
Departamento  
Nacional de Planeación



El futuro  
es de todos

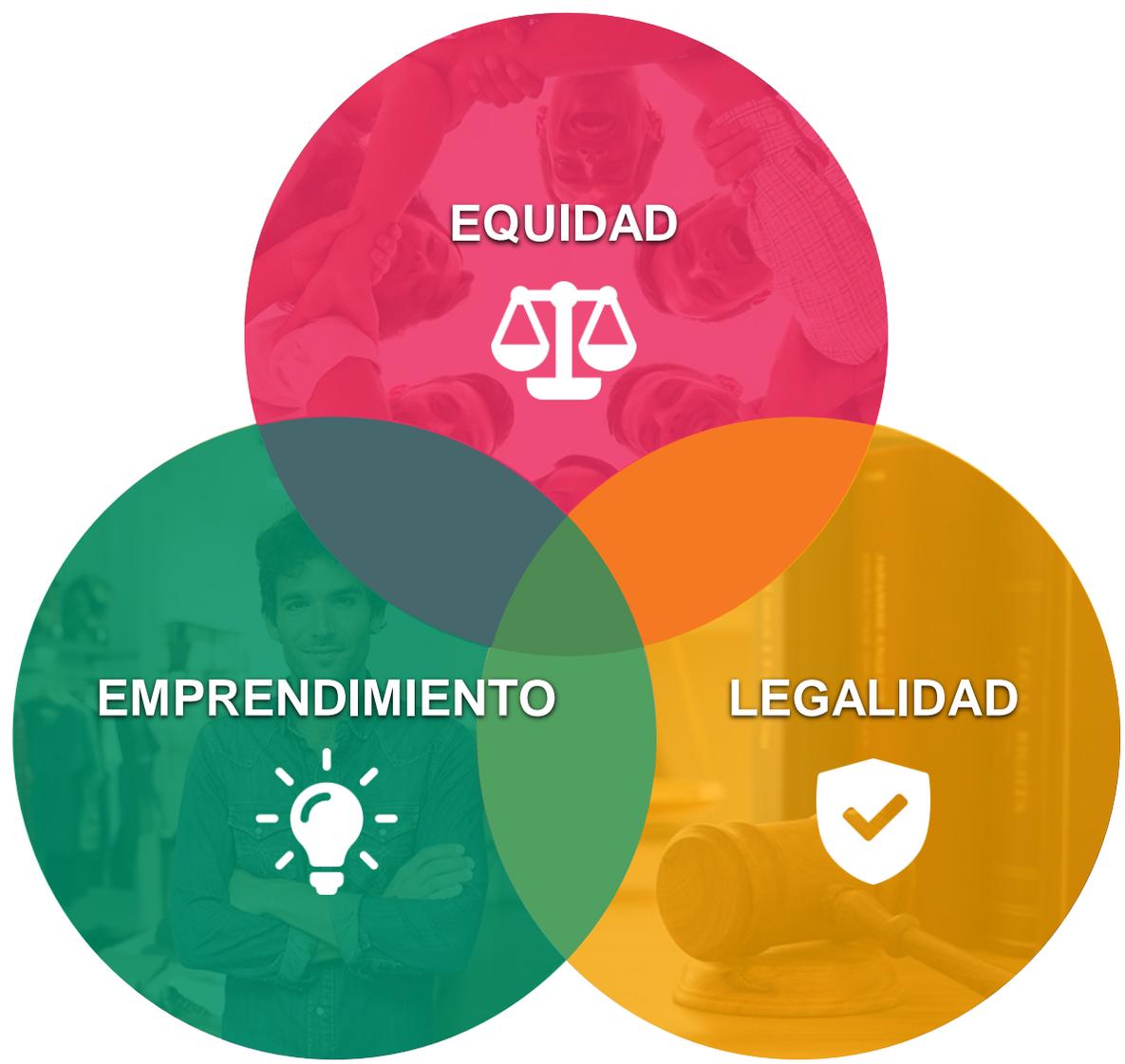
DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

# Las políticas públicas y el desarrollo territorial en Colombia

Rafael Puyana – Subdirector  
General Sectorial

29 de agosto de 2019

Pacto por Colombia  
pacto por la equidad



# Principales herramientas del PND 2018-2022



Legalidad



Emprendimiento



Equidad

Principales Herramientas

Política social moderna

Bienes públicos para el sector productivo

Mejora regulatoria

TIC y transformación digital

**Conexión de territorios, gobiernos y poblaciones**

Gestión pública efectiva

Pactos transversales + pactos regionales





El futuro  
es de todos

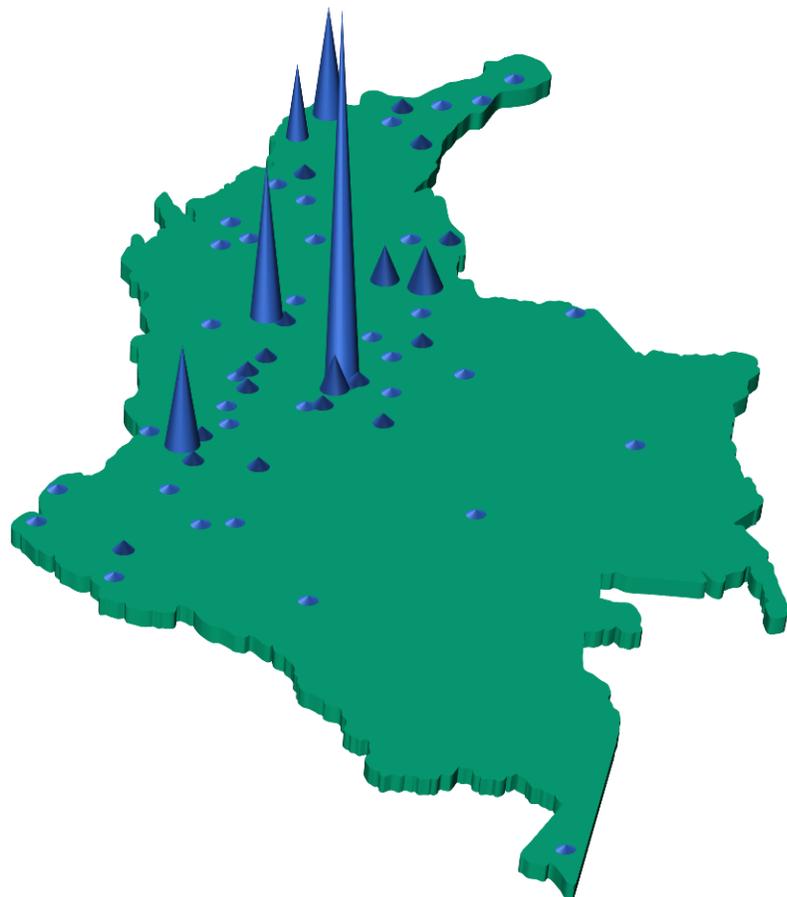
DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

# La importancia de las sinergias territoriales

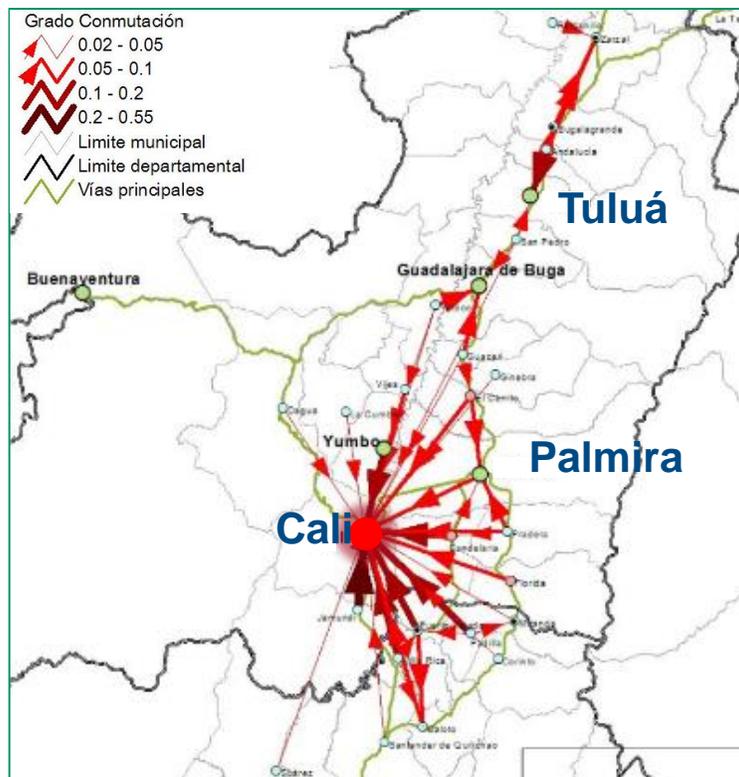
# Sistema de Ciudades: una nueva visión de lo urbano

Existen relaciones funcionales en el territorio que superan los límites municipales

Distribución del valor agregado



Aglomeraciones urbanas definidas por relación funcional de conmutación laboral diaria superior al 10% hacia los núcleos principales



## Aglomeración de Cali



10  
municipios



2'948.370  
habitantes

# Configuración del Sistema de Ciudades

## Ciudades que comparten relaciones funcionales



**TOTAL**  
**151**  
**municipios**

## ¿Cómo se conforma el Sistema de Ciudades?

<b>Más de 100 mil habitantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: red; font-size: 2em; margin-right: 10px;">○</span> <b>18 aglomeraciones urbanas</b> <b>113 municipios</b></li> <li><span style="color: red; font-size: 2em; margin-right: 10px;">●</span> <b>Ciudades uninodales</b> <b>16 municipios</b></li> </ul>
<b>Menos de 100 mil habitantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: purple; font-size: 2em; margin-right: 10px;">●</span> <b>Ciudades capitales</b> (capitales de departamento) <b>8 municipios</b></li> <li><span style="color: green; font-size: 2em; margin-right: 10px;">●</span> <b>Función subregional</b> (funciones subregionales) <b>14 municipios</b></li> </ul>

Los atlas de aglomeraciones urbanas y mayor información al respecto se puede consultar en:



OBSERVATORIO  
DEL SISTEMA DE  
**CIUDADES**



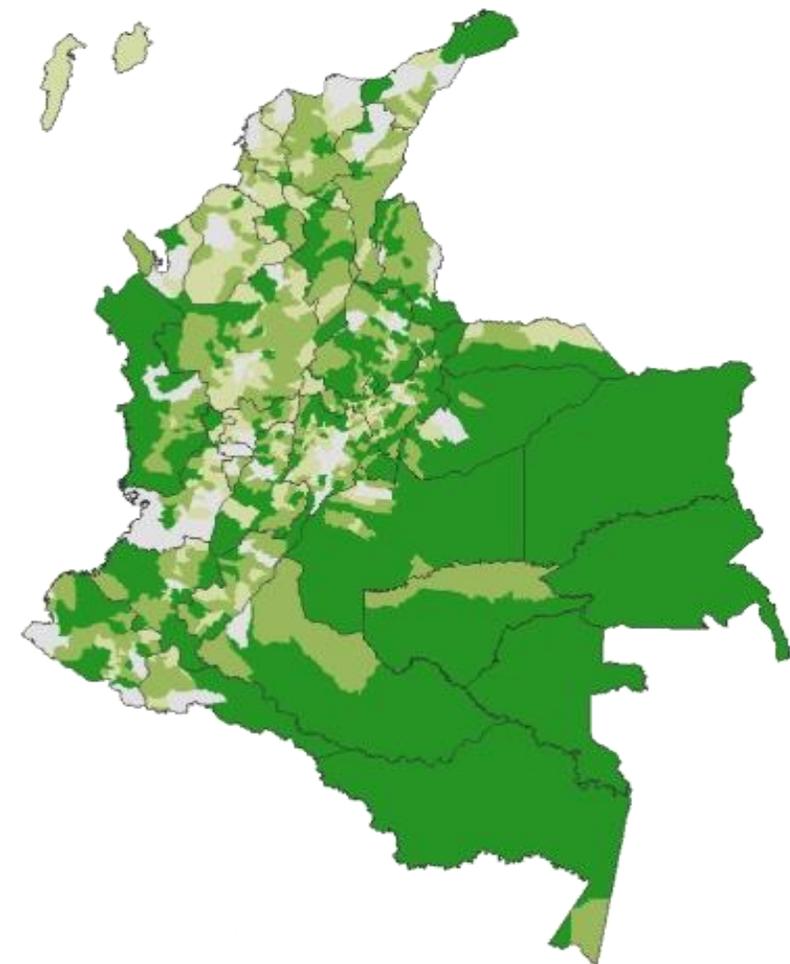
El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

# Una ruralidad heterogénea para entender las relaciones funcionales

La Misión para la Transformación del Campo propuso 4 categorías de ruralidad a nivel municipal que han servido como insumo para entender las relaciones funcionales

- Ciudades y aglomeraciones:** principales centros urbanos del país
- Intermedios:** nodos subregionales con cabeceras de tamaño medio o alta densidad poblacional
- Rural:** cabeceras de tamaño pequeño o densidades poblacionales intermedias
- Rural disperso:** municipios con cabeceras de tamaño pequeño y bajas densidades poblacionales



		Población en cabecera (miles)			
		Más de 100 (Ciudades y aglomeraciones)		Menos de 25	
		25 a 100	< 70 % población en Centro Poblado y Rural Disperso	> 70 % población en Centro Poblado y Rural Disperso	
Densidad (hab/km <sup>2</sup> )					
> 100		29	84	35	
50 - 100		19	132	91	
10 - 50	117	15	279	203	
0 - 10		3	54	61	

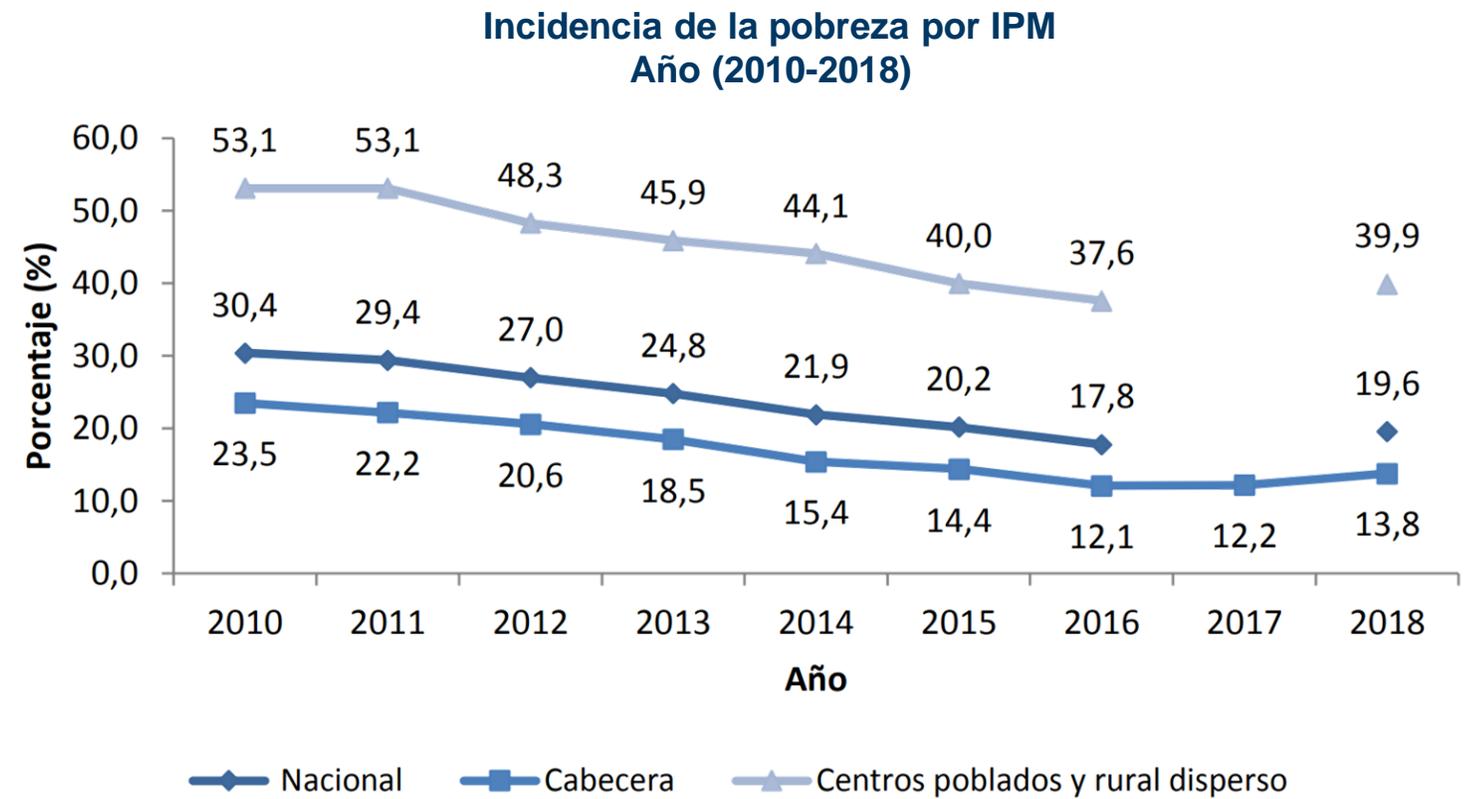
Fuente: MTC (2015).

# ¿La política pública para las zonas rurales debería ser homogénea?

Persisten diferencias marcadas en condiciones de vida entre las zonas urbanas y rurales

**11.603.958** de personas conforman la **población en zonas rurales**

**23 %** de la población colombiana es considerada **rural**

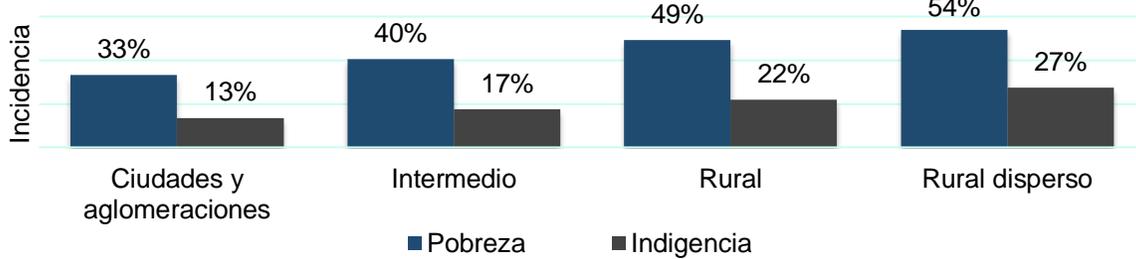


Fuente: Gráfico - DANE (2019). Población rural - Proyecciones de población para 2019 en zonas "resto" (DANE, 2011).  
Nota: (\*) Para el año 2017 los datos del gráfico son representativos únicamente para el dominio cabeceras.

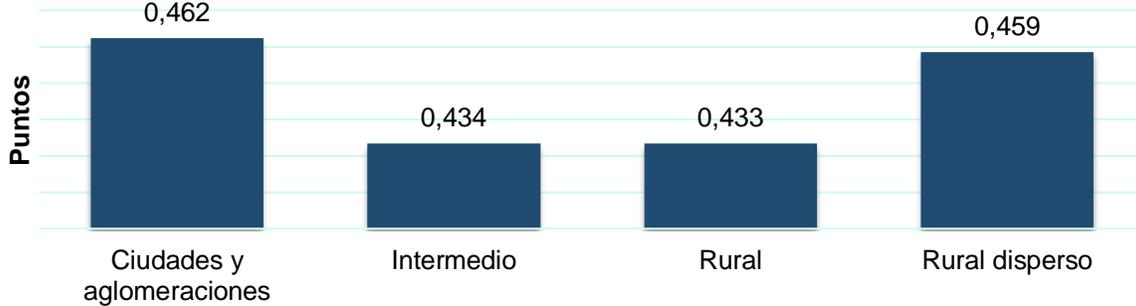
# Una mirada profunda permite identificar heterogeneidad dentro de la ruralidad

Las condiciones sociales y económicas tienen a agudizarse en cuanto más rural es un municipio

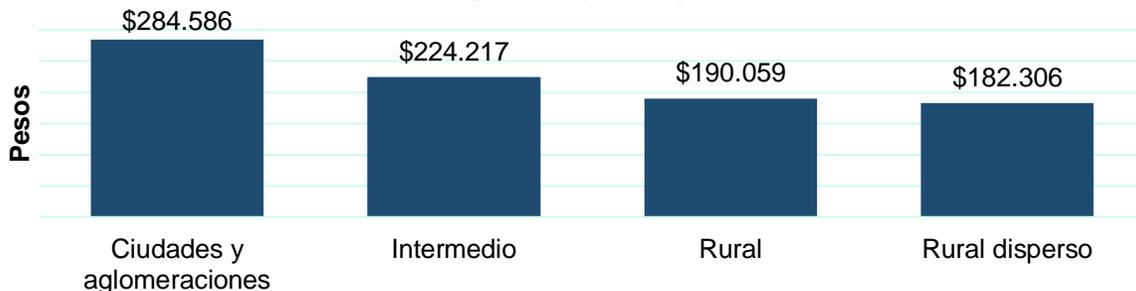
### Incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema monetaria



### Coefficiente de Gini



### Ingresos per cápita



Los indicadores más altos de pobreza se encuentran en los municipios Rurales disperso

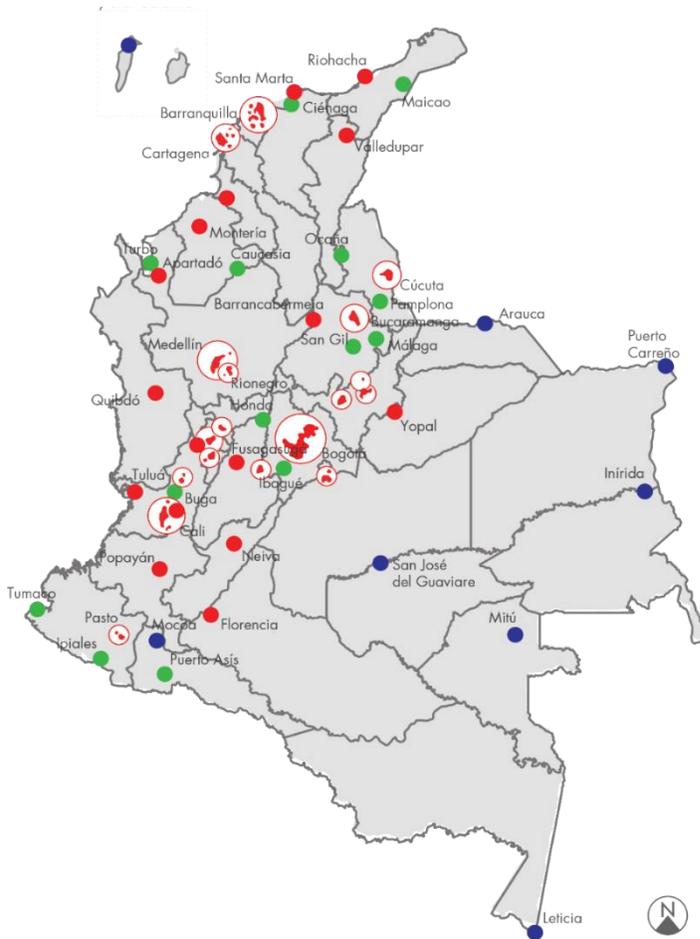
La categoría de Ciudades y aglomeraciones presenta la mayor medida de desigualdad

En los municipios Rurales dispersos, el ingreso per cápita es inferior (\$182.306)

Fuente: DNP-DDRS a partir de GEIH (2013)

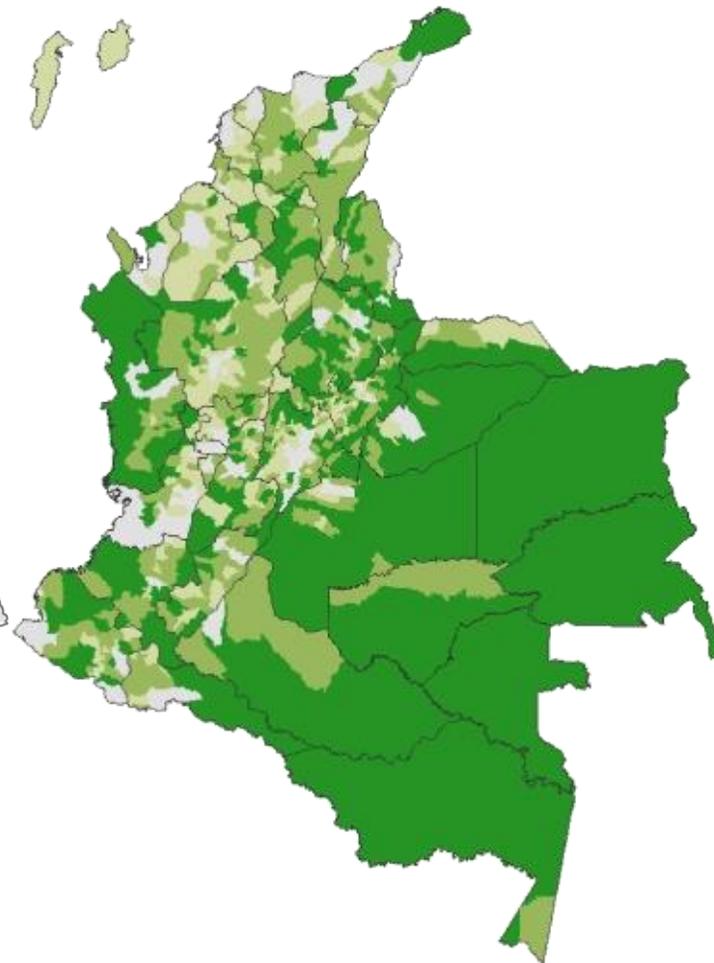
# Una apuesta por pensar el territorio de forma funcional, más allá de los límites político administrativos

### Sistema de Ciudades en Colombia

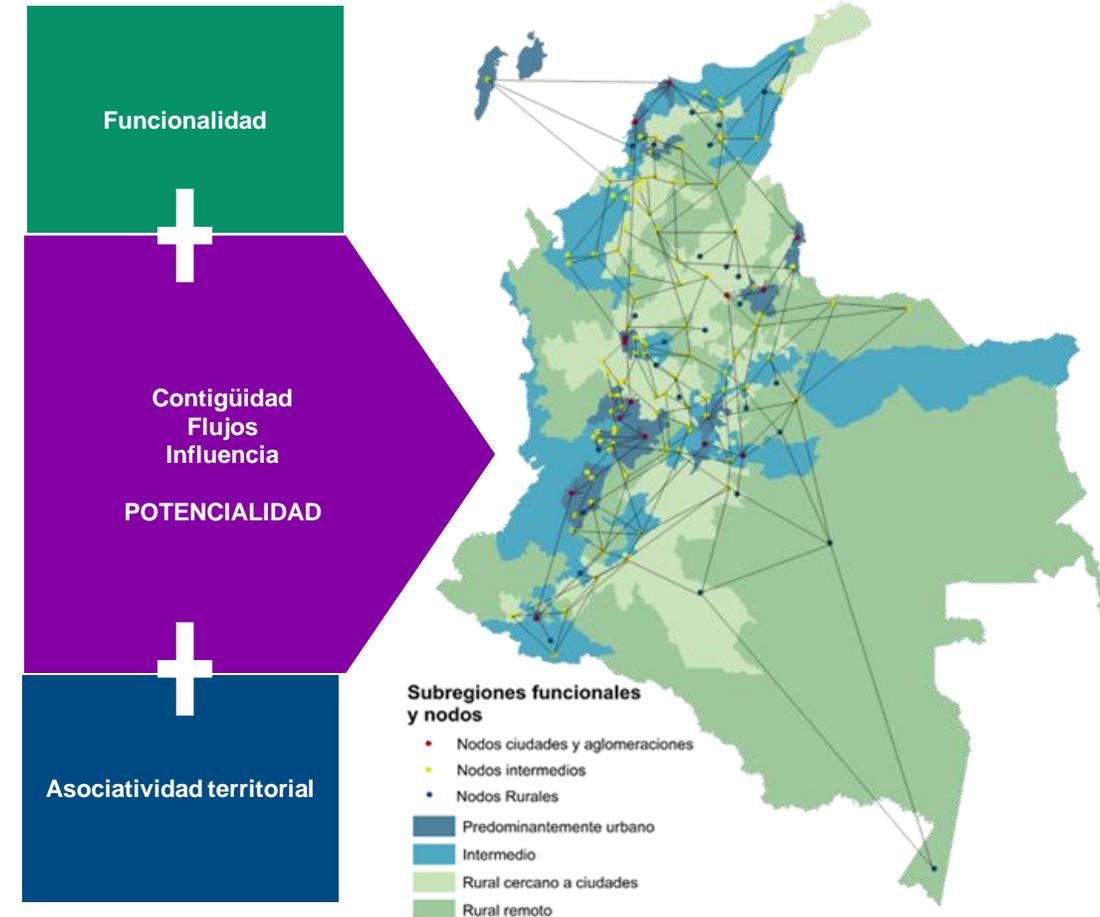


Fuente: Misión Sistema de Ciudades. DNP. 2014

### Categorías de Ruralidad



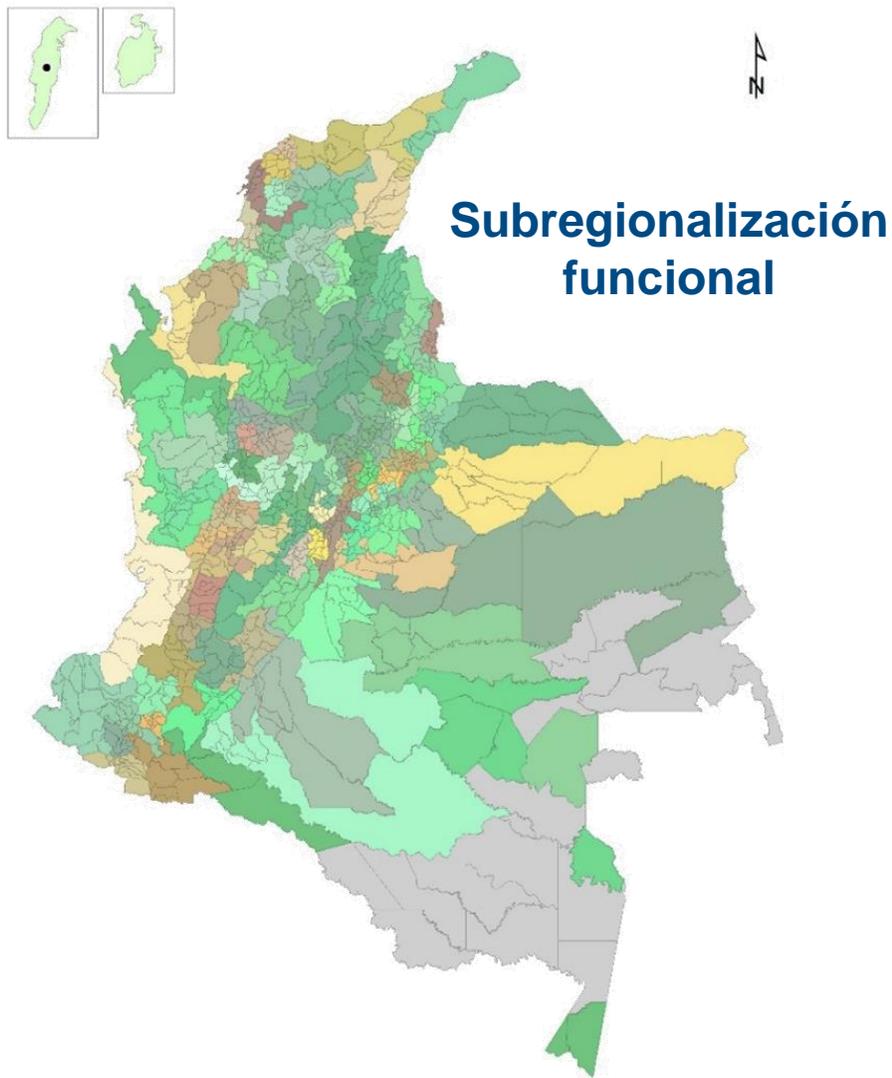
### Subregionalización funcional



Fuente: DNP-RIMISP, 2018

# ¿Por qué son importantes las subregiones funcionales ?

Para la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial bajo una perspectiva regional



Generar **políticas públicas con mayor impacto**



Contribuir a una **mejor focalización** de la inversión



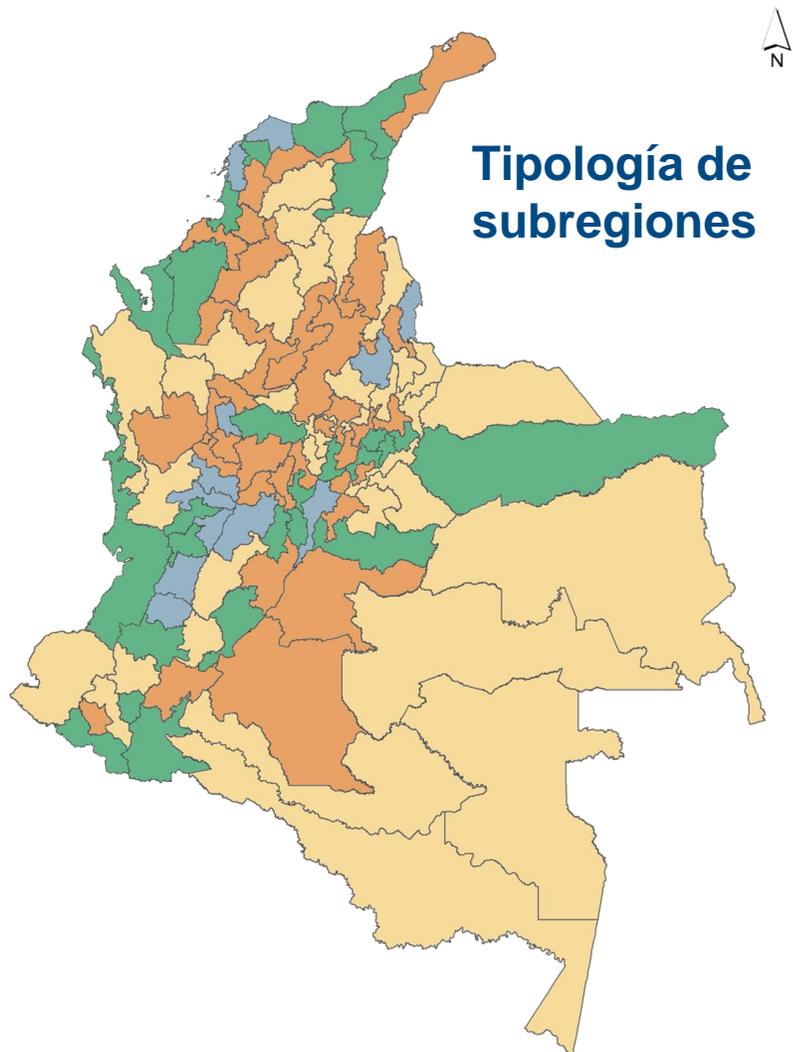
Promover la **asociatividad de entes territoriales** para aprovechar economías de escala



Definir un **nivel territorial intermedio** entre departamentos y municipios para políticas públicas

# ¿Como se caracterizan las Subregiones funcionales ?

Territorios que comparten relaciones funcionales, sociales, económicas y ambientales



**101**  
subregiones  
identificadas

66 subregiones conformadas por municipios de diferentes departamentos

## Tipología regional OCDE:

11%

### Predominantemente rurales

32 rurales remotas

14%

31 cercanas a ciudad

23%

### Intermedias

26 subregiones

53%

### Predominantemente urbanas

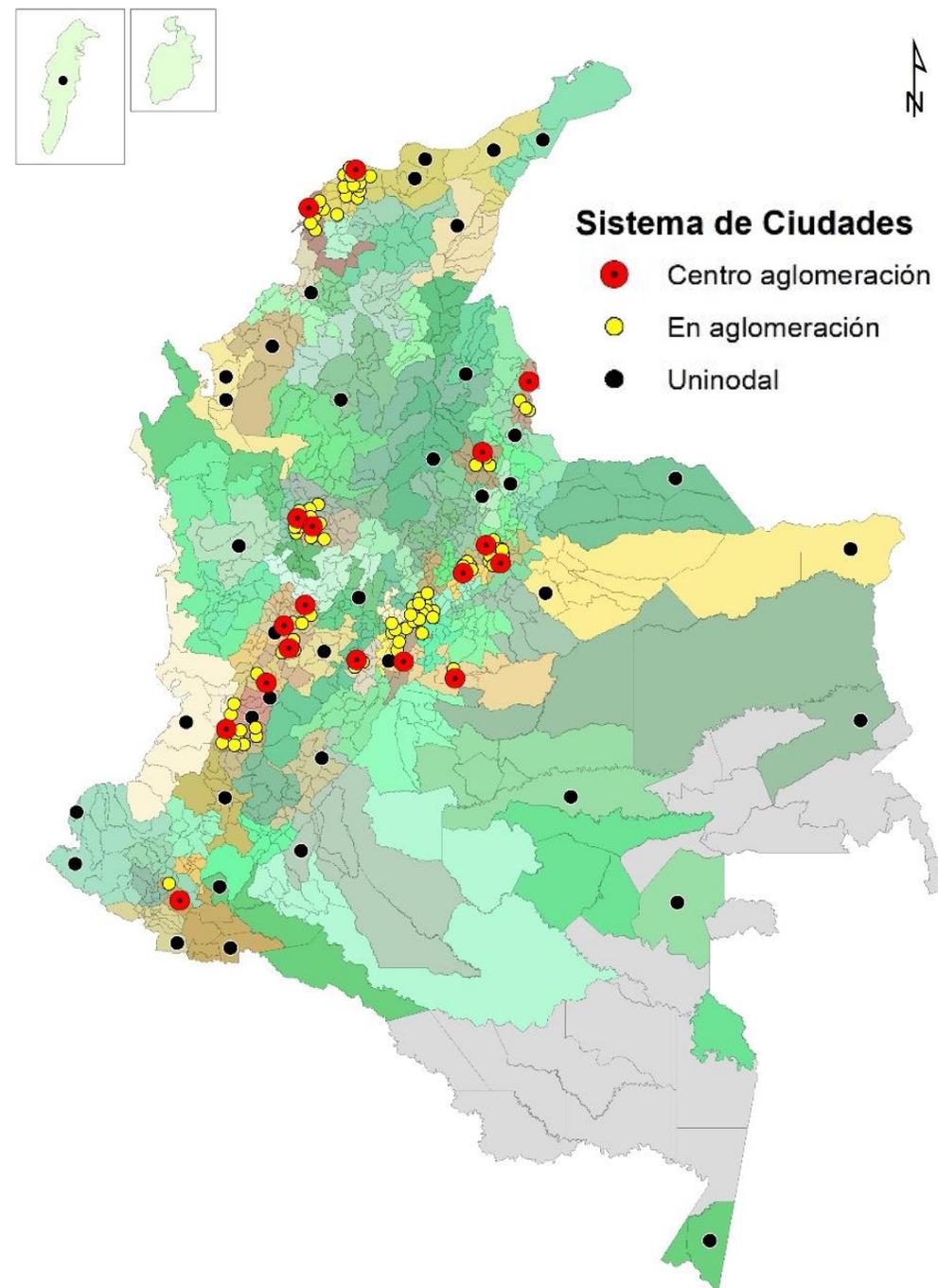
12 subregiones

% de población

# Una apuesta por pensar el territorio de forma funcional, más allá de los límites político administrativos

La subregionalización funcional y el Sistema de Ciudades como ejercicios complementarios:

- ✓ 13 aglomeraciones urbanas del Sistema de Ciudades están contenidas en su totalidad en alguna de las subregiones funcionales
- ✓ Las restantes cinco aglomeraciones (Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali y Rionegro) concentran en promedio el 72% de sus municipios en una sola subregión.





El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

# El cambio de paradigma de la política pública

# Cambió el paradigma en la formulación de políticas públicas con enfoque territorial

Pasar de un enfoque de “cierre de brechas”, a uno más proactivo en favor del aprovechamiento de potencialidades

Fuente: OCDE, 2016



# Nueve pactos territoriales

## SEAFLOWER REGION

Por una región insular próspera, segura y sostenible

## OCÉANOS

Colombia potencia bioceánica

## EJE CAFETERO Y ANTIOQUIA

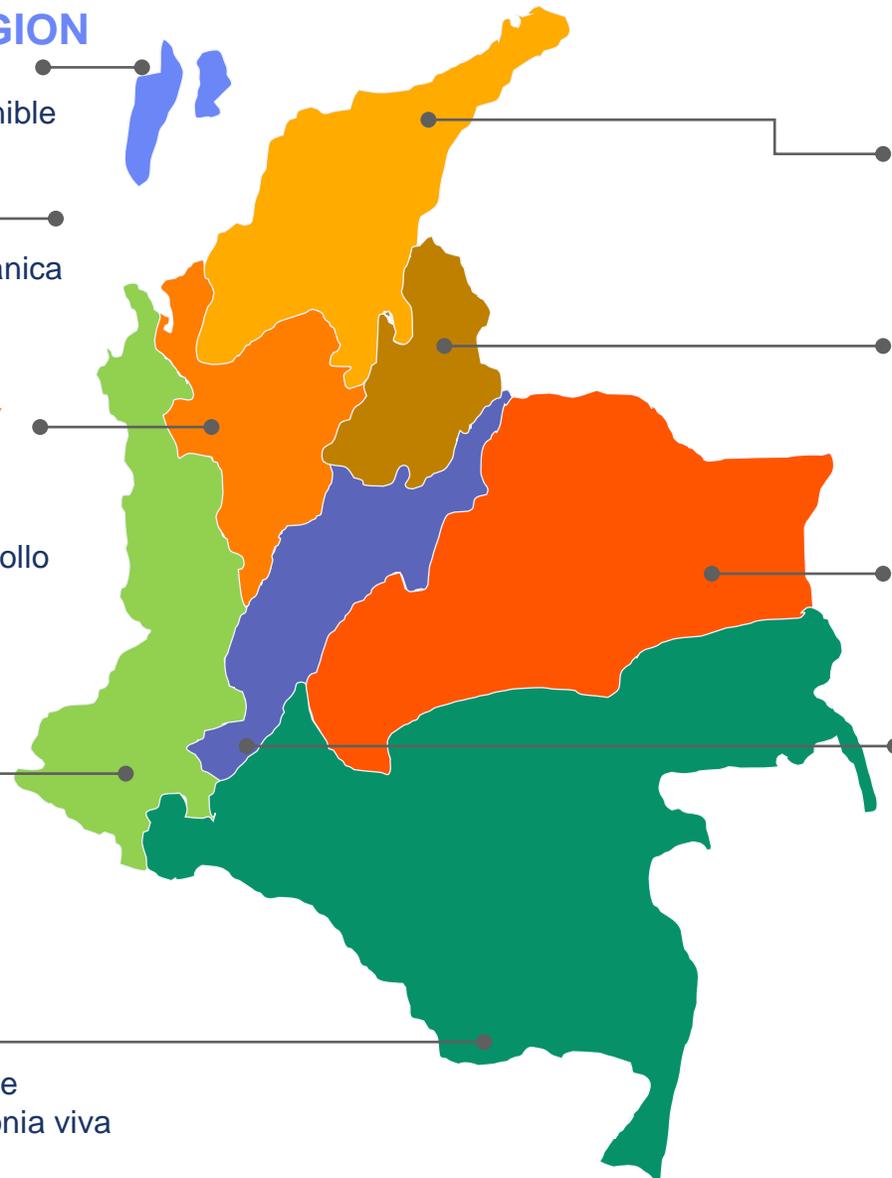
Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible

## PACÍFICO

Pacífico, potencia logística y ambiental de Colombia

## AMAZONÍA

Desarrollo ambientalmente sostenible por una Amazonia viva



## CARIBE

Por una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad

## SANTANDERES

Eje logístico para la competitividad y sostenibilidad

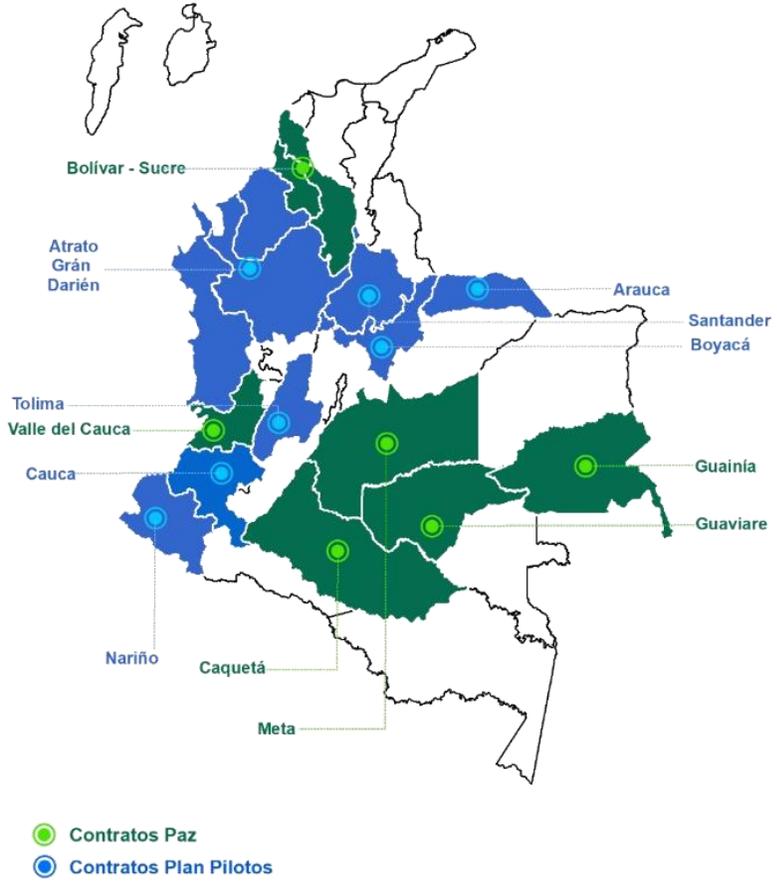
## ORINOQUÍA – LLANOS

Conectando y potenciado la despensa sostenible con el país y el mundo

## CENTRAL

Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional

# Contratos Plan vs Pactos Territoriales





El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

# Estrategias del Pacto por la Descentralización



El enfoque territorial del PND 2018–2022 busca conectar territorios, gobiernos y poblaciones para aprovechar las potencialidades territoriales como motor de crecimiento y equidad de todas las regiones

Lo anterior se materializa mediante **políticas, programas e instituciones** eficientes, coordinadas y sensibles a las características del territorio

# Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones

El diagnóstico identificó desequilibrios territoriales y los principales retos que enfrentan las ciudades colombianas

**63,6% del PIB se genera en las grandes ciudades**, las cuales ocupan únicamente el 3% del territorio nacional

**48% de la población está desconectada de las grandes ciudades** y de sus beneficios de desarrollo

**Las entidades territoriales no tienen suficientes capacidades** para gestionar sus ingresos y sus gastos



En las ciudades se presentan condiciones que afectan su productividad y conectividad

- Expansión desordenada
- Débil conectividad
- Acceso inequitativo a bienes y servicios
- Degradación de centros y escasez de recursos para financiar el desarrollo urbano que afectan al Sistema de Ciudades



El plan tiene un enfoque territorial construido desde una perspectiva regional

## Líneas de política: Pacto por la Descentralización



Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la **asociatividad**



Estímulo de la productividad y la equidad, a través de la conectividad y los **vínculos entre la ciudad y el campo**



**Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades** para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida



Gobiernos territoriales capaces y efectivos: **fortalecimiento institucional** y modernización para la descentralización efectiva y responsable



**Instrumentos e información** para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional





# Pacto por la descentralización Herramientas en marcha

**Formulación en línea de programas de gobierno y planes de desarrollo territorial** a través de una plataforma virtual: Estrategia Cierre Exitoso de Gobierno y Nuevos Mandatarios en marcha y Kit de Planeación Territorial en construcción.

Fortalecimiento de autonomía institucional a través de la **Misión de Descentralización**: Bases PND y Ley de Regiones (1962/2019)

**Actualización del catastro** y el cambio del esquema de política transformando el catastro en un servicio público: Conpes 3958/2019 y Artículos 79-82 Ley del PND

Comisión de estudio del **Sistema Tributario Territorial**: Ley de Financiamiento (Ley 1973/2018) y Decreto 873/2019

Comisión para la Revisión del **SGP**: Art. 188 Ley del PND





# Pacto por la descentralización Herramientas en marcha

Promoción y fomento de **Esquemas Asociativos Territoriales** y proyectos de impacto regional: Art. 249 del PND

Formulación del **Estatuto Nacional de Instrumentos de Financiación del Desarrollo y la Renovación Urbana**, incluyendo mecanismos innovadores Art. 278 – Ley del PND

Adopción de la **Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT)**: Conpes en formulación

Reestructuración de FONADE, hoy **EnTerritorio**, para **proyectos de alta calidad en las regiones** y reforma de la ESAP para capacidades en el territorio: Decreto 495 2019



El plan tiene un enfoque territorial construido desde una perspectiva regional

**Pacto por la equidad.  
Vivienda y Entornos Incluyentes**



Aprovechamiento de la **ciudad construida** y **planificación de la expansión** y la suburbanización con criterios de sostenibilidad



**Financiamiento eficiente** para el desarrollo urbano





# Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades

## Herramientas en marcha

Regresar al centro: **gestión de centros de ciudad** y patrimonio cultural inmueble

Lineamientos y estándares para el **crecimiento ordenado de las ciudades** con énfasis en mezcla de usos, provisión de bienes y servicios públicos, equipamientos y espacio público

Formulación del **Estatuto Nacional de Instrumentos de Financiación del Desarrollo y la Renovación Urbana**, incluyendo mecanismos innovadores



El plan tiene un enfoque territorial construido desde una perspectiva regional

## Líneas de política: Campo con Progreso



Tenencia y propiedad de la tierra con **seguridad jurídica para el desarrollo agropecuario**



Transformación productiva basada en **planificación agropecuaria** y el desarrollo de **clústeres agroindustriales**



Gestión mejorada de **riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad**, con énfasis en aprovechamiento de mercados externos



Inversión sectorial mínima del 50 % enfocada en **bienes y servicios públicos rurales**



**Instrumentos financieros sectoriales y de manejo de riesgos** que promoverán mayor inversión en el campo



El plan tiene un enfoque territorial construido desde una perspectiva regional

**Líneas de política:  
Campo con  
Progreso**



Promoción de condiciones de **empleabilidad y emprendimiento** en actividades no agropecuarias



Una institucionalidad sectorial moderna, **tecnificada y consolidada** para impulsar la transformación productiva agropecuaria y rural





# Campo con Progreso Herramientas en marcha

**Gestión catastral** a cargo de la **Agencia Nacional de Tierras (ANT)**, para el **ordenamiento social de la propiedad rural**, de acuerdo con estándares técnicos del IGAC: Art. 80 del PND

**Potestad sancionatoria** del **Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)** en materia **sanitaria, fitosanitaria, de inocuidad y forestal comercial**: Art. 150 del PND

**Creación del servicio público de adecuación de tierras**, mediante un sistema y método tarifario, un fondo nacional para proyectos y un régimen de inspección, control, vigilancia y sanción: Arts. 256-262 del PND

Ampliación de **operación** de **Finagro** en el sector de las **microfinanzas rurales**: Art. 63 del PND





# Campo con Progreso Herramientas en marcha

**Impulso al seguro agropecuario** con mayor cobertura de beneficio por lucro cesante al poderse ofrecer bajo la modalidad paramétrica: [Art. 176 del PND](#)

**Tarifa diferencial** en el costo de la energía eléctrica y de gas que consuman las **asociaciones de pequeños productores del campo** : [Art. 228 del PND](#)

**Creación de la cédula rural** para facilitar la formulación y adopción de políticas públicas enfocadas en el pequeño productor: [Art. 252](#)



El plan tiene un enfoque territorial construido desde una perspectiva regional

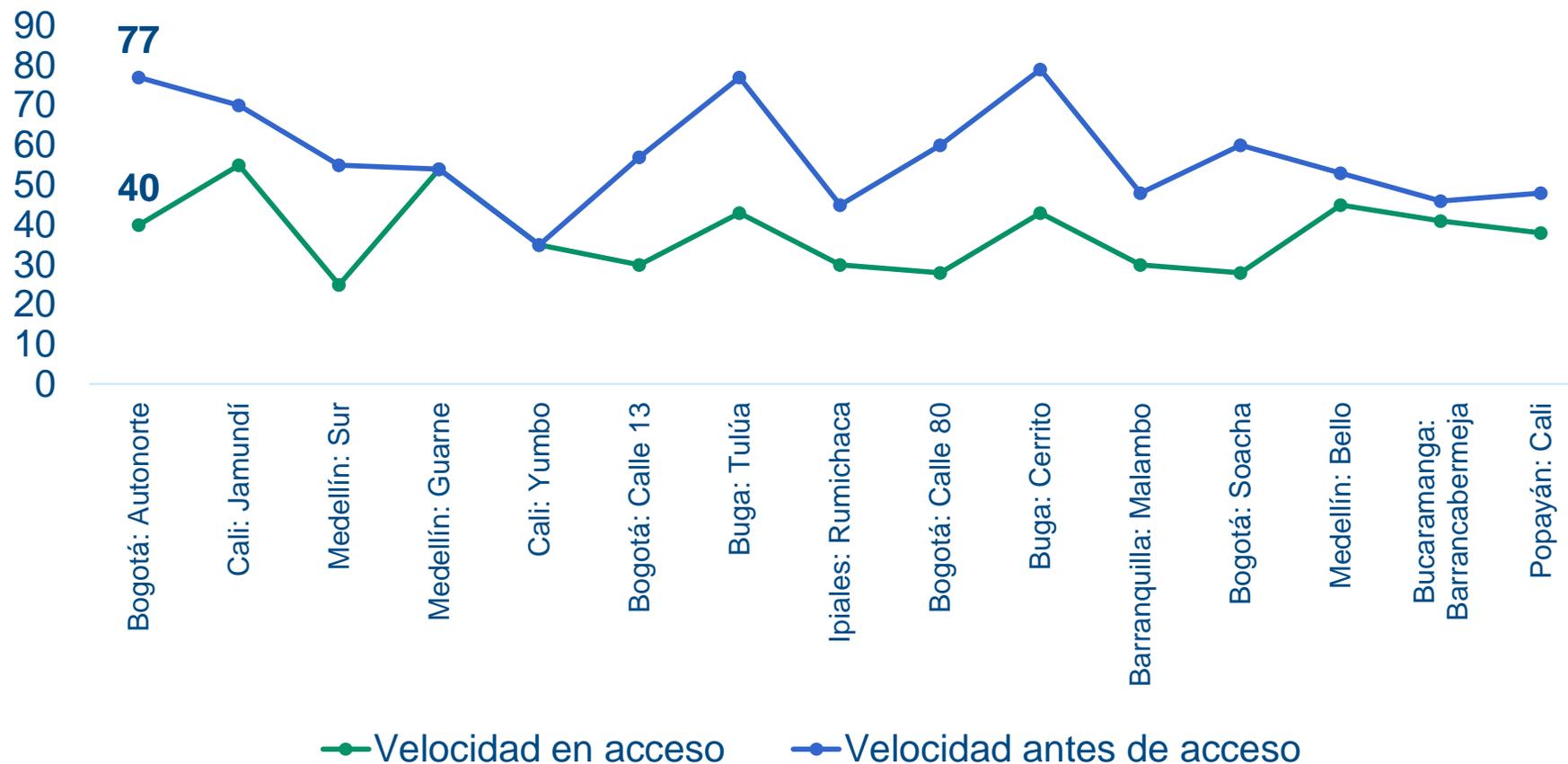
**Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional**

-  **Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística **eficientes y seguros****
-  **Movilidad urbano-regional sostenible para la **equidad, la competitividad y la calidad de vida****
-  **Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal**
-  **Innovación financiera y movilización de nuevas fuentes de pago**

# I. Congestión vehicular y falta de infraestructura de transporte

La velocidad se reduce en los accesos a las principales aglomeraciones urbanas

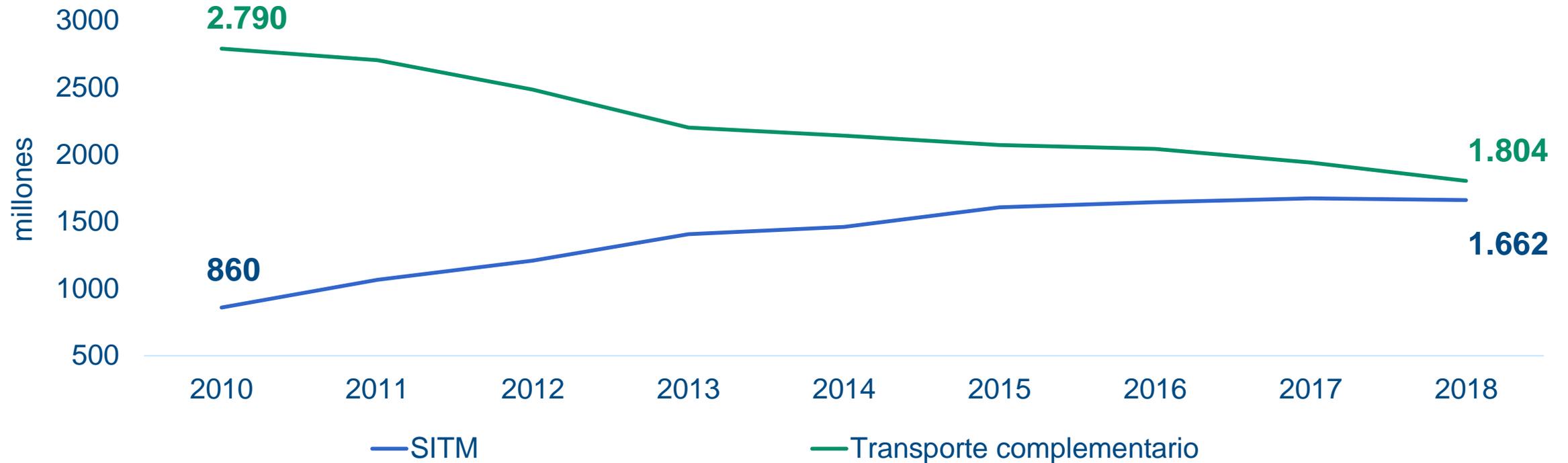
Cambios de velocidad en los accesos urbanos (km/h)



**364**  
municipios a más de dos horas del núcleo de la aglomeración o ciudad uninodal más cercana

# El número de pasajeros ha disminuido 4,5% por año, a pesar de los compromisos de inversión (\$49 billones)

Viajes anuales de transporte público urbano



12,1%

Tasa media de crecimiento anual de motocicletas



# Pacto por el Transporte y la Logística

## Herramientas en marcha



Viabilizamos otras fuentes de financiación para las alcaldías, **que mejoren la prestación del servicio de transporte para los ciudadanos**: Art. 97 del PND

Continuamos con la **cofinanciación de sistemas de transporte**, incorporando **cofinanciación de buses y trenes nuevos** de cero o bajas emisiones: Art. 100 del PND

Plasmamos la senda para **cuadruplicar la inversión a fin de reactivar el modo férreo** y aumentar en **más del doble los kilómetros** de red férrea con operación comercial: Art. 308 del PND

Trabajamos en pro de **salvar más de 5.000 vidas** en siniestros viales y definimos **nuevas fuentes de pago** para transporte y servicios: Bases del PND

Lanzaremos la Política Nacional Logística para la **reducción de tiempos** en tramites de comercio exterior y en costos de entre el 15% y el 50% aprovechando los **beneficios de la intermodalidad**.



# Consideraciones finales

---

Pacto por  
Colombia  
**pacto por  
la equidad**

1. El desarrollo desigual del territorio genera un cambio de paradigma: del cierre de brechas al aprovechamiento de potencialidades
2. Colombia debe construir ciudades competitivas e inclusivas, y su planeación urbana debe realizarse con un enfoque supramunicipal
3. La construcción de vínculos urbano – rurales requiere de asociación entre entes territoriales, infraestructura de conectividad e inversión en bienes públicos





# El país que queremos





**El futuro  
es de todos**

**DNP**  
Departamento  
Nacional de Planeación