1er REPORTE DEL ESTADO DE LAS CIUDADES DE COLOMBIA:

CAMINO HACIA LA PROSPERIDAD URBANA



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

1ER REPORTE DEL ESTADO DE LAS CIUDADES DE COLOMBIA: CAMINO HACIA LA PROSPERIDAD URBANA

ONU-HABITAT COLOMBIA
FINANCIERA DE DESARROLLO (FINDETER)
AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC)
SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO DE BOGOTÁ (SDDE)
BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF)

Bogotá, noviembre de 2015

ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

APC Colombia
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Findeter
Financiera del Desarrollo

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
BOGOTÁ HUMANA
SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO

CAF
BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

CRÉDITOS

EQUIPO

COORDINADORES:
Eduardo López Moreno.
Alfredo Bateman.

AUTORES:
Alfredo Bateman, Jorge Iván González, María José Nieto, Juan Mauricio Ramírez, Fernando Rojas y Roberto Lippi.

EQUIPO DE APOYO:
Richard Jaimes, José María Roldan y Felipe Dussan.

REVISIÓN INSTITUCIONAL:
Soraya Azan (CAF) Diana Pereira (FINDETER), Henry Rincón (SDDE), Regina Orvañanos Murguía y Rafael Forero Hernández (ONU-Habitat).

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO:
Lomalinda Publicidad.

HS Number: HS/084/15S
ISBN Number: (Volume) 978-92-1-132689-5

COMITÉ CONSULTIVO

DNP, DANE, CEPAL Colombia, Red de Ciudades Cómo Vamos, Asocapitales, CENAC, Geografía Urbana, Hábitat para la Humanidad, Instituto Von Humbolt, Universidad del Rosario, Colombia Líder, Fundación AVINA, Fundación Corona, Grupo Argos, Grupo Bolívar, Cámara de Comercio de Bogotá.

CRÉDITOS INSTITUCIONALES

ONU-HABITAT

OFICINA COLOMBIA:
Edgar Cataño Sánchez, Coordinador Nacional.

INICIATIVA MUNDIAL DE LAS CIUDADES PROSPERAS:
Eduardo López Moreno, Director de Investigación y Desarrollo de Capacidades.

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
Elkin Velásquez, Director.

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF)
Víctor Traverso, Director y Representante en Colombia.

FINANCIERA DE DESARROLLO (FINDETER)
Luis Fernando Arboleda, Presidente.

AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC)
Alejandro Gamboa Castillo, Director General.

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO DE BOGOTÁ (SDDE)
Carlos Simancas, Secretario.

Las opiniones y planteamientos expresados no comprometen a ONU-Habitat ni a ninguna de las instituciones editoras.

Todos los derechos quedan reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, en todo ni en parte, ni registrado en o trasmitidos por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso por escrito de ONU-Habitat.

ONU-Habitat no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte de ONU-Habitat, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

PRÓLOGO



La ciudad es el lugar donde los seres humanos encuentran la satisfacción de necesidades básicas y bienes públicos esenciales. Es también el lugar en donde las ambiciones, las aspiraciones y otros aspectos inmateriales de la vida se realizan, proporcionando felicidad y aumentando los prospectos del bienestar individual y colectivo. Sin embargo, cuando la prosperidad está ausente o se restringe a algunos grupos, cuando sólo se presenta en algunas partes de la ciudad, cuando se utiliza para buscar intereses específicos o cuando es una justificación de ganancias financieras para algunos en detrimento de la mayoría, la ciudad se convierte en el lugar en donde el derecho a la prosperidad compartida se exige y se pelea.

En 2012, ONU-Habitat creó una herramienta para medir la sostenibilidad de las ciudades y el nivel de prosperidad que generan en los habitantes. Esta herramienta se le llamó el Índice de Prosperidad de las Ciudades. En los años siguientes, ONU-Habitat recibió numerosas peticiones de autoridades locales y gobiernos centrales para estimar sus respectivos índices de prosperidad. Los alcaldes y otros tomadores de decisiones querían saber cómo se posicionaba su ciudad en el concierto regional e internacional. También querían saber cómo mejorar sus respectivos índices, preparando planes, acciones y políticas más integradoras y sostenibles. En respuesta a estas demandas, ONU-Habitat transformó el índice en una iniciativa global llamada la Iniciativa de las Ciudades Prosperas (CPI).

El CPI no sólo es una métrica, sino también un dialogo político. Es un proceso y un resultado que le da un valor agregado a las ciudades y les ayuda a reencontrase con sí mismas, redefiniendo sus ventajas comparativas. Es un marco de actuación que permite definir intervenciones políticas y acciones transformadoras en áreas como la planeación urbana, la gobernanza y la legislación, así como en la economía y las finanzas municipales.

El Gobierno de Colombia fue el primer país en el mundo que adoptó el CPI a nivel nacional articulado a las grandes preocupaciones y desafíos de la nación. Fue el primer país que lo vinculó a la política nacional urbana y al sistema de ciudades que se debate actualmente, dándole así un contenido y un uso nuevo y diferente.

Este reporte es una síntesis de los resultados y hallazgos principales de la aplicación del CPI en 23 ciudades del país. Es también una plataforma que permite definir, discutir y consensar las acciones prioritarias que es necesario implementar para avanzar en forma más consistente en la senda de la prosperidad.

Quiero aprovechar esta ocasión para expresar nuestro agradecimiento a Findeter, APC, SDDE Alcaldía de Bogotá y la CAF que no solo financiaron este estudio, sino que también participaron activamente en las discusiones metodológicas y en los debates técnicos sobre la evaluación de resultados y su interpretación en una perspectiva de política pública.

El CPI apuntala un proceso de cambio que vive el país sentando las bases para definir objetivos y metas fundadas en la evidencia de los datos y las informaciones sólidas a fin de definir ciudades con visiones claras y planes ambiciosos, pero medibles.

Joan Clos
Sub-Secretario General de las Naciones Unidas, Director Ejecutivo de ONU-Habitat

PRÓLOGO



Los grandes sucesos que ocurren en el desarrollo de la historia tienden a pasar desapercibidos para quienes, como nosotros, nos encontramos viviendo un cambio trascendental en la historia. El mundo se encuentra hoy dominado por las ciudades, más de la mitad de la población mundial habita en espacios urbanos, con una tendencia que es particularmente creciente en los países en desarrollo.

América Latina es la zona más urbanizada del planeta. Cerca del 79% de la población de nuestra región se encuentra residiendo en ciudades, con una tasa que continúa creciendo a ritmos acelerados. Más del 90% del crecimiento poblacional en países en desarrollo se da en núcleos urbanos donde los ciudadanos buscan la satisfacción de sus necesidades materiales, aspiracionales, el acceso a servicios y a bienes públicos esenciales. La gente se mueve hacia las ciudades en busca de prosperidad.

Nuestro reto es, entonces, generar ciudades prosperas, lo cual es impensable si no se incluye la equidad como un objetivo central para poder socializar el proceso de desarrollo de nuestras economías. El Estudio Económico de América Latina y el Caribe: "Tres décadas de crecimiento desigual e inestable", llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, revelaba que, a pesar de la notable expansión económica registrada desde los años 80, el 10% más rico de la población concentra el 32% de los ingresos totales de la región mientras que el 40% más pobre percibe apenas el 15%. Por el lado de la desigualdad, Colombia se presenta como uno de los países con más rigideces en materia de reducción de la desigualdad, contrario a la tendencia de estabilización e incluso disminución de las brechas de ingreso en buena parte de las economías latinoamericanas.

Aun así, lo cierto es que el país ha presentado mejoras notables en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad entre 2010 y 2014. Recibimos un país con una pobreza monetaria que alcanzaba al 40,3% de la población en 2010, es decir cerca de 17,6 millones de Colombianos; y una pobreza extrema del 14,4%, lo que reflejaba cerca de 6,3 millones de personas que vivían en la miseria. Al cierre de 2014 la pobreza se redujo al 28,5% (-11,8 p.p.), lo cual indica que 4,4 millones de Colombianos dejaron de ser pobres y pasaron a hacer parte de una clase media que estamos luchando por preservar. La indigencia se redujo -6,3 p.p., y en este momento apenas el 8,1% de la población tiene ingresos inferiores a 0.6 salarios mínimos, lo cual indica que 2,5 millones de personas abandonaron esta condición. Así mismo el coeficiente de Gini pasó del 0.56 al 0.538, restando 0.022 en los últimos cuatro años, mostrando una tendencia decreciente relevante, la cual sin embargo presenta importantes rigideces.

Aun con la existencia de una importante desigualdad en el ingreso en nuestra sociedad, una pregunta relevante es si este fenómeno se refleja necesariamente en una condición de inequidad urbana. La equidad urbana radica en la asequibilidad de bienes y servicios públicos para toda la población de manera que el espacio urbano no contribuya a reproducir relaciones de inequidad en las sociedades, fundamento que obedece a la articulación de importantes postulados de Amartya Sen en el contexto urbano.

La visión de equidad urbana trasciende sin lugar a dudas el aspecto inherente al ingreso como medida de la desigualdad y nos obliga a pensar en la inclusión al entorno urbano como la conjugación de numerosos factores donde la parte monetaria es apenas una dimensión en un conjunto de variables que determinan la distribución del bienestar.

Este hecho ha sido incorporado en análisis muy relevantes a nivel nacional e internacional, donde el Índice de Pobreza Multidimensional –IPM, propuesto por Sabina Alkire y James Foster, vinculados a la "Oxford Poverty & Human Development Initiative", e incorporada en las metodologías que hoy utiliza el DANE para la medición de pobreza, sientan un precedente en donde no solo el ingreso es tenido en cuenta dentro de las privaciones básicas de los individuos. En 2010 se estimaba que 13,7 millones de colombianos se

encontraban en condición de pobreza multidimensional; con corte a 2014 este número se redujo en 3,3 millones abarcando al 34,6% de la población.

Los resultados del IPM para Colombia en materia de habitabilidad muestran también una reducción consistente. Comparando nuestra situación actual con el año 2010 encontramos que: 1,9 millones de personas dejaron de vivir en condiciones de hacinamiento crítico; 630 mil personas accedieron a un alcantarillado moderno; 533 mil personas que vivían en cuevas, casas de lata, cartón u otro tipo de material inadecuado, accedieron a una vivienda digna; y 473 mil personas pudieron solucionar problemas en su vivienda que no requerían reemplazar necesariamente.

Así como se puede dimensionar la pobreza desde un punto de vista que no depende exclusivamente de factores monetarios, ONU-Habitat ha definido una serie de provisiones que deben ser aseguradas para la totalidad de la población en el marco de la prosperidad y la equidad urbana, donde se encuentra la inclusión política y social; equidad espacial, donde se incluyen los requerimientos de una planificación urbana, densificación, diversidad social, terrenos asequibles, vivienda digna y crecimiento inclusivo; y la equidad económica y ambiental, cuyo concepto se asocia a la capacidad urbana para la provisión de servicios públicos básicos e infraestructura, empleo, movilidad, medio ambiente protegido, adaptación al cambio climático, instalaciones culturales, capacidad para la recolección y gestión de impuestos, cargas y beneficios, inclusión política y participación ciudadana, reconocimiento de vulnerabilidades y riesgos, ciudades más seguras.

La evaluación de estos atributos de la vida urbana se realiza a través del "City Prosperity Index" (CPI), el cual permite dimensionar las virtudes y posibilidades de nuestras ciudades, así como establecer criterios comparativos para identificar potenciales campos de intervención. La prosperidad es un tema que cada vez cobra mayor importancia en la agenda de política pública en Colombia lo cual explica el gran esfuerzo que da origen al trabajo que hoy presenta ONU-Habitat, FINDETER, APC, la SDDE y la CAF.

Colombia es un país de ciudades. Las ciudades colombianas han sido el motor del crecimiento económico y la prosperidad del país. Las actividades en los centros urbanos han aportado en los últimos 40 años, en promedio, más del 50% del crecimiento del PIB nacional. 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.

Además de su alto nivel de urbanización, Colombia se caracteriza porque sus ciudades han venido a conformar complejas aglomeraciones urbanas, algunas independientes otras interrelacionadas, definidas por estrechos vínculos funcionales y económicos. La Misión del Sistema de Ciudades Liderada por el DNP en 2014 identificó un total de 18 de estas aglomeraciones en el país. El panorama de este sistema de ciudades cambiará radicalmente como consecuencia de la ejecución de la Cuarta Generación de Concesiones Viales – 4G que, con una inversión de 47 billones de pesos cubrirá 7.000 km distribuidos en 30 proyectos.

Los mayores niveles de conectividad e integración aumentarán la complejidad y tamaño de las aglomeraciones urbanas existentes y de las emergentes. Las nuevas dinámicas que se derivarán de un país mejor conectado y más próspero nos obligan a repensar la política de desarrollo urbano y territorial de forma que podamos anticipar y orientar las profundas transformaciones que por esta vía se generarán. En el corto plazo el principal desafío para la política pública es evitar la ampliación de las brechas entre las aglomeraciones y entre el campo y la ciudad. El cierre de brechas regionales es la premisa que gobierna El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" uno de cuyos objetivos es vincular la Nación entera a esa positiva dinámica de desarrollo, permitiendo el cierre de las brechas existentes entre regiones y por supuesto entre el campo y la ciudad.

Colombia ha hecho avances importantes en la reducción de la pobreza y la desigualdad como resultado de un entorno macroeconómico favorable y de la ejecución de políticas sociales acertadas. Debemos avanzar en la consolidación y profundización de estos avances para lo cual se requiere del trabajo mancomunado entre el Gobierno Central y los gobiernos locales porque hoy en día es claro que la prosperidad de un país está definida como la suma de la prosperidad de sus ciudades y de estas con el campo.

Luis Felipe Henao
Ministro de Vivienda Ciudad y Territorio de Colombia

INTRODUCCIÓN

La publicación del Primer Reporte sobre el Estado de las Ciudades de Colombia representa un hito para la cooperación de ONU-Habitat con el país. En primer lugar, porque los temas centrales del Reporte -la equidad, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo territorial equilibrado, entre otros- toman cada día mayor relevancia no solo en la agenda global, sino nacional. Comenzando por los Objetivos de Desarrollo Sustentable -propuestos por Colombia y aprobados por la Asamblea General de la ONU- que reemplazarán a los Objetivos de Desarrollo del Milenio como bitácora global de desarrollo para las próximas dos décadas. Pero también, por la agenda de desarrollo urbano que se definirá en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III), que se realizará en Quito en octubre de 2016.

En segundo lugar, porque en Colombia se está planteando un dialogo de fondo sobre los retos de la transición hacia el post-conflicto y la contribución a la paz, elementos que requieren profundizar las miradas desde lo urbano, aportando nociones e instrumentos de análisis más pertinentes y multidimensionales. El concepto de prosperidad urbana propuesto por ONU-Habitat y la aplicación del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) como instrumento de medición, puede ofrecer una lente de lectura útil en esta dirección.

Por ello, este Reporte pretende constituirse en un aporte significativo para alimentar dichos diálogos, tanto al interior del país, como en los escenarios internacionales donde Colombia esté presente con sus estrategias de desarrollo urbano. La expectativa de ONU-Habitat y de las instituciones que acompañaron la elaboración de este primer Reporte - CAF, FINDETER, APC y Alcaldía de Bogotá - es que las páginas que siguen se conviertan en insumos de calidad para los distintos actores del desarrollo urbano: el Gobierno Nacional y los cuerpos del Estado, las administraciones locales, la academia, la sociedad civil y el sector privado.

En particular, se habrá cumplido con uno de los objetivos si se logra que el concepto de prosperidad urbana entre en el imaginario de quienes están preparando los acuerdos y las políticas para afrontar el post-conflicto. Así mismo, será un éxito si el Reporte contribuye a poner en el centro de la agenda pública la necesidad de superar la gran brecha existente entre las ciudades y el mundo rural, reconstruyendo nuevas relaciones campo-ciudad y superando las dicotomías entre políticas urbanas y rurales en una visión unificadora del desarrollo territorial.

Esperamos que algunos de los mensajes centrales que plantea este Reporte logren trascender en la implementación de políticas públicas. En particular, consideramos importante para Colombia - y muy en línea con el mandato de la Organización - destacar cuatro mensajes principales:

1. **La prosperidad de las ciudades no es casual ni es un accidente.** Es el resultado de una visión concertada y de largo plazo, de una planeación efectiva y sostenida en el tiempo y de un liderazgo claro de sus instituciones públicas;
2. **La forma urbana – y por lo tanto la planeación urbana - es crucial para la prosperidad de las ciudades de Colombia.** Deben tomarse en serio los instrumentos de gestión disponibles, particularmente los Planes de Ordenamiento Territorial, para que con una visión estratégica de ciudad puedan ser los ejes articuladores del desarrollo económico y de la cohesión social de las ciudades;
3. **Las ciudades no pueden perder de vista su entorno territorial, ni considerarse de forma aislada.** Se debe avanzar en las conclusiones de la Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades y profundizar en los mecanismos

de coordinación metropolitana y regional que existen en el país;

4. **Los retos urbanos en Colombia pasan en buena medida por el papel de las ciudades intermedias en consolidar su camino en la senda de la prosperidad.** En particular, es allí donde más fuerte es el desafío de apuntalar los logros de reducción de la pobreza con políticas endógenas de mejoramiento del desarrollo y de la inclusión económica, aprovechando de mejor forma las ventajas de las economías de aglomeración.

Finalmente, es importante mencionar que este Reporte fue concebido pensando en un universo amplio y heterogéneo de lectores, por lo que proponemos dos maneras de leerlo: i) Una lectura completa del Reporte para todos aquellos que estén interesados en conocer los aspectos metodológicos y los resultados de detalle en cada uno de los componentes que se han desarrollado; y ii) Para todos aquellos que necesiten de una lectura más ejecutiva y enfocada en los resultados generales y en las recomendaciones de política, sugerimos concentrar su atención en tres apartados del reporte: la primera parte, que contiene las bases conceptuales del Índice de Prosperidad Urbana, el "Decálogo de prosperidad", que explicita los principales mensajes del Reporte y finalmente en las Recomendaciones contenidas en los planes de acción formulados para un grupo de 9 ciudades, que han sido sujetas de una análisis más profundo de sus dimensiones de prosperidad.

Quisiera agradecer especialmente al equipo de trabajo del Reporte por su compromiso y calidad de trabajo, así como las instituciones aliadas, el Gobierno nacional y los mandatarios y funcionarios de las ciudades escogidas para este primer Reporte, y en general, a las muchas personas y entidades que han contribuido directa o indirectamente a la realización de este documento.

Edgar Cataño Sánchez
Coordinador Nacional ONU-Habitat Colombia

TABLA DE CONTENIDO

PARTE I. LA PROSPERIDAD URBANA EN COLOMBIA 12

1.1.El concepto de la prosperidad urbana 13
Clasificación de las ciudades según el Índice de Prosperidad Urbana - CPI 17
1.2.La prosperidad en las ciudades colombianas 18
Selección de las ciudades e información utilizada 19
Aplicación del Índice de Prosperidad Urbana en Colombia: resultados generales 20
El CPI en las ciudades de Colombia 23
1.3.Las dimensiones de la prosperidad urbana en Colombia 26
Dimensión 1- Productividad 26
Dimensión 2 - Infraestructura y conectividad 33
Dimensión 3 - Calidad de vida 39
Dimensión 4 - Equidad e inclusión social 42
Dimensión 5 - Sostenibilidad ambiental 48
1.4.Las interrelaciones entre las dimensiones de la prosperidad 55
1.5.La gobernanza y la prosperidad urbana 58
Los factores de gobernanza, la "proximidad" y las limitaciones de la información 61
Factores del entorno que limitan o potencian la gobernanza de las ciudades colombianas 63

PARTE II. PRINCIPALES MENSAJES: EL DECÁLOGO DE LA PROSPERIDAD 68

2.1. La prosperidad no es casual, se gestiona 69
2.2. La prosperidad urbana es multidimensional 70
2.3. Las ciudades de Colombia se encuentran en la senda de la prosperidad, pero es necesario consolidar este proceso 71
2.4. La forma urbana juega un papel determinante en la prosperidad 72
2.5. La gestión del potencial económico urbano, consolida los avances en la política social 73
2.6. La "nueva agenda urbana" es un camino para asegurar la buena gobernanza 74
2.7. Una ciudad prospera considera sus entornos metropolitanos y regionales 75
2.8. Lo rural no puede abordarse a espaldas de lo urbano y viceversa 76
2.9. Desarrollar el sistema de ciudades es motor para la prosperidad 77
2.10.El sistema de información urbana y territorial es insuficiente y debe ser fortalecido 79

PARTE III. EL CPI PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 80

3.1.Planes de acción y su relación con el sistema de ciudades 81
3.2.Región Caribe Interior (Montería, Valledupar y Sincelejo) 83
Productividad 84
Infraestructura 87
Equidad e inclusión social 89
Calidad de vida 89
Sostenibilidad ambiental 90
Conclusiones y recomendaciones 91

TABLA DE CONTENIDO

3.3. Región Santanderes (Bucaramanga y Cúcuta) 92
Productividad 93
Infraestructura 95
Equidad e inclusión social 97
Calidad de vida 98
Sostenibilidad ambiental 100
Conclusiones y recomendaciones 101
3.4. Región Tolima Grande (Ibagué y Neiva) 102
Productividad 102
Infraestructura 104
Equidad e inclusión social 106
Calidad de vida 107
Sostenibilidad ambiental 109
Conclusiones y recomendaciones 110
3.5. Quibdó 111
Productividad 112
Infraestructura 114
Equidad e inclusión social 115
Calidad de vida 116
Sostenibilidad ambiental 116
Conclusiones y recomendaciones 117
3.6. Bogotá 118
Productividad 119
Infraestructura 120
Equidad e inclusión social 122
Calidad de vida 122
Sostenibilidad ambiental 123
Conclusiones y recomendaciones 125

REFERENCIAS 126
ANEXO 1 - ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA 129
ANEXO 2 - INFOGRAFÍAS 131



Foto cortesía del Área Metropolitana de Bucaramanga. © Mauricio Olaya.

PARTE I.

LA PROSPERIDAD URBANA EN COLOMBIA

A partir del 2012, en ocasión del VI Foro Urbano Mundial de Nápoles, ONU-Habitat ha venido planteando una nueva visión de prosperidad urbana más integral y esencial para la promoción del bienestar colectivo. Se trata de un planteamiento multidimensional y holístico de prosperidad, que propone un cambio transformador de políticas urbanas centradas en las personas, que busca salvaguardias contra los nuevos riesgos y ayuda a las ciudades a encaminarse en la senda de un mejor futuro urbano. El punto de partida es que la prosperidad de las ciudades no es un accidente: es el resultado de innovaciones sociales e institucionales, de una visión de largo plazo, liderazgo político, buena gobernabilidad, instituciones fuertes y leyes y reglamentos adecuados.



/1.1./


Foto Bogotá. © ONU-Habitat/Rafael H. Forero H.

El Concepto de la Prosperidad Urbana

Más de dos terceras partes de los ciudadanos colombianos viven actualmente en áreas urbanas[1]. Las ciudades, como concentraciones espaciales de actividades humanas e interacciones sociales, representan el motor de las actividades económicas – actualmente el 85% del PIB de Colombia se genera en las urbes - y son el terreno fértil para la creatividad y la innovación. Además, son los lugares por excelencia para la convergencia en la prestación de servicios públicos y sociales. Al mismo tiempo, en las ciudades también se presentan los desafíos de exclusión, discriminación, segregación y desempleo y es donde más fuerte es la presión sobre el medio ambiente y la urgencia de avanzar efectivamente en la mitigación de los efectos del cambio climático.

En un país ya fuertemente urbanizado como Colombia, los retos urbanos están destinados a tener un peso creciente en la Agenda pública, tanto en el inmediato como en el mediano y largo plazo. Según proyecciones de la Misión Sistema de Ciudades del DNP, en 2050 la población de Colombia que vivirá en centros urbanos alcanzará los 52,6 millones de habitantes, equivalente al 86% del total. Además, se estima que el país tendrá 69 ciudades con más de 100.000 habitantes y 7 con más de un millón. Este crecimiento estará acompañado de las correspondientes demandas de servicios eco-sistémicos (agua, aire y biodiversidad), suelo, vivienda, transporte, alimentos, y servicios públicos y sociales, entre otros. Así mismo, se generarán impactos en el ambiente y en el uso del suelo que requerirán de una coordinación cada vez más efectiva entre los niveles de gobierno, entre las ciudades y su entorno territorial y entre las ciudades como sistema[2].

Es cada vez más evidente que los múltiples desafíos que las áreas urbanas deben enfrentar – sociales, económicos, ambientales, demográficos y climáticos – están estrechamente interconectados y por tanto, el desarrollo urbano sostenible requiere de un enfoque integrado, que conjugue las medidas de renovación física con prácticas de fomento del desarrollo económico, de la inclusión social y de la protección ambiental. La colaboración entre los ciudadanos, la sociedad civil y las administraciones públicas – en sus distintos niveles – constituye un elemento indispensable de este proceso, porque la capacidad de compartir competencias y conocimientos a partir de lo local, es clave para idenwtificar soluciones y lograr resultados sostenibles y a la altura de los desafíos urbanos.

Una perspectiva de esta naturaleza, que apunta a promover estrategias integradas para intensificar el desarrollo urbano sostenible, la resiliencia de las ciudades y las sinergias entre los actores, requiere de un paradigma de análisis más complejo y robusto, que supere el estrecho ámbito

[1] La población urbana de Colombia representaba en 2010 el 76% del total. Son 41 las ciudades con más de 100.000 habitantes (eran 6 en 1951) y 4 ciudades con más de 1 millón de habitantes (Fuente: Documento CONPES 3819 – "Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia" – 2014)

[2] Fuente: Documento CONPES 3819 – "Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia" – 2014

del crecimiento económico que ha dominado las agendas de las últimas décadas y apunte a reconocer –y a medir– la prosperidad de las ciudades como el fin último de las políticas públicas y de los esfuerzos de desarrollo.

La prosperidad requiere de una articulación de políticas urbanas a nivel nacional y de la concurrencia de varios niveles de gobierno, apoyando en forma explícita y clara a las ciudades. Se trata de una noción revisada de prosperidad que va más allá del enfoque de crecimiento económico e incluye otras dimensiones vitales, tales como calidad de vida, infraestructura adecuada, equidad y sostenibilidad del medio ambiente. Se reconoce que las ciudades son el lugar privilegiado de la prosperidad, pero también que se requiere alejarse de la perspectiva actual dominante, insostenible en muchos terrenos: consumo de combustible fósil barato, dependencia del automóvil, formas urbanas segmentadas, espacios social y económicamente segregados, periferias urbanas interminables que consumen terreno, recursos y áreas naturales.

La prosperidad urbana, según la definición que plantea ONU-Habitat, es una construcción social que se materializa en el ámbito de las acciones humanas. Se construye deliberada y conscientemente con base en condiciones objetivas que prevalecen en una ciudad en cualquier momento y en cualquier lugar, sin importar qué tan grande o pequeña sea. Es un concepto más amplio e integral relacionado con un desarrollo equilibrado y armónico en un ambiente de justicia, inclusión y movilidad social. En esta perspectiva, una ciudad próspera es la que ofrece bienes públicos y desarrolla políticas y acciones tendientes a un acceso equitativo a "bienes comunes", que logra una sensación de seguridad socioeconómica general e individual, para el futuro inmediato y predecible, que conlleva la satisfacción de otras necesidades y aspiraciones materiales e inmateriales.

Con el objetivo de medir el progreso presente y futuro de las ciudades en el camino de la prosperidad, ONU-Habitat ha presentado simultáneamente el Índice de Prosperidad Urbana - IPC (o CPI por sus siglas en ingles), junto con una matriz conceptual, "la Rueda de Prosperidad", que permite identificar y valorar cinco grandes dimensiones de la prosperidad y sus articulaciones, las cuales se subsumen en indicadores que se pueden medir en forma sistemática. La función de ambos es ayudar a los responsables para que decidan intervenciones políticas claras, ya que el CPI no sólo proporciona índices e indicadores relevantes para las ciudades, sino que también permite a las autoridades y actores locales identificar oportunidades y áreas potenciales de intervención para que sus ciudades sean más prósperas, apoyando los procesos de decisión de políticas públicas dirigidas a la prosperidad. En particular, el CPI es un instrumento que contribuye a la identificación de políticas que hagan frente a desequilibrios que afectan la prosperidad urbana.

El Índice de Prosperidad Urbana se concentra en ciudades de forma individual y mide la prosperidad a partir de las dimensiones de productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad y sostenibilidad ambiental, con un elemento transversal articulador de políticas públicas que es la gobernanza urbana. A la base del CPI están los siguientes supuestos:

Primero, una ciudad próspera contribuye con el crecimiento económico por medio de la productividad, generando el ingreso y el empleo que permitirán estándares de vida adecuados para toda la población.

Segundo, una ciudad próspera despliega la infraestructura, los activos físicos y los servicios, acceso a fuentes de agua adecuadas, servicios de salud, abastecimiento de energía, redes de vías, y tecnologías de información y comunicaciones, entre otros factores.

Tercero, las ciudades prósperas proporcionan los servicios sociales, educación, salud, recreación, seguridad, y otros servicios que se requieren para que la población aumente al máximo su potencial individual.

Cuarto, una ciudad es próspera únicamente en la medida en que la pobreza y la desigualdad son mínimas. Incluso, algunas ciudades ya se están proponiendo la eliminación de la pobreza extrema. Ninguna ciudad puede afirmar que es próspera cuando segmentos significativos de la población viven en pobreza, privación y marginalidad. Las ciudades

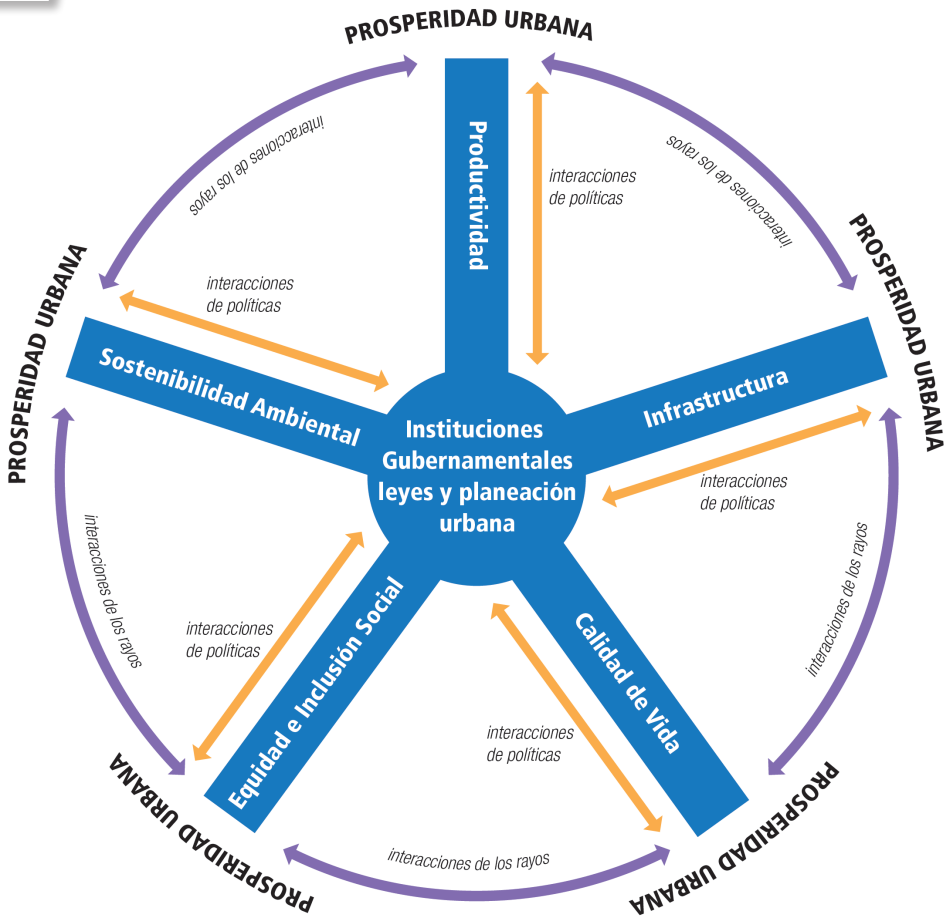
prósperas son equitativas e incluyentes socialmente. Los beneficios y las oportunidades inherentes a una ciudad próspera se redistribuyen equitativamente. En este proceso se asegura la igualdad de género, se protegen los derechos de las minorías y de los grupos vulnerables y se asegura la participación cívica de todos en las esferas social, política y cultural.

Quinto, la creación y la redistribución de los beneficios de la prosperidad no destruye ni degrada el medio ambiente. Al contrario, los activos naturales de la ciudad se conservan por el bien de la urbanización sostenible. La prosperidad obliga a entender la ciudad en consonancia con su región y su entorno territorial, más aún cuando es fundamental en la provisión de servicios ambientales.

Puesto que el desarrollo equilibrado y compartido es una característica crucial de la prosperidad, ninguna de las dimensiones debe prevalecer sobre las demás y todas deben mantenerse en equilibrio, por el bien de un "recorrido" sin contratiempos en el camino de la prosperidad.

La figura siguiente muestra la "Rueda de Prosperidad" con cinco dimensiones como "rayos" de la rueda y en el centro, como "eje articulador" (o "timón"), la gobernanza urbana.

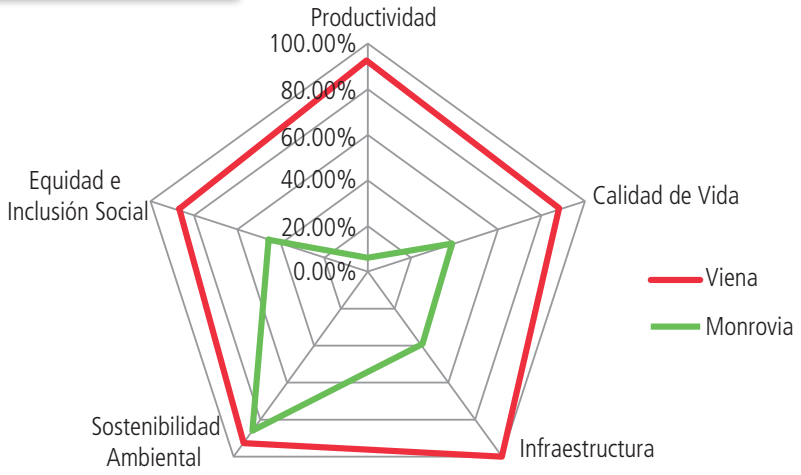
Figura 1. La rueda de la Prosperidad Urbana



Fuente: ONU-Habitat 2014

Para lograr la mayor sincronía posible, es necesario que haya intervenciones públicas de acuerdo con el perfil específico del "índice de prosperidad urbana" de la ciudad. Por ejemplo, la infraestructura de una ciudad puede estar muy bien desarrollada, pero ser inaccesible para una gran parte de la población y así poner en riesgo la equidad. Es frecuente que una ciudad sea económicamente eficiente y mejore las oportunidades laborales, pero que haya notables descuidos en los temas ambientales. Es decir, por tratarse de un índice multidimensional, los componentes del CPI están mutuamente implicados e interrelacionados y los "picos" en uno de los "rayos" no necesariamente implican un índice de prosperidad elevado si en otras dimensiones hay rezagos importantes. La Rueda simboliza el desarrollo bien equilibrado de las cinco dimensiones.

Figura 2. **Comparativa Mejor y Peor Ciudad STATE OF THE WORLD'S CITIES 2012/2013**



Fuente: ONU -Habitat 2013

Se producen interdependencias "naturales" o "espontáneas" entre las cinco dimensiones en el borde de la rueda de la prosperidad. Estas relaciones se pueden fortalecer por medio de intervenciones deliberadas y con objetivos claros. Este efecto multiplicador se representa en el "eje" de la rueda, donde confluyen las funciones combinadas que potencializan el funcionamiento en la ciudad. Por ejemplo, superar la estratificación socioeconómica como método de asignación de subsidios de servicios públicos en las ciudades de Colombia, tendría efectos no solamente en la dimensión de equidad e inclusión, sino también en las demás dimensiones de la prosperidad.

En este sentido, el "borde exterior" de la rueda absorbe las fuerzas acumulativas transmitidas por medio de los "rayos" correspondientes a las dimensiones de prosperidad, mientras que en el "eje" central se encuentra la gobernanza urbana que se instrumentaliza a través de las funciones urbanas locales, "los poderes" de la ciudad o de los que puede disponer para su funcionamiento, con el fin de: (i) asegurar el predominio del interés público sobre cualquier otro tipo de interés; (ii) controlar la dirección, el ritmo y el impulso de la "rueda"; (iii) asegurar el desarrollo equilibrado de los cinco "rayos" y las sinergias relacionadas; y (iv), absorber y amortiguar cualquier "golpe" o respuesta negativa transmitido por los "rayos".

Es decir, el "timón" de la Rueda de la Prosperidad está representado por la gobernanza urbana y esta dispone de una serie de palancas que tienen la particularidad de, a través de sus interrelaciones, generar efectos multiplicadores en la prosperidad urbana. Dichas palancas se agrupan en lo que ONU-Habitat ha denominado como la "triada de la prosperidad urbana": i) la economía y las finanzas urbanas, ii) la planificación y el diseño urbano y iii) la legislación y regulación urbana.

Es importante resaltar que la gobernanza de una ciudad es distinta de la gobernanza de un Estado. La gobernanza de las ciudades es la capacidad de explotar de forma concertada su potencial exclusivo que se deriva de la proximidad entre instituciones, los ciudadanos y los actores económicos y sociales y su densidad en el territorio. Es por excelencia la capacidad de hacer realidad, en los hechos, el potencial de la prosperidad que tiene cada ciudad. En este marco, la ciudad descubre capacidades latentes, imprime un dinamismo virtuoso que no consiguen las unidades económicas y sociales aisladas, aproxima entre sí a los ciudadanos y ofrece estímulos para la interacción y el aprendizaje colectivo de los actores.

Es decir, la gobernanza de las ciudades actúa como facilitador y garante de mercados que la distancia territorial o la segmentación urbana no permitirían ver. Los gobiernos locales deben imprimir dinámicas distintas a la de los gobiernos nacionales en términos de desarrollo territorial. No hay ni puede haber una ciudad prospera que no tenga un plan de largo plazo emanado de una visión clara de desarrollo, construida colectivamente por la ciudad misma.

Clasificación de las ciudades según el Índice de Prosperidad Urbana - CPI

El Reporte Mundial de las Ciudades de ONU-HABITAT 2012/13 clasifica las ciudades en seis grandes grupos, que van desde las ciudades con un alto índice cercano a 100 (aquellas que tienen cimientos de prosperidad muy sólidos) a las ciudades más cercanas a 0 (aquellas con cimientos más débiles). A continuación, se describen las características de cada grupo homogéneo de ciudades de acuerdo al nivel del CPI.

GRUPO 1. Ciudades con factores muy sólidos de prosperidad (CPI 80 y más):

Las ciudades de este grupo se caracterizan por una fuerte integración de las 5 dimensiones de la prosperidad. Cuentan con grandes volúmenes de bienes y servicios, así como fundamentos económicos sólidos y alta productividad. Fuertes funciones urbanas, tales como buena gobernanza, planificación urbana, leyes y reglamentos. Los marcos institucionales trabajan bastante bien para la creación de entornos seguros.

GRUPO 2. Ciudades con sólidos factores de prosperidad (CPI entre 60 y 79):

En las ciudades de este grupo las dimensiones de la prosperidad están conectadas, lo que genera un auto-refuerzo e impulso acumulativo. Cuentan con instituciones relativamente sólidas y con legislaciones y reglamentación que intentan adaptarse a los cambios que impone el desarrollo. Detienen una gran disponibilidad de bienes públicos. Se caracterizan por un cierto nivel de avance homogéneo en las diferentes dimensiones de prosperidad, aunque con ciertos aspectos a mejorar en el desarrollo urbano como el transporte público, la provisión de espacios verdes y recreativos o el control de la contaminación ambiental.

GRUPO 3. Ciudades con moderadamente solidos factores de prosperidad (CPI entre 50 y 59):

Las ciudades pertenecientes a este grupo se muestran 'menos coordinadas' en sus diferentes dimensiones, con un desarrollo desequilibrado de los 'rayos'. Las instituciones, los marcos legales y regulatorios y las prácticas de gestión urbana se encuentran en consolidación, aunque cuentan ya con las funciones necesarias para avanzar en términos de prosperidad.

GRUPO 4. Ciudades con moderadamente débiles factores de prosperidad (CPI entre 40 y 49):

Las ciudades de este grupo muestran amplias discrepancias entre las 5 dimensiones de la prosperidad. Tienen fallas estructurales e institucionales. Muestran un desarrollo menos equilibrado. Tienen una línea divisoria nítida entre ricos y pobres.

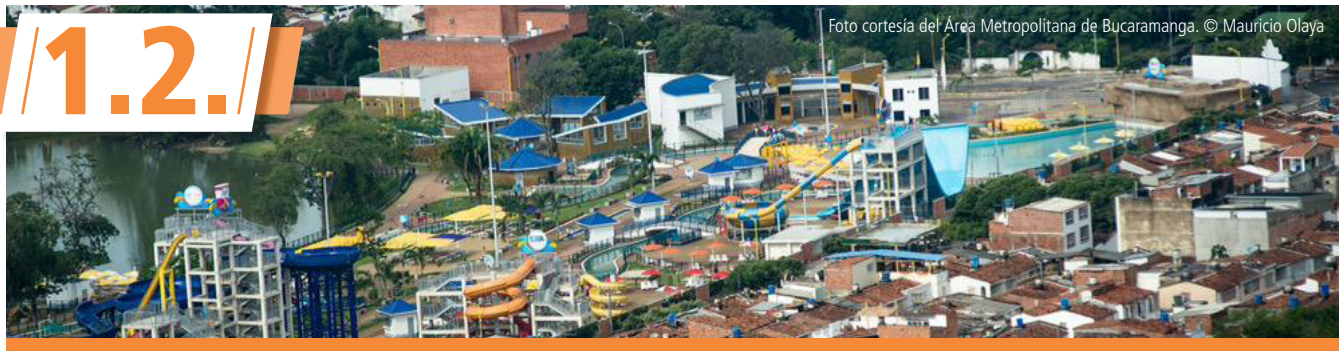
GRUPO 5. Ciudades con factores débiles de prosperidad (CPI entre 30 y 39):

En las ciudades de este grupo la producción de bienes y servicios es todavía demasiado baja. Exhiben problemas sistémicos y estructurales, desigualdad crónica de oportunidades y pobreza generalizada. La inversión de capitales en bienes públicos es insuficiente. Faltan programas sociales para la superación de la pobreza.

GRUPO 6. Ciudades con factores muy débiles de prosperidad (CPI menor a 30):

Las ciudades que se encuentran en este grupo muestran sistemas disfuncionales como característica distintiva, fallas institucionales relevantes, crecimiento económico débil y lento, así como pobreza generalizada e indigencia En algunos casos, se encuentran en situaciones de conflictos sociales y políticos.

/1.2./


Foto cortesía del Área Metropolitana de Bucaramanga. © Mauricio Olaya

La Prosperidad en las Ciudades Colombianas

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, enfocado en promover una "estructura territorial" del desarrollo, y de cara a los retos de la transición hacia el post-conflicto, las ciudades de Colombia pueden y deben jugar un papel central en la consecución de la prosperidad. Más aún cuando la deuda histórica con los sectores rurales se expresa en una profunda brecha con lo urbano, que es necesario abordar desde una perspectiva más integral e integradora de desarrollo territorial, consolidando las interacciones entre el campo y la ciudad como dos dimensiones de un único proceso de desarrollo.

Por esta razón, ONU-Habitat, en alianza con La Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), la Alcaldía Mayor de Bogotá (a través de la Secretaria de Desarrollo Económico), la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) tomaron la determinación de aplicar en las ciudades colombianas el Índice de Prosperidad Urbana (CPI) y realizar el Reporte sobre el Estado de las Ciudades de Colombia, uno de los primeros ejercicios de esta naturaleza a nivel mundial.

Con este ejercicio, Colombia se ha puesto a la vanguardia en la aplicación de este instrumento global, que es al mismo tiempo una herramienta que permite el diálogo político para aplicar un nuevo enfoque de prosperidad, holístico e integrado, en sus principales ciudades y como insumo para el desarrollo de una política urbana nacional.

Así mismo, Colombia es también el país que propuso en la Agenda Global de Desarrollo Post 2015 los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) que sustituyen los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La importancia de lo urbano y el papel transformador de la urbanización ha abierto un espacio a los retos de las ciudades en esta Agenda, tanto que la meta 11 de los ODS propone: Convertir las ciudades y los asentamientos humanos en lugares inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. En este marco, el Índice de Prosperidad Urbana puede contituirse en una poderosa herramienta para monitorear el progreso de las ciudades en la senda de los ODS y Colombia en el primer país en implementar el CPI para monitorear los desafíos que enfrentan las ciudades.

Para ello, las ciudades de Colombia requieren de información de calidad con indicadores claros y accesibles. Ciudades pequeñas como Quibdó o Riohacha, o grandes como Bogotá o Medellín necesitan datos, referencias y metas que apoyen su visión y gestión (Keirstead & Leach, 2008; OCDE-CEPAL, 2014; Shen, Jorge Ochoa, Shah, & Zhang, 2011; Sustainable Cities International, 2012). Es así que se puede medir dónde y cuánto se ha progresado e identificar los obstáculos que han surgido en el camino y los retrocesos que se han presentado en ciertas áreas.

La aplicación del CPI en Colombia busca mostrar los avances que han realizado las ciudades en la creación y distribución de los beneficios de la prosperidad y facilitar una aproximación integral y multidimensional a la medición del bien-estar colectivo de sus habitantes. El vínculo entre prosperidad y bien-estar colectivo e individual ayuda a captar la complejidad de las interacciones entre la ciudad y la calidad de vida de las personas y particularmente las sinergias

positivas que generan las aglomeraciones urbanas, potenciando el comportamiento de los individuos como agentes del desarrollo.

La rueda de la prosperidad parte de la perspectiva de que la vida en la ciudad crea condiciones propicias para mejorar el bien-estar y la prosperidad compartida. Este enfoque es contundente en el caso colombiano. En Colombia la brecha urbano/rural se ha ido ampliando porque los indicadores sociales avanzan más rápido en las ciudades que en el campo y las articulaciones necesarias no se han dado de manera adecuada. Es decir que las externalidades negativas de las aglomeraciones son compensadas por las externalidades positivas. Esto no significa desconocer que, particularmente en Colombia, la atención estatal al sector rural debe claramente mejorar, ya que las oportunidades rurales han estado por debajo de su potencial, sino que dicha atención debe hacerse buscando su integración con lo urbano.

Selección de las ciudades e información utilizada

El índice de prosperidad urbana es relativamente exigente en la disponibilidad de información. Del grupo de 56 ciudades (18 aglomeraciones y 38 ciudades uninodales[3] que involucran más de 150 municipios) que hacen parte del sistema de ciudades en Colombia, solamente existe la información para estimar el CPI en 23 ciudades, todas ellas capitales de Departamento.

Dentro de las 23 ciudades se encuentran seis ciudades grandes (más de 900 mil habitantes), diez ciudades intermedias (entre 300 mil y 900 mil habitantes) y siete ciudades pequeñas (menos de 300 mil habitantes). Estas 23 ciudades reflejan una gran diversidad regional y de vocaciones productivas.

Tabla 1. Ciudades Seleccionadas

Armenia	Ibagué	Popayán
Barranquilla	Quibdó	Rioacha
Bogotá	Manizalez	Santa Marta
Buacaramanga	Medellín	Sincelejo
Cali	Montería	Tunja
Cartagena	Neiva	Valledupar
Cúcuta	Pasto	Villavicencio
Florencia	Pereira	

Fuente: ONU -Habitat 2014

El presente Reporte reconoce los grandes vacíos de información territorial del país, como lo han expresado el informe de la OCDE y la Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades del DNP. Con la información disponible no es posible hacer un seguimiento completo a los problemas urbanos. Además la información responde a la organización político-administrativa y por ejemplo los datos en algunos casos abarcan el área metropolitana y en otros el perímetro de la ciudad.

Los principales vacíos de información están en la movilidad urbana y en la sostenibilidad ambiental. Sobre el primero existe poca información sobre los tiempos de viaje o las velocidades promedio y en el segundo, pocas ciudades tienen información sobre calidad del aire o el nivel de protección de los ecosistemas estratégicos que les suministran el agua. No hay duda de que ambos factores son determinantes de la prosperidad urbana en el mundo actual. Por ello, la primera recomendación de este informe es destinar mayores esfuerzos y recursos tanto del Gobierno Nacional como de las autoridades locales para generar la información pertinente en estas materias.

[3] Es decir núcleos urbanos que no tienen relaciones funcionales significativas con sus municipios vecinos.

Pese a las limitaciones señaladas, este Reporte hace uso de la información oficial existente, utilizando como fuente principal la Encuesta Continua de Hogares del DANE, la cual tiene cobertura y representatividad muestral para las 23 ciudades identificadas. Adicionalmente, se hace uso de otras encuestas oficiales, registros administrativos e información suministrada directamente por las ciudades. Para garantizar la calidad y confiabilidad de la información utilizada, se constituyó un Comité Consultivo de alto nivel compuesto por representantes de las instituciones oficiales encargadas de producir la información y de universidades y centros de investigación en los temas objeto del Reporte.

Aplicación del Índice de Prosperidad Urbana en Colombia: resultados generales

El CPI se calcula de manera incremental en tres modalidades:

1. el índice básico (CPIb) que incluye las variables mínimas que permiten hacer comparaciones entre las ciudades y entre países.
2. El índice extendido (CPIe) que agrega otras variables que se consideran relevantes, pero cuya información no está disponible en todas las ciudades del mundo.
3. El índice contextual (CPIc) que incorpora toda aquella información que permite comprender las realidades particulares de cada territorio.

Es decir, el índice básico tiene su razón de ser en crear una plataforma de comparabilidad entre un número importante de ciudades, arrojando datos sobre la situación actual de la prosperidad y sus tendencias. Sin embargo, esta ventaja es contrarrestada por su menor capacidad informativa si se compara con el índice extendido instrumento que permite una mayor "sensibilidad" a la hora de analizar de forma más integral a las ciudades para la toma de decisiones de política pública (Ver tabla indicadores Anexo I). El índice contextual, por su parte, es insumo para la construcción de los planes de acción de cada ciudad para aprovechar de la mejor manera la información que un territorio tenga disponible. Por lo tanto su objetivo no es la comparabilidad, sino la definición de políticas públicas.

Los gráficos 1 y 2 presentan los resultados del índice extendido (CPIe) y del índice básico (CPIb) para las ciudades de Colombia objeto del Reporte.

Gráficos 1 y 2.

Gráfico 1 CPI extendido (CPIe)

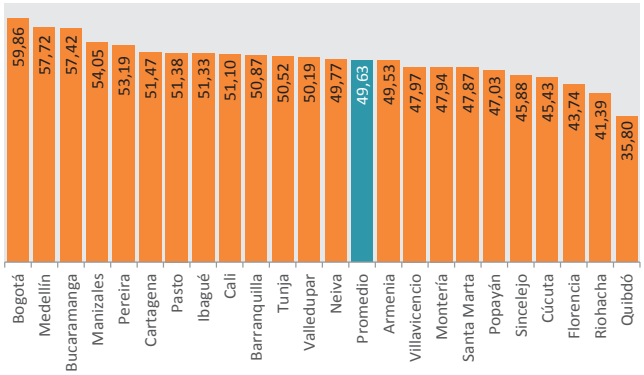
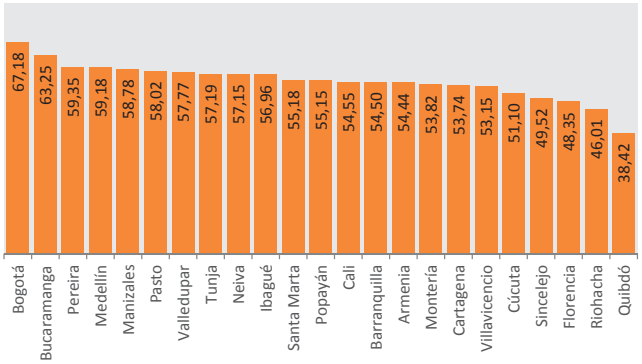


Gráfico 2 CPI básico (CPIb)



Fuente: ONU -Habitat 2014

De acuerdo con el índice extendido (CPIe) las tres ciudades con mejores resultados del país son Bogotá, Medellín y Bucaramanga y las tres con mayores rezagos son Quibdó, Riohacha y Florencia.

Tabla 2. Coeficiente de Variación (CV)

	Productividad	Infraestructura	Calidad de Vida	Equidad	Medio Ambiente	CPIe
Bogotá	65,227	52,664	60,379	70,058	52,898	59,861
Medellín	48,445	65,510	63,797	62,659	50,517	57,724
Bucaramanga	55,013	57,346	57,204	72,207	47,926	57,426
Manizales	37,219	61,260	53,433	64,989	58,314	54,060
Pereira	39,642	62,000	49,003	63,394	55,775	53,193
Cartagena	42,228	54,378	60,345	60,059	43,434	51,477
Pasto	36,327	51,676	53,030	61,211	58,819	51,390
Ibagué	34,674	59,953	48,945	66,649	52,564	51,333
Cali	43,492	54,659	49,567	64,907	45,593	51,108
Barranquilla	47,256	52,022	52,758	60,145	43,678	50,872
Tunja	37,105	55,036	52,472	67,224	45,713	50,526
Valledupar	31,341	54,888	52,038	63,260	56,291	50,199
Neiva	33,703	49,594	51,218	62,624	56,963	49,770
Armenia	27,759	55,793	54,797	58,373	60,223	49,539
Villavicencio	42,046	49,720	46,716	65,447	39,768	47,976
Montería	30,973	46,122	49,586	59,617	59,979	47,943
Santa Marta	29,778	50,871	49,968	59,807	55,571	47,878
Popayán	29,584	47,750	52,058	57,146	54,804	47,039
Sincelejo	31,645	50,696	49,458	58,855	43,545	45,883
Cúcuta	29,152	53,990	50,669	57,649	42,123	45,437
Florencia	26,842	48,352	47,153	60,026	43,612	43,746
Riohacha	28,997	44,456	45,356	52,551	39,559	41,395
Quibdó	22,975	33,979	48,153	37,734	41,512	35,810
Promedio	37,018	52,727	52,092	61,156	49,964	49,634
CV	0,278	0,126	0,089	0,111	0,143	0,107

CV es el coeficiente de variación, que es igual a la desviación estándar sobre la media

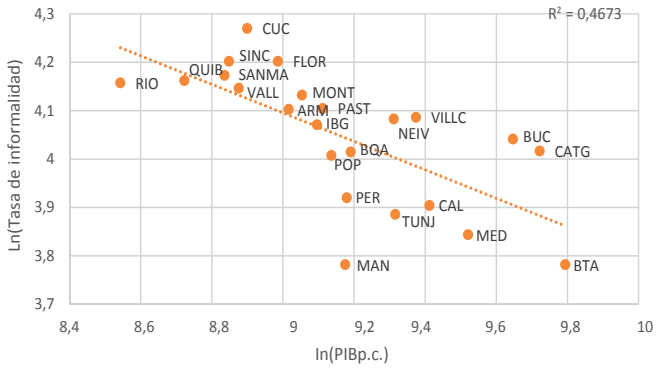
Fuente: ONU-Habitat 2014

La Tabla 2 resume los resultados del índice extendido (CPIe) en el 2013. La distancia entre las ciudades es significativa. La diferencia tan marcada del CPIb entre las ciudades extremas (Bogotá y Quibdó) se puede leer de dos maneras. Desde el punto de vista estadístico, la diferencia tan amplia muestra que el índice sí es capaz de mostrar las diferencias existentes entre las ciudades. Desde la óptica del bien-estar y de la prosperidad urbana, la brecha presentada es preocupante porque pone en evidencia las profundas asimetrías en la prosperidad de las ciudades: Quibdó está muy lejos de Bogotá y por ende más alejada de la ruta de la prosperidad.

En la última fila de la tabla 2 se incluyen los cálculos del coeficiente de variación (CV) de cada uno de los componentes del índice. El CV es un instrumento muy útil para poder tener una idea preliminar de la divergencia entre ciudades. La divergencia disminuye a medida que la desviación estándar va siendo menor. Cuando la desviación estándar se acerca a cero, las diferencias van desapareciendo. Las mayores dispersiones entre las ciudades se observan en medio ambiente y en productividad. Las diferencias pueden ser mayores a medida que se vaya mejorando la información disponible y los índices se hagan más exigentes en la integración de nuevas variables. En medio ambiente, por ejemplo, todavía no se incluyen aspectos tan relevantes como contaminación de los ríos, protección de los páramos o capacidad de adaptación al cambio climático.

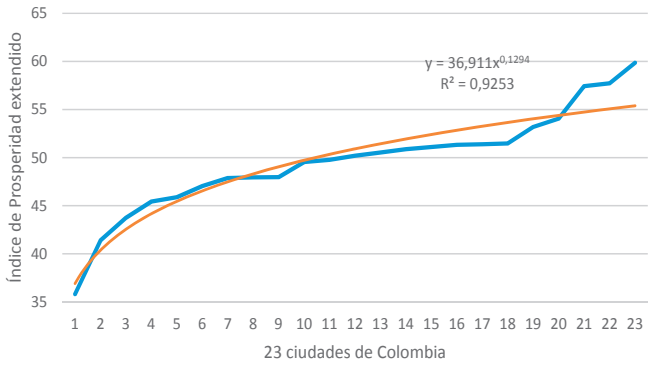
Se observa que en productividad los datos son los más bajos entre todos los componentes del CPI. Este resultado, que hace referencia a la realidad del año 2013 como periodo de análisis, está en parte explicado por factores macroeconómicos como la revaluación del peso asociada con la expansión del sector minero energético, que produjo una incidencia negativa en la competitividad y en la productividad de los sectores transables no mineros, así como por factores estructurales. Entre ellos, la calidad de la educación (y en particular la cobertura, calidad y pertinencia de la educación superior), la poca presencia relativa de clústers de alto valor agregado, y/o la persistencia del sector informal. Una baja productividad tiene también que ver con factores locales como, entre otros: una mala planeación y la falta de estrategias para utilizar mejor las economías de aglomeración y explotar las ventajas competitivas que tienen o pueden tener las ciudades.

Gráfico 3 Relación Tasa de Informalidad y PIB per cápita (2011)



Fuente: ONU-Habitat 2014

Gráfico 4 Resultados del CPIb y su Tendencia



Fuente: ONU-Habitat 2014

En términos generales, desde el punto de vista de políticas públicas nacionales y locales, es necesario avanzar en minimizar las brechas de prosperidad que el CPI señala entre las ciudades objeto del análisis. Dicho de otra manera, se trata de que la prosperidad aumente de manera más armónica de forma que las ciudades que ahora están rezagadas se acerquen a las que están en mejores condiciones. La convergencia requiere articulación entre las políticas nacionales y las locales y un uso más equitativo y efectivo de los recursos. Hay que reconocer que las ciudades que están en peores condiciones no son capaces de avanzar solas y que para salir de la trampa negativa de la prosperidad en la que se encuentran se requiere, por una parte, que la agenda política nacional se enfoque de manera explícita en reducir las brechas. Y por otra, es necesario que las mismas ciudades, en una óptica de "sistema", adopten principios de solidaridad y redistribución de beneficios.

Sin embargo, es necesario reconocer que la convergencia no se tiene que dar simultáneamente en todas las dimensiones. Por ejemplo, difícilmente Quibdó alcanzará los niveles de productividad de Bogotá o Bucaramanga, pero es inaceptable que no se avance en cerrar las brechas de coberturas de servicios públicos o de acceso a la educación entre dichas ciudades.

El análisis de la tendencia de las variaciones entre ciudades ayuda a entender la estructura de las brechas de prosperidad urbana en el país. La curva de tendencia es más acentuada en los extremos del rango de ciudades. En el extremo inferior se produce una trampa de la prosperidad que corresponde a una situación en la que no existen las condiciones mínimas endógenas para avanzar hacia la prosperidad y sí varios factores que la limitan. En otras palabras, mientras no haya una intervención especial en Quibdó o Riohacha, estas ciudades no podrán avanzar hacia la senda de la prosperidad en forma sostenida.

El efecto final es la expresión de procesos endógenos que van adquiriendo dinámicas exponenciales. Es una forma de describir aquellos fenómenos que se van auto-multiplicando. Las ciudades que han alcanzado un nivel más alto, cada vez se alejan más de las demás. La prosperidad es un proceso auto-reforzado que se retroalimenta y contribuye a acelerar el proceso de avance de las ciudades.

Desde el punto de vista de la comparación de los resultados del índice de prosperidad en el concierto internacional, se pone de relieve que las ciudades colombianas se ubican en su gran mayoría en el GRUPO 3. "Valores Moderados Sólidos" (17 ciudades). Dos ciudades colombianas aparecen en el GRUPO 2. "Ciudades con Valores Sólidos" y solo tres ciudades aparecen en el GRUPO 4. "Ciudades con Factores de Prosperidad Moderados", siendo Quibdó la única en el GRUPO 5. "Ciudades con Factores de Prosperidad Débiles".

Tabla 3 Las Ciudades Colombianas en la Clasificación Internacional de la Prosperidad

Grupo 1 Valores muy sólidos (+99-80)	Grupo 2 Valores sólidos (79-60)	Grupo 3 Valores moderado sólido (59-50)	Grupo 4 Valores moderado débil (49-40)	Grupo 5 Valores débiles (39-30)	Grupo 6 Valores muy débiles (-30)
0	2	17	3	1	0
Ciudades Colombianas					

Vale recordar que las ciudades con valores moderados sólidos, al cual pertenece la mayoría de las ciudades de Colombia, se caracterizan por tener índices relativamente heterogéneos entre las diferentes dimensiones de prosperidad. Las divergencias en dichos valores muestran que las instituciones públicas, los marcos legales y regulatorios y las prácticas de gestión urbana se encuentran en procesos de consolidación.

Por lo general ciudades de este grupo requieren desplegar esfuerzos para avanzar en forma más armónica en el camino de la prosperidad, atendiendo rezagos históricos y reduciendo las diferencias sociales y económicas que aquejan a su población.

Tabla 4 Clasificación Ciudades Colombianas según Índice Básico

Grupo 2 Valores sólidos (+79-60)	Grupo 3 Valores moderado sólidos (59-50)	Grupo 4 Valores moderado débil (49-40)	Grupo 5 Valores débil (39-30)
Bogotá Bucaramanga	Manizalez Medellín Pereira Ibagué Pasto, Cartagena Cali, Barranquilla Tunja, Valledupar Armenia, Neiva Montería Villavicencio Santa Marta Popayán, Cúcuta	Sincelejo Florencia Rioacha	Quibdó

Fuente: ONU-Habitat 2014

De igual manera, las relaciones entre los actores públicos, privados, sociales y políticos se consolidan, aunque aún hay espacio para construir alianzas y afianzar relaciones. En la experiencia internacional, las ciudades del GRUPO 3 muestran un gran capital creativo, que debe ser promovido y fortalecido. Las técnicas y prácticas asociadas a la planeación urbana y el desarrollo de estrategias de fortalecimiento de la económica local (incluyendo la forma y la función de las ciudades) se deben repensar y potencializar.

El CPI en las ciudades de Colombia

En general, los resultados de la aplicación del CPI para Colombia arrojan un primer mensaje de optimismo acerca de la capacidad de las ciudades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Desde las ciudades es posible avanzar en el cierre de las brechas existentes, más aún en un contexto de post-conflicto. Hoy en las ciudades de Colombia las externalidades negativas de las aglomeraciones como por ejemplo los problemas de movilidad (que golpean principalmente a los más pobres), parecen ser compensadas por las positivas, como por ejemplo la oportunidad de obtener un empleo o iniciar un emprendimiento.

De cara al contexto del post-conflicto, en el proceso de consolidación de estas oportunidades para el grueso de la población urbana se debe tener en cuenta la situación particular de los más de cuatro millones de personas desplazadas internamente. Según Patricia Weiss Fagen (2014) la situación de estos "migrantes de crisis", es especialmente compleja por su condición menos estable derivada de la nula planeación de su migración y de que difícilmente pueden devolverse si su proceso de adaptación falla. Es probable que las condiciones de amenaza a la vida de las que han huido se reproduzcan en alguna forma en su destino urbano, en parte por su misma presencia allí. Sus necesidades tanto materiales como psicológicas son urgentes, pero muchas veces son difíciles de abordar porque el ambiente en el que viven es similar al de los pobres urbanos más estables, generalmente las zonas de asentamientos informales fuera del núcleo de la ciudad. Estos grupos vulnerables y cargados políticamente se mezclan en las ciudades con números crecientes de migrantes rurales y jóvenes desempleados cuya incorporación a la economía presenta grandes desafíos.



Foto Bogotá. © ONU-Habitat/Sara Thabit

En general, los resultados de la aplicación del CPI para Colombia arrojan un primer mensaje de optimismo acerca de la capacidad de las ciudades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El objetivo de política, según Fagen, más allá de desincentivar la migración hacia las ciudades es enfocar los esfuerzos en mejorar la gobernanza y las oportunidades económicas en los asentamientos urbanos informales y apoyar los esfuerzos de las autoridades municipales para servir mejor a los residentes. En el plano nacional, el gobierno central debería invertir en los espacios urbanos de tamaño pequeño y mediano de rápido crecimiento, que además en Colombia han sido los más afectados por la migración interna, en algunos casos las personas desplazadas internamente incluso han llegado a superar en número a los residentes originales. En adición, esta puede ser una herramienta para consolidar un desarrollo amigable con los habitantes de escasos recursos, en el que se ligue la vida rural y urbana más de cerca.

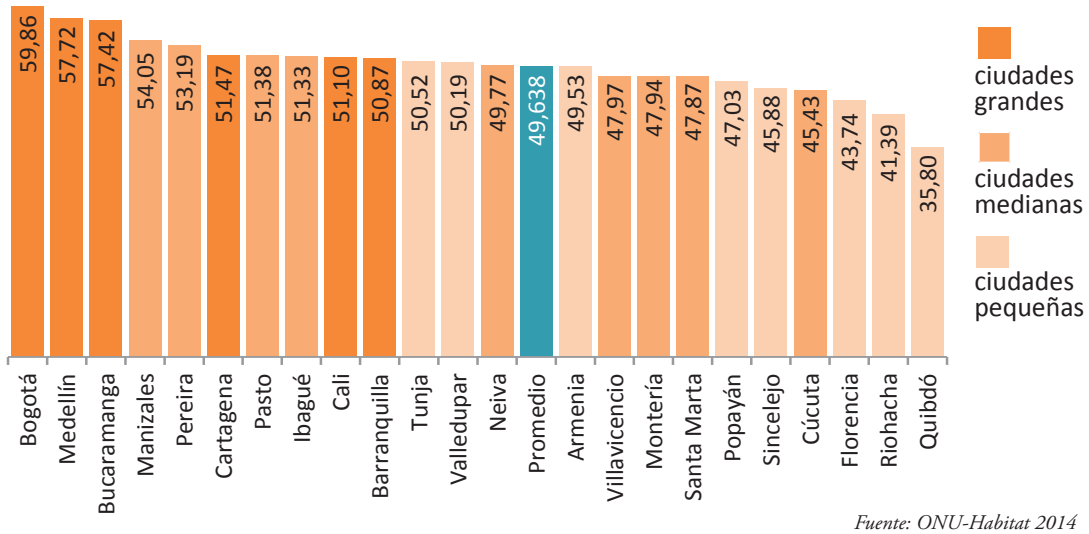
Un segundo mensaje de la lectura de los resultados indica que existe una especie de "senda de la prosperidad" en las ciudades de Colombia: mientras que la mayoría de las ciudades hoy se acercan a un nivel del índice de prosperidad entre 55 y 60 (de un máximo de 100), hay unas ciudades atrapadas en bajos niveles de prosperidad como Quibdó o Riohacha que requieren una atención especial, de tal forma que se las pueda llevar hasta una situación donde los procesos endógenos de desarrollo puedan ser sostenibles.

Un tercer mensaje es que existe una heterogeneidad en los resultados que presentan las ciudades de Colombia. Las promesas de prosperidad que trae consigo la urbanización no han sido cumplidas para una parte importante de las ciudades colombianas. En los resultados de la Misión del Sistema Ciudades se llama la atención sobre los rezagos en infraestructura y en la productividad, así como en las posibilidades aún no plenamente aprovechadas de complementar las estructuras productivas de las ciudades en una óptica de integración y aglomeración. Sin embargo, pese

a estos factores, entre las ciudades de Colombia no se presentan grandes "saltos" en los valores en términos de prosperidad, como ocurre en muchos otros países. La morfología de la "montaña de la prosperidad" es bastante plana, lo que muestra que el país tiene una estructura de ciudades relativamente funcional. Esto es un gran activo para la prosperidad.

Un cuarto mensaje, los resultados del índice de prosperidad muestran que el tamaño de las ciudades tiene tan solo una correlación moderada con el CPI[4] , un ejemplo de esto es el caso de Bucaramanga, que siendo la sexta ciudad en tamaño poblacional registra los mejores puntajes del CPI junto con ciudades más grandes como Bogotá y Medellín.

Gráfico 5. Resultados CPI para las 23 ciudades de Colombia



Fuente: ONU-Habitat 2014

En ese mismo sentido, entre las ciudades grandes las más rezagadas son Cali y Barranquilla. Dentro de las ciudades intermedias se destacan los resultados positivos de ciudades como Manizales, Pereira, Pasto e Ibagué. Aparecen con una deuda significativa ciudades de tamaño similar como Cúcuta, Santa Marta o Montería. Entre las ciudades pequeñas son muy favorables los resultados de ciudades como Tunja y Armenia y marcan los mayores desafíos ciudades como Riohacha y Quibdó.

De los resultados agregados del CPI se destacan los siguientes:

I. las economías de aglomeración y las ventajas comparativas de las ciudades son centrales en la creación de la prosperidad urbana;

II. no todo está predeterminado, puesto que algunas ciudades utilizan de mejor manera que otras su tamaño relativo;

III. el país no ha construido una forma efectiva de distribuir de manera más uniforme los beneficios de la aglomeración.

En este sentido, el Índice de Prosperidad puede dar la pauta para una política nacional de desarrollo urbano que permita reforzar y mejorar el sistema de ciudades. De lo contrario, las fuerzas centrifugas asociadas a las políticas de desarrollo e inversiones que privilegian a las ciudades más grandes, pueden crear asimetrías que a la postre conspiren contra la noción de prosperidad urbana en el conjunto nacional.

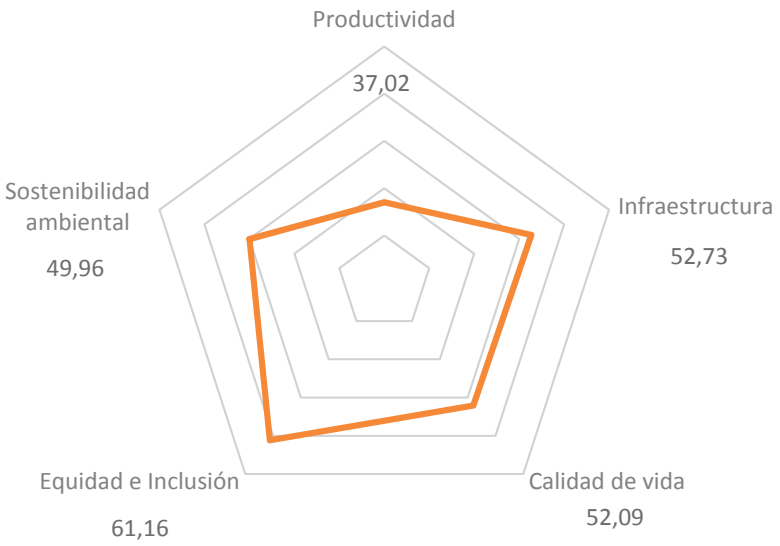
[4]Es importante mencionar que la falta de informaciones en ciertos indicadores medioambientales y de calidad de vida, como el transporte y el tráfico principalmente, al estar directamente vinculados a posibles externalidades negativas de las grandes ciudades, puede estar sobre-estimado sus resultados.

1.3.

Las Dimensiones de la Prosperidad Urbana en Colombia

En este capítulo se destacan los indicadores específicos y los elementos de análisis principales que se han tenido en cuenta para el cálculo de cada una de las dimensiones de la Rueda de la Prosperidad.

Gráfico 6 **Resultados promedio dimensiones 23 ciudades**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Dimensión 1- Productividad


Foto Corferias Bogotá. © Wikipedia.org

Una ciudad próspera es aquella que contribuye con el crecimiento económico y el desarrollo, genera ingresos, proporciona trabajos decentes y oportunidades equitativas para todos, implementando políticas y reformas económicas eficaces.

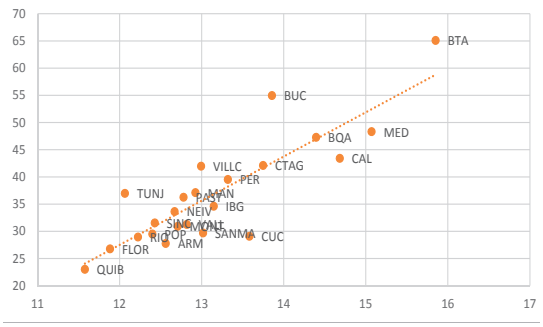
La dimensión de la productividad del CPI integra una serie de subíndices que incorporan no sólo indicadores del tamaño económico, sino otros relacionados con la calidad del empleo generado o los ingresos promedio de los hogares como se muestra en la tabla 5.

Tabla 5 Dimensión Productividad

Subíndices	Indicadores
1. Crecimiento Económico (CE)	1. PIB per cápita (Básico) 2. Dependencia adultos mayores (Básico) 3.Ingreso medio de los hogares
2. Aglomeración Económica (AE)	1. Densidad Económica (Básico)
3. Empleo (E)	1. Tasa de desempleo (Básico) 2. Relación empleo-población 3. Empleo informal

En la dimensión de productividad es notable la relación que existe con el tamaño de la población de las ciudades, mientras que en las otras dimensiones dicha relación es más bien débil o incluso inexistente. Esta relación pone en evidencia la importancia que tienen las economías de aglomeración como determinantes del desarrollo productivo y de los resultados en materia económica. Estudios sobre el tema muestran que las economías de aglomeración – como concentraciones espaciales de factores productivos - dan a las ciudades una ventaja comparativa y benefician las zonas densamente pobladas dentro de las ciudades.

Gráfico 7 Índice de Productividad y Tamaño de la Población



Fuente: ONU-Habitat 2014

Dicha relación es ampliamente esperada y la literatura económica la menciona con frecuencia. El resultado se explica por la importancia de las economías de aglomeración[5] y del tamaño relativo de los mercados domésticos para el crecimiento y el desarrollo económico.

La aplicación del CPI en esta dimensión destaca los resultados positivos de la capital Bogotá y – especialmente - Bucaramanga en términos de relación entre población y productividad. Las dos son ciudades que aprovechan adecuadamente su tamaño en términos económicos y se posicionan bien en sus espacios regionales. Por otra parte, Cúcuta está en la situación opuesta: su índice de productividad está por debajo de lo que se esperaría para una ciudad de su tamaño. Algo similar, pero en menor grado, ocurre con Cali y Santa Marta.

El hecho que en general las ciudades pequeñas y medias aparezcan como menos productivas que las ciudades mayores brinda pautas claras de política. Tomando en cuenta que en el 2014 el 40% de la población colombiana urbana vivía en ciudades de menos de 500 mil habitantes, se hace necesario elaborar planes de acción y políticas enfocadas en mejorar los factores de productividad de estas ciudades. Es decir, no hay que esperar que estas ciudades intermedias crezcan en tamaño para hacerlas más productivas.

La dimensión de la Productividad (P) está compuesta por tres sub-índices: el subíndice de Crecimiento Económico (GE), la Densidad Económica (DE), y el Empleo (E). La dimensión en el CPI básico (CPIb) incluye cuatro indicadores: PIB per cápita, tasa de dependencia de población mayor de 65 años, densidad económica y tasa de desempleo. El índice extendido (CPIe) incluye tres variables adicionales: ingreso per cápita de los hogares, tasa de ocupación (como proporción de la población total) y tasa de informalidad.

La variable más tradicional para la medición de los temas económicos es el PIB per cápita que, aunque ha mostrado sus limitaciones metodológicas y en el uso de resultados para comprender realidades mucho más complejas (como lo muestra entre otros los resultados de la misión Sarkozy), sigue siendo un variable relevante y que debe ser tenida en cuenta

[5]Para una adecuada presentación sobre las economías de aglomeración se puede consultar: Masahisa Fujita y Jacques-Francois Thisse, Economics of agglomeration: cities, industrial location, and globalization.

como un indicador más en la dimensión de productividad. La ecuación (1) hace una descomposición contable del PIB per cápita entre sus factores constitutivos. Dichos factores son:

- Productividad laboral, medida como el PIB de cada ciudad por hora trabajada
- Intensidad laboral definida como el número de horas de trabajo por ocupado.
- Tasa de ocupación definida como el número de ocupados como proporción de la población en edad de trabajar (PET)
- Oferta laboral potencial, definida como la proporción de la población total que hace parte de la población en edad de trabajar (PET).

(1)

$$\frac{PIB}{Pob.Tot} = \frac{PIB}{\#\ Horas\ Trabajadas} * \frac{\#\ Horas\ Trabajadas}{\#\ Ocupados} * \frac{\#\ Ocupados}{PET} * \frac{PET}{Pob.Tot}$$

Esta descomposición contable del PIB por habitante permite explicar diferencias entre las ciudades por variaciones en la productividad del trabajo, la intensidad laboral, la tasa de ocupación o la oferta laboral potencial. Debido a limitaciones de información, esta descomposición sólo está disponible para las 13 áreas metropolitanas y no para el conjunto de 23 ciudades de la muestra que comprende el CPI en Colombia.

Sin embargo, vale la pena señalar que el ejercicio de cuantificación de los anteriores factores para las 13 áreas metropolitanas en Ramírez et. al. (2014), muestra que la mayor parte de las brechas en el PIB per cápita se explicaban por disparidades en la productividad laboral (medida por la productividad por hora trabajada).

Así, mientras que el PIB per cápita más alto (Bogotá) es 2.51 veces el PIB per cápita más bajo (Cúcuta), la brecha entre el mayor y el menor es de 2.36 veces en el caso de la productividad por hora, de 1.24 veces en la tasa de ocupación, de 1.20 veces en la intensidad laboral y de 1.09 veces en la oferta laboral potencial.

La productividad por hora trabajada es, por lo tanto, la variable fundamental que explica las diferencias en el PIB per cápita entre las 13 principales áreas metropolitanas y no es aventurado pensar en que también sea la variable clave para explicar las diferencias en el PIB per cápita entre las 23 ciudades que comprende el CPI.

Adicionalmente, varios autores (Ramírez et. al. 2014) exploran algunos factores a los cuales están asociadas las diferencias en productividad por hora entre las ciudades. Entre dichos factores se encuentran: el tamaño de los mercados, la densidad económica, el acervo de capital humano, el tamaño promedio por establecimiento, la importancia del empleo formal y la presencia de clústeres de alta productividad. Estas relaciones están resumidas en la tabla 6, que muestra los coeficientes de correlación entre estas variables y la productividad laboral por hora en las 13 áreas metropolitanas colombianas para 2010. Como se puede observar, todas las variables muestran una correlación por encima o cercana a 0,4.

Con base en este análisis y la composición de la dimensión de Productividad, se puede afirmar que el índice comprende varios de los factores que están asociados con las diferencias en productividad entre las ciudades, en particular la densidad económica y el empleo formal. Igualmente el índice incorpora otras variables que pueden ser relevantes para entender las diferencias en el PIB per cápita y que tienen que ver con la ocupación y la participación laboral.

Tabla 6 **Correlación entre productividad laboral y variables asociadas ("drivers")**

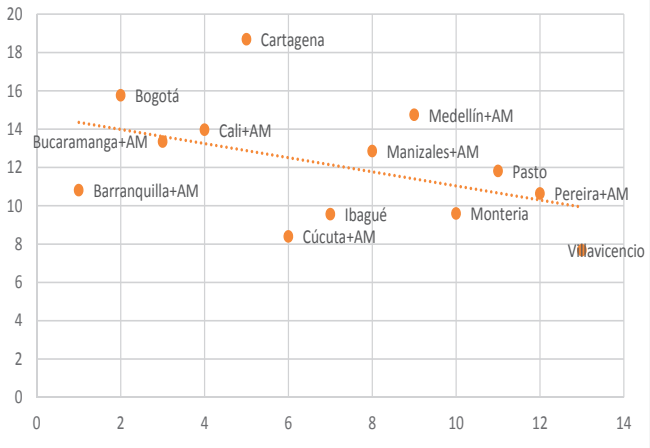
Variables	2010
Empresas formales por km² Urbano	0,53
Tamaño promedio empresas formales	0,50
Personas por Km² Urbano	0,41
Tasa de calificación laboral	0,39
Número de Sectores en cuadrante I	0,64

Fuente: Cálculos ONU-Habitat con base en DANE y PILA 2010

De las anteriores variables, la dimensión de productividad del CPI no incluye ninguna que esté relacionada con el capital humano. Sin embargo, como muestra el gráfico 8 existe una clara relación positiva entre productividad por

hora trabajada y capital humano, que se mide en este caso por la proporción de los ocupados con educación superior (técnica, tecnológica o universitaria).

Gráfico 8 Productividad y Capital Humano 13 Áreas Metropolitanas



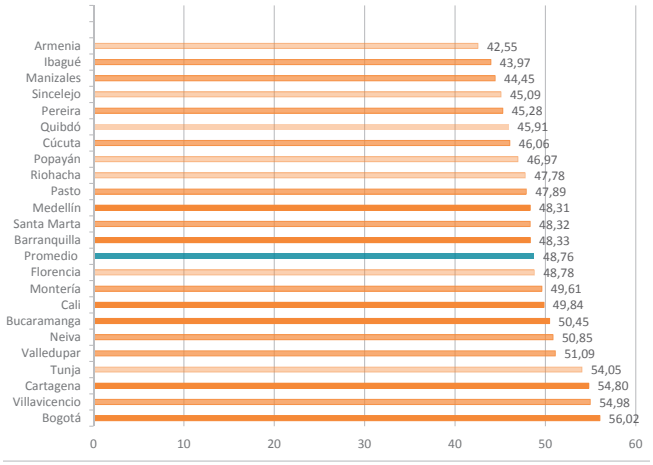
Fuente: ONU-Habitat 2014 con base en DANE 2005

Por otra parte, cuando se analizan los tres sub-índices de la dimensión de productividad del CPI, se puede observar que la mayor parte de su variabilidad proviene del de Densidad Económica (EA_B) y el de Empleo (E_B). En efecto, mientras la desviación estándar de estos sub-índices entre las ciudades son 20.36 y 6.89, la desviación estándar del de Crecimiento Económico (EG_B) es sólo 4.34.

Sub-índice de Crecimiento Económico (EG)

El sub-índice básico de Crecimiento Económico (EG_B) está compuesto por tres variables: el producto urbano per cápita, la relación de dependencia de la tercera edad y el ingreso medio de los hogares. Como se ha señalado, llama la atención la relativa poca variabilidad de este sub-índice entre las ciudades. El crecimiento económico es además el sub-índice donde la relación entre los resultados y el tamaño poblacional es menor, mostrando las limitaciones del crecimiento económico y del PIB per-cápita para, por sí solos, explicar adecuadamente la productividad y el comportamiento económico de las ciudades y de las economías de aglomeración que ellas generan.

Gráfico 9 Resultados Crecimiento Económico

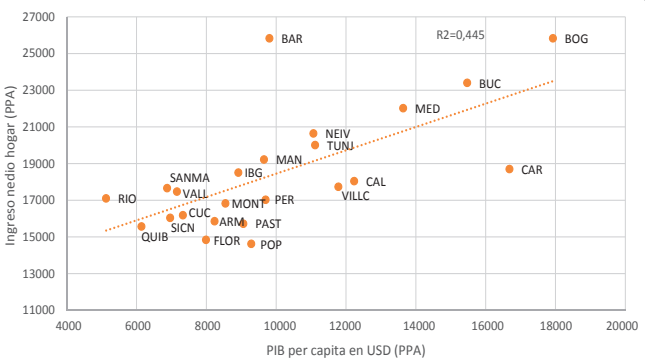


Fuente: ONU-Habitat 2014

Como se observa en el gráfico 10, existe una relación directa entre el PIB per-cápita de la ciudad y el ingreso medio de los hogares. En algunos casos, como en el de Barranquilla, llama la atención la magnitud en la que el ingreso medio de los hogares excede el ingreso per cápita. En menor grado, esto también ocurre en Bogotá. En el caso de Cartagena, sin embargo, el ingreso promedio por hogar es casi igual al ingreso per cápita.

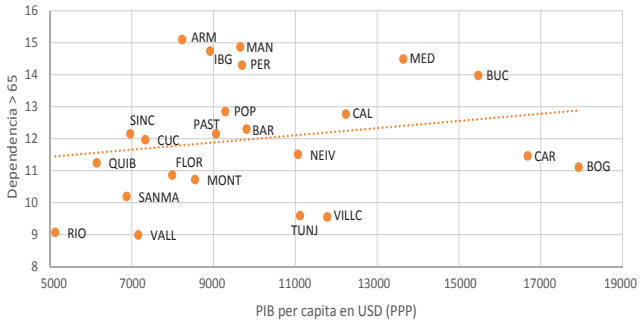
De otro lado, y a diferencia de lo que ocurre con el ingreso medio de los hogares, no hay relación sistemática entre PIB per cápita y la tasa de dependencia de la población mayor de 65 años. En efecto, como se muestra en el gráfico 11, el coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0.04.

Gráfico 10 PIB per cápita e ingreso medio por hogar



Fuente: ONU-Habitat 2014

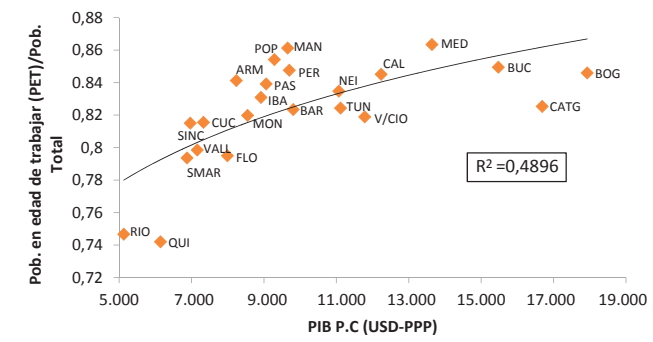
Gráfico 11 PIB per cápita y tasa de dependencia de la población > 65 años



Fuente: ONU-Habitat 2014

Desde el punto de vista de los factores demográficos que pueden contribuir al potencial productivo de una ciudad, probablemente es una mejor variable el inverso de la tasa de dependencia demográfica, es decir, la Población en Edad de Trabajar (PET), como proporción de la población total. Esta variable se relaciona más estrechamente con el PIB per cápita, puesto que constituye la oferta laboral potencial que es uno de los determinantes de la productividad (Ramírez, et. al., 2014); así mismo, muestra también la importancia del bono demográfico, que ha sido analizado por la CEPAL para la Misión Sistema de Ciudades de Colombia en 2014.

Gráfico 12 PIB per cápita y participación de la población en edad de trabajar

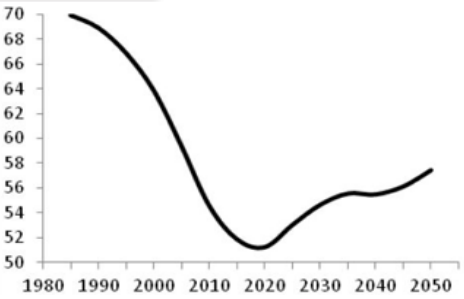


Fuente: ONU-Habitat 2014 con base en información de la Misión de Ciudades (DNP, 2014)

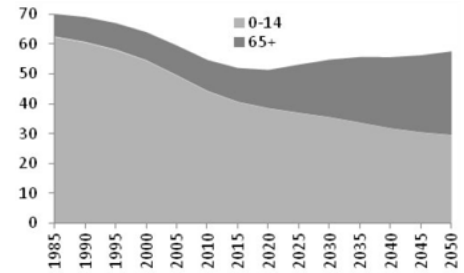
El estudio de la CEPAL caracteriza las ciudades colombianas de acuerdo a su ubicación frente al bono demográfico dadas las características etarias de su población. En conjunto, de acuerdo con el estudio efectuado para la Misión de Ciudades, el bono demográfico se inició hacia el año 2000 y continuará hasta el año 2050. En la primera etapa, se presentará una disminución de la tasa de dependencia tanto en los menores de 15 años como en los mayores de 65 (gráfica 13). Sin embargo, a partir de 2020 la disminución de la tasa de dependencia comenzará a crecer, mientras que entre los menores de 15 años seguirá disminuyendo.

Gráfico 13

(a) Tasa de dependencia demográfica



(b) Descomposición de la tasa de dependencia demográfica

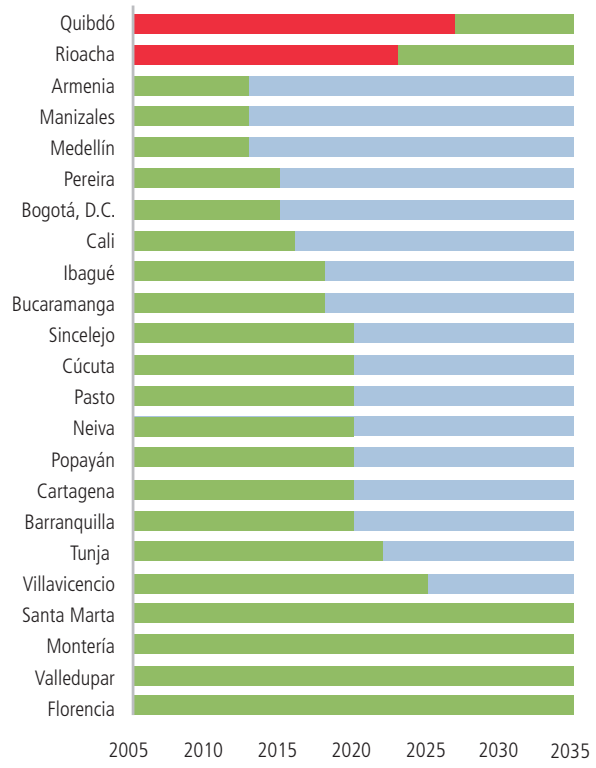


Fuente: DNP 2013

Con base en este comportamiento y en las proyecciones de población por ciudades, el estudio de la CEPAL caracteriza la situación de cada ciudad colombiana frente al bono demográfico, diferenciando entre: (a) ciudades que están en una situación de pre-bono (Quibdó y Riohacha) por su alta tasa de dependencia de menores de 15 años; (b) "ciudades adolescentes" donde apenas comienza el bono demográfico (Bono 1), y (c) "ciudades adultas y mayores" donde ya está operando el bono demográfico y que van a observar un aumento en la tasa de dependencia demográfica por el incremento en la población de más de 65 años.

Las políticas urbanas son muy diferentes dependiendo del estadio en el que se encuentra cada ciudad. Para dar un ejemplo: en el primer caso es importante que haya guarderías, y en el último que haya ancianatos. Particularmente es importante en esta área examinar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y los mecanismos de inserción social tales como las políticas educativas y de formación para el trabajo.

Gráfico 14 Clasificación de las ciudades colombianas frente al bono demográfico



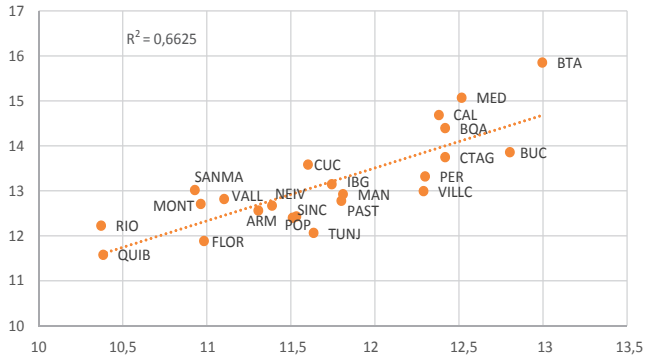
Fuente: Cepal (2014) para la Misión del Sistema de Ciudades

Subíndice de Densidad Económica (AE)

El indicador de Densidad Económica (PIB en USD-PPP por km2) está altamente correlacionado con el tamaño de la población, como lo muestra el Gráfico 15, y como se espera de los análisis derivados de la geografía económica contemporánea y de las teorías del crecimiento económico en los centros urbanos. En efecto, el mayor tamaño del mercado (en este caso aproximado por el tamaño de la población) hace posible, en la mayoría de los casos, una mayor especialización y división del trabajo, procesos que están en la base de la densificación económica.

Las políticas urbanas son muy diferentes dependiendo del estadio en el que se encuentra cada ciudad.

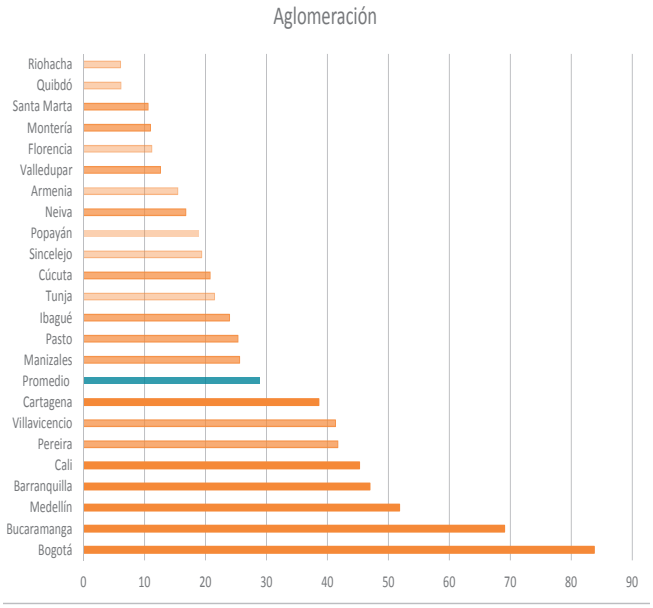
Gráfico 15 Densidad económica y tamaño de la población



Fuente: ONU-Habitat 2014

El orden de los puntajes en este sub-índice por tamaño poblacional muestra claramente esa fuerte correlación, siendo ciudades como Cartagena, Santa Marta y Montería algunas de las excepciones a dicha relación. Es decir, son ciudades económicamente muy poco densas y que desaprovechan sus potenciales economías de aglomeración y sus posibles ventajas comparativas. Este tipo de ciudades requiere de análisis más atentos que permitan potenciar sus potenciales urbanos y regionales.

Gráfico 16 Densidad Económica 23 Ciudades



Fuente: ONU-Habitat 2014

Subíndice de Empleo (E)

El Subíndice de Empleo está compuesto por la tasa de desempleo (en sentido negativo) y, adicionalmente, por la relación de población ocupada a población total y por la tasa de informalidad (este último también en sentido negativo). De todas estas variables, la tasa de informalidad es la que le imprime la mayor variabilidad al sub-índice. Adicionalmente existe una relación inversa entre la tasa de informalidad laboral y la dimensión de productividad del CPI.

Esta relación negativa está en gran parte mediada por la relación entre productividad y salarios: las ciudades con mayores resultados en las dimensiones de productividad tienen los mayores niveles de productividad por trabajador. Como consecuencia, muchos trabajadores tienen acceso a un empleo bien remunerado y formal y, por tanto, la tasa de informalidad es relativamente baja. Por el contrario, en las ciudades donde los resultados son menores, la productividad por trabajador es también menor, de tal forma que las empresas son poco productivas y los ingresos que generan hacen inviables buenos salarios. Es notoria la correlación existente entre informalidad y menor productividad.

Sobre este subíndice, la discusión se centra en detectar si las empresas y el auto-empleo no logran formalizar el empleo que generan porque el empleo formal es muy caro, o si les resulta caro porque son muy poco productivas y los ingresos generados son escasos. Así parezca una cuestión tautológica, el sentido de la relación es fundamental para afrontar los problemas de informalidad. En un primer sentido la política será reducir los costos de la formalización, en el otro, la prioridad será aumentar la productividad.

De la misma manera, el sentido de prioridad de esta relación determinará la forma de abordar el tejido empresarial existente en las ciudades. La existencia de un gran número de micro y pequeñas empresas que caracteriza a las ciudades colombianas, en muchos casos, buena parte de ellas informales y de baja productividad, puede ser vista como un problema, pero también como una oportunidad. El caso de ciudades como Bogotá y Bucaramanga, que tienen en su tejido micro-empresarial su gran motor económico, lo ilustra adecuadamente. Sin embargo, también existe suficiente evidencia que el sólo hecho de tener ese tejido micro-empresarial mayoritario no es sinónimo de buen desempeño económico, buena parte de nuestras ciudades también son muestra de ello.

La estructura sectorial de ese tejido empresarial, el grado de aglomeración espacial en el que se encuentre y la presencia de bienes públicos fundamentales para su crecimiento, como el crédito, el acceso a la tecnología o el conocimiento, son determinantes para establecer la calidad del aparato productivo local y las posibilidades endógenas de desarrollo de los mismos territorios urbanos y regionales.

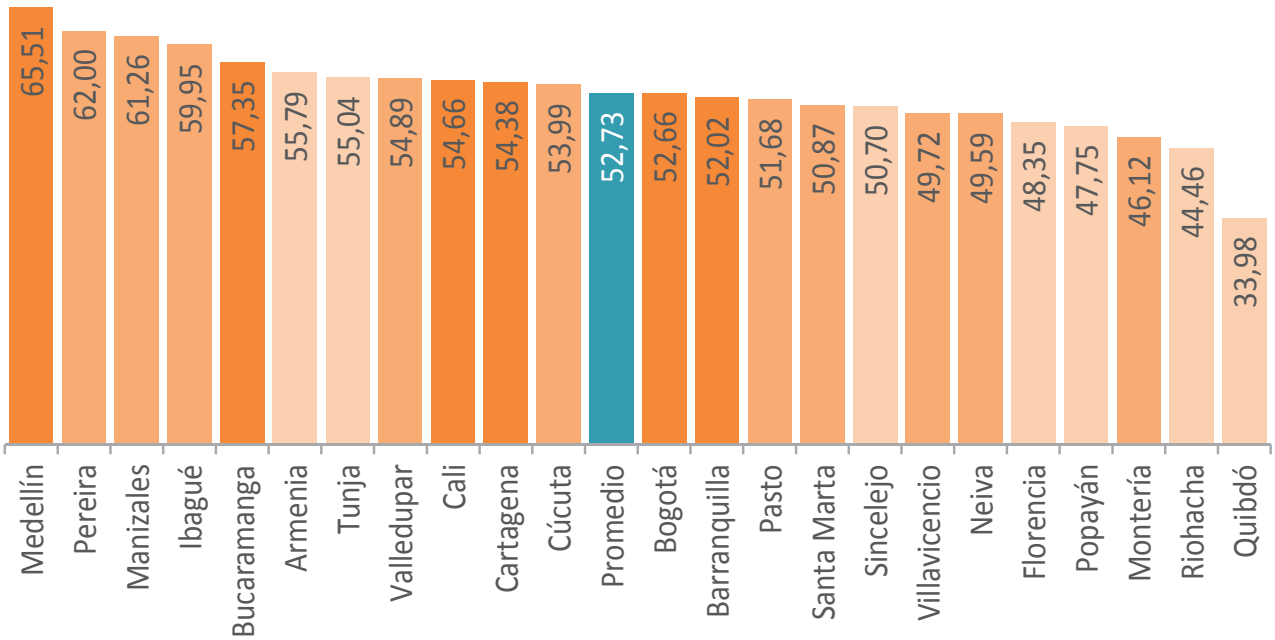
Dimensión 2 - Infraestructura y conectividad


Foto Viaducto Pereira-Dosquebradas. © yourwonder.com

Una ciudad prospera es aquella que proporciona infraestructura adecuada - agua, servicios sanitarios, calles y caminos, tecnologías de información y comunicación - a fin de mejorar la vida urbana y mejorar la productividad, la movilidad y la conectividad.

La dimensión de infraestructura y conectividad mide los factores relacionados con la vivienda y acceso a los servicios básicos, la infraestructura social, las TICs, la movilidad y la conectividad urbana. Es de hacer notar que contrario a lo que ocurre con la dimensión de productividad, en la de infraestructura no existe mayor correlación con el tamaño poblacional de las ciudades.

Gráfico 17 **Dimensión de Infraestructura y conectividad urbana**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En los resultados de esta dimensión, dentro del universo de las ciudades grandes se destacan positivamente Medellín y Bucaramanga, mientras que Bogotá y Barranquilla son las que resultan rezagadas y más penalizadas (incluso por debajo del promedio de las 23 ciudades de la muestra). Entre las ciudades medianas, arrojan buenos resultados las ciudades de Pereira, Manizales e Ibagué. Dentro de las pequeñas, Armenia y Tunja.

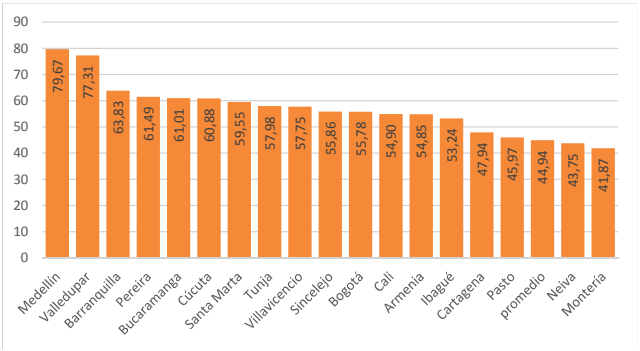
La dimensión de infraestructura en el CPI se compone de 5 sub-índices o sub-dimensiones que son: 1) la infraestructura de vivienda; 2) la infraestructura social; 3) tecnología de la información y las comunicaciones - TICs; 4) infraestructura para la movilidad urbana y 5) la conectividad física de la ciudad. Cada una de ellas está compuesta por los indicadores que se muestran en la tabla 7.

El subíndice de la conectividad urbana representa un avance metodológico del Índice de Prosperidad y una innovación conceptual y operativa en la inclusión de indicadores espaciales en la medición general de la prosperidad. La inclusión de este subíndice resulta de un postulado importante que estudios ulteriores han demostrado: la forma urbana, el diseño y la planeación de las ciudades, tiene una incidencia directa en la prosperidad. Es decir, aquellas ciudades con mayores y mejores resultados en la conectividad urbana, pueden avanzar más fácilmente en otras dimensiones de la prosperidad[6]. En este sentido, se destacan ciudades como Medellín y Valledupar con una buena conectividad y aparecen con mayores desafíos ciudades como Neiva y Montería.

Tabla 7 **Dimensión Infraestructura**

Subíndices	Indicadores
1. Infraestructura de vivienda (IV)	1. Vivienda Durable (básico)
	2. Acceso a Agua Mejorada
	3.Acceso a Saneamiento Adecuado
	4. Acceso a Electricidad
	5. Espacio Vital Suficiente (básico)
	6. Densidad Residencial
2. Infraestructura Social (IS)	1. Densidad de Médicos (básico)
	2. Número de Bibliotecas Públicas
3. ICT	1. Acceso a Internet (básico)
	2. Acceso a Computadoras
	3. Velocidad Promedio de Banda Ancha
4. Movilidad Urbana (MU)	1. Uso del Transporte Público (básico)
	2. Tiempo promedio de viaje diario (básico)
	3. Longitud del sistema de transporte masivo
	4. Fatalidad por Accidentes de Tránsito
	5. Asequibilidad del transporte
5. Conectividad de las vías (CV)	1. Densidad de la Interconexión Vial (básico)
	2. Densidad Vial (básico)
	3. Superficie Destinada a Vías (básico)

Gráfico 18 **Subíndice de Conectividad Urbana**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Estos resultados son valores agregados de tres variables o indicadores que componen el subíndice de conectividad: a) superficie destinada a vías; b) densidad vial y c) densidad de las intersecciones viales[7]. Cada variable produce valores desagregados, los cuales se integran en un valor único (Gráfico 18).

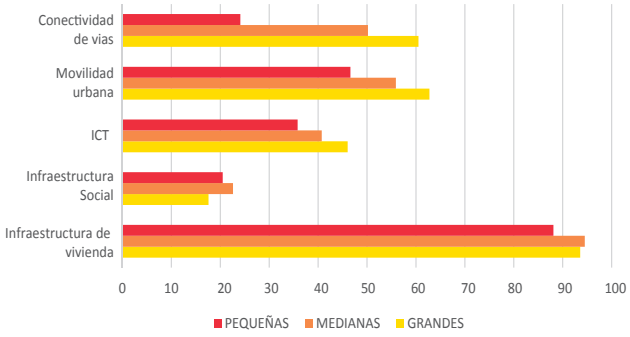
En relación con los otros sub-índices de la dimensión de infraestructura, éstos muestran un mejor desempeño

[6] ONU-Habitat (2014) Streets as Public Spaces and Drivers of Prosperity, Nairobi

[7] Para una mayor explicación sobre las definiciones, uso y estimación de estas variables referirse al documento Índice de Ciudades Prosperas: Guía Metodológica (2014), Nairobi.

de las ciudades medianas en infraestructura de vivienda, infraestructura social y movilidad urbana. Las ciudades grandes presentan mejores indicadores de tecnologías de la información (TICs o ICT por sus siglas en inglés) y de conectividad urbana. Las ciudades pequeñas son las que en promedio presentan los menores niveles en los indicadores de infraestructura.

Gráfico 19 **Subíndice de Infraestructura y Conectividad Urbana (promedio por tamaño de ciudades)**



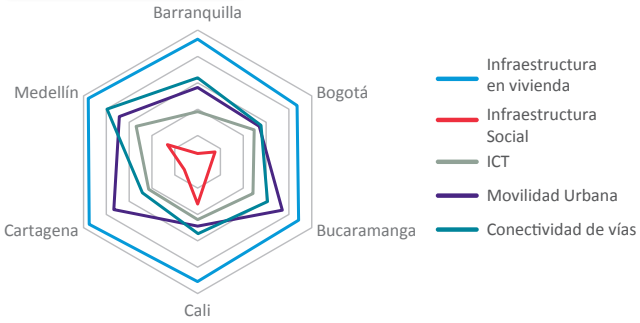
Fuente: ONU-Habitat 2014

El gráfico 20 muestra, para las seis ciudades grandes, las cinco variables que componen el subíndice de Infraestructura y Conectividad: (a) infraestructura de vivienda - HI, (b) infraestructura social - SI, (c) TICs/ICT, (d) movilidad urbana - UM, y (e) conectividad de vías - SC.

Se observa que la situación es bastante homogénea entre las ciudades en términos de la infraestructura de vivienda, aunque Bogotá y Bucaramanga obtienen los puntajes más bajos del índice, mientras Medellín muestra el máximo puntaje.

En el subíndice de infraestructura social el valor más alto corresponde a Medellín y Cali, siendo Bucaramanga la más rezagada.

Gráfico 20 **Subíndices de Infraestructura - Ciudades Grandes**



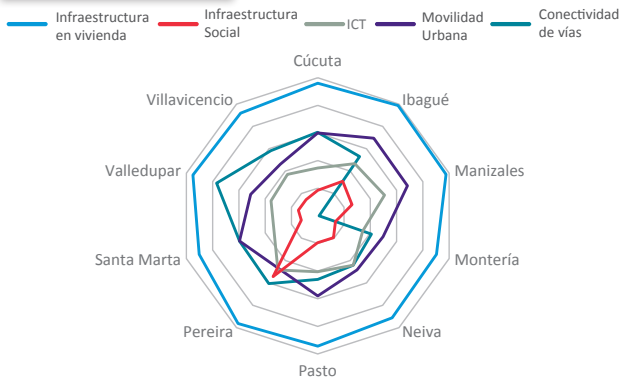
**más de 900 mil habitantes Fuente: ONU-Habitat 2014*

En el subíndice de infraestructura social el valor más alto corresponde a Medellín y Cali, siendo Bucaramanga la más rezagada. En términos de infraestructura de ICT la situación es más homogénea, liderada por Medellín y Bogotá, mientras que Barranquilla obtiene el menor puntaje.

En términos de movilidad urbana Bucaramanga y Medellín llevan una clara ventaja sobre las otras ciudades. La ciudad con mayor puntaje es Medellín y la más rezagada es Barranquilla.

El gráfico 21 muestra las cinco dimensiones que componen el índice de la dimensión de infraestructura para las ciudades medianas. De nuevo, se observa la relativa homogeneidad de estas ciudades en términos de la infraestructura de vivienda (HI). En infraestructura social (SI) las ciudades obtienen índices similarmente bajos, con la excepción de Pereira. En TICs (ICT) Manizales y Pereira son las líderes, con Cúcuta y Santa Marta como las más rezagadas.

Gráfico 21 **Subíndice de la Dimensión de la Infraestructura - Ciudades Medianas***



**300-900 mil habitantes Fuente: ONU-Habitat 2014*

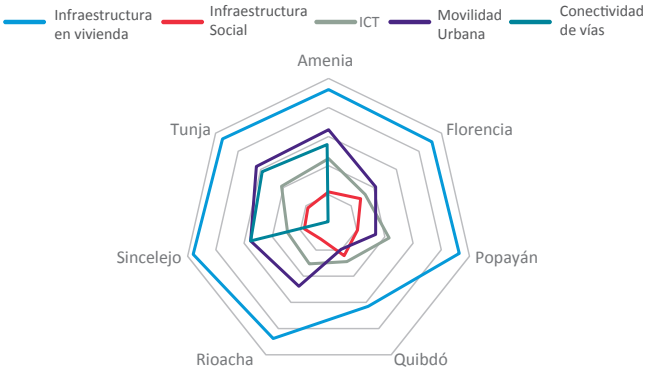
En infraestructura de movilidad, Cartagena y Santa Marta alcanzan los mayores puntajes, mientras que Pereira tiene el mayor rezago, seguida de Villavicencio. Finalmente, en conectividad vial se destaca Valledupar, mientras Montería y Neiva tienen los niveles más bajos del indicador.

El gráfico 22 muestra las dimensiones que componen Íel subìdice de la dimensión de infraestructura para las ciudades pequeñas[8]. El sub-índice de infraestructura de vivienda (HI) es de nuevo relativamente homogénea, con la clara excepción de Quibdó, y en menor grado de Riohacha que muestra un gran rezago en esta variable. En todo caso, como ya se indicó, en promedio, el puntaje del índice en este grupo de ciudades es inferior al de las ciudades medianas y grandes.

La infraestructura social, al igual que en el resto de las ciudades de la muestra, alcanza puntajes muy bajos en las ciudades pequeñas, especialmente en Montería y Riohacha. El desarrollo de la infraestructura de TICs (ICT) es relativamente homogéneo, con un mayor puntaje en Neiva y el menor nivel en Quibdó.

Por su parte, la infraestructura de movilidad urbana alcanza los niveles más altos en Armenia y Tunja, y los más bajos en Popayán y Quibdó.

Gráfico 22 **Subíndice de la dimensión de infraestructura – Ciudades pequeñas***



**menos de 300 mil habitantes Fuente: ONU-Habitat 2014*

Subíndice de Infraestructura de Vivienda (HI)

En el subíndice de Infraestructura de Vivienda en la mayoría de los casos los indicadores de acceso a servicios públicos son bastante altos. No obstante, se destacan algunos casos individuales en los que el indicador se sitúa por debajo de 90/100, que sigue siendo elevado.

En el caso de la vivienda durable los menores puntajes los tienen Bucaramanga, Armenia y Popayán. En acceso a agua mejorada se presenta el caso extremo de Quibdó. Allí la población con acceso a agua mejorada es de sólo 10.5%, situándose por debajo del mínimo de referencia (50%). En acceso a saneamiento adecuado, Florencia y, particularmente, Quibdó, tienen los peores indicadores.

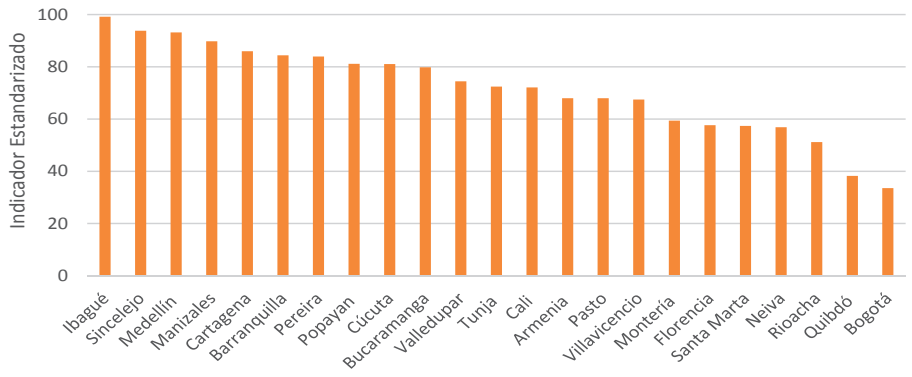
Por su parte, el indicador estandarizado de densidad residencial mide la distancia relativa de la densidad poblacional (habitantes por km2) de cada ciudad con respecto a la meta recomendada por ONU-Habitat de 15 mil habitantes por km2 al nivel barrial.[9] Las desviaciones son consideradas en términos absolutos, de tal manera que una ciudad puede quedar por debajo de 100, bien sea por una baja densificación (que dificulta o hace más ineficiente el funcionamiento de la ciudad y la movilidad), o por una densidad poblacional excesiva, que probablemente exacerbe los problemas de congestión y las des-economías externas asociadas a la densidad de población.

El gráfico 23 muestra que Bogotá excede considerablemente el valor de referencia con 25 mil habitantes por km2. Igual ocurre, aunque en menor grado, con Villavicencio, Cali, Pereira y Barranquilla. Las ciudades con menores densidades residenciales son Quibdó y Riohacha con valores cercanos a los 6 mil habitantes.

[8]Se excluye la variable de conectividad vial por falta de información para varias ciudades.

[9]ONU-Habitat recomienda 15 mil habitantes por kilómetro cuadrado al nivel barrial.

Gráfico 23 Densidad Residencial

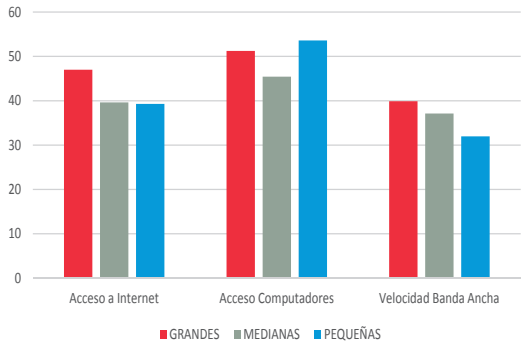


Fuente: ONU-Habitat 2014

Subíndice de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TICs)

El gráfico 24 muestra las variables que componen el Subíndice de Infraestructura de TICS en forma estandarizada y diferenciada según el rango de tamaño de las ciudades.

Gráfico 24 Indicadores del Subíndice de TICs*



** Variables estandarizadas. Fuente: ONU-Habitat 2014*

La información desagregada por ciudad muestra diferencias importantes al interior de los grupos, según el tamaño poblacional de las ciudades. En el caso de Cúcuta, Riohacha y Sincelejo, menos de una tercera parte de la población tiene acceso a Internet y a computador en el hogar. Florencia es la ciudad con menor acceso a Internet. Con respecto a la velocidad promedio de la banda ancha, el valor estandarizado muestra que Medellín y Pereira tienen el mayor puntaje. Se resaltan las ciudades que tienen un valor del indicador inferior a 33/100. En su mayoría son ciudades con menos de 300 mil habitantes.

Subíndice de Movilidad Urbana (UM)

El reciente reporte sobre Movilidad Urbana Sostenible (2014) preparado por la ONU-Habitat pone de manifiesto que las inversiones coherentes y focalizadas en el transporte urbano intermodal y en la infraestructura de comunicación son un factor importante detrás de la prosperidad urbana[10] y tiene repercusiones positivas en todas las dimensiones de la prosperidad.

La Movilidad Urbana (UM) es una agenda prioritaria en las ciudades colombianas y donde el principal reto es la disponibilidad de información para el mayor número de ciudades. Los indicadores del Subíndice de Movilidad Urbana para los cuáles existe información para todas las ciudades colombianas son tan solo: a) la longitud del Sistema de Transporte Masivo (para las ciudades grandes), medida como km por millón de habitantes; b) las muertes por accidentes de tránsito (por 100 mil habitantes), y c) la asequibilidad del transporte público relacionado inversamente al peso del gasto en transporte en el gasto de los hogares de menores ingresos.

[10] ONU-Habitat (2013) Planning and Designing for Sustainable Urban Mobility: Policy Directions, Global Report on Human Settlements 2013, Earthscan, London.



Foto cortesía del Área Metropolitana de Bucaramanga © Mauricio Olaya

Los promedios de cada grupo indican que el indicador de muertes por accidentes de tránsito mejora con el tamaño de las ciudades (un mayor nivel del indicador implica un menor número de muertes por 100 mil habitantes). Al mismo tiempo, la asequibilidad del transporte público es mayor en las ciudades más grandes (50% versus 46% en las medianas y 36% en las pequeñas).

En el caso de las ciudades de más de un millón de habitantes, Bucaramanga muestra un gran rezago en la longitud del STM, seguida de Medellín, mientras que Barranquilla muestra el mejor valor del indicador. En cuanto accidentes de tránsito, los mejores indicadores los tienen Cartagena y Barranquilla (el valor del indicador corresponde a 4 muertes por cien mil habitantes), mientras que Cali y Bucaramanga tienen los peores resultados (correspondientes a 14 y 13 muertes por cada 100 mil habitantes respectivamente).

En asequibilidad del transporte público Bucaramanga y Bogotá muestran los mejores indicadores, mientras que Cali tiene el menor valor.

En cuanto a las ciudades intermedias Cúcuta tiene el menor número de accidentes por cada 100 mil habitantes, mientras que Pereira tiene el peor resultado con 20 muertos por cada 100 mil habitantes. En términos de asequibilidad del transporte público se destacan Manizales e Ibagué, mientras que Cúcuta y Pereira tienen los valores más bajos del indicador.

En las ciudades pequeñas, Armenia y Tunja tienen los mejores resultados en términos de muertes por accidentes de tránsito, mientras Quibdó muestra el peor resultado del indicador (equivalente a 19 muertes por cada 100 mil habitantes). En cuanto a asequibilidad del transporte público, Sincelejo y, en menor medida, Tunja obtienen los mejores índices, mientras que en Popayán y Quibdó el peso del gasto en transporte en el gasto de los hogares supera el tope establecido en la estandarización (26%), por lo que el valor del indicador es de 0.

Finalmente, y a pesar de que se cuenta con información para un grupo pequeño de ciudades en indicadores como la proporción de población que utiliza el transporte público para movilizarse y el tiempo de duración de los viajes diarios, dicha información muestra la magnitud de los retos que la movilidad representa para las ciudades y su importancia para la prosperidad de los habitantes en las mismas.

Retos como el incremento del uso de los vehículos particulares y en muchos casos concentrado en el uso de la moto, la crisis de los sistemas de transporte masivo, la promoción de modos no motorizados, entre muchos otros, muestra la importancia de contar con información para el seguimiento de las política urbanas de movilidad.

Dimensión 3 - Calidad de vida

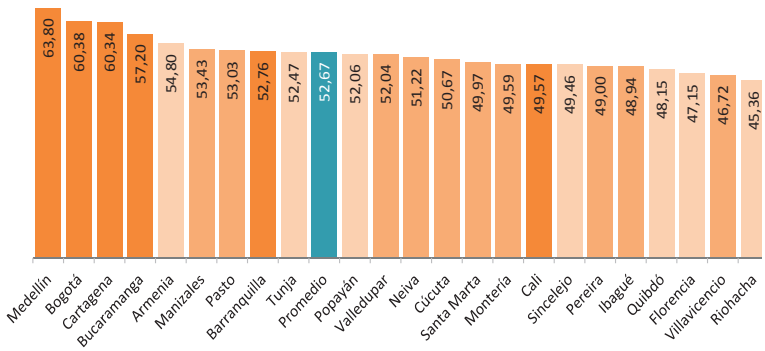


Foto Ciudad amurallada de Cartagena. © tecnologiaguianzasenaquindio2013.blogspot.com

Hoy en día nadie discute que la calidad de vida es esencial para que una ciudad prospere. El término es cada vez más utilizado por los que toman decisiones, los profesionales y los habitantes. Si bien todos están de acuerdo en su importancia, también reconocen que es un término elusivo que remite a diferentes significados y facetas, como lo expresa el Informe de la Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social (2011), estos factores hacen parte de las "características más importantes que le dan valor a la vida"[11].

Como indica este estudio, la Calidad de Vida se vincula muy a menudo a las oportunidades disponibles para la gente, el significado que le dan, y en la medida en que puedan disfrutar de las posibilidades que se les ofrezcan.[12] Recientemente algunos esfuerzos en la medición de la calidad de vida se han traducido en rigurosos métodos de investigación sobre como este concepto se puede medir de forma fiable. En el índice de Prosperidad de las Ciudades, ONU-Habitat propone medir esta dimensión por medio de 4 subíndices: a) la salud; b) la seguridad y protección; c) la educación y d) el espacio público.

Gráfico 25 Subíndice de Calidad de Vida



Fuente: ONU-Habitat 2014

Los resultados agregados de esta dimensión muestran valores homogéneos entre las ciudades colombianas de la muestra. Después de la dimensión de productividad, la calidad de vida es la que arroja resultados con una mayor correlación entre los valores obtenidos y el tamaño poblacional de la ciudad, aunque no hay una determinante clara de ello.

[11] Stiglitz Joseph, Sen Amartya, Fitoussi Jean-Paul (2011), op cit.

[12] Ibid.

Dentro de los componentes que integran la dimensión de calidad de vida, en general, se presentan mejores resultados en los subíndices de salud y educación, que reflejan las preocupaciones tradicionales de las ciudades colombianas por la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos. Por el contrario, los mayores desafíos en la agenda de calidad de vida se encuentran en los subíndices de seguridad y protección y en él de espacio público, subíndices hoy fundamentales para el disfrute de la ciudad y los beneficios que ella trae.

Por otra parte, llaman la atención los buenos resultados en calidad de vida de ciudades pequeñas y medianas como Armenia, Manizales o Pasto y los desafíos de ciudades más grandes como Cali y Villavicencio. En el CPI extendido (CPIe) el puntaje medio de calidad de vida es de 52,1 y presenta un valor de variación relativamente bajo, que significa que la diferencia entre las ciudades es relativamente pequeña.

El puntaje de calidad de vida es superior al de productividad (38,8) y al de medio ambiente (50), pero es inferior al de infraestructura (52,7) y al de equidad (61,2). Es decir, la calidad de vida es relativamente buena, aunque aún representa un punto de la agenda por desarrollarse mejor, porque las ciudades del país han mejorado de manera importante las condiciones de salud, educación y seguridad. En estos sub-índices se han logrado avances importantes. Seguramente esto se debe en buena medida a que en estos ámbitos, donde las interacciones entre las políticas nacional y local son fundamentales, los gobiernos locales tienen un margen de maniobra relevante.

En teoría las ciudades más grandes pueden consolidar de mejor forma procesos endógenos virtuosos y por ende, la calidad de vida debería ser mejor en ellas. Sin embargo, los resultados del CPI muestran que hay asimetrías relevantes, comenzando porque Medellín, la segunda ciudad con más población en el país, tiene un puntaje más alto que Bogotá. Además, Barranquilla y Cali tienen resultados inferiores a los de algunas de las ciudades medias y pequeñas.

Las discontinuidades son más notorias cuando se observa la relación entre la calidad de vida y las ciudades de tamaño medio y pequeño. Los colores verde y azul se entremezclan en el gráfico anterior (25). Por encima del promedio (barra morada), se encuentran ciudades de diversos tamaños. Esta descripción permite concluir que el tamaño de la ciudad es importante, pero no es un determinante fundamental para la calidad de vida.

La dimensión Calidad de Vida está compuesta por cuatro subíndices que a su vez se desagregan en indicadores, como se muestra en la tabla 8.

Tabla 8 **Dimensión Calidad de Vida**

Subíndices	Indicadores
1. Salud (S)	1. Esperanza de Vida al Nacer (básico)
	2. Tasa de Mortalidad de Menores de Cinco Años (básico)
	3. Cobertura Vacunación
	4. Mortalidad Materna
2. Educación (E)	1. Tasa de Alfabetización (básico)
	2. Promedio de Años de Escolaridad (básico)
	3. Participación de menores de 6 años en Programas de Desarrollo de la primera Infancia
	4. Tasa Neta de Matrícula en Educación Superior
	5. Número de Universidades Top
3. Seguridad y Protección (SP)	1. Tasa de Homicidios (básico)
	2. Tasa de Hurtos
4. Espacio Público (EP)	1. Área verde per cápita (básico)

Subíndice Salud

En la dimensión de calidad de vida el primer grupo de variables tiene que ver con el subíndice de la salud, que incluye esperanza de vida, mortalidad de niños de menos de 5 años, cobertura de vacunación y mortalidad materna.

La administración local puede incidir de manera directa en las tres últimas variables, mientras que el impacto de su acción sobre la esperanza de vida es indirecto[13].

Las diferencias en los resultados agregados de salud son significativas. En el 2013 el puntaje de Medellín fue 70,47 y el de Riohacha 53,30. Estas asimetrías se mantienen en las variables que conforman el indicador de este sub-índice. La brecha en la esperanza de vida es la expresión de desigualdades estructurales (Drèze y Sen 1995) que se expresan en el puntaje de las ciudades del informe.[14]

En el indicador de mortalidad de los niños menores de 5 años y de mortalidad materna, también existen diferencias relevantes entre ciudades. Como se planteó antes, en la lucha contra la mortalidad infantil, los gobiernos locales tienen un margen de acción importante en varios frentes de igual forma que con relación a la mortalidad materna, apoyados por los otros niveles de gobierno.

Subíndice Educación

En calidad de vida el segundo grupo de variables tiene que ver con la educación. En este subíndice se han incluido los siguientes indicadores: la tasa de alfabetización, los años de escolaridad, la participación de los niños menores de 6 años en programas de primera infancia, la tasa de matrícula en las educación secundaria y el número de universidades de alto nivel.

En 2013, en Medellín la educación tenía un puntaje de 79,76, el más alto de la muestra, mientras que en Riohacha era el más bajo con 49,05 puntos. En las variables relacionadas con la educación, la dispersión de los valores entre las ciudades es aún mayor que en salud. Estos resultados llaman la atención porque, tal y como se observa en el estudio del PNUD (Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2010), la educación y la salud tienen condiciones intrínsecas que favorecen la convergencia.

Subíndice Seguridad y Protección

El tercer grupo de indicadores que hacen parte de la dimensión de calidad de vida, están relacionadas con la seguridad. En los cálculos del CPI se incluyen: la tasa de homicidios y la tasa de robos.

En 2013, el puntaje correspondiente a Riohacha era de 69,74 y él de Medellín de 65,25. Esta clasificación relativamente baja se explica, sobre todo, por la alta tasa de homicidios. En seguridad las diferencias entre las ciudades son más erráticas y menos agudas. En los aspectos relacionados con la violencia y la inseguridad, se hacen evidentes las externalidades negativas de las grandes ciudades, y el efecto del tamaño de la población actúa en la dirección negativa sobre el indicador, en lugar de generarse dinámicas endógenas virtuosas, se van configurando círculos viciosos.

El estudio de ONU-Habitat/CAF (2014) sobre inequidad urbana demuestra que existe una correlación importante entre la inseguridad pública, medida por el número de homicidios, y la desigualdad en el ingreso. Es decir que en la medida que las ciudades y los Gobiernos centrales logren trabajar de forma coordinada para abatir los índices de desigualdad es muy probable que los niveles de inseguridad también se reduzcan.[15]

Subíndice Espacio Público

El cuarto grupo de variables corresponde al espacio público, que se mide a través del espacio público efectivo por habitante, que internacionalmente ONU-Habitat ha recomendado que al menos debe ser de 15 mt2 por habitante. En Medellín el valor del subíndice de espacio público, que va en un rango de 0 a 100, es 39,70, mientras que en Riohacha es tan solo 9,3 puntos. Estas diferencias se explican por déficits históricos en la dotación de espacios públicos y bienes comunes.

El espacio público como un elemento central de la calidad de vida requiere de informaciones más sistemáticas y generalizadas a todos los centros urbanos, superando la visión tradicional de espacio y pasando a una mirada de aprovechamiento y accesibilidad, como una condición indispensable para formular políticas públicas más coherentes.

[13] En el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (Idhb 2008) se insiste en la necesidad de diferenciar las variables dependiendo de la capacidad de incidencia que tenga la administración local. En mortalidad infantil, por ejemplo, el gobierno local tiene una amplia capacidad de maniobra.

[14] Usualmente la esperanza de vida se presenta como un resultado. Desai (1992) considera que es mejor analizarla como un potencial.

[15] López Moreno Eduardo y Carrera José, ONU-Habitat/CAF (2014) Construcción de Ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina. Nairobi.

Dimensión 4 - Equidad e inclusión social



Foto cortesía del Área Metropolitana de Bucaramanga. © Mauricio Olaya

Las ciudades colombianas han crecido y se han desarrollado en muchas áreas, pero este crecimiento ha sido limitado en el caso de la distribución del ingreso. Esta desigualdad económica ha limitado a su vez avances en el acceso a recursos y en los beneficios que las ciudades generan.[16] Por otro lado, las ciudades colombianas han sido muy exitosas en los programas de inclusión social y de género, lo que en su conjunto ha permitido equilibrar los resultados de la dimensión de equidad e inclusión social. El reporte mundial de las ciudades de ONU-Habitat (2012) hace notar que la prosperidad urbana florece con la equidad, sobre todo cuando existe una continua reducción de las barreras, se expanden las oportunidades y se fortalece el concepto de ciudadanía.[17]

La dimensión de equidad e inclusión social se compone de un menú muy equilibrado de sub-índices que incluyen: a) la equidad económica, b) la inclusión social y; c) la equidad de género.

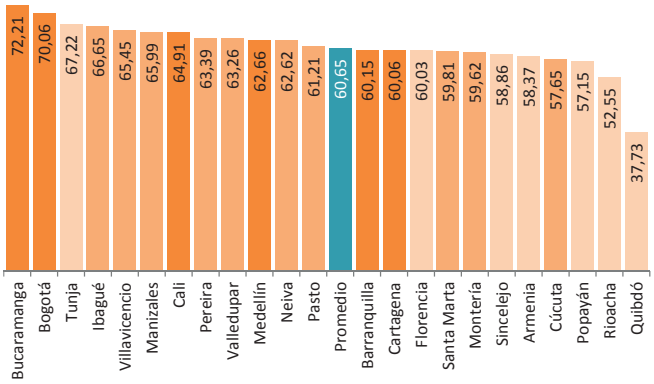
En esta dimensión las ciudades colombianas presentan los mejores resultados, aunque esto pueda parecer contradictorio con los resultados del mencionado estudio sobre inequidades en las ciudades latinoamericanas de ONU-Habitat/ CAF, que muestra que en las urbes colombianas se concentran los mayores niveles de inequidad en la distribución del ingreso. La aparente paradoja se explica porque en el caso del estudio sobre inequidad urbana se han considerados únicamente indicadores como el coeficiente de Gini, que mide la concentración del ingreso. El CPI toma en cuenta también otras dimensiones de la inclusión social, como la reducción de la pobreza, las mejoras de los asentamientos precarios y la equidad de género. El cálculo del CPI muestra que en la dimisión de equidad e inclusión las ciudades colombianas han logrado avances importantes y en algunos casos bastante notables.

En su conjunto la equidad en las ciudades objeto de estudio arroja resultados positivos, con avances significativos en la agenda de la equidad y la inclusión social que se deben a la interacción de políticas y acciones de los diferentes órdenes de gobierno que han puesto estos temas en el centro de su que hacer.

[16] Ibid.

[17] ONU-Habitat, 2012.

Gráfico 26 **Subíndice de Equidad e Inclusión Social**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En esta dimensión de equidad e inclusión social el puntaje promedio del CPI es 61,2. Se destacan positivamente ciudades como Bucaramanga, ciudad que arroja los mejores resultados.[18] Resultados positivos son obtenidos también por Bogotá y Tunja, mientras que presentan mayores desafíos las ciudades de la Costa Atlántica y otras como Cúcuta y Quibdó.

Los resultados de la equidad guardan muy poca relación con el tamaño de la ciudad. De tal forma que ciudades pequeñas o grandes pueden tener buenos puntajes o dicho de otra manera ciudades de diversos tamaños pueden ser igualmente incluyentes. Los factores que inciden en los resultados parecen ser de otra naturaleza, asociado a la implementación de políticas de inclusión en las ciudades.

Como consideración general, cando se contrastan estos avances con los rezagos observados en la dimensión de productividad parece evidente que un gran reto de las ciudades de Colombia es lograr integrar a la población que ha sido beneficiaria de los programas de asistencia social en procesos de generación sostenible de ingresos y actividades productivas. Es decir, el desafío es combinar los programas de transferencias condicionadas y otras ayudas para sacar de la pobreza a un número mayor de habitantes, que deben ser generalizados, con estrategias que permitan que la mayor parte posible de los beneficiarios de estos programas se articulen paulatinamente a procesos de generación sostenible de ingresos y actividades productivas (trasformando con el tiempo los programas asistenciales en subsidios al desarrollo y microcréditos). De esta manera las dimensiones de equidad y productividad podrían tener un vínculo más fuerte, con sinergias más claras y un mutuo refuerzo de sus respectivas ventajas.

La dimensión de Equidad e Inclusión Social está conformada por tres subíndices que representan la equidad en términos económicos y la inclusión social y de género. Cada uno de estos a su vez se compone de indicadores, como se muestra en la tabla 9.

Tabla 9 **Dimensión Equidad e Inclusión Social**

Subíndices	Indicadores
1. Equidad Económica (EE)	1. Coeficiente de Gini (básico)
	2. Tasa de Pobreza (básico)
2. Inclusión Social (IS)	1. Viviendas en tugurios (básico)
	2. Desempleo Juvenil (básico)
3. Inclusión de Género (IG)	1. Inscripción equitativa en educación de nivel secundario
	2. Mujeres en los Gobiernos Locales
	3. Mujeres en el Mercado Laboral

Subíndice Equidad Económica

El primer subíndice de equidad económica combina la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini y la pobreza por ingresos. En el caso colombiano estos dos indicadores se compensan, de tal forma que los logros en la disminución de la pobreza, contrarrestan la mala distribución del ingreso.

[18] En las discusiones de la Mesep (2009, 2011) se puso en evidencia la necesidad de examinar de cerca las dinámicas urbano/regionales de Bucaramanga, con el fin de formular una hipótesis adecuada que ayude a entender el buen comportamiento que tiene la ciudad en la mayoría de las mediciones sociales.


Foto El Restrepo Bogotá. © zasca.org

En términos generales el índice de equidad económica muestra resultados contrastados. Así por ejemplo, la ciudad de Bucaramanga consigue un puntaje de 62,02 en 2013, mientras que la ciudad de Quibdó alcanza solo 30,01 puntos, lo que significa que la primera es mucho menos desigual que la segunda. La profundidad de la brecha en los índices de distribución económica es una constante de las ciudades colombianas.

En el mencionado estudio de López E. y Carrera J. (2014) se le da especial relevancia a lo que sucede con el coeficiente de Gini en 283 ciudades de América Latina.[19] De tal forma que la ciudad de Medellín, por ejemplo, aparece como una ciudad muy desigual en la distribución del ingreso, pero mejora bastante en los valores generales de equidad (71,3) gracias a los otros indicadores de inclusión y en particular, por los logros en la lucha contra la pobreza. Esto muestra la necesidad de una buena integración de estas variables en los modelos de cálculo de la equidad e inclusión, a fin de evitar una excesiva penalización con el uso de uno solo. Por esta razón, el CPI propone un uso integrado de estos los indicadores.

En términos de coeficiente de variación, si bien las desigualdades del ingreso no son tan marcadas entre las ciudades de Colombia, los extremos siguen siendo sorprendentes, con la ciudad de Medellín (la más desigual) y Bucaramanga (la menos desigual), con valores de menos y más del 30% en relación al promedio nacional respectivamente.

El estudio de las variables de equidad muestra que las ciudades tienen márgenes de acción relativamente amplios en la lucha contra la desigualdad, contrario a lo que dicta el conocimiento convencional sobre este tema. Pero también que se requiere que las políticas en la materia tengan una buena articulación entre los diversos órdenes de gobierno y la definición de responsabilidades claras para cada uno de ellos. Es decir que la forma como se lleva a cabo la relación entre el Estado, los departamentos y los gobiernos locales es determinante para obtener buenos resultados en equidad.[20]

Subíndice Inclusión Social

El segundo grupo de variables de la dimensión de equidad tiene que ver con la inclusión social y para su medición se utilizan dos indicadores: la presencia de asentamientos precarios y el desempleo juvenil. La primera variable pone en evidencia las formas de exclusión urbana y la segunda refleja una forma de exclusión social, la cual cada día adquiere más relevancia. En el 2013, en Bucaramanga el puntaje de inclusión social era de 73,18, y en Quibdó de 18,89. De acuerdo con ONU Hábitat, la mitad de la población en las ciudades pequeñas vive en condiciones de tugurio. Porcentaje que en las ciudades medias alcanza el 20% y en las grandes ciudades cerca de un 15%, lo que en promedio significa que el 12% de la población urbana vive en zonas precarias.

[19]López Moreno E. y Carrera José, Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina, ONU-Habitat y CAF, 2014.

[20]El análisis se amplía en la parte correspondiente a la gobernabilidad, y a los arreglos institucionales que sería necesario realizar para mejorar los resultados del CPI.

Prosperidad urbana y asentamientos precarios

Los asentamientos precarios representan una de las formas más visibles de pobreza, desigualdad y privaciones materiales. De acuerdo con la base de datos de este estudio, cerca del 14% de los habitantes de las ciudades colombianas de la muestra, viven en condiciones de tugurio. Las ciudades pequeñas son las más afectadas con la mitad de la población viviendo en este tipo de asentamientos informales, seguido de las ciudades medias con el 20%.

Una proporción tan alta de habitantes viviendo en condiciones de privación va en contra de la prosperidad. Los tugurios no solo afectan a sus habitantes, sino que tiene implicaciones en la productividad de la ciudad, la calidad de vida, la seguridad y el medio ambiente. La situación es más compleja en las ciudades pequeñas y medianas donde vive uno de cada cuatro habitantes.

En este sentido, se recomienda que las Autoridades públicas de cada orden y grado, le presten especial atención a estas ciudades que tienen un gran potencial de crecimiento. Se requiere de un diseño urbano y una planeación que garantice que los servicios básicos, los bienes públicos y los recursos se distribuyan en forma más equitativa en la ciudad. También es necesario que la normatividad permita hacer más eficiente el proceso de urbanización. Entre otras alternativas, optimizando el uso del espacio a través de la densificación y de la inclusión social.

Se requiere, igualmente, de una buena estrategia económica local que impulse el empleo y las oportunidades para todos. La consolidación de la aglomeración resulta de mayores densidades económicas, residenciales y de la concentración de la infraestructura. Este proceso debe llevar a la eliminación de los tugurios y a la cualificación del hábitat.

Estos factores resultan esenciales en el desarrollo de importantes políticas nacionales como la de las viviendas gratuitas, en donde la articulación con otras áreas de la administración resulta fundamental para la sostenibilidad de las mismas. Es importante dar una mayor importancia a los factores de localización de los programas de vivienda gratis y desde el principio definir las relaciones con otras estrategias y programas del Gobierno Nacional y de los gobiernos territoriales.

Subíndice Inclusión de Género

El tercer grupo de variables corresponde al índice de la inclusión de género e incluye los siguientes indicadores: acceso igualitario a la educación secundaria, mujeres en la fuerza laboral y mujeres en cargos de elección popular local. En términos generales este es un subíndice que arroja resultados positivos en el conjunto de ciudades de la muestra. La ciudad con los valores más altos es Bucaramanga (81,42) y la que tiene los valores más bajos es Quibdó (64,30).

Este dato es significativo porque, de acuerdo a los estudios de ONU-Habitat, las mujeres y los hombres se benefician de forma distinta de las oportunidades disponibles en las ciudades y las desigualdades de género –así como la discriminación– conllevan en muchos entornos a que las mujeres se beneficien menos que los hombres de la urbanización y del espacio urbano, máxime si pertenecen a grupos económica o socialmente excluidos o estigmatizados. Revertir estas tendencias significa avanzar en una serie de factores, como una planeación sensible a las cuestiones de género, un uso inteligente y mixto del suelo y el espacio público, así como la participación activa de los actores, en particular de las organizaciones de mujeres.

El CPI muestra que en las ciudades de Colombia, a pesar de los desafíos existentes, la urbanización también ofrece oportunidades para el empoderamiento de las mujeres y el progreso hacia la igualdad de género.

La inequidad urbana en Colombia: avances y retos

De acuerdo con los resultados del Índice de Prosperidad Urbano (**CPI- City Prosperity Index**, por sus siglas en inglés) calculados por ONU-Habitat, entre el 2010 y el 2015 las ciudades colombianas han continuado su senda de crecimiento, y han logrado mediante estrategias conjuntas entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, abordar de manera integral los desafíos de pobreza y desigualdad, aun cuando persisten importantes retos como lo reconoce el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

La equidad y la inclusión social avanzan en las ciudades colombianas.

Después de alcanzar niveles altos de concentración del ingreso, el país ha reconocido la importancia de disminuir la desigualdad como uno de los principales desafíos del modelo de desarrollo y de cara al posconflicto. Es así, como a partir del 2011 estos esfuerzos comienzan a evidenciarse en los datos estadísticos que muestran un mejoramiento sistemático de los índices, particularmente en los centros urbanos. En este sentido, el cálculo del componente de equidad e inclusión social realizado por ONU-Habitat, que hace parte del **CPI** incluye las variables de equidad en el ingreso expresado por el GINI, y los componentes de inclusión social y de género. Como resultado de un análisis de estas variables, se puede afirmar que las ciudades colombianas van en la senda correcta aun cuando persisten importantes desafíos particularmente en lo que corresponde a desigualdad económica.

El país ha desplegado un esfuerzo sin precedentes dirigido a abordar los desafíos de pobreza en el contexto nacional. Este esfuerzo ha tenido un impacto positivo en los índices de coberturas y servicios sociales, en equidad de género y en la lucha contra los tugurios. En este contexto las ciudades se han constituido en motores de cambios positivos influenciando los indicadores sociales y económicos para lo cual las economías de aglomeración y de escala han contribuido positivamente.

En el cálculo del **CPI** en Colombia, la dimensión de **Equidad e Inclusión Social**, es donde las ciudades colombianas presentan los mejores resultados de las cinco dimensiones de la prosperidad: Productividad, Infraestructura, Calidad de Vida, Sostenibilidad ambiental y Equidad e Inclusión Social. En su conjunto, esta última dimensión en las ciudades colombianas objeto del estudio, arroja resultados positivos y muy alentadores pues se evidencia una reversión de tendencias históricas que eran persistentes. Los avances significativos en la agenda de inclusión social se deben a la interacción de políticas y acciones de los diferentes órganos de gobierno que han puesto este tema en el centro de sus intervenciones.

Lo anterior demuestra que los grandes desafíos de inequidad, como de los de pobreza en el país, pueden abordarse de manera más escalable y efectiva en los centros urbanos por la capacidad de las ciudades de generar un mayor impacto gracias a los efectos de las aglomeraciones allí instaladas.

Avances en la reducción de desigualdades económicas.

Como se ha mencionado, la dimensión de equidad e inclusión social es la que arroja los mejores resultados de todas las dimensiones que componen el índice de prosperidad urbana para Colombia. El puntaje promedio de esta dimensión es de 62 puntos (en un rango entre 0 y 100) en las 23 ciudades objeto de análisis, comparado con 49,5 puntos para el índice promedio en su versión extendida. Esta dimensión se desagrega en un menú equilibrado de sub-índices que incluyen: a) La equidad económica; b) la inclusión social; c) La equidad de género. En su conjunto, los resultados son variados destacando Bucaramanga con 72 puntos, Bogotá con 70 y Tunja con 67 puntos. Los mayores desafíos en la agenda de equidad los tienen las ciudades de Popayán con 51 puntos, Riohacha y Quibdó con 51 y 37 puntos respectivamente.

En términos generales, las ciudades colombianas analizadas han avanzado significativamente en los programas de inclusión social y de género, lo que les ha permitido contrarrestar los desafíos en inclusión económica, que sigue siendo el principal reto en esta materia, aun cuando 19 de las 23 ciudades colombianas han conseguido estrechar la brecha del ingreso en los últimos 4 años tal como lo muestran las mejoras en el coeficiente GINI.

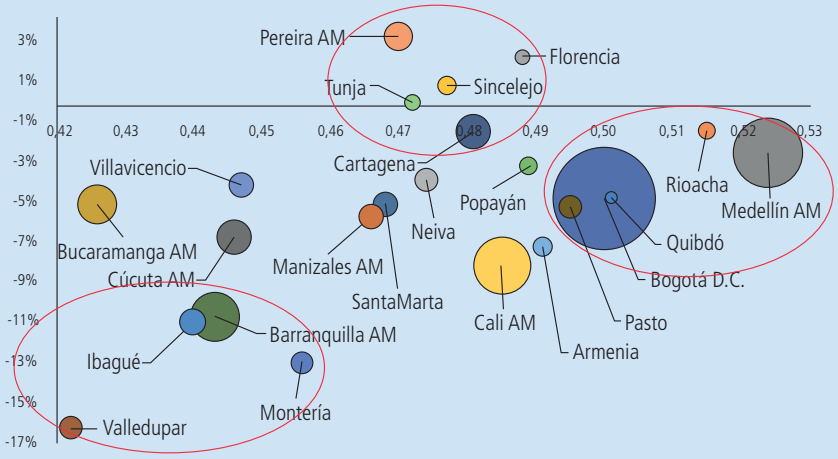
Entre los años 2010-2014 Colombia logró una reducción del índice de GINI del 3,9% al pasar de 0,56 a 0,538. De las 23 ciudades analizadas en el Reporte del Estado de las ciudades por ONU-Habitat, 14 de ellas lograron reducciones mayores al promedio nacional y 19 de ellas vieron las tasas de desigualdad

reducirse en lo general. Los mayores logros se evidencian en las ciudades de **Valledupar, Montería, Ibagué y Barranquilla** donde se presentaron mejoras en el coeficiente GINI de más del 10% en el mismo periodo. Solo 4 ciudades presentaron incrementos en la desigualdad de ingresos: **Pereira, Florencia, Sincelejo y Tunja.**

Como se puede observar en la siguiente gráfica, la situación de las ciudades en relación a la desigualdad del ingreso es bastante diversa. La evolución del GINI de cada una de las ciudades entre los años 2010 – 2014 muestra variaciones importantes. La gráfica relaciona el nivel del GINI de cada una de las ciudades para el año 2014 frente a su variación en el año 2014. Por su parte, el diámetro de la burbuja refleja el tamaño poblacional de cada una de las ciudades.

Del estudio, se pueden identificar al menos tres grupos de ciudades con resultados que vale la pena resaltar:

Niveles y variaciones del GINI en las ciudades de Colombia



Fuente: DANE, Cálculos, ONU-Habitat

i) **Ciudades con relativamente bajos niveles de desigualdad y que logran importantes reducciones en la misma.** Allí se encuentran urbes como Valledupar, Montería, Ibagué y Barranquilla, donde destacan las ciudades de la Costa Atlántica que hoy muestran importantes avances y resultados en la reducción de la brecha del ingreso.

ii) Ciudades con niveles intermedios de desigualdad que no lograron mejoras significativas y que por el contrario aumentaron sus niveles de desigualdad. Allí aparecen ciudades de tamaño poblacional importante como Pereira y Cartagena, y también ciudades pequeñas como Tunja, Sincelejo y Florencia.

iii) **Ciudades con niveles altos de desigualdad y reducciones moderadas.** Allí aparecen ciudades pequeñas e intermedias como Pasto, Riohacha y Quibdó y las dos principales ciudades del país, Medellín y Bogotá, donde se concentran importantes retos urbanos.

Definiendo un marco de actuación urbano en la reducción de la desigualdad.

El estudio de las variables de equidad muestra que las ciudades tienen márgenes de acción relativamente amplios en la lucha contra la desigualdad, (contrario a lo que dicta el conocimiento convencional sobre este tema). Sin embargo, también muestra que se requiere que las políticas en la materia tengan una buena articulación entre los diversos órganos de gobierno y la definición de responsabilidades sea clara entre cada una de ellos. En otras palabras, la forma como se configura la relación entre el Estado, los departamentos y los gobiernos locales, es determinante para obtener buenos resultados en la materia.

Desde la perspectiva de ONU-Habitat, la equidad puede abordarse no solo con la formulación de políticas públicas desde el ámbito nacional, sino a través de estrategias locales que aborden de manera estructural la segregación socio espacial derivada de un insuficiente planeamiento urbano. Lo anterior con el fin que se pueda aprovechar debidamente la trama urbana nacional y el sistema de ciudades para activar de mejor manera las economías de aglomeración existentes.

Como consideración general, cuando se contrastan estos avances con los rezagos observados en la dimensión de productividad, parece evidente que el gran reto de las ciudades de Colombia **es lograr integrar a la población que ha sido beneficiaria de los programas de asistencia social en procesos de generación sostenible de ingresos y actividades productivas**, con el fin de aprovechar y potenciar los beneficios derivados del acelerado proceso de urbanización que vive el país.

Dimensión 5 - Sostenibilidad ambiental



Foto Río SINÚ. Cortesía de la Alcaldía de Montería

Las ciudades que implementan políticas claras de sostenibilidad ambiental son, por lo general, más compactas y más eficientes en el uso de la energía, contaminan menos, son más accesibles y ofrecen mejores opciones de transporte público. Este tipo de ciudades tienden a ser más productivas, competitivas, innovadoras y con mejor calidad de vida y con mayores posibilidades de incrementar el bienestar de la población y la prosperidad general.

Cuando las ciudades consiguen un equilibrio mayor entre el crecimiento económico y la protección medioambiental se incrementan los niveles de resiliencia y se pueden reducir vulnerabilidades que por lo general afectan a los más pobres. La gestión y el reciclaje de los residuos pueden ser una fuente importante de empleo, así como las inversiones en energías renovables.

Sin embargo, para formular políticas adecuadas y producir mecanismos de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, se requieren de información y datos actualizados que permitan entender las dinámicas de crecimiento urbano y de protección medioambiental. Ese no es el caso de la mayoría de las ciudades de Colombia, que adolecen de las informaciones mínimas que les permitan entender sus desafíos y preparar las respuestas adecuadas, en articulación con otros órdenes de gobierno, para responder a los retos de la sustentabilidad medioambiental.

Es claro que entre las 5 dimensiones de la prosperidad es en ésta última donde se registran las mayores carencias de información. Algunas ciudades ni siquiera tienen instrumentos de medición de calidad del aire, ni llevan registro del porcentaje de residuos que son reciclados y reutilizados; mucho menos existe mayor información acerca de los avances en la adaptación al cambio climático. Llevar información adecuada y actualizada es el mayor reto y el primer paso para poder llegar a diagnósticos precisos que permitan realizar recomendaciones de política relevantes.

El Índice de Sostenibilidad Ambiental está compuesto por tres subíndices cada uno a su vez formado por indicadores: i) Calidad del Aire (CA), ii) Manejo de Residuos (MR) y iii) Agua y Energía (AyE). El índice está compuesto por trece indicadores que están divididos como se muestra en la Tabla 10.

Tabla 10 **Dimensión Sostenibilidad Ambiental**

Subíndices	Indicadores
1.Calidad del aire (CA)	1. Número de estaciones de monitoreo (básico)
	2. Concentración de PM10
	3. Emisiones de CO2
2.Manejo de residuos (MR)	1. Recolección de residuos sólidos (básico)
	2. Tratamiento de aguas residuales (básico)
	3. Proporción de reciclaje de residuos sólidos
	4. Cantidad de residuos producidos
3. Agua y Energía (AyE)	1. Proporción de áreas protegidas en Sistemas Naturales que proporcionan servicios ecosistémicos básicos (básico)
	2. Proporción de Consumo de energía renovable (básico)
	3. Disponibilidad recursos hídricos
	4. Consumo electricidad
	5. Consumo agua
	6. % área en bosque

De los 13 indicadores propuestos en la dimensión, sólo hay 2 con información completa para cada una de las 23 ciudades. En el primer subíndice, por ejemplo cinco ciudades no tienen datos sobre su concentración de PM10 (Barranquilla, Cartagena, Sincelejo, Quibdó y Florencia) dado que no cuentan con estaciones de monitoreo de la calidad del aire.

En efecto, entre las deficiencias señaladas por el Ministerio de Ambiente en su Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire (MAVDT, 2010) se resalta que con frecuencia las acciones emprendidas para mejorar la calidad del aire no pueden ser evaluadas, debido a las debilidades técnicas e institucionales; en particular, en lo relativo a su capacidad para recolectar, administrar y analizar la información de fuente primaria. Por ello, la política se centra en optimizar el diseño de redes de calidad del aire como sistemas de información, aumentando el número y calidad de las estaciones de monitoreo. Vale resaltar que la tendencia es en los últimos años positiva, pero aún falta mucho para tener un sistema que ofrezca la cobertura y calidad necesarias para el monitoreo y la toma de decisiones de política pública.[21]

Para el subíndice Manejo de Residuos (MR), la situación es más precaria aún, dado que solo dos de los cuatro indicadores que lo componen, recolección de residuos sólidos y reciclaje, esta última con restricciones, son los que pueden ser calculados a nivel de ciudades. La gestión de residuos sólidos tiene altos costos para las ciudades y la información es fundamental para la recuperación vía facturación y cobro a los usuarios, mecanismo que además es doblemente positivo porque funciona también como incentivo a la disminución de la generación de residuos.

En cuanto a AyE, de sus seis indicadores no existe aún ninguno con información disponible a nivel municipal. En vista de la carencia de información para esta dimensión, se recurrió a algunos ajustes: tanto para las emisiones de CO2 como para tratamiento de aguas residuales y proporción de residuos sólidos reciclados, el dato nacional se aplicó a todas las ciudades, si bien ello no genera cambios entre las ciudades, permite que la magnitud del valor de la dimensión sea más acorde a la realidad de nuestras ciudades. En el caso de la concentración de PM10, en las ciudades en las que no se disponía de información (5 ciudades) se empleó el dato promedio de las demás.

[21]Desde el 2005 las estaciones de calidad del aire, equipos de medición manuales en operación y los equipos de automáticos en operación han crecido en forma constante.

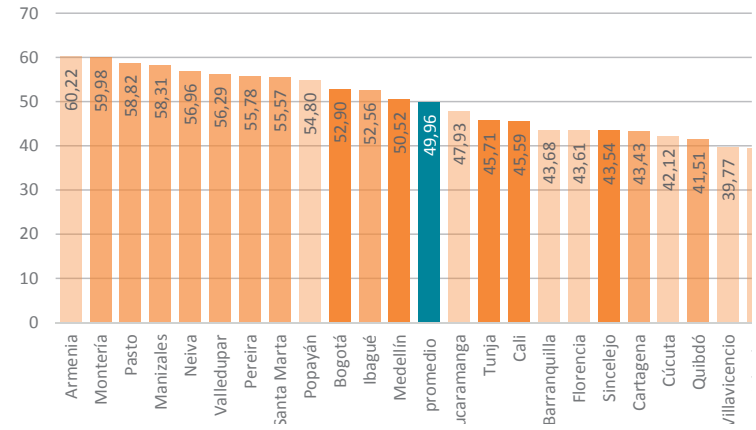
De acuerdo con lo anterior, la primera acción en función de mejorar los resultados de esta dimensión para las ciudades colombianas es fortalecer el sistema de información ambiental. Disponer de información es el primer paso para establecer metas, hacer evaluaciones de resultados y facilitar la comunicación entre hacedores de política, expertos y el público. Según la evaluación de desempeño ambiental del país llevada a cabo por la CEPAL y la OCDE en el 2014 en efecto, la falta de información acerca de indicadores ambientales es uno de los principales obstáculos para la formulación de políticas y el seguimiento de los resultados de las que existen.

Por otra parte, la generación de incentivos de mercado[22] a su vez requiere de información. Este campo en efecto en el país aún se encuentra en un estado incipiente y como lo plantean el BID, AIDIS y OPS (2011) y la CEPAL con la OCDE (2014) incluso en los casos en los que existe un cobro, los cargos a los usuarios en general, se encuentran por debajo del costo de provisión de los servicios ambientales.

Hecha la salvedad de que aún la información es incompleta, con los datos disponibles hasta el momento se puede obtener una imagen preliminar del estado de las ciudades en esta dimensión.

Después de Productividad, Sostenibilidad Ambiental es la dimensión con los peores resultados promedio para todas las ciudades. Las ciudades medianas son las que obtienen el mejor puntaje (53.61), seguidas por las grandes (47.34) y en último lugar las pequeñas (46.99). Parece no haber una relación significativa entre el tamaño de la población y la calidad del aire, el manejo de residuos y el agua y la energía de una ciudad. Este resultado podría cambiar una vez que se incluya el consumo de agua y energía, variables que dependen directamente del tamaño de la población, de su nivel de ingresos y de la eficiencia de una ciudad en el uso de sus entradas de energía y materiales (Fischer-Kowalski, & Hüttler, 1999).

Gráfico 27 Dimensión de Sostenibilidad Ambiental



Fuente: ONU-Habitat 2014

La ciudad con los mejores resultados es Armenia (60.22), seguida por dos ciudades medianas, Montería y Pasto. La ciudad con el peor desempeño en los indicadores ambientales es Riohacha (39.55) seguida muy de cerca por Villavicencio (39.76) y un poco más arriba Quibdó (41.51). De igual forma que en el CIP la distancia entre las ciudades extremo es significativa y es la segunda dimensión con mayor divergencia entre ciudades después de Productividad.

Lo anterior es importante si se tiene en cuenta que varios de los indicadores que la componen fueron asumidos como el promedio nacional. En consecuencia, aquellos con información disponible como el número de estaciones de monitoreo y la concentración de PM10 son los que están haciendo la diferencia y en forma pronunciada, a pesar del relativamente poco peso dentro del indicador agregado. En efecto, en la subdimensión MR la variación es muy baja (cv=0,11) y en AyE incluso nula, mientras que en CA el coeficiente de variación es 0,38.

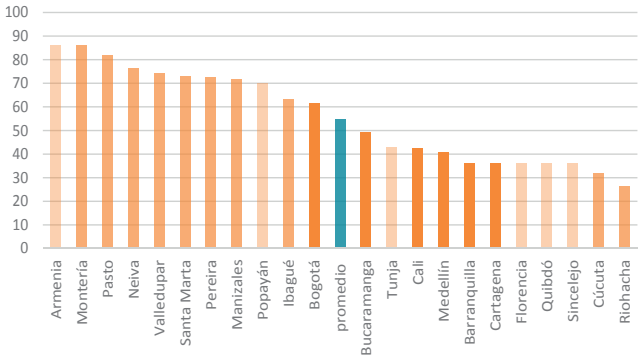
Subíndice Calidad del Aire

Mejorar las condiciones del aire en las ciudades del país es un factor clave para aumentar la prosperidad de una ciudad. De acuerdo con la OMS más de 7 millones de personas

[22]Parte de la financiación de las Corporaciones Autónomas Regionales, que son los organismos dispuestos para la gestión del medio ambiente a nivel local, está sustentada en este tipo de mecanismos.

mueren en el mundo anualmente debido a la contaminación del aire que causa además más de 3 millones de muertes prematuras. Entre más baja la contaminación, obviamente menor es el riego de los ciudadanos de padecer enfermedades respiratorias y cardiovasculares. En efecto, reduciendo la contaminación por material particulado a la mitad se pueden disminuir en un 15% las muertes relacionadas con este factor (OMS, 2012).

Gráfico 28 Subíndice Calidad del Aire para las 23 ciudades



Fuente: ONU-Habitat 2014

Por otra parte, además del valor intrínseco que tiene mejorar la calidad del aire y por sus efectos en la calidad de vida de las personas a nivel individual, a nivel social también contribuye a disminuir los elevados costos que para la sociedad significan las enfermedades respiratorias y cardiovasculares[23]; enfermedades, que de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud contribuyen a ensanchar la brecha de las desigualdades sociales.

En los indicadores que componen esta subdimensión, las ciudades medianas son las que tienen mejores puntajes, con un promedio arriba del general. Lo anterior puede indicar que las entidades territoriales de este grupo de ciudades están teniendo acciones más efectivas que sus homónimas con mayor disponibilidad de recursos, aunque también es cierto que su tamaño relativo hace posible que las externalidades ambientales negativas derivadas de los procesos de urbanización sean menos pronunciadas.

Subíndice Manejo de residuos

El manejo de los residuos de una ciudad está representado en esta subdimensión del CPI por tres indicadores: recolección de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales y proporción de reciclaje de residuos sólidos. El primero de ellos muestra un resultado que por sí mismo es positivo: casi todas las ciudades alcanzan el puntaje máximo del indicador, lo que muestra disminución de formas precarias de desechar los residuos. Solo Quibdó está cerca de 80 puntos y Riohacha, que es la segunda ciudad con el peor resultado ya alcanza 92 puntos.

El resultado positivo coincide con los resultados del informe sobre manejo de residuos del BID, AIDIS y OPS para América Latina (2012). Según éste, el rápido crecimiento del PIB en la región en la última década no significó un aumento proporcional en la generación de residuos urbanos y las tasas de cobertura de los servicios de recolección en las ciudades han mejorado en toda la región. Colombia en particular es uno de los 6 países que han llegado prácticamente a la cobertura universal en recolección.

De acuerdo con lo anterior las urbes colombianas deben dirigir la gestión de residuos al plano del manejo eficiente y ya no solo de la recolección y disposición. En otras palabras, acciones dirigidas a reducir, recuperar y reciclar residuos (recolección selectiva, compostaje, reciclado de materiales y tratamiento térmico de residuos con recuperación de energía). En este sentido apuntan los resultados de los otros dos indicadores que componen el subíndice, que son preocupantes en términos de la sostenibilidad de las ciudades en relación con sus flujos de salida de materiales.

[23]Según Bjorn Larsen (2004)los costos asociados a la contaminación relacionados con efectos sobre mortalidad y morbilidad están estimados en 720 billones de pesos anuales.

En relación al tratamiento de las aguas residuales, solo Manizales y Medellín están arriba de los diez puntos y con Bogotá, Bucaramanga y Barranquilla son las únicas ciudades que reciclan una proporción de los residuos que producen. A excepción de Manizales, las ciudades que reciclan coinciden con las ciudades con más de 900 mil habitantes, pero incluso estas lo hacen en una proporción aún baja respecto a los residuos que producen.

Esto quiere decir que en general el sistema de manejo de residuos de las ciudades analizadas se limita a la recolección y disposición, con unos niveles de eficiencia muy limitados en los que no se tienen en cuenta las necesidades futuras, es decir la sostenibilidad del sistema. Lo anterior, es aún más cierto en cuanto se conoce que a pesar de que en Colombia las ciudades generan menos de la mitad de los residuos per cápita que el promedio de la OCDE, aún la mayoría de estos terminan en rellenos sanitarios sin ningún proceso de reciclaje (OCDE-CEPAL, 2014).

La prioridad es entonces construir planes y programas de acción que permitan afrontar el escenario futuro de crecimiento de la población y de las condiciones económicas, con el consecuente aumento de las exigencias en términos de materiales y manejo de los residuos producidos, más allá de los botaderos y rellenos sanitarios. En otras palabras, acciones encaminadas a la reducción de los residuos sólidos que llegan a la disposición final, además del cuidado de los recursos hídricos con adecuados planes de tratamiento de aguas residuales. Esto es cierto para el caso de todos los tamaños de ciudades, incluso las grandes que ya reciclan alguna proporción de sus residuos sólidos y cuentan con plantas de tratamiento de aguas residuales. En particular, las ciudades intermedias y pequeñas están a tiempo para que su proceso de crecimiento vaya acompañado de un modelo de gestión de residuos que tanto en términos de infraestructura como de los incentivos que lo componen sea sostenible.

Subíndice Agua y Energía

Como se señaló anteriormente, la subdimensión de agua y energía carece casi completamente de información. En consecuencia el primer paso en dirección a mejorar este componente del CIP es generar la información necesaria. Teniendo además en cuenta que la sostenibilidad ambiental es relevante para todas las ciudades, sin depender de la vocación que estas tengan. Sin disponibilidad de agua y energía ninguna de las demás variables del sistema urbano puede seguir funcionando.

Indicadores como los incluidos en este subíndice dan cuenta de la relación de una comunidad humana y su base geográfica de soporte, basándose en el análisis de los flujos de energía y de agua de los que depende el desarrollo territorial y la optimización de las relaciones económico-ambientales. En ese contexto, insistimos, la relación de la ciudad con su región es un asunto crucial.

Esto es particularmente cierto para las ciudades colombianas dado que el país es considerado altamente vulnerable a la variabilidad climática y en particular a los eventos extremos, tanto por su alto uso de energía hidroeléctrica (70% de la energía producida), como por que la mayoría de la población se encuentra ubicada en las partes altas de las cordilleras, más proclives a problemas de escasez hídrica.

Como lo plantea el PNUD (2010) ya el país tiene una alta recurrencia de incidencia de emergencias asociadas a los eventos hidrológicos extremos de sequías e inundaciones. Situación que con el escenario del cambio climático tiende a agravarse, con una reducción de las precipitaciones hasta un 30% en algunas regiones.

Con este propósito dentro del CPI en el subíndice de Agua y Energía se incluye la proporción de las áreas proveedoras de servicios ambientales que se encuentran protegidas, el consumo de agua, consumo de electricidad y de energía limpia como indicadores de los flujos de entrada que requiere una ciudad para funcionar. Un mayor uso de energías limpias significa una ciudad que puede mantener su consumo sin desmedro de su base de recursos naturales. En adición, las áreas proveedoras de servicios ecosistémicos básicos y la disponibilidad del recurso hídrico para una ciudad son indicadores que dan cuenta de su capacidad de asegurar tanto en corto como en largo plazo la provisión de agua.

Fortalecer los sistemas de monitoreo ambiental en Colombia

Fortalecimiento de los indicadores existentes

Como se ha planteado anteriormente, la primera necesidad con relación a los indicadores de sostenibilidad ambiental en las ciudades colombianas es una mayor y mejor producción de información para las variables que están definidas dentro del índice. Una posibilidad a corto plazo es adaptar los indicadores ya planteados a la información de la que disponen las autoridades ambientales.

Por ejemplo: el número de cortes de agua y la capacidad de los sistemas de abastecimiento con relación la población (información disponible en las empresas de suministro de agua) son posibles proxis para el indicador de recursos hídricos/vulnerabilidad por disponibilidad de agua. Siempre y cuando se establezca un mínimo y un máximo con el fin de estandarizar el indicador, y dado que los indicadores son más útiles en la planeación de la sostenibilidad cuando están ligados a umbrales u objetivos.

Para la subdimensión de manejo de residuos el número de botaderos que cumplen los estándares ambientales y de salud, y los años de vida que estos tienen, pueden completar el panorama respecto a la capacidad de una ciudad de manejar las salidas del sistema.

En cuanto a la concentración de material particulado, hay ciudades que disponen de información sobre la concentración de otras sustancias contaminantes que podrían remplazar o complementar la concentración de PM10 como indicador de la contaminación atmosférica.

Indicadores de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático

En el panorama actual es necesario que las ciudades conozcan sus niveles de vulnerabilidad y capacidad de adaptación a la variabilidad climática en general y la relacionada con el calentamiento global en particular. Esto es particularmente significativo en Colombia, país caracterizado por un sistema clasificado como especialmente sensible a los riesgos de la variabilidad climática extrema, en donde el impacto sobre los glaciares y los páramos alto andinos repercutirá en el abastecimiento de agua de la mayoría de la población colombiana; y donde se estima que en la región Caribe, la segunda región más habitada, el clima cambiará de semihúmedo a semiárido en el curso de este siglo (DNP-BID-CEPAL, 2013).

Por ello, generar indicadores que brinden información sobre las posibilidades que tiene una ciudad de reducir los efectos dañinos de los cambios relacionados con el clima es de gran importancia para que los avances en la prosperidad no se vean retardados o incluso eliminados por esto. En este sentido, hay dos áreas de indicadores que es necesario construir para una ciudad: vulnerabilidad y adaptación.

La vulnerabilidad se entiende como la medida en que un sistema socioeconómico y ambiental sufre por el cambio climático. Es el resultado de qué tan sensible es un sistema a los riesgos ambientales y qué tan eficazmente puede actuar la gente afectada para reducir los daños sufridos por los cambios. La capacidad de adaptación, por otra parte, es el potencial de un sistema para ajustarse a perturbaciones externas y limitar el riesgo (Smit, Burton, Klein, & Street, 1999; IPCC, 2007). Ambos indicadores expresan mediciones de resiliencia, que es un criterio fundamental de la sustentabilidad. Una buena capacidad de resiliencia tiene que ver con la capacidad de respuesta de las ciudades ante desafíos naturales de diferente naturaleza y envergadura y, en general, puede contribuir al bienestar de la población, la seguridad de los activos y el mantenimiento de los bienes y servicios de los ecosistemas ahora y en el futuro.

Es decir que en la medida en que vayan mejorando los indicadores, se podrá hacer un mejor seguimiento a las acciones relacionadas con mitigación y adaptación en las principales ciudades de Colombia. El Gobierno

Nacional ha insistido en la conveniencia de avanzar hacia el crecimiento verde en el Plan Nacional de Desarrollo, opción que ha sido además recomendada por la OCDE. En este proceso de consolidación de la plataforma de monitoreo ambiental de cara al cambio climático las ciudades deben jugar con certeza un papel central.

En la última subdimensión de Sostenibilidad Ambiental - Agua y Energía - ya están incluidos algunos indicadores de esta naturaleza, como la protección de áreas proveedoras de servicios ecosistémicos y recurso hídricos y la vulnerabilidad por disponibilidad de agua por año seco. En el caso de este último, podrían incluirse datos sobre la diversificación de fuentes de suministro de agua, ya que uno de los principales riesgos de este fenómeno para las ciudades colombianas es la escasez de este recurso por la reducción de las precipitaciones en las zonas altas (PNUD, 2010).

Una mayor diversidad de fuentes de agua junto con la protección de los ecosistemas de los que estas dependen, sumado al conocimiento previo de la vulnerabilidad frente a las sequías, genera un escenario en el que la ciudad conoce su nivel de sensibilidad a los riesgos ambientales. Se trata de un conocimiento clave para preparar planes de acción que apunten a la reducción de los efectos negativos de los cambios estructurales del clima asociados al calentamiento global.

Otro indicador necesario para comprender el estado de vulnerabilidad de las ciudades frente a la variabilidad climática es la cobertura de canales de drenaje pluvial. Esta cobertura es un referente para indicar el nivel de preparación que tiene una ciudad por el aumento de las precipitaciones asociado a eventos climáticos extremos, nivel al que las ciudades del país, incluida la capital, demostraron su vulnerabilidad en las inundaciones del 2011.

El nivel de ocupación de las zonas habitacionales que son susceptibles de deslizamientos o inundaciones es un indicador adicional de vulnerabilidad del territorio urbano que debería incluirse en la estimación de la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático (cuál es el porcentaje de estas zonas que está habitado y su densidad). Este sería indicativo de la proporción del territorio urbano y de la población que requiere procesos de preparación y aumento de la resiliencia, reflejando si la ciudad requiere un mayor o menor esfuerzo para adaptarse a los futuros cambios.

Además de la identificación de los aspectos en los que la ciudad es más vulnerable, establecer la capacidad del sistema para ajustarse a las perturbaciones externas requiere un indicador sobre el nivel de integración de la adaptación a la planeación, incluyendo el diseño de política, ya que este adicionalmente promueve sinergias con el desarrollo y la disminución de riesgos de desastre.

Ya en la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID (ICES), que se implementa en Colombia conjuntamente con Findeter, se plantean indicadores de este tipo con relación a la adaptación al cambio climático. Esto puede ser una ventaja en el sentido de sumar esfuerzos para que todas las ciudades cuenten con los indicadores necesarios para dirigir las acciones hacia las necesidades más urgentes y poder llevar a cabo las comparaciones necesarias.

La adaptación al cambio climático, las formas en que se aborda la gestión del riesgo relacionado con este fenómeno, tiene más de una dimensión.

En este apartado se han propuesto indicadores de vulnerabilidad y adaptación relacionados con el manejo de ecosistemas y flujos de recursos clave, con la planeación espacial e institucional que están directa y específicamente relacionados con la variabilidad climática. Sin embargo, vale resaltar que también en las demás dimensiones del Índice de Prosperidad han quedado incluidos indicadores que amplían el potencial de las ciudades para ajustarse a perturbaciones externas y limitar el riesgo, desde la provisión de vivienda adecuada e infraestructura social y de trasporte hasta el acceso a educación y salud. Tal como lo plantea el CPI todas las medidas que aumenten la capacidad de un sistema de afrontar perturbaciones hacen parte de la estrategia.

/1.4./



Foto Santa Marta. © Alejandro Scotti

Las Interrelaciones entre las Dimensiones de la Prosperidad

Como se mencionó anteriormente, uno de los postulados de la rueda de la prosperidad es que las ciudades deben buscar un equilibrio entre sus diferentes dimensiones, de tal forma que las relaciones entre los rayos de la prosperidad sean intensas y diversas pero, en la medida de lo posible, también armónicas. Sin embargo, dichas relaciones no son iguales en todos los momentos, ni en todos los contextos. Por ello resulta particularmente pertinente para este primer Reporte del Estado de las Ciudades de Colombia analizar este aspecto y tratar de identificar dichas relaciones y sus consecuencias.

Para tal efecto, se plantea un ejercicio de análisis de asociación y correlación de variables entre las sub-dimensiones de la prosperidad. Este ejercicio es oportuno en la medida que algunas ciudades en sus esfuerzos por ser más productivas económicamente o con la intención de expandir la infraestructura, pueden inadvertidamente agravar la desigualdad económica o afectar las condiciones medioambientales. Así mismo, otras ciudades pueden tener resultados inesperados en la calidad de vida, al implementar acciones o políticas en otras dimensiones.

El Índice de Prosperidad de las Ciudades procura entender y medir dichas relaciones a fin de fortalecerlas o, en algunos casos, inhibirlas. Si bien se conoce poco sobre la causalidad de dichas relaciones, lo importante es que los análisis de regresión, correlación y asociación de variables apuntan a relaciones dialécticas e intensas entre algunas de ellas, lo que brinda luces sobre el posible impacto de una acción sobre la otra. El proceso es muy cercano al análisis de simulación de política pública que resulta de la medición ex-ante del posible impacto que una acción en una dimensión particular puede tener sobre el resto de las dimensiones.

La posibilidad de vincular las decisiones de política a la evaluación ex-ante de su posible impacto puede favorecer la adopción de acciones multisectoriales e integradas, con mayores probabilidades de obtener resultados más holísticos y harmónicos que promuevan una prosperidad compartida.

El cuadro 1 muestra las correlaciones entre las sub-dimensiones en las ciudades colombianas. El valor que aparece al frente de la variable líder de cada grupo es la correlación promedio. Por ejemplo, en el caso del grupo 1 – empleo, la correlación promedio de las variables incluidas en el grupo con el empleo es de 0,63. En el segundo grupo, la correlación entre la aglomeración y el conjunto de variables que componen el grupo es de 0,62. Las correlaciones ofrecen información sobre la forma como interactúan las variables y la forma en que ellas se relacionan, lo que sin duda es muy útil en el diseño de políticas públicas.

Así por ejemplo, el empleo tiene una alta correlación con el crecimiento económico y la densidad económica en las 23 ciudades de la muestra. Este es el resultado esperado de las relaciones endógenas derivadas de las economías de aglomeración. En teoría, la economía urbana favorece el cumplimiento de la llamada "Ley de Okun" (1975, 1983), de tal forma que los cambios en la tasa de crecimiento del producto (g) se refleja en un aumento del empleo. En la versión de Okun el crecimiento del producto está acompañado de una disminución del desempleo, así que $\Delta g = \nabla d$, siendo d la tasa de desempleo.

El mismo cuadro 1 muestra que las economías de aglomeración tienen una correlación alta con empleo, crecimiento, educación y salud (0.79 a 0.66). Este también

es el resultado esperado de la concentración económica en zonas densas que generan varias economías de escala. La misma tabla muestra que las economías de aglomeración se correlacionan muy poco con la variable inclusión de género (0.45) y poco con la inclusión social (0.54).

En relación a las tecnologías de información y comunicación (TICs), los análisis muestran que existe una correlación alta entre ellas y la educación y el empleo (con valores superiores al 0.65). Estas relaciones ponen en evidencia el papel positivo de los TICs como vector del desarrollo y la prosperidad. Es interesante observar que la correlación entre TIC e inclusión social es baja en la mayoría de las ciudades, lo que tal vez indica que es necesario socializar y expandir las tecnologías de comunicación a todos los habitantes de la ciudad y en todas las áreas urbanas como un punto aún pendiente de la agenda pública.

La movilidad urbana, por su parte, tiene una alta correlación con la equidad y la infraestructura de vivienda. Como varios estudios lo han puesto de relieve, la movilidad urbana es un factor ecualizador que favorece la inclusión social y que contribuye a estrechar la brecha urbana del ingreso y el consumo[24].

Si bien, como ya lo indicamos, las correlaciones presentadas en el cuadro 1 no muestran relaciones de causalidad, son ellas un elemento estadístico importante que permite visualizar las intervenciones urbanas y sus posibles impactos en ciertas áreas del desarrollo. En esa medida, estos análisis favorecen el diseño y la articulación de los instrumentos necesarios para que los gobiernos nacional y local avancen en la prosperidad de las ciudades en forma más armónica.

Cuadro 1A — Correlaciones entre las sub-dimensiones de la prosperidad

1 Empleo	**0,63**
1 Crecimiento	0,82
2 Aglomeracion	0,79
3 Inclusión Social	0,67
4 TIC	0,65
5 Educación	0,63
6 Equidad	0,53
7 Movilidad	0,53
8 Inclusión género	0,52

2 Aglomeración	**0,62**
1 Empleo	0,79
2 Crecimiento	0,76
3 Educación	0,68
4 Salud	0,66
5 TIC	0,64
6 Equidad	0,55
7 Inclusión Social	0,54
8 Inclusión género	0,45

3 TIC	**0,60**
1 Educación	0,66
2 Empleo	0,65
Inclusión Social	0,65
4 Aglomeración	0,64
5 Manejo de Basuras	0,64
6 Salud	0,56
7 Movilidad	0,52
8 Inclusión económica	0,51

4 Equidad	**0,60**
1 Movilidad	0,69
2 Inclusión Social	0,69
3 Conectividad	0,60
4 Aglomeración	0,60
5 Salud	0,59
6 Empleo	0,53
7 TIC	0,51

5 Movilidad	**0,58**
1 Equidad	0,69
2 Infr. Vivienda	0,65
3 Inclusión social	0,60
4 Seguridad	0,57
5 Empleo	0,53
6 TIC	0,52
7 Conectividad	0,52

6 Inclusón social	**0,63**
1 Infr. vivienda	0,81
2 Equidad	0,69
3 Empleo	0,67
4 TIC	0,65
5 Movilidad	0,60
6 Aglomeración	0,54
7 Crecimiento	0,51

7 Salud	**0,54**
1 Aglomeración	0,66
2 Equidad	0,59
3 Educación	0,57
4 TIC	0,56
5 Conectividad	0,55
6 Crecimiento	0,45
7 Inclusión Social	0,44

8 Educación	**0,56**
1 Aglomeración	0,68
2 TIC	0,66
3 Empleo	0,63
4 Crecimiento	0,58
5 Salud	0,57
6 Manejo de Basuras	0,51
7 Espacio público	0,35

9 Crecimiento	**0,55**
1 Empleo	0,82
2 Aglomeración	0,76
3 Educación	0,58
4 inclusión social	0,51
5 Equidad	0,47
6 Salud	0,45
7 Infr. social	0,40

10 Conectividad	**0,48**
1 Equidad	0,60
2 salud	0,55
3 Movilidad	0,52
4 Inclusión Social	0,45
5 Infr. vivienda	0,45
6 Aglomeración	0,45
7 Empleo	0,40

11 Infra. Vivienda	**0,54**
1 Inclusión Social	0,81
2 Movilidad	0,65
3 Equidad	0,60
4 Manejo de Basuras	0,48
5 Seguridad	0,47
6 Conectividad	0,45
7 TIC	0,43

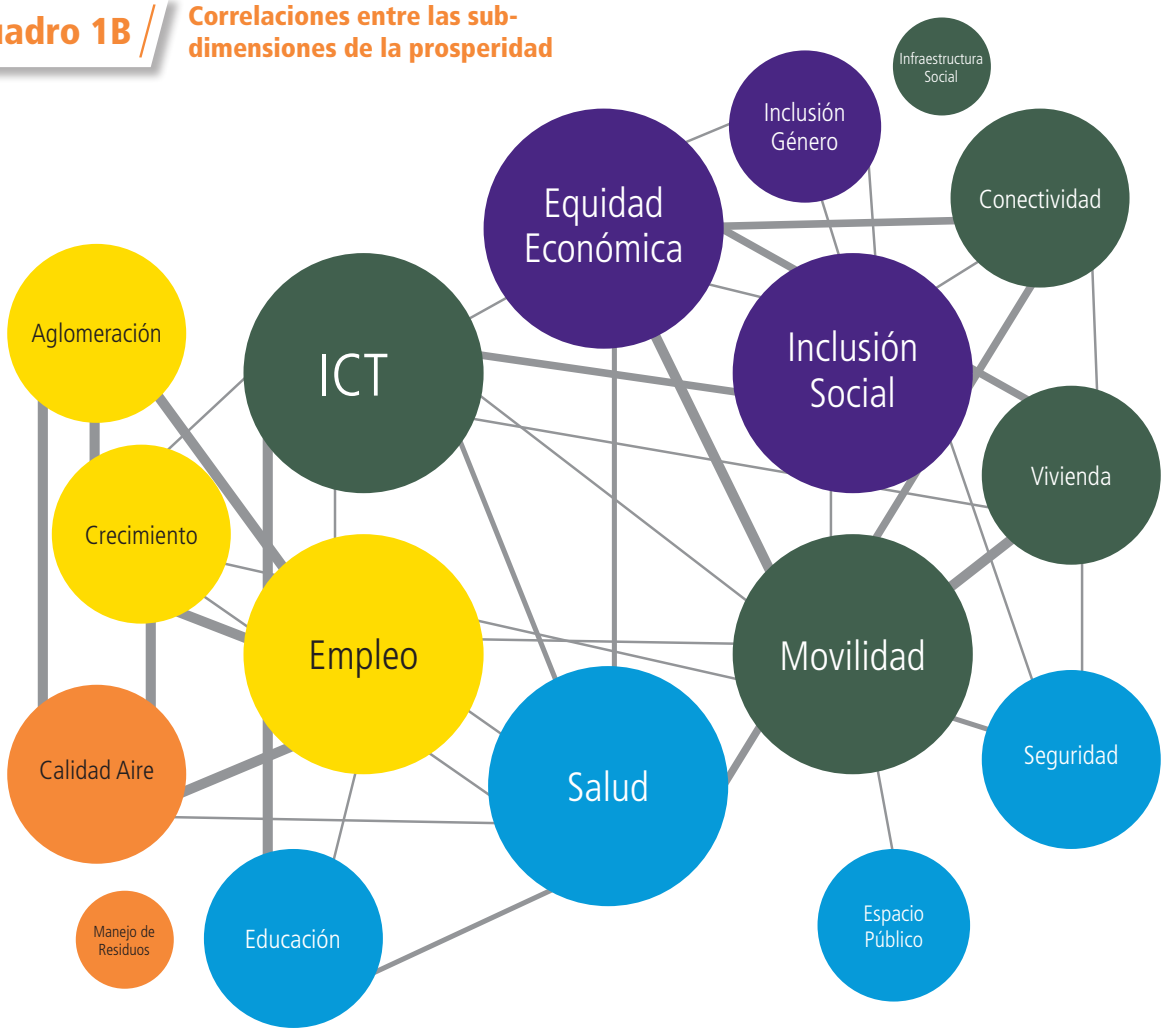
12 Inclu. género	**0,46**
1 Empleo	0,52
2 Aglomeración	0,45
3 inclusión social	0,43
13 Seguridad	**0,49**
1 Movilidad	0,57
2 inf. vivienda	0,47
3 Inclusión Social	0,43

Fuente: ONU-Habitat 2014

[24] López Moreno Eduardo (2014) Construcción de Ciudades Más Equitativas: Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina, ONU-Habitat, CAF

El Cuadro 1b muestra de manera visual las interrelaciones principales que se generan entre las dimensiones de prosperidad.

Cuadro 1B **Correlaciones entre las sub-dimensiones de la prosperidad**



El color azul corresponde a la dimensión de calidad de vida; el verde a la de infraestructura; el amarillo a la dimensión de productividad; el morado a la de equidad e inclusión social; y el color naranja a la sostenibilidad ambiental.

Por su parte, el tamaño de los círculos es proporcional a la cantidad y magnitud de las correlaciones que cada sub-dimensión tiene con las demás, es decir entre mayor es el tamaño del círculo mayores correlaciones tiene con otras sub-dimensiones de la prosperidad urbana.

Por último, las flechas que unen las distintas sub-dimensiones tienen un grosor proporcional a la fuerza de su correlación, iniciando con las más delgadas que muestran correlaciones entre 0,4 y 0,49 que son realmente bajas, hasta las líneas más anchas que muestran correlaciones elevadas por encima de 0,8 hasta 0,86 que son los índices más altos.

Es de notar que las sub-dimensiones que se encuentran en el centro del cuadro 1b (empleo, salud, movilidad, inclusión social, equidad económica e ICT) son las que tienen un mayor número de correlaciones con otras sub-dimensiones, es decir, tienen una densidad de interacciones mayor.

Estas variables, traducidas en posibles acciones o políticas, son las que tienen una mayor capacidad de interacción con otras dimensiones de la prosperidad y en ese sentido tienen un potencial integrador mayor. Ellas podrían constituir la base de una política integral en las ciudades colombianas que vaya más allá de las propuestas sectoriales.

/1.5./



Foto Plaza de Bolívar Bogotá. © ONU-Habitat/Rafael H. Forero H.

La Gobernanza y la Prosperidad Urbana

Como se presentó al inicio de este Reporte, la gobernanza urbana representa el eje o timón de la rueda de la prosperidad. Por ello, es importante definir el alcance de dicho concepto y la función operativa que desempeña.

Con base en la experiencia internacional sobre el papel de la gobernanza en el desarrollo urbano, ONU-Habitat propone articular este concepto con las discusiones de la llamada "Nueva Agenda Urbana - NUA". La propuesta parte de mirar las interacciones de tres palancas en la construcción de ciudades prosperas[25]: (i) la planeación y el diseño urbano; (ii) la legislación y la regulación urbana y (iii) la economía y las finanzas urbanas.

La planeación y el diseño urbano

En el análisis sobre los factores que crean un ambiente propicio para la prosperidad en las ciudades, la planeación y el diseño urbano aparecen como elemento determinante en América Latina.

En una gran mayoría de las ciudades colombianas, la planeación no ha sido capaz de crear ciudades más prosperas para todos sus habitantes y han promovido modelos urbanos insostenibles y ciudades fuertemente segregadas. Se requiere una intervención más decidida y firme de los poderes públicos a fin de reposicionar este factor determinante para el futuro de cada ciudad en el centro de la rueda, desde donde puede incidir en las cinco dimensiones de prosperidad.

Un cambio fundamental es el uso de la planeación y el diseño como un proceso de inclusión, en lugar de una "ciudad planificada" una noción de una "ciudad que hace planes" de forma concertada y dinámica. Para consolidar el valor positivo e incluyente del proceso de urbanización es necesario que la planeación y el diseño urbano no solo fomente los principios de densificación, uso mixto y lucha contra la segregación con visiones de largo plazo, sino que estimule el desarrollo de las actividades productivas que se benefician de las economías de aglomeración y gestione las externalidades negativas como la congestión o la inseguridad.

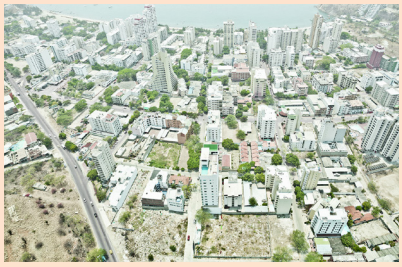
De la misma manera la captura de valores de suelo y su distribución en la sociedad es un mecanismo eficiente para financiar obras públicas, bienes comunes y servicios esenciales, todos ellos aspectos centrales de la prosperidad.

Así mismo, la expansión incontrolada del espacio urbano presenta un gran desafío para la planeación urbana. La prosperidad de las ciudades supone un desarrollo urbano compacto más eficiente, inclusivo y sostenible, los costos de provisión de infraestructura son menores, el acceso a los servicios se facilita, el consumo de energía se reduce y en general la segregación social se aminora.

[25] Esta triada de la prosperidad fue acuñada por ONU-Habitat como el "Three Legged Approach".

A nivel global, ONU-Habitat ha establecido 5 principios que orientan la planeación y el diseño urbano: i) Espacio adecuado para las calles; ii) Densidades urbanas; iii) Usos mixtos del suelo; iv) Diversidad social; y v) Limitar la especialización del uso de suelo.

Proyecto ASUD Santa Marta: ONU-Habitat Colombia, 2012-2015.



Fotos Santa Marta. ONU-Habitat Colombia © Alejandro Scotti.



Foto puerto de Santa Marta. © hoydiariodelmagdalena.com.co



Foto centro de Santa Marta. © ouzosantamarta.com

ONU-Habitat implementó en tres ciudades colombianas el Proyecto Logrando las Prioridades del Desarrollo Urbano Sostenible (ASUD por sus siglas en inglés). En Santa Marta, el proyecto tuvo como punto de entrada la planeación y el diseño urbano, y como componentes principales apoyar: i) La formulación de un Plan Estratégico de Ciudad de mediano y largo plazo; ii) La revisión del Plan de Ordenamiento Territorial y iii) El desarrollo de una estrategia de sensibilización ciudadana enmarcada en la Campaña Urbana Mundial de ONU-Habitat.

El Proyecto ASUD Santa Marta le aportó a la Ciudad una visión de crecimiento ordenado y sostenible, que tomará en cuenta elementos como: la consolidación de su puerto marítimo; el fortalecimiento de su conectividad con otras ciudades de la región y con el centro del país; la integración ciudadana basada en la cohesión social y territorial; la recuperación de sus fuentes principales de suministro de agua; y la definición de un modelo de expansión urbana basado en la articulación entre medio ambiente, desarrollo económico, espacio público y vivienda.

La legislación y la regulación urbana

El éxito de muchas ciudades se encuentra en la combinación específica de leyes, regulaciones, instituciones y procesos adecuados. Casi todos los casos de aumento en la prosperidad de una ciudad se relacionan con la capacidad de respuesta y organización adecuada de las instituciones responsables de gobernar el desarrollo urbano.

Leyes e instituciones son instrumentos poderosos para encauzar y dar forma urbana al desarrollo local. Si bien estos instrumentos deben adaptarse a condiciones cambiantes en las ciudades, al mismo tiempo son el fundamento de los principios universales de justicia, equidad y legitimidad de las acciones. Las leyes y las instituciones proporcionan el poder y el rigor para facilitar las acciones, conferir la autoridad para instrumentarlas y definen las relaciones que mantienen la continuidad o en su defecto desencadenan los cambios necesarios para avanzar en la prosperidad.[26]

Promover la prosperidad involucra el despliegue de leyes, normas e instituciones adecuadas que tengan un efecto directo o indirecto en la equidad, la productividad, las infraestructuras y las normas

[26]ONU Hábitat (2012) El Estado de las Ciudades del Mundo: La prosperidad urbana, México.

de vida que se extienden a lo largo y ancho de la jurisdicción urbana. La prosperidad compartida requiere que el interés público predomine sobre el privado y que las instituciones y las autoridades locales sean lo suficientemente sólidas para evitar que alguna de las dimensiones de la prosperidad avance en detrimento de las demás.

Proyecto ASUD Medellín - PILaR: ONU-Habitat Colombia, 2012-2015.







Fotos La Candelaria, Medellín. © ONU-Habitat Colombia.

En Medellín el proyecto ASUD tuvo como punto de entrada la legislación y regulación urbanas, y como componente principal la implementación de una metodología piloto global para el reajuste de suelos participativo e incluyente (*Participatory and Inclusive Land Readjustment - PILaR*).

La metodología se enfoca en la gestión del suelo a través de un proceso participativo con resultados incluyentes para luchar contra la inequidad urbana, y puede ser replicada en diversos contextos urbanos. En la capital antioqueña PILaR se desarrolló en un contexto de renovación urbana de un asentamiento informal, en un área de 5.8 hectáreas conocido como "La Candelaria", perteneciente a la Comuna Córdoba.

Como resultado principal, el proyecto ha generado una propuesta de intervención urbana y redesarrollo del área, a través del instrumento plan parcial, reglamentado por la legislación urbana vigente en Colombia. Dicho plan parcial está circunscrito al Macro Proyecto Rio Norte de Medellín.

La economía y las finanzas urbanas

Generalmente la productividad urbana se liga a condiciones macroeconómicas estables, instituciones sólidas e infraestructura adecuada, mientras que el foco de la política económica urbana va a depender del nivel de desarrollo de la ciudad.

La forma de la ciudad y la gestión del crecimiento urbano son particularmente importantes para que los centros urbanos, en especial aquellos que crecen rápidamente, sean capaces de capitalizar los beneficios naturales de las economías de aglomeración, reduciendo al mismo tiempo posibles futuras ineficiencias y externalidades negativas.

La productividad estructural de las ciudades se puede ver perjudicada por un manejo ineficiente del suelo, un gasto en infraestructura inadecuado, sistemas de tributación que introducen distorsiones en el mercado, regulaciones sobre los negocios que aumentan los costos de transacción y sistemas de renta que beneficien ciertos grupos económicos o políticos en detrimento de otros.

La experiencia internacional muestra que, en general, para aumentar la productividad una ciudad debe buscar apoyo en todo tipo de actores interesados en ámbitos locales, regionales y nacionales, articulando las propuestas a una visión de desarrollo regional, lo que hace necesario muchas veces que las ciudades redefinan sus ventajas comparativas.

Proyecto ASUD Bogotá: ONU-Habitat Colombia, 2012-2015.







Fotos El Restrepo, Bogotá. © zasca.org.

En Bogotá el proyecto ASUD tuvo como punto de entrada la economía urbana, y como componentes principales: i) El desarrollo de una propuesta de intervención urbana integral para fortalecer las áreas de aglomeración económica de Bogotá, tomando como piloto el clúster de calzado del barrio El Restrepo; ii) La implementación de un Centro de Servicios Empresariales para el uso de los pequeños productores de El Restrepo; y iii) El fortalecimiento del observatorio de desarrollo económico de Bogotá.

Los resultados principales del Proyecto ASUD Bogotá fueron: una propuesta de intervención urbana integral (planeación, instrumentos urbanísticos y financiamiento) para potenciar el clúster económico de El Restrepo, la puesta en marcha del Centro de Servicios Empresariales Zasca, el desarrollo de programas de entrenamiento para mejorar la productividad, el diseño y la calidad, la generación de alianzas empresariales e institucionales (a nivel nacional e internacional).

Los factores de gobernanza, la "proximidad" y las limitaciones de la información

Es importante subrayar que la gobernanza de la ciudad es distinta de la gobernanza del país. A nivel de una ciudad la gobernanza se relaciona con la capacidad de explotar el potencial de la aglomeración y la proximidad, fortaleciendo los mecanismos decisorios y de articulación y creación de consensos. La gobernanza urbana designa la forma de gestión de las ciudades basada en la participación de múltiples actores que actúan a partir de la articulación, el consenso y la concertación. Esta noción abarca tanto la dimensión normativa como el conjunto de las interrelaciones locales, regionales y nacionales, así como las relaciones entre actores institucionales, del mercado y de la sociedad civil e incluso aquellas entre instituciones y sujetos económicos. En otras palabras, en el caso de las ciudades la gobernanza es entender cómo gestionar las interrelaciones en el territorio que generan valor económico y social. La ciudad presenta una oportunidad única que le proporciona la capacidad de minimizar el desconocimiento del potencial del otro, aproximando entre sí a los ciudadanos.

En este sentido, la proximidad es una de las ventajas comparativas de la gobernanza de las ciudades, ya que permite que los gobiernos tengan la capacidad de responder más de cerca a las expectativas de los ciudadanos, así como de fortalecer las redes y alianzas entre ellos (de ciudadanos, actores sociales y/o empresas). Este factor de proximidad tiene el potencial de facilitar el liderazgo creativo, factor esencial de una buena gobernanza.

Los líderes creativos (no solamente los políticos) parecen haber hecho valer la fortaleza de la proximidad en ciudades como Cali, en los '60 o '70, Medellín en los '60 o '70 el comienzos de siglo, Montería en los últimos años o Bucaramanga desde hace varias décadas. Por el contrario, en casos donde el entorno ha negado posibilidades a esos líderes potenciales, como parecería haber ocurrido históricamente en Quibdó, Cúcuta o Santa Marta, el potencial de la proximidad queda latente.

Tabla 11 **Factores de Gobernanza**

FACTORES DE GOBERNANZA
Capacidad de ofrecer opciones a los ciudadanos y de priorizar decisiones en función de las necesidades más sentidas por los residentes (voz eficaz de los individuos, empresas y organizaciones sociales)[29].
Capacidad de tomar decisiones informadas por la evidencia de resultados.
Capacidad de tomar decisiones que hagan realidad las ventajas de las economías de aglomeración que potencialmente ofrece la ciudad.
Capacidad de tomar decisiones que aseguren la convergencia urbana (esencial para materializar las economías de aglomeración).
Capacidad de planificar para toda su región de influencia directa y de coordinar para movilización de recursos con las jurisdicciones colindantes[30].
Capacidad de formar alianzas para producir los resultados prioritarios esperados de la ciudad.
Liderazgo creativo.

Ese potencial también ofrece oportunidades en las grandes ciudades, en el caso de Bogotá, por ejemplo, se podrían aprovechar aún más las ventajas de la proximidad a través del papel de las localidades, las cuales podrían ser concebidas y adecuadamente aprovechadas para liberar la voz de las demandas ciudadanas, para invitar a la vigilancia proactiva o para canalizar las respuestas de la administración.

En términos de análisis del CPI, al procesar la información disponible sobre la gobernanza de las ciudades colombianas, se ha encontrado que no existe prácticamente información confiable sobre sus factores relevantes: ni el gobierno nacional, ni las ciudades registran sistemáticamente las informaciones en este sentido.[27]

El vacío de información sobre la gobernanza es un indicador de los límites que existen para fortalecer el capital creativo de la ciudad para resolver sus principales desafíos. Las mediciones actuales se limitan a registrar el cumplimiento formal del mandato constitucional y legal que rige las administraciones de las ciudades y no están enfocadas en los resultados o impactos que una buena gobernanza puede generar.

En otros casos, se toma como indicador la capacidad del gobierno para gestionar los procesos internos de la administración, tales como la aprobación y ejecución presupuestaria, la contabilidad, la recaudación tributaria, la contratación, etc. además se utilizan como medidores los mecanismos y pautas que deben seguir los gobiernos de las ciudades para preparar su Plan de Desarrollo y monitorear la aplicación formal del mismo. Finalmente, se suele tomar como indicador la capacidad institucional en el uso de los recursos, por ejemplo los resultados del balance fiscal de acuerdo con las normas que rigen la Regla Fiscal subnacional. Es esta ciertamente una limitación en el uso de la información.

El Índice de Prosperidad propone dar un paso adicional y centrarse en la medición de los resultados e impactos, de ahí que se requiere mejor y más actualizada información. Se proponen para esos efectos los factores que privilegian la rendición de cuentas de las administraciones locales más allá medición de los aspectos formales o procedimentales como muestra la tabla 11.[28]

Es decir, la noción de gobernanza propuesta privilegia la capacidad de monitorear y corregir a tiempo las políticas y los programas públicos. La evaluación ex post no es suficiente porque sus recomendaciones llegan demasiado tarde, cuando los efectos ya se han desplegado. Como eje orientador de las políticas y programas siempre debe estar la satisfacción ciudadana en términos de resultados de los servicios, mientras que para los gobiernos locales es fundamental atender la articulación entre los servicios.

[27] Aunque podría pensarse que a raíz de la reforma de regalías y de la LOOT en 2012, al igual que por el énfasis en el desarrollo territorial y en ciudades en el Plan Nacional de Desarrollo, son factores que deberían comenzarse a registrar de manera sistemática.

[28] Síntesis selectiva de los factores citados por varios teóricos-practicantes que han elevado la gobernabilidad de las ciudades bajo su cargo, particularmente, Steve Goldsmith, ex-alcalde de Indianápolis y ex-vicealcalde de la ciudad de Nueva York, actualmente Director del Centro de Innovación en Gestión Pública de la Escuela Kennedy de Administración Pública, Harvard University.

[29] Cf. Hirschman, Albert O. 1991. The Rhetoric of Reaction. Cambridge, MA: The B Belknap Press of Harvard University Press. Hirschman, Albert O. 1995. Voice, Exit, Loyalty. Cambridge, MA, Harvard University Press.

[30] OECD (2008), The State of the Public Service, Public Governance and Territorial Development Directorate, Paris, France.

Una propuesta metodológica para superar los límites de la información disponible en Colombia

En el caso de las ciudades colombianas, por lo general, la medición de los factores de gobernanza es todavía un desafío metodológico que hay que resolver. Dadas las limitaciones de la información, se optó por realizar el análisis de gobernanza a partir de los síntomas de los factores constitutivos de gobernanza. Tales manifestaciones no han sido estructuradas aún en un indicador propiamente dicho, pero es una forma inicial de aproximarse a la medición.

Dada la escasez de información pertinente, este estudio recurrió a todas aquellas fuentes que contienen datos y análisis de alguna manera relevantes para la estimación de la gobernanza:

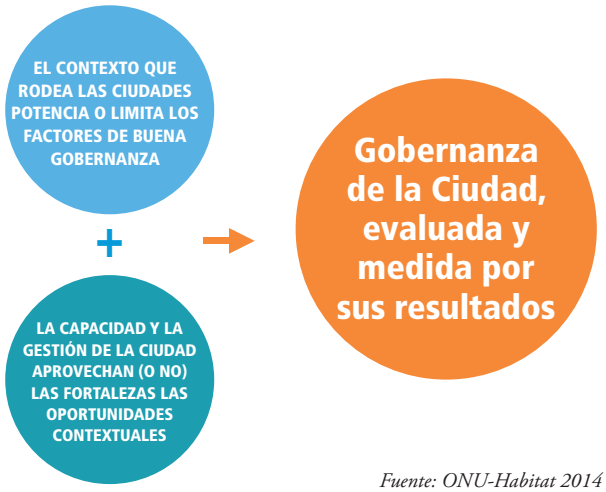
- Dos entrevistas telefónicas extensas, pre-estructuradas mediante un cuestionario guía. Las entrevistas se realizaron con expertos en materia de gobernanza de las ciudades, que tienen a su vez conocimiento directo y detallado de las ciudades incluidas en el estudio.
- El mismo cuestionario guía se repartió entre alcaldías seleccionadas.
- Para Quibdó se contó adicionalmente con un estudio de Geoffrey Shepherd, del Banco Mundial, efectuado desde la perspectiva de la economía institucional, la economía de comportamiento y los conceptos más modernos de gobernanza.
- Información de los análisis generales de ciudades individuales producidos para este estudio o de otra manera reunidos por ONU-Habitat en Colombia (los estudios del Programa de Ciudades Sostenibles de Findeter o la información producida por la Red de Ciudades Cómo Vamos, por ejemplo).
- Los planes de desarrollo de las ciudades.
- La información acopiada y analizada para los demás componentes del CPI.

Adviértase que el método seguido sólo puede arrojar conclusiones y recomendaciones preliminares. Por lo tanto, los resultados son más bien hipótesis de trabajo que deben ser complementadas con estudios de caso de mayor profundidad, y con la construcción de indicadores elaborados a partir de las observaciones empíricas y de los estudios en profundidad, aplicados regularmente.

Factores del entorno que limitan o potencian la gobernanza de las ciudades colombianas

El entorno incide fuertemente en la gobernanza de las ciudades a la hora de asegurar que los ciudadanos tengan más o menos voz sobre el acceso y las condiciones de los servicios y los impactos de las políticas públicas en la prosperidad. Por ello, a partir de las informaciones disponibles se pretende en esta parte del Reporte profundizar el análisis sobre los factores contextuales que parecen tener mayor incidencia en la gobernanza de las ciudades colombianas, por qué y de qué manera.

Ilustración 1



Fuente: ONU-Habitat 2014

En particular, se han identificado un conjunto de factores que se perciben como particularmente relevantes para mejorar la gobernanza, tanto desde la perspectiva de liderazgo público, como desde la perspectiva de la cohesión social. Estos factores de pueden resumir en tres grandes ejes: (i) la calidad de la gestión pública y enfocada a resultados; (ii) los márgenes de la acción pública de las ciudades y la construcción de capital social:

i) Hacia una gestión pública enfocada en resultados y orientada por las demandas ciudadanas

En Colombia la cultura de la gestión basada en la evidencia y orientada hacia la medición objetiva de los resultados alcanzados por las administraciones comienza apenas a penetrar en la administración pública y, de hecho, varias de las ciudades capitales han sentado los precedentes más avanzados en este sentido en el país y son ejemplo de una gestión por resultados.

La noción de resultados implica enfocar la acción pública en el cambio social producido y no en las actividades o productos que contribuyen a ese cambio (elementos con frecuencia tomados como parámetros para evaluar las acciones públicas). Esto supone tomar de decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que una acción tiene en la sociedad, midiendo los cambios producidos por esa acción.

Sin embargo, en su conjunto las administraciones en los diferentes niveles de gobierno continúan desarrollado sus acciones a partir de una visión formalista del cumplimiento de los procesos, más que sobre una permanente y objetiva evaluación de los impactos de las políticas y de los programas desarrollados. Así mismo, el control ciudadano sustantivo es débil tanto en términos de la construcción de políticas públicas concertadas, como en su implementación adecuada y más bien control y participación ciudadana parecen ser relegados al mero momento electoral[32].

De esta forma, aunque el marco legal colombiano ofrece una amplia gama de posibilidades para ejercer la gobernanza de las ciudades, por sí solo no está en grado de asegurar los resultados de la misma en términos de mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, ni de fortalecer los espacios participación y concertación para definir y monitorear las políticas públicas[33].

A ello se suma una cultura institucional extremadamente apegada a los formalismos legales y el temor a los organismos de control, que lleva a las administraciones a tener más atención al cumplimento de los procesos que al logro de los resultados planeados.

Es decir, en Colombia el marco normativo ofrece instrumentos para la acción y para la evaluación formal, pero a su vez debe ir acompañado de instrumentos que permitan dar evidencias de resultados, en términos de aseguramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos. Este es un elemento al cual se deberá prestar particular atención de cara a una posible transición hacia el post-conflicto, ya que el marco institucional deberá adaptarse a la necesidad de fortalecer los esquemas de participación y gobernanza desde lo local, con claros enfoques de resultados. Solo de esta forma será posible dar respuestas a las asimetrías de desarrollo y en la prestación de los servicios estructurados con base en las demandas de los ciudadanos.

En la misma línea, una segunda consideración para la efectiva gobernanza es fortalecer los espacios estructurados de participación y de control ciudadano. Una participación activa de la ciudadanía es clave no solo para la construcción de capital social y cohesión, sino que combate la burocratización de la administración local y facilita la emergencia de liderazgos transformadores. La burocracia suele ser especialmente adversa al riesgo y resistente al cambio[34] . Romper estos esquemas y exigir una burocracia orientada por los resultados es parte esencial del control ciudadano.

[31]Ya desde hace cerca de una década, presupuestos como los de las ciudades de Medellín o Pasto son más informados por la evidencia y más aproximadamente comprometidos con el logro de resultados que el presupuesto nacional.

[32]El momento electoral es frecuentemente postulado como rendición de cuentas. Sin embargo, pocas veces el momento electoral alcanza esta especificidad, con metas e indicadores de resultados susceptibles de ser vigilados y exigidos por los ciudadanos. Es decir, el momento electoral como esencia de la democracia representativa debe ser coadyuvado por herramientas y momentos que aseguren la participación activa de los actores y la veeduría ciudadana sobre los resultados de la acción pública, esencia de la democracia participativa y base del concepto de gobernanza urbana.

[33]De hecho, el marco legal y de regulaciones está muy desarrollado. Desde la misma Constitución hasta el complejo sistema normativo y reglamentario vigente en Colombia, las administraciones locales cuentan con un marco legal que define con claridad las posibilidades de actuación y establece las reglas para la gobernanza de las ciudades.

Los temas de participación ciudadana y de capacidad de respuesta de las administraciones locales a las demandas ciudadanas se cruzan a su vez con el fenómeno del "clientelismo" como practica difusa del sistema político para generar consenso y establecer relaciones prioritarias entre niveles decisionales del Estado, más allá de las necesidades ciudadanas y del territorio. Por esta vía, por ejemplo, se otorgan privilegios o reconocimientos particulares a las administraciones "amigas" por encima de las prioridades establecidas o determinables localmente, imponiendo en muchos casos prioridades exógenas y debilitando los procesos de coordinación y concertación institucional.

Estas prácticas, que se han registrado a lo largo de todo el país, pueden afectar la percepción ciudadana sobre la independencia, y por ende la credibilidad, de los gobiernos locales. En este sentido, la experiencia internacional muestra claramente que preservar la autonomía e independencia de las administraciones locales es un componente vital de la gobernanza urbana y ejerce una influencia positiva en ella, siempre que esté balanceada por los principios de transparencia y rendición de cuentas. Abocar para una mayor independencia y autonomía de las administraciones locales es un elemento crucial para una buena gobernanza urbana y una clave de la prosperidad.

ii) Capacidades locales y gobernanza multinivel

Uno de los temas más destacados de la información recolectada en el marco de este Reporte, así como en las reuniones de los alcaldes de las ciudades capitales (reunidos en la Asociación de Ciudades Capitales) es que los márgenes de acción de sus administraciones no corresponden a los desafíos, y que los procesos de descentralización se han quedado rezagados frente a las necesidades reales de la acción territorial.

En particular, las administraciones locales señalan que el marco regulatorio no tiene en debida cuenta las diferencias territoriales, ni las capacidades institucionales presentes a la hora de establecer los lineamientos de prestación de los servicios. Así mismo, la coordinación institucional entre los diferentes niveles de gobierno y las transferencias o generación de recursos propios no facilita una adecuada planeación y erogación de los mismos.

Ejemplo de ello es la regulación de servicios locales. Los marcos regulatorios son generalmente de carácter nacional y afectan por igual a todas las ciudades. Esta rigidez no reconoce las asimetrías territoriales, institucionales, económicas, de entorno, y por lo tanto no permite la adaptación a las circunstancias específicas. Sin perder de vista los principios de solidaridad, redistribución y equidad territorial, un mayor margen para la acción pública de las ciudades enfocaría de mejor manera la misma en resultados para la ciudadanía, aprovechando de la mejor manera del factor de proximidad entre gobernado y gobernante que las ciudades ofrecen.

Al centro del análisis está el concepto de autonomía territorial adoptado en Colombia como uno de los principios constitucionales del sistema político y que, sin embargo, no ha sido acompañado del reconocimiento práctico de las diferencias que tienen entre sí los gobiernos locales, con el resultado de producir "una normatividad homogénea para una realidad heterogénea".[35]

En otras palabras, las ciudades han asumido en su mayoría nuevas cargas, responsabilidades y atribuciones legales, fruto de condiciones fácticas derivadas del conflicto y de los procesos sociales y económicos ocurridos en las regiones, sin haber recibido los instrumentos (y recursos) correspondientes y necesarios para poder hacerlo de forma efectiva. Por ejemplo, la tarea de atención a las víctimas del conflicto y el desafío de

[34]Como afirma el World Development Report 2014, las decisiones de los gobernantes son con mucha frecuencia automáticas, preconcebidas dentro de los parámetros usuales (rules of thumb) del funcionario. Los gobiernos no son siempre deliberantes ni pueden esperar a reunir toda la información para una decisión óptima Su comportamiento está socialmente condicionado no solamente por el marco de gobernanza que heredaron sino también por el "confort" que produce saber que una decisión de gobierno se acomoda a los mitos, los ritos y el funcionamiento tradicional de gobierno.

[35]Memoria justificativa de la Propuesta de Ley: "Régimen Especial para Ciudades Capitales por medio del cual se crea la categoría municipal y distrital de ciudades capitales, se expiden normas para promover el desarrollo territorial equilibrado, se profundiza descentralización y se adoptan otras disposiciones", presentada por la Asociación de Ciudades Capitales de Colombia.

atender las crecientes demandas sociales ha puesto de presente de forma especial la necesidad de un sistema de corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno.

En este marco, por primera vez el vigente Plan Nacional de Desarrollo introduce el concepto de "descentralización por competencias diferenciadas". Esta noción reconoce las diferentes capacidades institucionales presentes en las ciudades colombianas y plantea la necesidad de avanzar por sendas diferenciadas en la repartición de competencias entre los niveles de gobierno, transfiriendo o delegando a las ciudades que puedan y quieran asumirlas, competencias directas en la prestación de servicios y en el ordenamiento, gestión y desarrollo del territorio, en una óptica más efectiva de gobernanza multinivel.

Esto implica considerar las ciudades como epicentros de desarrollo territorial a partir de sus vocaciones y reconocer la heterogeneidad que existe entre ellas. Significa profundizar la descentralización y aumentar el ámbito de autonomía y capacidad institucional de respuesta de las ciudades, con base en los principios de proximidad, coordinación, complementariedad y subsidiariedad consagrados en la Constitución de Colombia.[36]

Pese a estos avances, sin embargo, la percepción de las ciudades colombianas es que aún se requiere de una mayor descentralización y autonomía de gestión para que las ciudades avancen hacia una mejor gobernanza de sus territorios. En particular, se ha registrado el mayor nivel de "consenso" sobre algunos factores que se consideran como limitantes para la acción pública de las ciudades:

(a) Reformar el sistema de trasferencias y las finanzas locales: por su peso en las finanzas locales, la necesidad de una reforma al Sistema General de Participaciones de Colombia (SGP) ha estado en el centro de los debates sobre el fortalecimiento de los márgenes de acción de las ciudades. Las principales restricciones del actual sistema están indicadas en que se circunscribe las posibilidades de desarrollar el mandato de la ciudad, al pre-asignar de forma rígida los campos y montos de las transferencias (en particular, para educación, salud, agua o vivienda). Es decir, el SGP prescribe funciones de producción de los servicios tomadas de los modelos nacionales y, mediante el mecanismo de la certificación, construye capacidades acordes con esas funciones.

La gobernanza se ve de alguna manera debilitada por modelos de cierre de brechas enfocados en estándares nacionales que no dialogan con las expectativas, situaciones o demandas particulares de las poblaciones de las ciudades en términos de servicios básicos. Gran parte de las ciudades interpeladas manifiesta que una reforma del sistema debe asegurar mayor autonomía en la utilización de las transferencias para que respondan de mejor forma a las necesidades del territorio. Así mismo, el sistema debería impulsar una mayor generación y utilización de recursos propios para las políticas y los programas locales.

(b) Territorializar los sistemas de información y fortalecer la gestión local: estrechamente vinculada con la capacidad de planear y ordenar el territorio, así como con mejorar sus finanzas, está la apropiación y utilización por parte de las ciudades de los sistemas de información territorial básicos para su gestión. En particular, la posibilidad de las ciudades que lo requieran de asumir las funciones de actualización catastral y una mejor gestión local del catastro. En la actualidad, solo en pocas ciudades los catastros están descentralizados (Bogotá, Medellín y Cali) y el caso de Bogotá, que ha avanzado en la construcción de un eficiente catastro multipropósito, muestra que esta inversión es altamente rentable para la ciudad y que las implicaciones en términos de planeación, gestión y recursos financieros son notables, ya que una buena actualización catastral se vuelve prioritaria para la ciudad.

[36] Art. 288 de la Constitución Política de Colombia

Así mismo, los registros poblacionales deben incluir variables espaciales que permitan a las ciudades enfocar la planeación y erogación de los servicios, cruzar los datos para impedir las duplicidades, mejorar la focalización de los subsidios y asegurar un recaudo fiscal acorde con las características de la población.

Finalmente, las rigideces del sistema de función pública no permiten a las ciudades ajustar su organización administrativa a sus objetivos institucionales. En particular, adecuar las capacidades técnicas y profesionales de sus funcionarios a las crecientes demandas y necesidades de interlocución al interior del sector público y con el sector privado es tarea extremadamente compleja. Esto implica que la mayoría de las administraciones locales tengan dificultadas en aprovechar, por ejemplo, las ventajas de herramientas como las Alianzas Público-Privadas para la inversión en el desarrollo de su territorio. Mejorar los sistemas y elevar las capacidades institucionales y técnicas de las administraciones se vuelve un elemento central para fortalecer las capacidades de liderazgo público y de buena gobernanza de las ciudades colombianas.

(c) Ofrecer a las ciudades la capacidad de planificar para sus regiones de influencia y de coordinar la movilización de recursos de las jurisdicciones colindantes. Es este un factor donde las ciudades metropolitanas tienen ventajas de óptica, de atracción y de convocatoria sobre las ciudades pequeñas o medianas. Así se explica que Bogotá sea hoy objeto de iniciativas como la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE), la región hídrica, y otras que reflejan la presión para continuar fortaleciendo una visión metropolitana y regional, por contraposición a la Bogotá de los límites político-administrativos del Distrito Capital. Avanzar en esta visión es aún más relevante a la hora de tomar decisiones que hagan realidad las ventajas de las economías de aglomeración que ofrece un territorio. Por ello es pertinente brindar a las ciudades mayores instrumentos para desarrollar estrategias regionales y dar el papel y la importancia a las figuras hoy existentes.

iii) La construcción de capital social

El capital social es esencialmente la confianza entre los miembros de una comunidad, entre las comunidades de la ciudad y de éstas con sus gobernantes. Las ciudades colombianas tienen entre sí grandes diferencias en cuanto al capital social sobre el cual están construidas.

La capacidad de formar alianzas para producir resultados colectivos depende más del capital social acumulado que de otros factores como por ejemplo el tamaño de la ciudad. Así lo ilustra el hecho de que ciudades de variados tamaños, como Manizales, Medellín y aún Bucaramanga muestren mayor capacidad que Bogotá para generar alianzas entre la administración de la ciudad y las comunidades o los inversionistas privados. A su turno, el capital social es un factor muy frágil, requiere de generaciones de intenso trabajo para construirlo, pero puede desaparecer muy rápidamente. Administraciones con fuerte respaldo, carismáticas y con capacidad de movilizar los actores sociales pueden movilizar rápidamente alianzas en ambientes donde no parecía existir capital social previo. Así mismo, como muestra el caso de Quibdó, la escasez de capital social y de opciones ciudadanas parece producir una fatiga difícil de revertir en un plazo breve.

En este sentido, la confianza es quizás el pre-requisito más esencial para elevar o mantener un alto nivel de gobernanza. Aunque no existen estudios sistemáticos sobre el capital social en las ciudades colombianas, se suele considerar que ciudades que logran transformaciones importantes cuentan con una tradición de integración y de reciprocidad entre sus comunas y entre sus ciudadanos. Se trata de construir relaciones lo suficientemente fuertes para generar confianza, referentes comunes y sentido de pertenencia hacia su propia ciudad. Más allá del tamaño o de extensión de una ciudad, que de por si poco parece incidir en la construcción de capital social, la confianza y la cohesión social impulsan las capacidades de organización de las redes de ciudadanos y de actores locales de desarrollo, que permite efectivamente su participación.

En otras palabras, la confianza como activo intangible de la convivencia y cohesión social, es un factor fundamental no solo para una buena gobernanza, sino para el desarrollo de todas las dimensiones de la prosperidad y, sobre todo, para asegurar un cuadro coherente de interrelaciones entre ellas.







PARTE II.

PRINCIPALES MENSAJES: EL DECÁLOGO DE LA PROSPERIDAD

Con base en los resultados del Índice de Prosperidad aplicado a las 23 ciudades colombianas objeto del presente Reporte, es posible elaborar una lectura de la prosperidad urbana en Colombia, de la cual se derivan diez consideraciones, que son a su vez recomendaciones de política pública para que el cálculo de este índice sea una herramienta en grado de orientar la toma de decisiones, dirigir la asignación de esfuerzos y recursos a determinadas acciones y evaluar los programas urbanos en el futuro.

A continuación se propone un decálogo de carácter general a partir de la aplicación del CPI en las ciudades de Colombia. Siete de los puntos son mensajes y recomendaciones que se derivan de manera directa de los resultados del CPI y su aplicación a las ciudades de Colombia, mientras otros tres son mensajes y recomendaciones derivados de la experiencia de ONU-Habitat a nivel internacional, que resultan particularmente relevantes para el contexto colombiano y que se encuentran de manera indirecta por los resultados del presente Reporte.





Fotos cortesía del Área Metropolitana de Bucaramanga. © Mauricio Olaya

1. La prosperidad no es casual, se gestiona



Foto Cartagena. © Alcaldía de Cartagena

Con base en los resultados del CPI en las 23 ciudades analizadas, se puede argumentar que ningún factor exógeno, como la ubicación geográfica, características naturales, el clima, la región o el tamaño, predetermina los resultados en la prosperidad de las ciudades colombianas. Es esta una buena noticia, dado que muestra que la prosperidad no está pre-condicionada por factores fuera del control de las Autoridades, sino que se trata de un propósito: no hay ciudades prosperas sin planes o visiones que faciliten la búsqueda de objetivos comunes y un adecuado manejo de los necesarios disensos.

En general se ha observado por ejemplo que existe una correlación apenas moderada entre los resultados del CPI y el tamaño de las ciudades consideradas en el estudio. Evidencias de ello en el grupo de grandes ciudades son los resultados positivos de Bucaramanga, que siendo la más pequeña de las grandes ciudades es la tercera ciudad con mejores resultados en el CPI. Así mismo, los desafíos en varias dimensiones de la prosperidad que tienen ciudades como Cali, Cartagena y Barranquilla son mayores que para varias de las ciudades con menos de 900 mil habitantes. En el grupo de ciudades medianas, Manizales, Pereira, Ibagué y Pasto tienen índices de prosperidad que superan a 3 de las 6 grandes, mientras que Cúcuta, Santa Marta y Villavicencio son superadas por ciudades pequeñas como Tunja y Armenia, que tienen resultados por encima incluso del promedio general. Cúcuta, siendo la más grande de las ciudades medianas, tiene un CPI menor a todas las intermedias y de otras dos ciudades de menos de 300 mil habitantes: Popayán y Sincelejo.

En cuanto a la ubicación geográfica, aunque las tres ciudades con los índices más altos de prosperidad se encuentran en la región Andina, en realidad cada una está ubicada en una cordillera diferente y tiene características físicas bastante disímiles. Mientras que Bogotá y Bucaramanga están localizadas en mesetas, la primera a 2600 metros sobre el nivel del mar con un clima de altiplano subtropical y la segunda con varios pisos térmicos que van de clima cálido seco a templado seco, Medellín lo está en un valle con clima subtropical monzónico. Es decir, es muy difícil establecer una correlación fuerte y clara entre las condiciones físicas y la prosperidad de las ciudades de Colombia, aunque por supuesto los factores físicos pueden afectar de forma significativa a las ciudades en algunas de las dimensiones, como por ejemplo un mayor o menor riesgo relacionados con los factores de cambio climático.

En general los resultados del índice de prosperidad aplicado a las ciudades colombianas muestran que la prosperidad es esencialmente una construcción social, que se materializa en el ámbito de las acciones humanas y de las políticas públicas. La prosperidad es una acción deliberada que tiene que ver con acciones claras y un desarrollo equilibrado que se logra en un ambiente justo y equitativo y, en este sentido, los factores endógenos de las ciudades y sus liderazgos son elementos esenciales para avanzar en la senda de la prosperidad.

2. La prosperidad urbana es multidimensional

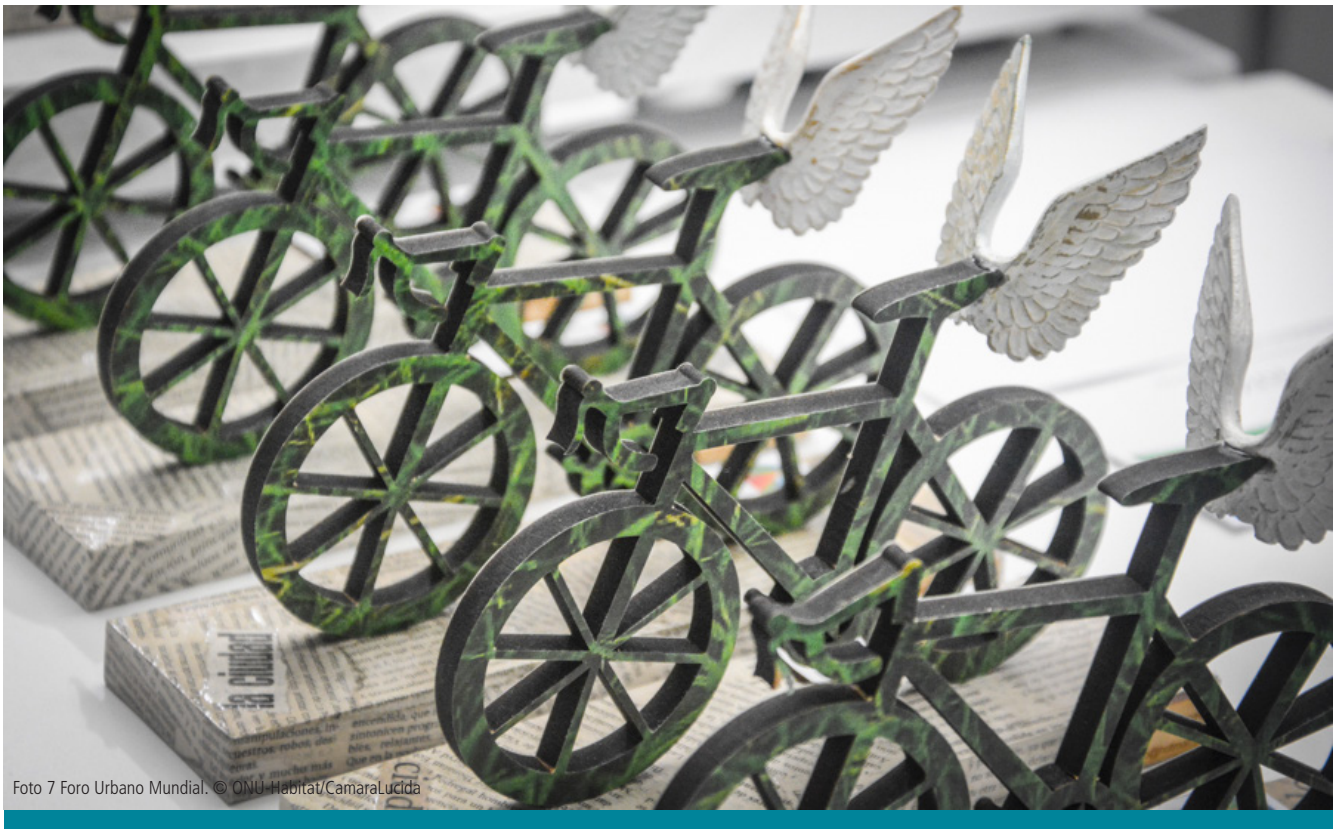


Foto 7 Foro Urbano Mundial. © ONU-Habitat/CamaraLucida

El CPI plantea la necesidad de equilibrio entre las cinco dimensiones de prosperidad, a fin de que ninguna de ellas avance más que otras afectando o limitando el crecimiento más armónico. Esto significa que la ciudad se encamina por la senda de la prosperidad cuando se obtiene la mayor sincronía posible entre las dimensiones. Cada una de las dimensiones que componen la prosperidad y sus sub-dimensiones están en constante interacción potenciándose o limitándose entre ellas, en un nivel de interacción que es clave para avanzar en la senda de la prosperidad.

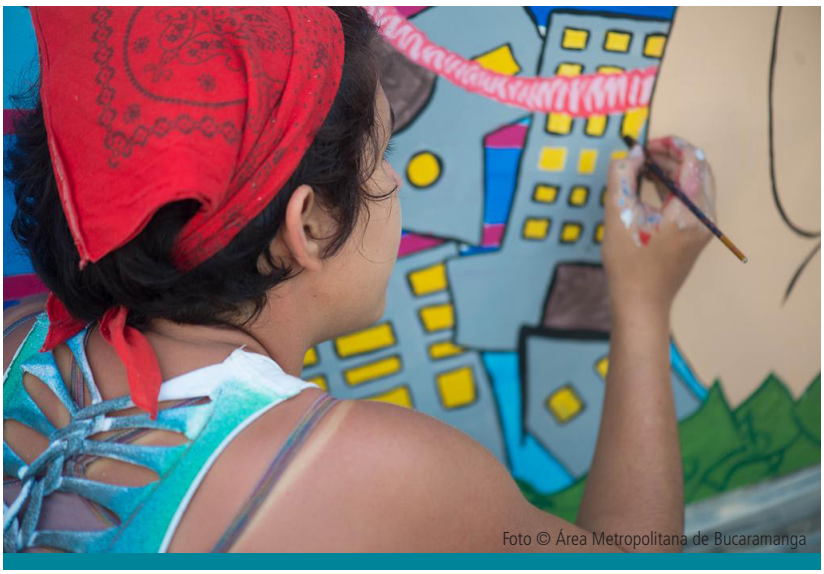
Una primera aproximación a estas interacciones se enfoca en establecer cuáles de las subdimensiones del CPI tienen mayor influencia en las otras, con el objetivo de tener una noción sobre el mayor o menor impacto que podría tener una intervención en una de ellas.

Como se ha planteado anteriormente, con base en el análisis de las correlaciones entre las sub-dimensiones que componen el índice, es notoria la importancia de la infraestructura TIC, la equidad económica, la inclusión social, la movilidad y el empleo.

Un análisis más cuidadoso y detallado de esta forma de aproximación a las interacciones entre las sub-dimensiones puede constituir en las ciudades colombianas la base de una política integral que vaya más allá de las perspectivas sectoriales y en la identificación y priorización de aquellas políticas que logren impactar, directa o indirectamente, el mayor número de subdimensiones posibles.

En ese sentido, las mejores políticas urbanas no son aquellas aferradas a sus silos sectoriales, sino las que reconocen la multidimensionalidad de la prosperidad y deliberadamente la promueve y aprovecha.

3. Las ciudades de Colombia se encuentran en la senda de la prosperidad, pero es necesario consolidar este proceso


Foto © Área Metropolitana de Bucaramanga

De acuerdo con la clasificación internacional en seis grupos en que se aglutinan las ciudades en relación a los resultados del CPI, ninguna de las 23 colombianas queda clasificada en los dos Grupos con valores más bajos y solo tres obtienen puntajes moderados débiles. La mayoría de las ciudades (17 sobre 23) quedan en el GRUPO 3, que corresponde a valores de prosperidad moderados sólidos y dos ciudades - Bogotá y Bucaramanga - hacen parte del grupo 2 de valores sólidos (aunque en el nivel inferior del rango). Son solo tres las ciudades que se encuentran en el Grupo ciudades con valores de prosperidad moderados débiles y solo una -Quibdó– aparece en el Grupo que en términos internaciones caracteriza valores débiles de prosperidad.

Entre las cinco dimensiones que componen el índice básico del CPI, los valores que se encuentran más distantes de los resultados de otras ciudades latinoamericanas y del promedio internacional son aquellos correspondientes a las dimensiones de productividad, sostenibilidad ambiental e infraestructura, indicando en estas dimensiones los tres grandes retos de las ciudades colombianas.

En términos de productividad, las dos ciudades colombianas con valores sólidos tienen niveles de productividad mayores a los esperados para su tamaño. Sin embargo, comparando a nivel internacional, la ciudad con mejores resultados en productividad (60.1) entre las 23 ciudades colombianas, está más de diez puntos por debajo del promedio de las ciudades latinoamericanas que han obtenido los mayores puntajes en el Reporte sobre el Estado de las Ciudades del Mundo 2012-2013 (ONU-Habitat, 2013), que son Sao Paulo (con 74.2 puntos) y Ciudad de México (con 74.3 puntos).

Las ciudades colombianas con valores moderados sólidos, que son la mayoría, tienen en la dimensión de productividad resultados en promedio similares a los de ciudades como La Paz (36.3) en América Latina, o a la capital de Moldavia (34 puntos) o la de Ghana (34.7 puntos). Medellín, la ciudad con los mejores resultados de este grupo en esta dimensión, se acerca a los valores de la ciudad de Guatemala (44 puntos) o de Abijan, la capital de Costa de Marfil (45.2 puntos).

En términos de infraestructura, las dos ciudades con valores sólidos presentan aun retos importantes respecto a las ciudades latinoamericanas analizadas por ONU-Habitat (2012) con menor puntaje esta dimensión: La Paz (con 74.5 puntos) y Tegucigalpa (con 70.9 puntos). Solo Medellín se acerca a estos valores, mientras que Bogotá y Bucaramanga, y en promedio el resto de las 23 ciudades analizadas en Colombia, obtienen resultados similares a Lusaka (59 puntos) o Lagos (57.6 puntos). La única ciudad que tienen resultados menores a Quibdó en la dimensión de infraestructura entre las analizadas por ONU-Habitat es Monrovia, capital de Liberia, con 41.1 puntos.

En términos de sostenibilidad ambiental, las ciudades colombianas están rezagadas frente a las ciudades latinoamericanas analizadas en Estado de las Ciudades 2012-2013. Manizales que es la ciudad que obtiene el mejor puntaje en esta dimensión en el país, está 8 puntos por debajo del promedio internacional.

Esta comparación internacional, que como toda comparación debe ser considerada solo como una referencia, muestra que los retos de las ciudades colombianas en la senda de la prosperidad son aún significativos.

Sin embargo, los resultados del CPI muestran también que en una dimensión crucial de cara al post-conflicto como la equidad económica e inclusión social, las ciudades colombianas analizadas se encuentran claramente en la senda de la prosperidad. En promedio, los resultados de las 23 ciudades en esta dimensión están por encima del promedio internacional y todas menos Quibdó superan ciudades como Auckland (65.7 puntos). Bucaramanga, la ciudad con el mejor puntaje, alcanza un valor similar a Zurich (77.2 puntos).

4. La forma urbana juega un papel determinante en la prosperidad



Foto cortesía del Área Metropolitana de Bucaramanga. © Mauricio Olaya

La forma de la ciudad, la planeación y el diseño urbano, y la estructura misma de las urbes pueden conspirar contra la prosperidad o por el contrario, actuando en forma conjunta, impulsarla.[37] Tal vez uno de los hallazgos importantes del estudio en las 23 ciudades colombianas es que las intervenciones en el espacio de la ciudad a través de una noción renovada de la planeación puede potenciar un desarrollo urbano más próspero. En esta perspectiva, la planeación urbana deja de ser entendida como una dimensión técnica reducida a la arquitectónica y urbanística o como mera organización de la disposición de la infraestructura física, y se articula en una noción transformadora del espacio en grado de generar los márgenes para potenciar o inhibir la prosperidad.

La forma urbana, la distribución de las actividades en el espacio en pro de economías de aglomeración y una diversificación mayor de usos de suelo, se hace evidente como una variable clave para el fomento de la productividad. Otras acciones espaciales pueden también mejorar los niveles de calidad de vida de una ciudad, facilitar una mayor inclusión social y promover así la equidad e incluso propiciar una mejor sostenibilidad ambiental. Actuando sobre la regulación urbana, se pueden fomentar ciudades socialmente más heterogéneas, compactas y con más espacio públicos.

Indicadores de conectividad física, como las que propone el CPI[38] analizadas de manera conjunta, influyen en las dinámicas productivas

[37] López Moreno Eduardo (2015), la Iniciativa de las Ciudades Prosperas, folleto de presentación, Nairobi.

[38] Índice de conectividad desarrollado por ONU Hábitat hace parte del CPI. Referirse por ejemplo al estudio Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity (2013), Nairobi.

y sociales de la ciudad, en la congestión de las vías o su fluidez, en la posibilidad de reducir o aumentar emisiones contaminantes o el uso energía. Una buena conectividad hace más accesible la infraestructura social de salud y de educación para todos los ciudadanos y puede contribuir a acortar distancias físicas y sociales, influyendo por ende en los factores de equidad y justicia distributiva.

No es sorprendente en ese sentido que ciudades como Neiva, con una presencia elevada de habitantes viviendo en zonas informales, tenga más del doble de intersecciones de calles que Medellín y el 60% más que Bogotá, lo que traduce un uso mal planeado e ineficiente del espacio. Esa abundancia de cruces se traduce en una reducción notable del espacio que podría utilizarse como áreas públicas y/o recreativas. Tampoco es sorprendente, por ejemplo, que las zonas informales de Medellín tengan la mitad de espacio para la conectividad en relación a las zonas históricas de la misma ciudad (26%) y casi un tercio de la proporción en sus zonas residenciales (30%). La forma y la estructura de la ciudad reafirman desigualdades espaciales que a su vez son generadoras de nuevas formas de desigualdad y exclusión.

5. La gestión del potencial económico urbano consolida los avances en la política social



Foto Concejo de Bogotá © confidencialcolombia.com

En términos generales los peores resultados de las ciudades colombianas se encuentran en la dimensión de prosperidad económica y los mejores en la pobreza e inclusión social. El análisis de estas dimensiones en forma desagregada al nivel de las subdimensiones e indicadores, permite llegar a una importante conclusión: los territorios urbanos en el país han tenido importantes avances en la lucha contra la pobreza y han mejorado sustancialmente el acceso a bienes públicos y servicios básicos. Sin embargo, la sostenibilidad de estos logros se puede ver comprometida por el dinamismo económico relativamente pobre de las ciudades colombianas.

Sólo 3 de las 23 ciudades de la muestra tienen un puntaje de prosperidad económica por encima de 50 puntos, que es de por sí bajo y corresponde con valores moderados débiles en una comparativa mundial. La mayoría de las ciudades (15) arrojan puntajes de menos de 40 puntos, que son valores débiles en la misma escala. Al contrario de lo que ocurre con el índice de prosperidad agregado a todas las ciudades que, como ya lo indicamos, es más homogéneo, la dimensión de productividad presenta grandes saltos o disparidades en los resultados. Esta dimensión es también la única que se relaciona fuertemente con el tamaño de la ciudad. Es decir, las ciudades con poblaciones mayores son por lo general más productivas.

Los resultados indican claramente que buena parte de las ciudades no aprovechan sus economías de aglomeración y el tamaño potencial de sus mercados, más aún si se entendiera no meramente en función de sus límites político-administrativos, sino en sus entornos metropolitanos y regionales.

Existe pues una agenda pendiente en las cuestiones económicas y de productividad de las ciudades. Es fundamental que los tomadores de decisiones se preocupen más por los temas de desarrollo económico y de creación de empleo, entendiendo que existe un importante margen de maniobra. Es claro, que las estrategias de crecimiento

y desarrollo en el territorio urbano deben estar dirigidas a potenciar las ventajas y externalidades positivas de las ciudades, lo que significa la generación de mayores densidades residenciales, económicas y de infraestructura en áreas específicas. Esta es una variable clave para que los logros de la lucha contra la pobreza se consoliden y se avance en otras áreas de la prosperidad en forma más armónica.

Una gran parte de las ciudades pequeñas e intermedias tienen valores de productividad muy bajos. Dada la estrecha relación que hay entre productividad y tamaño de ciudad, es claro que ciudades de talla pequeña no deben esperar a crecer en población para ser más productivas. Ciudades de este tamaño poblacional deben entender mejor sus potencialidades y aprovecharlas de la mejor manera posible. También deben entender su territorio en términos económicos y potencializarlo, definiendo mejor sus ventajas competitivas en el marco de un sistema de ciudades. Una especialización económica o por el contrario una mayor diversidad, con estrategias de clusterización espacial a fin de potenciar las zonas de aglomeración económica local, son algunos de los aspectos relevantes a considerar.

Es importante que las políticas de desarrollo productivo también superen las visiones meramente sectoriales y más bien piensen en las articulaciones multisectoriales.

6. La "Nueva Agenda Urbana" es un camino para asegurar la buena gobernanza


Foto Bogotá. © ONU-Hábitat/Sara Thabit

La gobernanza urbana es la suma de las diversas formas en que los individuos y las instituciones públicas y privadas planifican y gestionan los asuntos comunes de la ciudad. La gobernanza implica un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes se acomodan, de tal manera que la acción cooperativa puede avanzar.[39]

Si bien no existen fórmulas mágicas ni recetas homogéneas para conseguir la prosperidad de las ciudades colombianas, hay una serie de factores que se identifican como fundamentales entre los cuales es importante destacar:

- Necesidad de tener visiones y planes, pero que estos sean reales y factibles, es decir, planes que representen hacía donde quiere avanzar la ciudad, pero que piensen desde el principio en su implementación.
- Contar con un liderazgo local que sea capaz de crear consensos para que la ciudad avance en la senda de la prosperidad.
- La coordinación de los diferentes niveles de gobierno, así como la concurrencia de esfuerzos y de recursos.
- Sistemas de monitoreo permanentes donde el CPI se utilice como instrumento de medición y línea de base para el establecimiento de metas.

De estos factores e ingredientes debe resaltarse el papel que juega la gobernanza como timón de la rueda de la prosperidad y por sus palancas estratégicas: la planeación y el diseño, la legislación y regulación urbana y la economía urbana y las finanzas locales. Este trípode guía el avance de la rueda de la prosperidad, la acelera y la hace

[39]ONU-Habitat (2002) Principles of Good Urban Governance, Nairobi. http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/Principles.asp

cambiar de dirección. En otras palabras, estos tres elementos representan la capacidad de cambiar realidades concretas, generar cambios en los espacios urbanos, alcanzar consensos, debatir ideas y hacer propuestas transformadoras que permitan poner a la ciudad en la senda de la prosperidad.

Mejores vínculos entre ciudadanos y gobierno, mayores niveles de transparencia y responsabilidad, mejor articulación entre actores pueden permitir un mejor uso de recursos y de activos locales. Pueden ser también vectores de cambios en la forma y la función de la ciudad, en el impulso de liderazgos creativos y en el soporte necesario para proponer soluciones técnicas integradoras con un gran potencial transformador.

Finalmente, resultará crucial la manera en que las ciudades colombianas asuman los retos de la agenda internacional y en particular es importante resaltar la nueva agenda de desarrollo representada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, además promovidos por el país y la cumbre sobre los temas urbanos y de las ciudades y la discusión de la nueva agenda urbana que tendrá lugar en la cumbre de Hábitat III en Quito en el año 2016.

7. Una ciudad prospera considera sus entornos metropolitanos y regionales



Foto Medellín. © ONU-Habitat/Rachel Casal

De acuerdo con los fundamentos adoptados por la Misión de Ciudades del Gobierno de Colombia (DNP, 2014), las relaciones entre la ciudad y los entornos metropolitanos y regionales son claves para mejorar las condiciones de prosperidad de las ciudades. Las estrategias deben ser pensadas con base en las relaciones funcionales entre ciudades más que en relación con la limitación de las fronteras político administrativas. Es claro que en muchas ciudades, los límites administrativos no coinciden con las relaciones territoriales productivas, ni con las relaciones de dependencia y sustento que pueden existir entre la ciudad y el entorno rural y regional.

Considerar las ciudades colombianas como parte de un sistema es fundamental para que estas salgan de su aislamiento y escaso intercambio regional y funcional, de tal forma que aprovechen sus mercados potenciales y sus complementariedades, tanto productivas como de provisión de bienes públicos y servicios sociales. En este sentido, la clave se encuentra en romper la visión sectorial en la planeación del territorio y emplear una nueva escala de análisis, que es la de las aglomeraciones. Esta escala, permite pensar y usar diversos instrumentos y estrategias para aprovechar al máximo las sinergias que puede generar la articulación entre ciudades de diversos niveles de desarrollo o con estructuras productivas disimiles así como entre las ciudades y sus zonas rurales cercanas para aumentar la calidad del ambiente y la sostenibilidad del flujo de recursos.

Las ciudades más prosperas son aquellas que están mejor interconectadas, no solo a través de su estructura física, por medio del transporte, la energía y la comunicación, sino también a los lugares más distantes y múltiples, a través de capital financiero, flujos de recursos y cadenas de productos

básicos. Desde una perspectiva territorial, la prosperidad afecta la escala, la ubicación, la forma y la función de las ciudades.

Las ciudades colombianas deben conectarse mejor entre ellas, articularse a sus regiones y territorios, a fin de ser más productivas y prestar servicios en forma más eficiente, por medio de efectos de aglomeración que abran oportunidades para mejorar el bienestar humano y la prosperidad.

Por otra parte, en términos de financiación pensar a las ciudades como sistemas o como aglomeraciones permite avanzar hacia unos niveles de financiación que sean consecuentes con las necesidades de las ciudades y las aglomeraciones urbanas de diversas escalas. Para ello es importante la producción de datos que articulen esta visión regional.

Ello requiere igualmente potenciar la institucionalidad para los entornos metropolitanos y regionales, es decir, es fundamental dinamizar los instrumentos que contiene la Ley de áreas metropolitanas y la LOOT, así como llevar a la práctica el espíritu de instrumentos como los fondos de desarrollo y compensación regional de regalías y los contratos plan.

8.Lo rural no puede abordarse a espaldas de lo urbano y viceversa



Foto Medellín. © ONU-Habitat/Rachel Casal

En el contexto actual de un proceso de paz y vista la transformación del país de uno eminentemente rural a uno con cerca del 76% de su población viviendo en áreas urbanas, los esfuerzos por avanzar en el desarrollo rural y del campo colombiano, no pueden abordarse de espaldas a las ciudades. La necesidad y voluntad de cerrar las brechas entre lo urbano y lo rural y responder a la deuda histórica con el campo, puede equívocamente producir una dicotomía entre las políticas de desarrollo urbano y de desarrollo rural, que deben ser vistas como dos dimensiones de un único proceso de desarrollo territorial.

Las fortalezas y debilidades que caracterizan las ciudades colombianas, de acuerdo con el CPI, hacen considerar que muchas de las acciones y programas enfocados a potenciar las fortalezas y reducir las debilidades pueden llevarse a cabo empleando como estrategia clave la articulación urbano-rural. Las ciudades deben mirarse como sinónimo de integración e interdependencia entre las diferentes vocaciones territoriales, donde la calidad de vida urbana depende también y cada vez más del bienestar de quienes habitan las zonas rurales. Esta interdependencia económica, social y ambiental entre las áreas urbanas y rurales plantea a su vez la necesidad de generar un balance de apoyo mutuo para el desarrollo integral de ambas.

Se pueden en este contexto imaginar grandes potencialidades de aumentos de productividad, calidad de vida, inclusión y equidad, y en gran medida de sostenibilidad ambiental, a través de la reconstrucción y consolidación de

interacciones sobre nuevas bases entre el campo y la ciudad. Algunas políticas serán cruciales en perspectiva y aún más en clave de post-conflicto. Por ejemplo, en materia de víctimas del desplazamiento es poco probable que el retorno de ciudades hacía el campo sea masivo. Ello implica que desde las políticas de restitución, hasta la recuperación de vínculos sociales, se pueden generar nuevas y más funcionales conexiones entre las ciudades y la ruralidad.

Por ello, un enfoque novedoso ciudad-campo debe priorizar los procesos de integración urbano-rural, es decir de políticas de cooperación de las ciudades con sus áreas rurales y el campo en general, a partir de la promoción del territorio y sus producciones locales y del manejo integral del uso del suelo y de conservación de los ecosistemas.

Los ámbitos de acción se relacionan con distintas dimensiones de la prosperidad: (i) el desarrollo económico local (promoción territorial, cadenas productivas integradas rural-urbanas, agricultura urbana); (ii) la gestión sostenible de los recursos naturales (recursos hídricos, biodiversidad, uso del suelo, conservación y valorización); (iii) los servicios públicos (transporte, salud, educación, ciclo de residuos); (iv) la infraestructura básica y el acceso equitativo a los recursos. En otras palabras, bajo un enfoque de desarrollo campo-ciudad, se puede potenciar la producción de bienes públicos integradores fomentando economías de escala en la prestación de servicios públicos y generando nuevas oportunidades económicas vinculadas con las aglomeraciones.

De igual manera, las políticas de desarrollo productivo de las zonas rurales deben necesariamente contemplar su conexión con mercados que en gran parte se encuentran en las ciudades y definir la forma en que los procesos de comercialización se vuelvan gana-gana, apoyando a nivel rural las capacidades para generar mayor valor agregado. Por ejemplo aumentando las complementariedades productivas en sectores diversos como el turismo o la agro-industria, de manera que las conexiones entre el campo y la ciudad sean de mutuo beneficio.

En muchos aspectos se deberán explicitar las externalidades positivas que le genera el campo a la ciudad y esta última deberá ir pagando adecuadamente dichas externalidades, el pago por servicios ambientales tales como la regulación climática y el suministro de agua, son un ejemplo de ello.

En otras palabras, en la perspectiva de la prosperidad la relación entre lo urbano y lo rural no se puede analizar únicamente bajo el tradicional enfoque instrumental-funcionalista, que mira desde una perspectiva eminentemente económica y de provisión de bienes al entorno rural y a su relación con los mercados urbanos. Esta relación debe ser concebida desde una perspectiva más holística de organización del espacio y de un desarrollo territorial económicamente, socialmente, y ambientalmente sostenible.

9. Desarrollar el sistema de ciudades es motor para la prosperidad

Según los resultados del CPI, la prosperidad de las ciudades colombianas está relativamente equilibrada. De la misma forma que el tamaño de las ciudades no tiene una correlación fuerte con su nivel de prosperidad, la diferencia en los índices de prosperidad entre las 23 ciudades no es muy pronunciada. En otras palabras, no hay grandes divergencias entre los resultados. A pesar de que se observa una distancia importante entre la ciudad con los mejores resultados con respecto a aquellas con los peores valores, no existen diferencias tan marcadas entre las ciudades que ocupan puestos cercanos en la escala. Y es esta una característica particular del caso colombiano.

El promedio, las diferencias entre las ciudades que son vecinas por sus niveles de prosperidad es menor de una unidad. Las divergencias más grandes se encuentran entre las primeras y las últimas ciudades del índice, siendo la diferencia más notable aquella que separa Riohacha de Quibdó (5.2) y la diferencia entre Bucaramanga y Manizales (3.2 puntos). Solo cinco de los 23 resultados se distancian por más de una unidad.


Foto Bogotá. © ONU-Habitat/Sara Thabit

Lo anterior coincide con la noción descrita de "trampa" y "senda" de la prosperidad". Las ciudades que se encuentran atrapadas en la primera (las 3 de menores resultados) requieren de una intervención decidida por parte de los diferentes niveles de gobierno que impulse también exógenamente el proceso e inyecte nuevo dinamismo. Sin embargo, la mayoría de las ciudades analizadas han entrado en una senda que genera sinergias y procesos endógenos que favorecen un paso hacia mejores condiciones en todas las dimensiones de la prosperidad. En un punto (él de las ciudades con valores solidos del CPI), las potencialidades endógenas son incluso mucho mayores y se produce un proceso donde la clave está en la gestión y balance entre los beneficios y los costos de la aglomeración.

De igual forma, lo anterior muestra también que no todas las ciudades tienen las mismas posibilidades endógenas de avanzar en la prosperidad urbana. Entre menor sea ese potencial, mayor tendrán que ser los esfuerzos de los distintos agentes de desarrollo. En términos institucionales, esta consideración refuerza la importancia de avanzar en marcos de descentralización por competencias diferenciadas, como lo reconoce el Plan Nacional de Desarrollo y es auspiciado por las administraciones de las ciudades capitales, ya que las distintas ciudades cuentan con capacidades y necesidades diferenciadas y pueden avanzar más o menos rápidamente y efectivamente en responder a sus retos de desarrollo si se le brindan marcos más flexibles y pertinentes de acción. En esta misma perspectiva, se requiere también de avanzar en una visión regional del desarrollo en búsqueda del equilibrio territorial, a partir de políticas nacionales urbanas claramente enfocadas en esta visión del desarrollo del país.

Adicionalmente, para dar un salto cualitativo en los resultados del CPI es necesario que se avance en materia de coordinación institucional dentro del sistema de ciudades. El relativo aislamiento de las ciudades de Colombia ha permitido que un número importante de ellas tenga niveles intermedios de prosperidad. Pero solo su conexión, complementariedad, coordinación y trabajo conjunto, podrá llevarlas a niveles superiores. El sistema de ciudades es un gran activo de Colombia, pero su desarrollo puede ser frágil y el aprovechamiento de su potencial requiere tanto de un aumento de las competencias y autonomías (pensando de manera diferencial), como de una coordinación efectiva entre los niveles de gobierno y entre las ciudades. Es necesario rediseñar las ventajas comparativas de algunas ciudades, ya sean pequeñas o grandes, para que participen en forma más efectiva en el desarrollo nacional, en una visión sistémica.

10. El sistema de Información es insuficiente y debe ser fortalecido

Como ya se ha planteado, una de las principales limitaciones tanto para el cálculo del índice como para guiar la rueda de la prosperidad hacia niveles más sólidos en todas las dimensiones es la escasez y en algunos casos la ausencia de información sobre variables clave de las ciudades. La primera consecuencia de esta limitación, por ejemplo, ha sido la imposibilidad de calcular el CPI para la totalidad del sistema de ciudades del país.

En adición, para las 23 ciudades escogidas la disponibilidad de información territorial resulta también restrictiva. Esto es particularmente cierto para dimensiones como la movilidad y la sostenibilidad ambiental. Un primer desafío para consolidar ciudades prosperas, es contar con la información territorial de suficiente calidad para identificar sus problemas y posibilidades.

Una información territorial de calidad y disponible para la toma de decisiones es también necesaria para tener las líneas base para hacer un seguimiento riguroso de los problemas identificados, así como para comunicar de la forma más pertinente y trasparente los dilemas estratégicos a la población, de tal forma que la ciudadanía tenga una participación informada en la toma de decisiones y que la definición de las políticas públicas esté sustentada en el conocimiento de la realidad y sus variables claves. Así mismo, solo con información de calidad y líneas de base confiables será posible hacerle seguimiento efectivo a la implementación de las políticas y de los programas y medir sus resultados.

De acuerdo con lo anterior, una de las primeras pautas en dirección a aumentar la prosperidad de las ciudades colombianas es producir información adecuada y a tiempo, utilizando de forma mucho más proactiva los datos que producen las entidades públicas de todos los niveles. De la misma manera, es necesario maximizar y optimizar el uso de los registros administrativos, que deben ser complementados con un enfoque que contemple y aproveche al máximo las posibilidades que la concentración espacial de población que la tecnología hoy existente permite. También se debe insistir en la importancia de sistemas de información urbana que incluyan indicadores espaciales. Es decir, hay que avanzar en la construcción de registros administrativos y sistemas de información territorial que tengan un claro enfoque donde la ubicación espacial de los ciudadanos es esencial para la planeación y la entrega pertinente de los servicios.

En este sentido, sigue siendo fundamental también generar estadísticas territoriales que muestren el perfil de las ciudades en un momento en particular aunque, como ha sido planteado, se considera necesario que la producción de información vaya más allá de las meras estadísticas muestrales y que la ciudad sea capaz de captar de manera oportuna las dinámicas urbanas y las demandas ciudadanas también a través del acceso a sistemas de información adecuados. Es importante resaltar además que hoy en día las tecnologías de la información y en particular los teléfonos inteligentes con las aplicaciones de redes sociales[40], representan una nueva y poderosa herramienta para tomarle el pulso a diversos aspectos de las ciudades.

El esfuerzo de aumentar el conocimiento sobre el estado y las dinámicas de las ciudades tiene como objetivo clave facilitar el aprovechamiento de los espacios urbanos como lugares de concentración de instituciones, de actividades económicas y de una masa crítica de actores que influyen en la toma de decisiones y, por ende, como lugares privilegiados para la formulación de políticas y acciones que influyen en la prosperidad. A través de la producción de información se pueden potenciar las externalidades positivas de la aglomeración y fomentar el intercambio (quién necesita que y quién lo tiene o lo produce). De igual forma, se hace factible la difusión del conocimiento para los decisores y la ciudadanía y se mejora la toma informada de decisiones y la rendición de cuentas.

[40]Por ejemplo, una aplicación como Waze puede ser un insumo más para direccionar las políticas de movilidad.





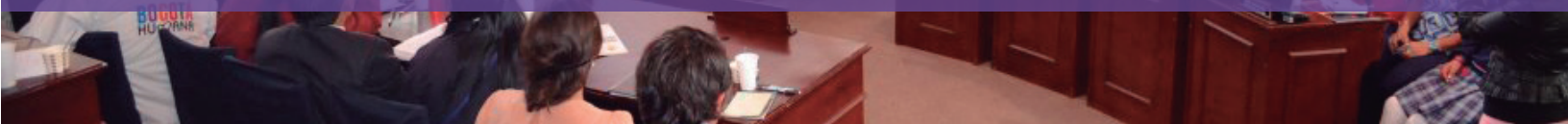
Fotos © ONU-Habitat / confidencialcolombia.com

PARTE III.

EL CPI PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

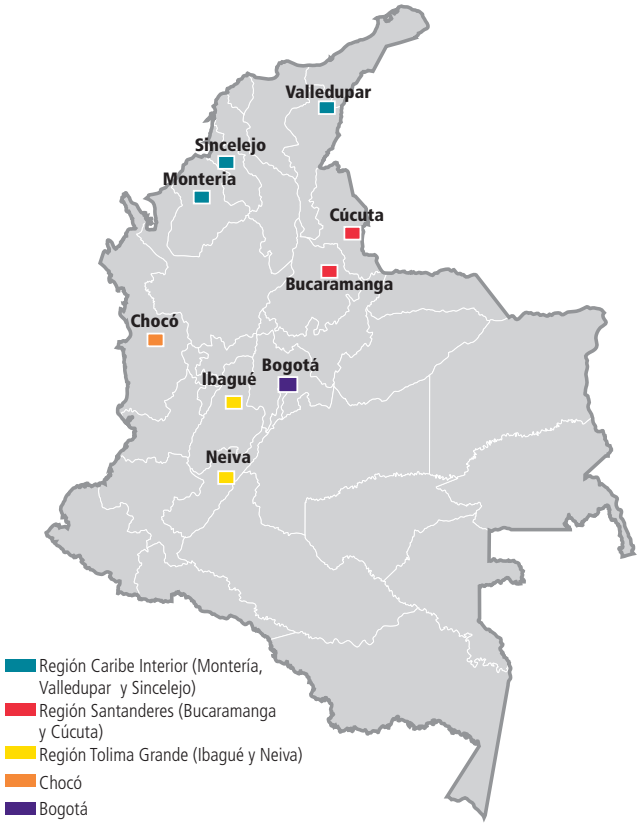
Como se ha planteado, el objetivo del CPI no es solamente describir la situación de las ciudades sino propiciar una discusión que incida en las políticas públicas urbanas. Por ello, en esta tercera parte del Reporte se analizará a un mayor nivel de profundidad los resultados del CPI en cinco casos, que corresponden a las ciudades de mejor y peor desempeño (dos casos) y a un grupo de tres ciudades que no han sido frecuentemente estudiadas. Dicho análisis sirve de referente para entender los alcances del CPI y proponer algunos lineamientos generales sobre el comportamiento de las ciudades.

Se trata tan solo de la primera etapa del proceso de aplicación del CPI en el país, ya que algunas de las ciudades objeto del Reporte están empezando a dar pasos en la dirección de apropiarse del CPI como herramienta para proponer alternativas de política pública. Es de esperar que una segunda versión del Reporte de Estado de las Ciudades de Colombia contemple la posibilidad no solo de aplicar el CPI a todas las ciudades capitales (por lo menos), sino que ellas mismas realicen las mediciones - siguiendo los estándares y calidad establecidos por ONU-Habitat - y utilicen el CPI como instrumento de diálogo y seguimiento de sus políticas urbanas. Lo anterior, permitirá definir unos planes de acción que, a partir del diagnóstico ofrecido por los resultados del CPI y de las recomendaciones que se deriven de su análisis, permitan a las ciudades y sus actores establecer unas prioridades de acción en la senda de la prosperidad.



En este primer ejercicio, se pretende mostrar como un análisis más profundo de los resultados del Índice puede ofrecer insumos para un "diálogo de ciudad", útil para estimular la discusión y la concertación entre actores de cara a la formulación de los Planes locales de Desarrollo y de las políticas y estrategias de desarrollo urbano sostenible.

Las ciudades o grupos de ciudades analizadas son:



3.1.

Los planes de acción y sus relaciones con el "sistemas ciudades"

La misión para consolidar el sistema de ciudades en Colombia, que se convierte en política nacional a través del Documento Conpes 3819, reconoce la importancia de las ciudades para el desarrollo económico, social y ambiental del país y sus regiones. La complementariedad entre este Reporte y la labor de la Misión es fundamental y ella es reconocida en el mismo Conpes, el cuál resalta la elaboración del Reporte del Estado de las Ciudades de Colombia.

De la Misión se desprende un mensaje central y es que más importante que las divisiones político-administrativas de las ciudades, es fundamental comprender sus relaciones funcionales, lo que lleva a pensar las ciudades en una nueva escala de análisis: las aglomeraciones y las regiones. La Misión, con las limitaciones de información existente y a partir de las conmutaciones laborales del Censo de 2005, construye una primera aproximación del Sistema de Ciudades en Colombia, el cual estaría constituido por 18 ciudades funcionales o aglomeraciones y por 38 ciudades uninodales.

Mapa 1 **Sistema de Ciudades: ciudades funcionales y uninodales**



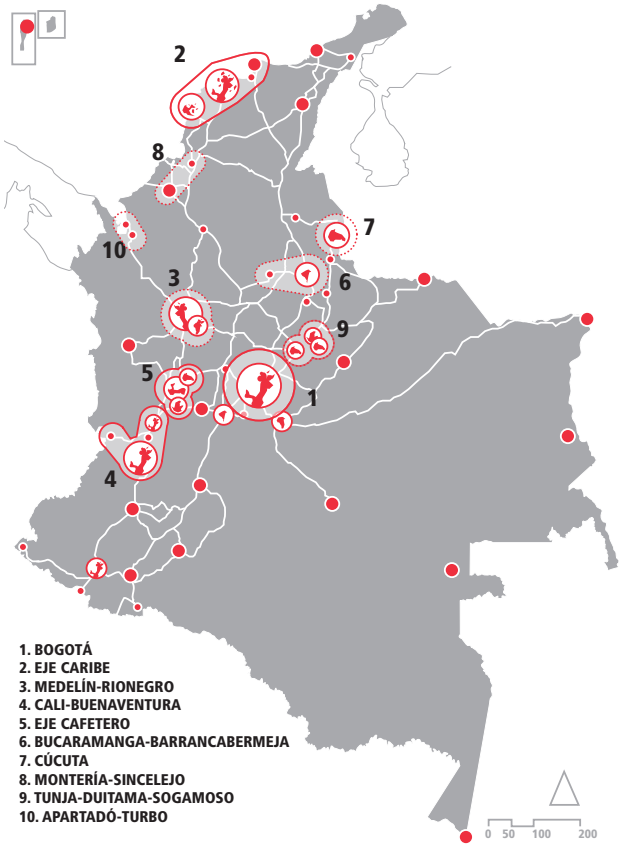
Fuente: Misión del Sistema de Ciudades (2012-2014)

Adicionalmente, la Misión adelantó un ejercicio prospectivo que permite aproximarse a posibles nuevas formas de organización. 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)[42].

A partir de esos dos ejercicios realizados por la Misión, se analizarán los grupos de ciudades seleccionados para los planes de acción en este Reporte, con el objetivo de definir qué tan pertinente resulta hacer un análisis integrado de las ciudades, o si por el contrario, es más útil hacerlo de forma independiente.

Mapa 2 **Sistema de Ciudades: ciudades funcionales y uninodales**



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

En general, se aprecia que las ciudades seleccionadas para los planes de acción no tienen mayores relaciones entre sí, con la excepción del caso entre Montería y Sincelejo. Incluso en casos de ciudades en que, por cercanía geográfica, parecería que sus relaciones son obvias, según los planteamientos de la Misión no hacen parte de la misma aglomeración. Son los casos de Valledupar con Montería y Sincelejo, de Bucaramanga con Cúcuta o de Ibagué con Neiva.

Aunque es importante mencionar que el ejercicio de identificación de las aglomeraciones de la Misión se realiza a partir de las conmutaciones laborales, el ejercicio prospectivo incorpora otras informaciones. El estudio deja de lado el análisis de las relaciones regionales entre dichas ciudades.

Para el ejercicio de las aglomeraciones son identificadas ciudades funcionales: Bogotá, junto con 22 municipios cercanos; Bucaramanga, junto con Floridablanca, Girón y Piedecuesta; y Cúcuta, junto con Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario. Las otras ciudades, Montería, Sincelejo, Valledupar, Ibagué, Neiva y Quibdó están dentro de las ciudades uninodales del sistema.

En el ejercicio prospectivo de ejes y subregiones urbanas se encuentran: Bogotá, con todo su entorno sub-regional; Bucaramanga, en el eje Bucaramanga-Barrancabermeja; Cúcuta, con su entorno sub-regional y fronterizo, y el eje Montería-Sincelejo. Este último es el único que coincide, parcialmente, con la selección de ciudades de los planes de acción.

De las ciudades contenidas en el Reporte solamente hacen parte más de

[42] Ibid, p. 17.

dos ciudades en los ejes subregionales: las tres ciudades de la Costa Norte (Cartagena, Barranquilla y Santa Marta), las tres ciudades del Eje Cafetero (Manizales, Pereira y Armenia) y las ciudades de la Costa Interior (Montería y Sincelejo).

Es importante mencionar que por fuera del ejercicio de ejes subregionales, es clave para las ciudades establecer sus interrelaciones más allá del componente urbano, es decir con sus zonas rurales, de donde viene una parte importante de alimentos y otros flujos relacionales, pero también con otros municipios que no hacen parte del sistema de ciudades.

Es decir, Monería-Sincelejo se deben pensar de manera conjunta por las posibilidades de articulación regional a futuro y las potencialidades de lo que ello traería consigo, sin embargo, las probabilidades de articulación real con Valledupar son menores.

En el caso de Bucaramanga y Cúcuta tampoco se observan mayores posibilidades de articulación regional real, Bucaramanga está más relacionada con su entorno interior, hacía el eje con Barrancabermeja que hacía la frontera.

En la relación entre Ibagué y Neiva ocurre algo parecido, Ibagué tiene una relación regional más cercana con su eje hacia el norte, incluso con posibilidades de articulación con Bogotá, mientras que Neiva es un centro importante en lo que a futuro podría constituirse en un eje hacía el Sur, incluso la relación con Neiva puede ser más fuerte con Florencia que con su vecino natural, Ibagué.

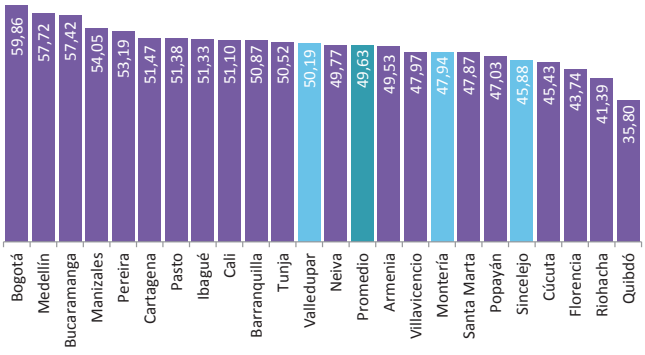
Los casos de Bogotá y Quibdó son antagónicos en el sentido que Bogotá tiene una gran zona de influencia regional, aunque carece de la institucionalidad adecuada para gestionarla adecuadamente (la creación de la RAPE Región Central es un gran avance para ese propósito); mientras que Quibdó se encuentra aislado y es fundamental establecer relaciones regionales hacía las cuales pueda realmente articularse, más allá de posibles cercanías meramente geográficas con algunos nodos económicos.

3.2.

Región Caribe Interior (Montería, Valledupar y Sincelejo)

Los resultados del CPI para las ciudades de Colombia muestran que las ciudades del Caribe Interior, así como en general las ciudades de la Costa Caribe, se encuentran rezagadas al ser comparadas con las 23 ciudades del estudio. En particular el rezago se observa en Montería (puesto 17) y Sincelejo (puesto 19) que se encuentran por debajo del promedio de las 23 ciudades, aunque Montería se encuentra cerca de dicho promedio y viene presentando una transformación destacable; Valledupar, por su parte, (puesto 12), es de las tres ciudades la que logra una mejor posición.

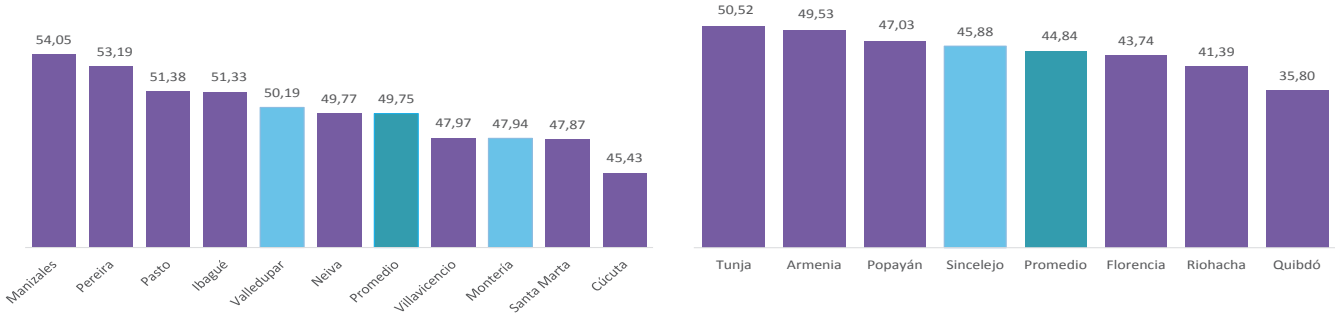
Gráfico 29 CPI 23 ciudades



Fuente: ONU-Habitat 2014

Cuando se comparan los resultados de Valledupar y Montería con otras ciudades de tamaño mediano, y Sincelejo con otras ciudades de tamaño pequeño, se observa que se encuentran muy cerca del promedio de sus respectivos grupos.

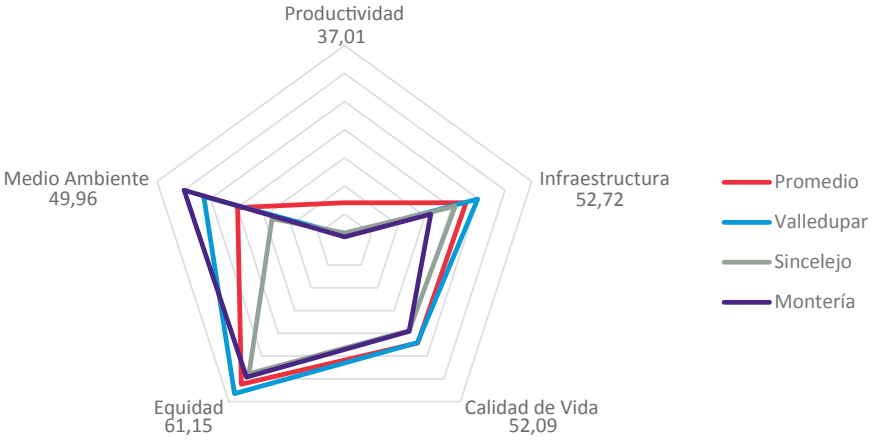
Gráfico 30 CPI Ciudades medianas y pequeñas



Fuente: ONU-Habitat 2014

Es importante resaltar que en estas gráficas, el CPI corresponde al 2013. Al ser una fotografía de la realidad supera el análisis de la coyuntura y representa el acumulado estructural. Desde esta perspectiva, Montería ha logrado transformaciones evidentes y significativas en varias dimensiones del desarrollo urbano en los últimos años. Para entender la situación actual de cada ciudad habría que hacer una lectura histórica, que va más allá de las pretensiones de este Reporte.

Gráfico 31 Dimensiones del CPI, promedio y ciudades del Caribe Interior



Fuente: ONU-Habitat 2014

Las 3 ciudades del grupo Región Caribe Interior están por debajo del promedio de las 23 ciudades en 2 dimensiones (productividad y calidad de vida) de las 5 que constituyen el Índice. En equidad e inclusión se encuentras cercanas al promedio, Valledupar ligeramente por encima y Montería y Sincelejo por debajo. En infraestructura Valledupar está por encima del promedio y las otras dos por debajo, y en sostenibilidad ambiental Valledupar y Montería están muy por encima del promedio y Sincelejo por debajo.

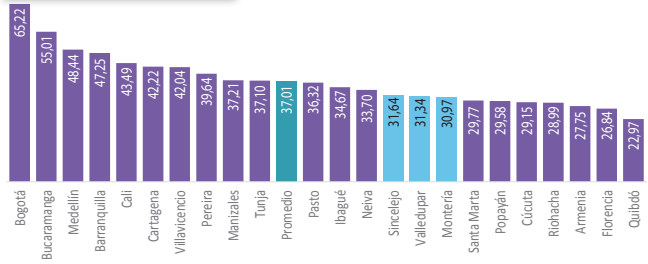
De manera similar a como sucede a nivel nacional, el mejor resultado se presenta en la dimensión de equidad e inclusión social, y los mayores rezagos en materia de productividad, particularmente en la generación de ingresos. Es evidente el avance en el combate a la pobreza extrema, pero también los retos de la sostenibilidad de dichos avances y el desafío de superar la dependencia de los subsidios y en como las ciudades van a afrontar los procesos de salida de programas nacionales como familias en acción.

Productividad

El análisis por dimensión, muestra que en productividad las ciudades analizadas del interior del Caribe colombiano tienen un puntaje bajo, incluso por debajo del promedio de las 23 ciudades.

Las tres ciudades obtienen un resultado promedio en la dimensión de productividad de 31,32 puntos, mientras el promedio de las 23 ciudades es 37.02. Dentro de las tres Sincelejo tiene un puntaje de 31.65, Valledupar de 31.34 y Montería de 30.97 mostrando entre ellas poca varianza. Las ciudades de esta región son muy poco productivas.

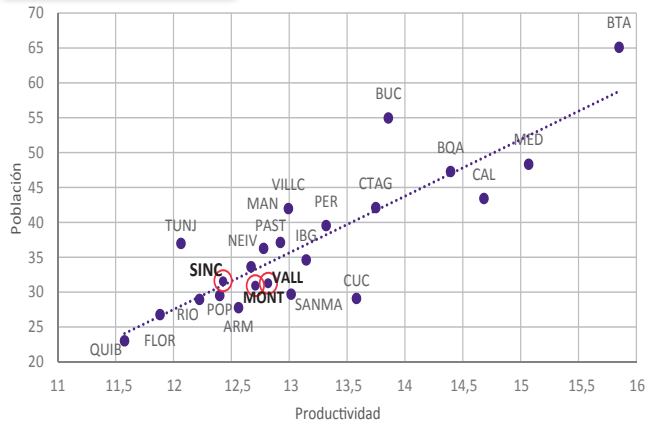
Gráfico 32 Puntaje de los resultados de la dimensión de productividad



Fuente: ONU-Habitat 2014

En la gráfica 33 se observa que las tres ciudades analizadas del interior de la costa Caribe están debajo de la línea de tendencia, y ello significa que no aprovechan su tamaño relativo. El principal reto económico es aprovechar sus economías de aglomeración y las ventajas comparativas que pueden generar o mejorar. Los flujos regionales se deben examinar con el fin de buscar formas de potenciarlos, desde dos puntos de vista: la ampliación del mercado y la complementariedad productiva. Ello es especialmente cierto para la relación entre Montería y Sincelejo, donde las relaciones económicas y de inter-dependencia están mucho más cerca de ser una realidad.

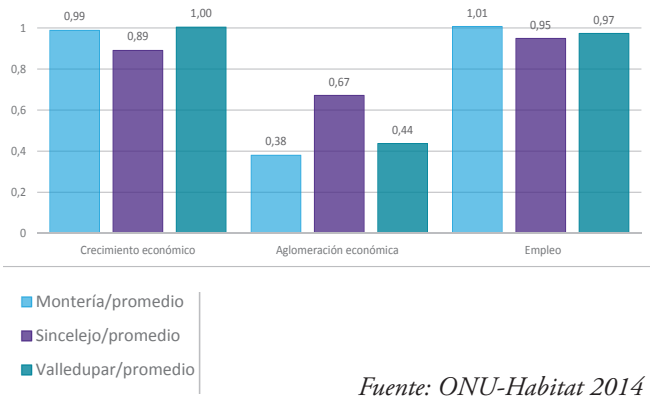
Gráfico 33 Relación entre población y resultados en la dimensión de productividad



Fuente: ONU-Habitat 2014

En la gráfica 34 y 35 un resultado mayor que la unidad quiere decir que la ciudad presenta mejores resultados en esa sub-dimensión que el promedio de las 23 ciudades incluidas en el cálculo del CPI (es el puntaje de la ciudad analizada sobre el promedio de las 23). En general, las tres ciudades en las tres sub-dimensiones que componen el indicador de productividad presentan menores resultados que el promedio.

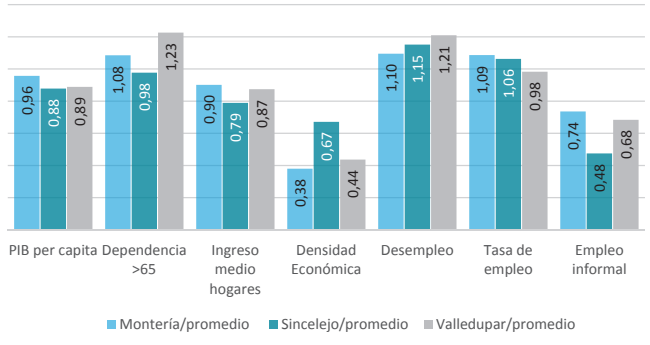
Gráfico 34 Resultados relativos en los subíndices de productividad



Fuente: ONU-Habitat 2014

Como se había mencionado los resultados de las tres ciudades son muy homogéneas con la excepción de Sincelejo que obtiene un menor resultado en crecimiento económico y uno mucho mayor en densidad económica, lo que pone de nuevo de relieve que el tamaño de la ciudad no es necesariamente un condicionante de la prosperidad. El principal reto de las ciudades del Caribe interior está en el aprovechamiento de sus economías de aglomeración sus ventajas comparativas y el desarrollo urbano-regional. Es necesario consolidar las oportunidades de desarrollo endógeno que tienen con mejores formas de articulación entre ellas.

Gráfico 35 Resultados relativos en los indicadores económicos



Fuente: ONU-Habitat 2014

En estas tres ciudades, el PIB per-cápita y los ingresos están por debajo del promedio de la muestra. Por sus características demográficas, estas ciudades tienen pocos problemas de dependencia económica y el denominado

bono poblacional es un elemento a favor. Tienen bajas densidades económicas y la informalidad del empleo es alta aunque presentan relativamente menores problemas de desempleo.

Es decir, las tres ciudades comparten modelos económicos donde las brechas de empleo informal son mucho mayores que las de los ingresos promedios lo que puede estar mostrando problemas en la distribución de los beneficios económicos y sobre todo, incapacidad del aparato productivo local de generar empleo formal y trabajo decente para el grueso de la población. También se evidencian estructuras económicas que no generan, ni aprovechan, las economías de aglomeración y sus ventajas comparativas, y pareciera que tampoco dependen de ellas, lo que puede señalar estructuras más rentistas y ligadas a sectores económicos de baja productividad.

Por otra parte, para la definición de una agenda de políticas se debe partir del hecho de que Montería, Sincelejo y Valledupar son "ciudades adolescentes" de acuerdo a la denominación de la CEPAL (2014) en el Informe para la Misión de Ciudades del DNP. Esto significa que su tasa de dependencia (población menor de 15 años y mayor de 65 como proporción de la población total) está disminuyendo de forma constante, desde niveles relativamente altos de 62% hasta el 50% en el 2035 (Pachón 2012).

Las políticas sobre la niñez (incluyendo la primera infancia), la educación media y el fortalecimiento de los canales de acceso a la educación superior, se convierten, de esta manera, en objetivos cruciales para el desarrollo económico y social de estas ciudades. Es importante aplazar la entrada de los jóvenes al mercado laboral y, además, mejorar sus condiciones de inserción al mercado del trabajo una vez inicie su vida laboral. Esto significa que ciudades como Sincelejo no pueden continuar con la tendencia de disminuir sus inversiones en educación[43].

Las política de niñez y juventud tienen que ir a la par con el fortalecimiento del tejido productivo local, aunque no debe ser la única estrategia. Esta política pasa por el fortalecimiento de aglomeraciones y clústeres locales y de estrategias para el mejoramiento de su productividad. Desde esta perspectiva, es necesario desarrollar una estrategia de focalización coordinada entre actores públicos y privados, que consiste en:

1. Identificar de actividades productivas con potencial para convertirse en clústeres de alta productividad y sectores prioritarios por su impacto sobre el empleo. Los procesos endógenos de las ciudades se deben estimular. Tanto en las ciudades intermedias como en las aglomeraciones grandes, es importante avanzar en el conocimiento del funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas.
2. Desarrollar una institucionalidad entre actores públicos y privados que propicie la cooperación de estos entre sí.
3. Crear mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación que proporcionen información relevante para el programa y que permita su redireccionamiento cuando sea necesario.

Otra estrategia central es la generación de información sobre el mercado laboral y el desarrollo de un servicio público de empleo eficiente. En Sincelejo se ha realizado una experiencia que merece ser analizada para potenciarla y replicarla. Se trata de la creación de la Unidad de Desarrollo Económico – UDE (otra de ellas está en Cartagena).

Por ello, para este grupo de ciudades es fundamental: i) aprovechar las economías de aglomeración existentes, partiendo de la identificación puntual de las potencialidades sectoriales, ii) dar prioridad a la educación y acumulación de capital humano, de manera que pueda aprovecharse adecuadamente el

[43]El Sistema General de Participaciones disminuyó inversiones destinadas a financiar del sector educación en Sincelejo (59%), se registraron decrecimientos del 28% -2013- Gastos de inversión con y sin SGR (Sistema General de Regalías) 2013: decreció. (SDP, 2014).

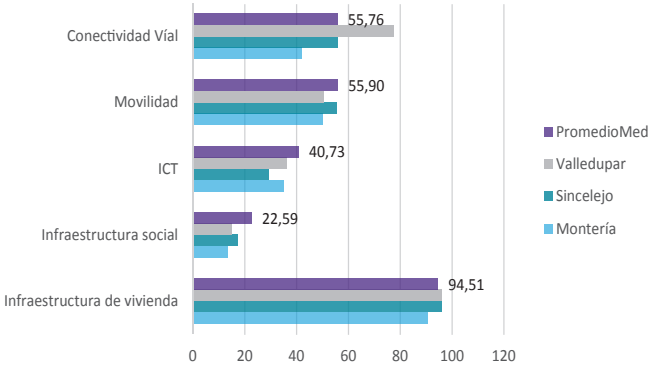
bono poblacional existente, y iii) identificar y potenciar complementariedades productivas entre las ciudades, particularmente entre Montería y Sincelejo. Desde la perspectiva del sistema de ciudades las interacciones endógenas son elementos sustantivos para comprender los procesos y las características actuales de las aglomeraciones.

Infraestructura

Montería, Valledupar y Sincelejo igualan o superan los indicadores de infraestructura de las ciudades medianas, con excepción de la infraestructura de TICs e infraestructura social[44].

Esto ocurre en particular en los indicadores de infraestructura de vivienda en Valledupar y Sincelejo, mientras que Montería está ligeramente por debajo del promedio de las ciudades medianas. No obstante, se presentan brechas significativas en el acceso a agua potable mejorada en el caso de Sincelejo y en acceso a vivienda durable en el caso de Montería.

Gráfico 36 **Componentes del índice de desarrollo de infraestuructura Valledupar, Sincelejo y Montería**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En infraestructura TIC las tres ciudades están por debajo del promedio de las ciudades medianas siendo el rezago mayor en el caso de Sincelejo. Esta ciudad aparece rezagada en todos los indicadores de TIC. Por ejemplo, menos de una tercera parte de la población tiene acceso a Internet y a computador en el hogar, y la brecha en la velocidad de banda ancha es mayor que en las otras dos ciudades. La infraestructura TIC juega un papel importante en el desarrollo de actividades productivas, como lo muestra el cuadro de correlación de variables, lo que limita los avances en la creación de empleo y desarrollo económico. En cuanto a movilidad urbana, Sincelejo y Valledupar tienen mejores índices de asequibilidad del transporte público que los del promedio de las ciudades medianas, pero su indicador de accidentalidad vial es significativamente peor. Lo contrario ocurre en Montería. Estos resultados muestran la necesidad de mejoras en el diseño de la vialidad para minimizar los accidentes.

Montería cuenta con el Plan de Movilidad del año 2012, contratado por el DNP. Uno de los componentes de este plan es un modelo de transporte público que tiene en cuenta las zonas externas y municipios aledaños de la ciudad, así como un plan vial de la ciudad proyectado a corto, mediano y largo plazo (Steer and Davis, 2014). Además, cuenta con encuestas oferta-demanda en la terminal de transporte de la ciudad y en el aeropuerto, que permiten caracterizar los viajes interurbanos de la ciudad de Montería y sus municipios aledaños. Dicha información y planes debería mostrar una mejora importante en próximas mediciones.

En conectividad vial y número de calles, el gráfico 37 muestra que el mayor rezago en esta región lo tiene la ciudad de Montería. Este indicador es una buena aproximación para estimar la calidad de la planeación histórica de las ciudades y su forma actual. Los datos ponen en evidencia que el área destinada a las vías, en particular en las áreas informales de la ciudad, es del orden del 10% frente a un 30% que se considera adecuado. Como en otras varias ciudades, el área informal

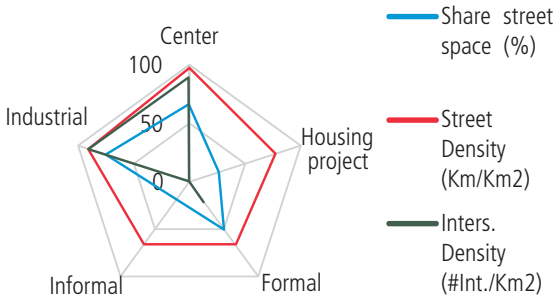
[44]Aunque Sincelejo hace parte de las ciudades pequeñas (menos de 300 mil habitantes), Montería y Valledupar son medianas o intermedias (entre 300 mil y 800 mil habitantes) y la comparación se hace con base al promedio de las ciudades medianas..

de Montería presenta un exceso de intersecciones viales por km2, cerca de tres veces el estándar óptimo, lo que pone de manifiesto la falta de planeación urbana y el uso dispendioso del espacio, que casi siempre redunda en menos espacio público.

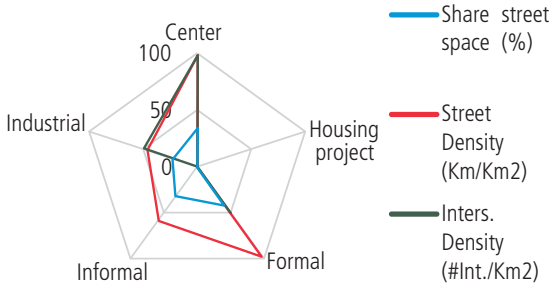
En el caso de Sincelejo lo primero que hay que señalar es que no dispone de información para los indicadores de conectividad para la zona de expansión, lo cual es crucial para entender las dinámicas de crecimiento y desarrollo de la ciudad. De otro lado, resalta la baja proporción de espacio destinada a conectividad vial (entre 12 y 16%) con respecto al óptimo (30%) en todos los segmentos de la ciudad: formal, informal, centro y zona industrial y tiende a generar congestiones perennes. Este hecho probablemente dificulta el aprovechamiento de economías de aglomeración porque hace más difícil la movilidad al interior de la ciudad. Este hecho es agravado, principalmente en la zona informal, pero también en la zona formal e industrial, por la fragmentación de las vías expresadas en una altísimo número de intersecciones por km2.

Gráfico 37 **Conectividad vial por segmentos de las ciudades Montería, Sincelejo y Valledupar (variables estandarizadas)**

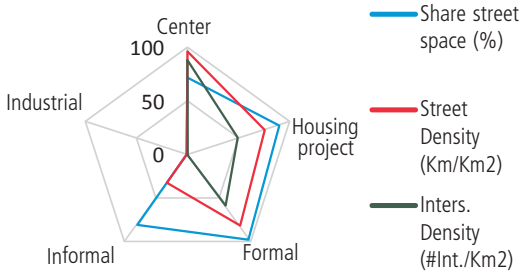
Street Connectivity **Montería**



Street Connectivity **Sincelejo**



Street Connectivity **Valledupar**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Valledupar es de las ciudades del país con una mejor conectividad física producto de una historia de planeación urbana. Por ejemplo, tiene un espacio adecuado destinado a conectividad vial, especialmente en la zona formal. En términos de densidad vial, y como ocurre en la mayoría de las ciudades, se destaca negativamente la zona informal, si bien la estructura espacial de esta área es mucho mejor que la de la de Montería y Sincelejo. La zona informal, sin embargo, presenta una altísima fragmentación expresada en el número de intersecciones viales por km2., con 2.6 veces el nivel óptimo.

En términos de infraestructura de transporte, los esfuerzos en el caso de Montería deberían dirigirse principalmente a: 1) aumentar el porcentaje de suelo asignado a calles (espacio público) especialmente en las zonas de residencia informal y de expansión y 2) corregir las altas densidades de intersecciones en zonas informales, zonas formales y zonas de expansión que desperdician espacio, socavan la actividad económica y reducen la calidad de vida de los habitantes.

En el caso de Sincelejo es prioritario generar información que permita la construcción de indicadores de conectividad vial para la zona de expansión de la ciudad y poder definir políticas integrales de expansión urbana. En segundo lugar, es fundamental diseñar intervenciones dirigidas a aumentar el porcentaje de suelo asignado a conectividad vial.

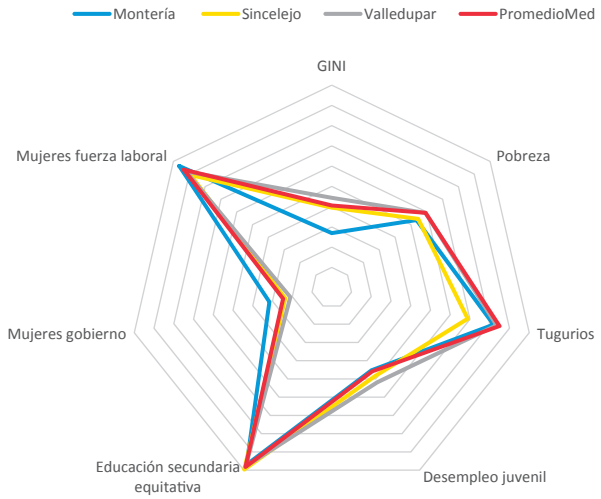
En el caso de Valledupar también es fundamental una estrategia de generación de información sobre conectividad vial, en este caso en la zona industrial. También es necesaria la intervención en las zonas informales de la ciudad, que tienen una baja densidad vial y una muy alta densidad de intersecciones. . Estrategias puntuales de planeación y diseño

urbano se requieren en estas ciudades tendientes a mejorar la conectividad y articularla a otras estrategias de densificación residencial y dotación de infraestructura.

Equidad e inclusión social

En la dimensión de equidad e inclusión social, Valledupar (63,260) está por encima de Montería (59,617) y Sincelejo (58,855). En 2013, aunque los datos más recientes muestran cambios significativos, la mayor desigualdad y pobreza se presenta en Montería, que en equidad económica ocupa el penúltimo lugar antes de Quibdó. La agenda de la equidad y la inclusión social es clara en estas ciudades.

Gráfico 38 Indicadores Equidad e Inclusión Social



Fuente: ONU-Habitat 2014

En inclusión social y de género, la situación de Montería es ligeramente superior al promedio. En inclusión social el nivel de Montería es ligeramente superior al promedio. Como en las otras ciudades, el desempleo juvenil es importante y la posibilidad de encontrar un empleo formal se ve muy lejana.

Sincelejo tiende a parecerse más a Montería que a Valledupar. En equidad e inclusión social Sincelejo también está por debajo del promedio de las ciudades de la muestra. En equidad económica, esta ciudad tiene un Gini alto (0,48), y una incidencia de pobreza que también es elevada (61%). La combinación de estos dos indicadores tiene una incidencia negativa en el índice de equidad económica.

En inclusión de género el puntaje de Sincelejo también es inferior al promedio. El componente más bajo es la participación de las mujeres en el gobierno local.

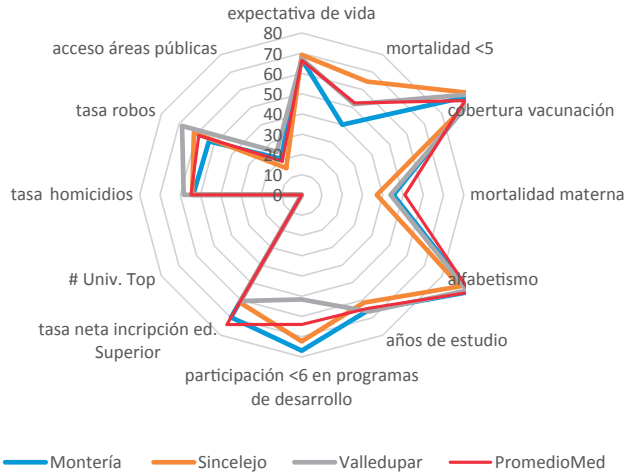
La situación de Valledupar en la dimensión de equidad e inclusión social del CPI es ligeramente superior al promedio. Su puntaje es de 63,3. En equidad económica e inclusión social el nivel es relativamente bueno, ya que el Gini es de 0,46, y la incidencia de la pobreza de 4,4%, lo que en promedio arroja buenos resultados

La diferencia de valores entre la desigualdad y la pobreza en estas tres ciudades pone de relieve la necesidad de articular respuestas nacionales con intervenciones locales que atiendan diferencias históricas, sociales, institucionales y económicas. Esto es particularmente claro en la ciudad de Valledupar cuyas varianzas en relación a las otras dos ciudades hacen necesario un análisis más fino

Calidad de vida

Los puntajes de calidad de vida muestran que Montería (49,586) y Sincelejo (49,458) tienen índices similares se parecen bastante, y su nivel está ligeramente por debajo del promedio. La situación de Valledupar es mejor, y su puntaje está por encima del promedio de la muestra de ciudades.

Gráfico 39 Indicadores de Calidad de Vida



Fuente: ONU-Habitat 2014

En los puntajes correspondientes a la calidad de vida, Montería (49,6) se ubica por debajo del promedio. En salud, educación y seguridad, se observan niveles inferiores a la media. A partir del 2013-2014 el municipio comenzó a recibir más regalías y el buen uso de estos recursos ha brindado una gran oportunidad para que la urbe observe mejoras en la calidad y la cobertura de los servicios de educación y salud, entre otros, lo que seguramente se empezará a evidenciar en futuras mediciones.

El puntaje general del CPI en la ciudad de Sincelejo, como el de Montería, está por debajo de la media nacional, y sus limitaciones más evidentes se observan en la dotación del espacio público y el acceso y la calidad de la educación. La recomposición del Sistema General de Participaciones se ha reflejado en una disminución del gasto destinado a la salud y a la educación. En salud el nivel está por encima del promedio de las ciudades medianas. Uno de los aspectos más destacados es la consolidación de campañas de salud pública, como la lucha contra el dengue, el papiloma humano, etc.

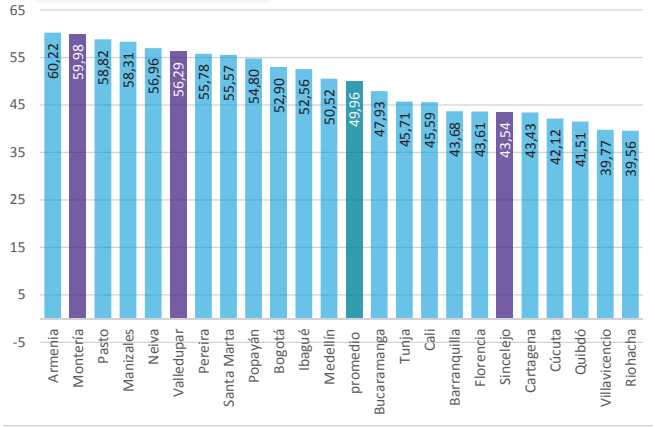
En el puntaje global de calidad de vida, la ciudad de Valledupar (52,0) está ligeramente por encima del promedio. Esta urbe, hasta el año 2013, había logrado aprovechar mejor las posibilidades de la aglomeración y sus ventajas comparativas que Montería y Sincelejo. En el plan de desarrollo (2012-2105) de la ciudad de Valledupar se reconoce la relevancia de mejorar la oferta de servicios en salud y educación. Actualmente la cobertura en salud es de 97,1%, así que es factible lograr muy pronto el cubrimiento universal. El plan de desarrollo también es ambicioso en las metas propuestas para el sector educativo. Se buscan "altos estándares de calidad" y "cobertura total". El puntaje que tiene Valledupar en el acceso a la educación (54,6) es menor al de Sincelejo (57,1). Ambos están por debajo del promedio y requieren intervenciones claras en esta materia. Estas ciudades, pero sobre todo Valledupar, deben hacer un esfuerzo importante para mejorar su situación. La intencionalidad del gobierno local apunta hacia la dirección adecuada.

En seguridad se espera que en el 2015 haya una reducción de los "índices delincuenciales" que la dotación de bienes y servicios puede favorecer. El puntaje de espacio público correspondiente a la ciudad de Valledupar está por encima del promedio y el municipio reconoce la necesidad de mejorar esta agenda del desarrollo.

Sostenibilidad ambiental

Como para la mayoría de las ciudades, los indicadores de sostenibilidad ambiental son difíciles de calcular por la falta de información. Montería, Sincelejo y Valledupar no son una excepción. Sin embargo, con la información disponible las tres ciudades presentan panoramas muy disimiles en esta dimensión. Montería tiene los mejores resultados ocupando el segundo lugar entre las 23 ciudades. Le sigue Valledupar que se encuentra dentro de las primeras seis ciudades. Sincelejo en oposición está abajo del promedio general y de aquel de las ciudades de menos de 300 mil habitantes, lo que denota atrasos importantes en esta dimensión.

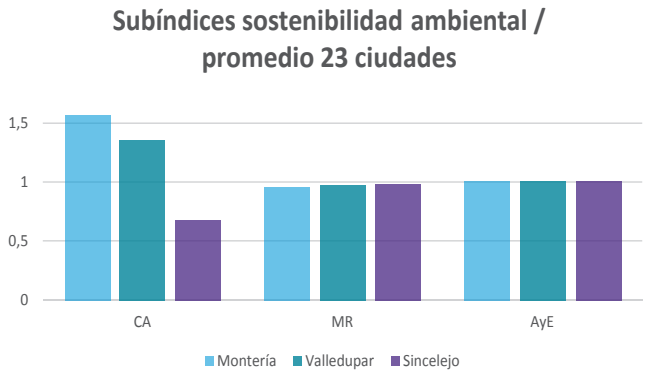
Gráfico 40 **Sostenibilidad ambiental 23 ciudades**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Como se puede apreciar en la gráfica 41 la única subdimensión en la que hay diferencias importantes entre las ciudades es la Calidad del Aire. Esto evidencia la buena gestión en términos de instalación de estaciones de monitoreo por parte de las autoridades ambientales locales de Montería y Valledupar, así como la deficiencia en Sincelejo. En efecto esta última ciudad en consecuencia no existen datos sobre las concentraciones de PM10, lo cual dificulta el direccionamiento de acciones a mejorar la calidad del aire en la ciudad. La ausencia de informaciones refleja casi siempre una ausencia de políticas e intervenciones sistemáticas.

Gráfico 41 Indicadores Equidad e Inclusión Social



Fuente: ONU-Habitat 2014

En contraste, los buenos resultados de la ciudad de Montería en la concentración de material particulado traducen esfuerzos en la gestión con el fin de controlar las fuentes de emisión de estas partículas. Esta ciudad se ha caracterizado desde hace unos años por su preocupación por los temas ambientales y en particular de mitigación del cambio climático (en el 2014 fue la ciudad ganadora del proyecto para el Desafío de Ciudades de la WWF). A pesar de estos logros, la ciudad está abajo del promedio en la subdimensión de Manejo de Residuos y en conjunto con el proceso de mejora de su sistema de recolección la ciudad además puede iniciar procesos direccionados a la gestión de residuos que consideren el reciclaje y el tratamiento de aguas residuales, asegurando la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

En contraposición, la ciudad de Valledupar obtiene casi el puntaje máximo en el indicador y es alentador que la alcaldía en el último plan de desarrollo ya tiene información sobre el porcentaje de residuos sólidos reciclados aunque este sea aún bajo (menos del 7%). Además la ciudad cuenta con un Plan de Gestión de Residuos Sólidos (PGIRS), lo cual es reconocido como uno de los factores sin ecua non para el manejo sostenible de los residuos de una ciudad. Sincelejo y Montería en sus respectivos Planes de Desarrollo del 2010 también incluyeron como meta la el ajuste y actualización de sus PGIRS.

Conclusiones y recomendaciones

En términos generales, la ciudad de Valledupar es la urbe de la Región Caribe Interior que obtiene los mejores resultados, mientras que Montería viene presentando una trasformación y mejoras que son destacables. Sincelejo por su parte se encuentra rezagada respecto a las demás ciudades de esta región, aunque está se sitúa arriba del promedio del grupo de ciudades con menos de 300 mil habitantes.

Para las ciudades de la Región Caribe Interior, el análisis de los datos comparados indica que su reto central es garantizar que los avances en lucha contra la pobreza sean realmente sostenibles y lograr una mayor articulación entre las ciudades, particularmente entre Montería y Sincelejo.

En este sentido, se recomiendan unas pautas de política urbana que puedan incidir en varios de los aspectos relacionados. Las principales son:

- identificar las potencialidades sectoriales que posibiliten cambios en las estructuras económicas de las tres ciudades, de tal forma que ellas empiecen a aprovechar su tamaño relativo, es decir las externalidades positivas de su densidad económica y consigan mejorar sus ventajas comparativas regionales;
- especialmente para las ciudades de Montería y Sincelejo, generar sinergias en la productividad, fortaleciendo los factores que influencian y pueden potenciar los flujos regionales al fin de ampliar el mercado local y generar complementariedades productivas;
- Priorizar la educación y la acumulación de capital humano como clave para la entrada en el mercado formal de la mayoría de la población, de manera de aprovechar adecuadamente el bono poblacional existente;
- Ampliar el acceso de sus ciudadanos a las TIC y la disponibilidad de una mayor velocidad en la conexión de banda ancha. Mejoras en esta subdimensión pueden generar sinergias positivas en otras dimensiones como la educación, la salud y la inclusión social en los cuales las ciudades aun requieren mejoras sustanciales.

Adicionalmente, las tres ciudades comparten el desafío de aumentar su sostenibilidad ambiental en el futuro, aumentando la proporción de residuos que son reciclados, el tratamiento de sus aguas residuales y la mejora en su eficiencia energética. En este sentido, una recomendación general en tema de sostenibilidad ambiental es la necesidad de generar información adecuada en varios de los indicadores. En forma más precisa, la ciudad de Sincelejo requiere por ejemplo de estaciones de monitoreo de la calidad del aire, hoy inexistentes.

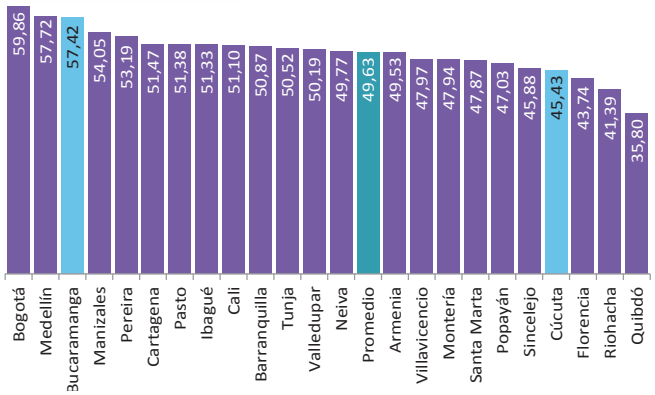
Finalmente, en relación con la movilidad urbana, en Montería y Valledupar es clave modificar sus zonas informales y mejorar la planeación y diseño urbano para aumentar la densidad vial y disminuir la alta densidad de intersecciones.

/3.3./

Región Santanderes (Bucaramanga y Cúcuta)

Los resultados del CPI muestran que Bucaramanga y Cúcuta, presentan resultados muy distintos. Bucaramanga ocupa el tercer puesto general de las ciudades de la muestra, después de Bogotá y prácticamente empatada con Medellín. Mientras tanto, Cúcuta se encuentra en el puesto 20, al final de la lista junto con Florencia, Riohacha y Quibdó.

Gráfico 42 **Resultados del CPI para 23 ciudades de Colombia**

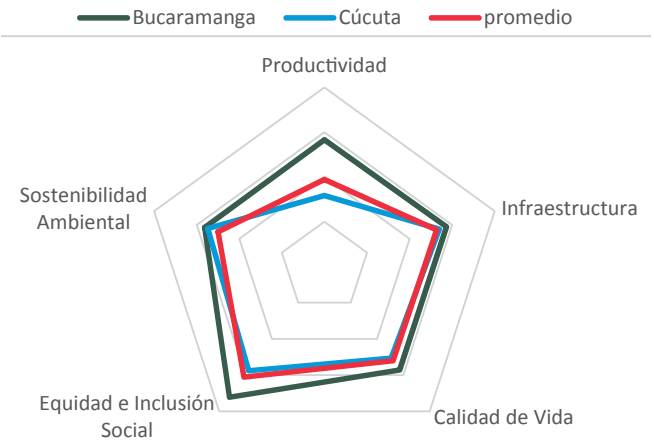


Fuente: ONU-Habitat 2014

De la misma manera, cuando se comparan los resultados de las ciudades con otras de tamaño relativo (Bucaramanga es la más pequeña de las grandes y Cúcuta la más grande de las intermedias), se observa que Bucaramanga se encuentra en la parte superior de su grupo, mientras que Cúcuta se encuentra en el último lugar del suyo.

Estas consideraciones corresponden al 2013, y por lo tanto, representa una foto del estado actual de las ciudades. No hay duda de que uno de los factores que ha afectado de manera adversa la dinámica económica de Cúcuta ha sido el deterioro progresivo pero acelerado de la economía venezolana, así como las crisis recurrentes en las relaciones entre Colombia y Venezuela que se han reflejado en la caída abrupta del comercio bilateral (Galvis, 2014).

Gráfico 43 **Dimensiones del CPI, Promedio y ciudades de los Santanderes**



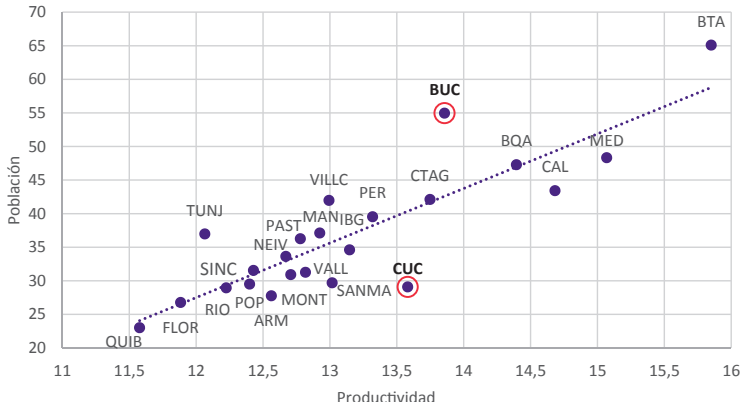
Fuente: ONU-Habitat 2014

Bucaramanga tiene un mejor puntaje que Cúcuta en todas las dimensiones. Las diferencias más significativa se observan en productividad (mientras Bucaramanga obtiene el 2do mejor puntaje, Cúcuta está en el puesto 19) y en equidad e inclusión social (Bucaramanga obtiene el mejor puntaje y Cúcuta el cuarto peor). En las otras tres dimensiones las diferencias son también grandes pero no tan amplias como en productividad y equidad.

Productividad

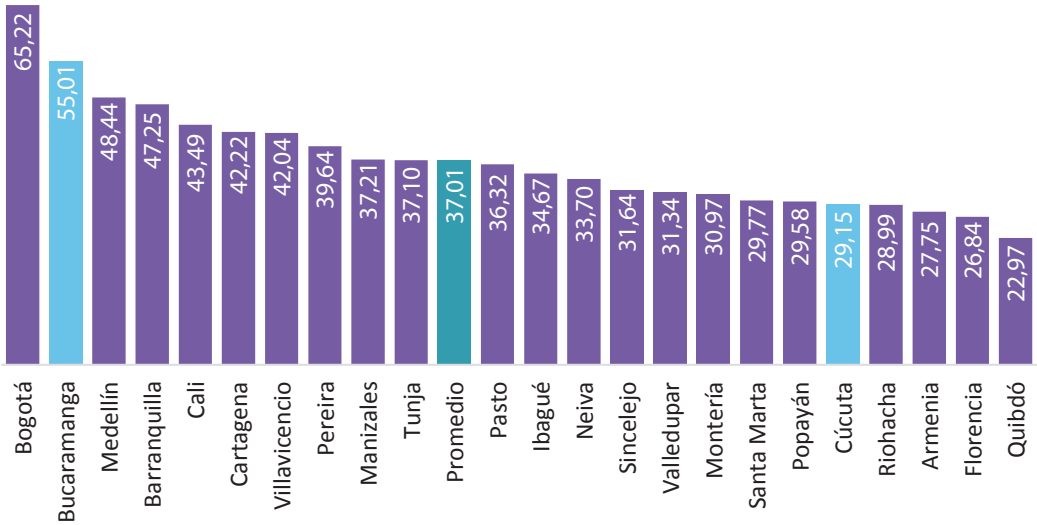
En la dimensión de productividad Bucaramanga supera a Medellín y se ubica en el segundo lugar de las ciudades de la muestra, después de Bogotá. En Bucaramanga la pobreza ha disminuido y la concentración del ingreso se ha reducido. Este es un buen ejemplo de una ciudad en el camino de la prosperidad.

Gráfico 45 **Relación entre población y resultados en la dimensión de productividad**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Gráfico 44 **Puntaje de los resultados de la dimensión de productividad**



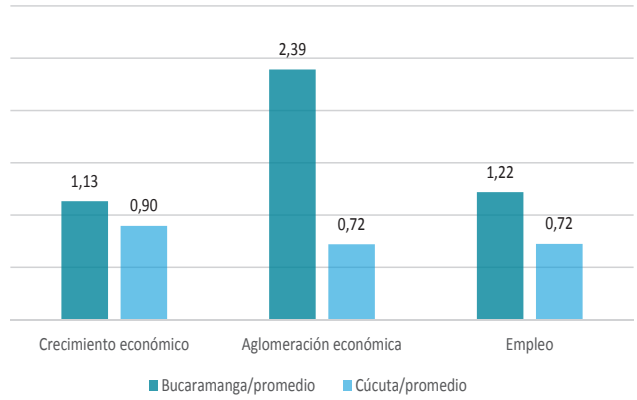
Fuente: ONU-Habitat 2014

Los éxitos de Bucaramanga se explican por su aparato productivo y su capacidad empresarial, que le permiten generar ingresos con un crecimiento económico sostenido. En esta ciudad la generación de ingresos se acompañada de importantes reducciones de pobreza, una menor concentración de los ingresos y una baja tasa de desempleo. Estos resultados coinciden con el diagnóstico de la Iniciativa de Ciudades Emergentes sobre Bucaramanga (BID-Findeter, 2014). Es una ciudad entonces con una estructura productiva que permea diferentes niveles socio económicos y posee una elevada densidad empresarial.Cuando se comparan los resultados en productividad del CPI y el tamaño poblacional de las ciudades, Bucaramanga y Cúcuta se encuentran en extremos opuestos. Estos contrastes son significativos y se deberían analizar con cuidado.

Bucaramanga se encuentra muy por encima en la línea de tendencia. Ello significa que aprovecha muy bien su tamaño relativo, sus economías de aglomeración y sus ventajas comparativas regionales. Cúcuta, en cambio, está por debajo de la línea de tendencia, así que desaprovecha sus economías de aglomeración y no logra encontrar actividades económicas propias. Estos resultados tienen que ver con el tipo de estructura productiva que caracteriza a ambas ciudades, y con la forma como se relacionan con el mercado Venezolano. Incluso, se podría decir que Cúcuta se ha contagiado de cierta pereza productiva[45].

[45]En el Documento técnico de soporte de la revisión del POT de Bucaramanga se pone en evidencia el intercambio binacional que ha caracterizado a Cúcuta. La situación de Venezuela tiene un impacto determinante en la dinámica de las ciudades fronterizas.

Gráfico 46 **Resultados relativos en las dimensiones económicas**



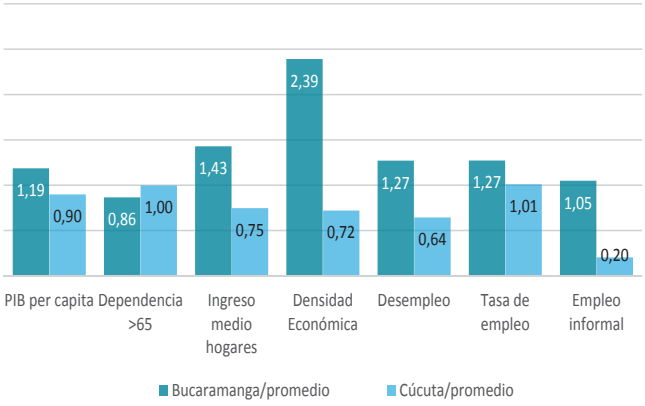
Fuente: ONU-Habitat 2014

En las gráficas 46 y 47 el valor utilizado es mayor que uno, cuando la ciudad presenta mejores resultados en las sub-dimensiones de productividad en relación al promedio de las 23 ciudades. En Bucaramanga los valores son mayores a la unidad y en Cúcuta menores. La mayor diferencia se presenta en densidad económica y la menor en crecimiento económico. El tamaño del PIB de Cúcuta no es tan diferente al de Bucaramanga, si los resultados en términos de empleo son tan distintos, es porque entre las dos ciudades existen diferencias notables en la calidad del crecimiento, y el tipo de estructura productiva y empresarial predominante.

Mientras que las menores diferencias entre las dos ciudades se encuentran en el PIB per-cápita, la dependencia económica y la tasa de ocupación, las mayores aparecen en los ingresos promedios de la población, la densidad económica, tasa de desempleo y, sobre todo, en el nivel de informalidad. Aunque la informalidad en Bucaramanga es aún alta y persistente, Cúcuta es la ciudad con la mayor informalidad del país, lo que dice mucho de la calidad del empleo y de la capacidad de su estructura productiva de generar ingresos adecuados y trabajo decente.

Las grandes diferencias económicas entre las dos ciudades se podrían explicar por la densidad empresarial. Mientras que en Bucaramanga existen 58 empresas por cada cien mil habitantes, siendo esta la más alta del país, en Cúcuta es de 38 y en otras ciudades como Bogotá y Medellín es de 47 y 27 respectivamente[46]. En Bucaramanga la actividad empresarial es significativa en la industria, y en Cúcuta en el comercio, que tiende a ser más informal.

Gráfico 47 **Resultados relativos en los indicadores económicos**

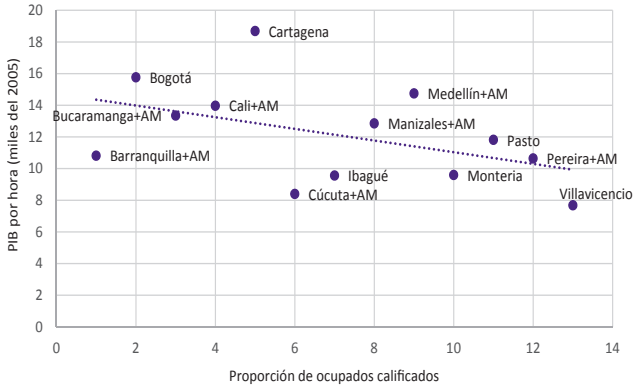


Fuente: ONU-Habitat 2014

Como vimos en la primera parte de este reporte, la educación y la acumulación de capital humano son también un factor crítico. De nuevo las dos ciudades sujeto del análisis están en los extremos en este indicador. Una posible explicación se puede encontrar en el nivel de educación de los perceptores de ingreso laboral residentes Cúcuta, que cuentan con casi 4 años menos que sus homónimos en Bogotá. (Mesa & García, 2008).

[46]Cálculos propios con registros de Cámaras de Comercio.

Gráfico 48 **Productividad y Capital Humano 13 Áreas Metropolitanas.**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En Bucaramanga la Universidad Industrial de Santander (UIS) ha jugado un papel importante en la formación del capital humano regional. Esta universidad al ser pública y lograr importantes niveles de calidad, ha ayudado a facilitar la movilidad social y su énfasis en las ingenierías ha contribuido al mejoramiento de la productividad regional.

De acuerdo con la Misión de Ciudades, es importante combinar de manera más efectiva la capacidad productiva de Bucaramanga, con la ubicación estratégica de Cúcuta frente al mercado venezolano. Es importante, además, generar valor agregado a la producción de otras partes del país que va hacia ese mercado.

En el caso de Bucaramanga se debe partir de la necesidad de aprovechar el potencial productivo y creativo de los jóvenes dadas las características demográficas de la ciudad. En efecto, Bucaramanga es una "ciudad mayor" que alcanzaría el nivel más bajo de su tasa de dependencia hacia 2020 entrando, en ese momento, a la segunda etapa del bono demográfico Cepal (2013). Una de las prioridades de Bucaramanga es la reducción de la informalidad o el aumento de la formalización empresarial y laboral vía mejoras en productividad de su tejido empresarial.

Frente al impulso de una agenda de competitividad y aumento de la productividad, es conocida la fortaleza y la innovación institucional de los actores público-privados, que en Bucaramanga se han expresado en importantes alianzas Universidad – Estado – Sector Privado. Esta es probablemente una de las razones que explica los grandes logros económicos y sociales de Bucaramanga en los últimos 10 o 12 años (Aguilera, 2013).

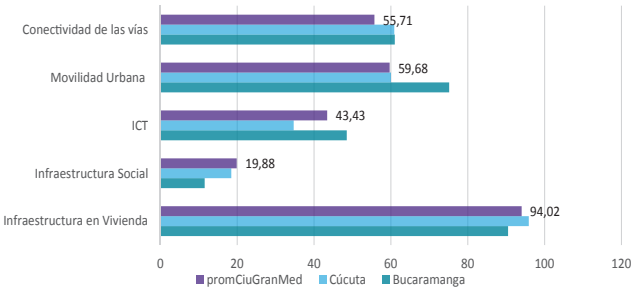
Cúcuta presenta una alta tasa de dependencia demográfica, porque la población menor de 15 años es relativamente importante. Apenas está en la fase inicial del bono demográfico. Sin embargo, el no aprovechamiento de las economías de aglomeración, probablemente también manifiesta un problema de estructura productiva que se vincula con un bajo nivel de clusterización de actividades económicas o que se van consolidando clústeres de baja productividad, o poco conectados con la economía local. En efecto, como lo muestra Ramírez (2014), la aglomeración de Cúcuta, compuesta por esta ciudad y por las poblaciones de Los Patios, San Cayetano y Villa Rosario, sólo tiene el sector de administración pública como "clúster" de mayor productividad. Otros sectores como producción de calzado y minerales no metálicos tienen una baja productividad.

La agenda de crecimiento para Cúcuta se debe concentrar en la transformación productiva y, en particular, en estrategias que favorezcan las empresas de alta productividad relativa que están presentes en la economía de la ciudad pero que no están particularmente clusterizadas (como el sector de informática, infraestructura de TICs y acceso a Internet). Por otro lado, se deben diseñar estrategias que aumenten la productividad en actividades que tienen importancia en la economía local pero que son de baja productividad, como calzado, artículos de cuero o minerales no metálicos y, en general, las industrias relacionadas con la construcción, como la producción de cemento, ladrillos, arcilla y cerámica.

Infraestructura

La situación de Bucaramanga y Cúcuta en términos de infraestructura es también muy desigual. Exceptuando la infraestructura de vivienda e infraestructura social, Bucaramanga aventaja a Cúcuta en todos los componentes de esta dimensión (Gráfica 49). No obstante, aunque en Bucaramanga la casi totalidad de las viviendas cuentan con servicios públicos domiciliarios, existen asentamiento subnormales. Como algunos de ellos están localizados en zonas de alto riesgo, no pueden ser legalizados.

Gráfico 49 **Componentes del índice de desarrollo de al infraestructura -Bucaramanga y Cúcuta**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Bucaramanga tiene buena accesibilidad de transporte público, y ello se manifiesta en su costeabilidad (vinculada con la capacidad de pago de los usuarios) y en la longitud de la red vial de transporte masivo (kilómetros por millón de habitantes). Sin embargo, hay grandes discusiones alrededor del sistema de transporte masivo y su sostenibilidad, así como la emergencia de un uso creciente de vehículos privados, particularmente de motocicletas. Es también de hacer notar, que Bucaramanga arroja los peores resultados en accidentes de tránsito (13 muertes por cada 100 mil habitantes), mientras que a manera de comparación, la ciudad de Barranquilla tiene la menor tasa de accidentalidad (4 muertes por cien mil habitantes).

En Bucaramanga, al aumento considerable del vehículo privado y las motocicletas, se agrega la ineficiencia del transporte público que se caracteriza por la: falta de paraderos, circulación de las rutas por las mismas vías y falta de frecuencia en las rutas principales (Tirado Mejia, 2014), exceso de oferta de transporte público, y el aumento en el uso de transporte informal. Hay problemas, además, con el transporte de carga urbano, que no es captado en el CPI pero tiende a generar importantes externalidades negativas. La ciudad carece de sitios de cargue y descargue adecuados y de una terminal formal de carga. La conectividad de la red vial local con la nacional es baja, generando sobrecostos en el transporte de carga que pueden llegar a ser del 20%.

Por su parte, Cúcuta aventaja a Bucaramanga y al promedio de las ciudades grandes en el componente de infraestructura de vivienda. Se destacan los indicadores de acceso a electricidad y fuentes de agua mejoradas. También son positivos los resultaos que miden las condiciones de la vivienda y su durabilidad.

De acuerdo con estadísticas por ciudades, en Cúcuta el 16% del área urbana presenta riesgo sísmico muy alto o alto, y el 27% riesgo medio o bajo, con cerca de 8.000 familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable que deben ser relocalizadas. El riesgo está asociado principalmente a la ocupación de zonas de amenaza, especialmente en las laderas (Cúcuta, 2014). La vulnerabilidad de las poblaciones pobres es alta en esta ciudad.

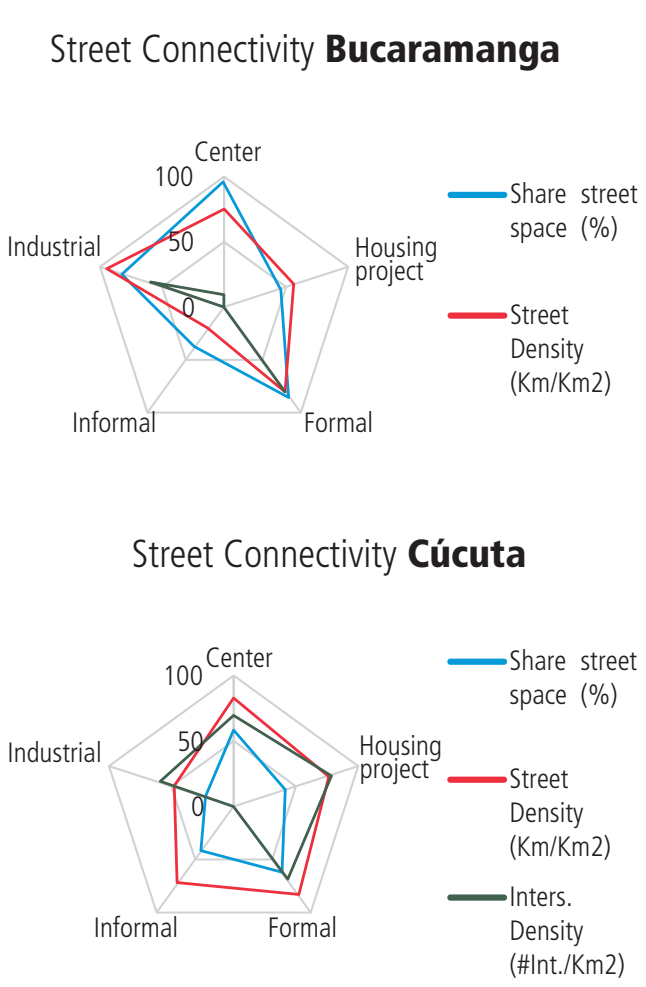
Cúcuta tiene rezagos evidentes en infraestructura de TIC, especialmente en acceso a computadores de los hogares y a Internet (menos de una tercera parte de la población tiene acceso a Internet y a computador en el hogar).

Adicionalmente, en Cúcuta el esquema de movilidad actual opera bajo un modelo radial que incrementa la movilidad obligada hacia el único centro metropolitano, mientras que el modelo de ordenamiento consignado en el POT hace una "apuesta hacia la desconcentración y la generación de diversas centralidades, en la perspectiva de propiciar el equilibrio de las diferentes zonas de vivienda". Cúcuta presenta un rezago, incluso con respecto al promedio de las ciudades intermedias, en la accesibilidad del transporte, porque la tarifa está, en promedio, por encima de la capacidad de pago de los usuarios. En el lado positivo, Cúcuta tiene el menor número de accidentes por cada 100 mil habitantes.

Por otra parte, en la sub-dimensión de conectividad urbana, en el caso de Bucaramanga se presentan a grandes rasgos, dos zonas con valores visiblemente menores al resto: la zona informal y la zona de expansión (Housing Project), como se observa en la gráfica 50-. Estas dos zonas tienen un porcentaje de espacio asignado a calles muy inferior al óptimo lo que se agrava aún más por una muy alta densidad vial y sobre todo de intersecciones, característico de las ciudades con lata informalidad en su diseño urbano. En este indicador la zona informal tiene más de 5 veces el valor del indicador óptimo. En estos resultados seguramente inciden la estructura espacial de la ciudad y la geografía de las zonas de tugurios en particular. Por el contrario, el sector formal

de Bucaramanga tiene todos los indicadores de conectividad vial, prácticamente en niveles óptimos. La zona del centro presenta también buenos indicadores excepto por una muy alta densidad de intersecciones viales.

Gráfico 50 **Conectividad vial por segmentos de las ciudades Bucaramanga y Cúcuta (variables estandarizadas)**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En el caso de Cúcuta la situación en cuanto al porcentaje de suelo asignado a calles es bastante buena y relativamente homogénea entre las diferentes zonas, excepto la zona industrial que dedica a conectividad vial menos de la mitad del área óptima. Finalmente, la zona informal presenta una estructura urbana muy fragmentada desde el punto de vista del número de intersecciones, igual que sucede en ciudades como Bucaramanga y Bogotá.

En términos de la definición de una agenda de políticas públicas para el desarrollo sostenible y la mayor prosperidad de estas ciudades respecto a los temas de infraestructura de transporte, y del transporte de carga urbano en particular, Bucaramanga debe diseñar planes logísticos de manejo de carga que permitan identificar los equipamientos urbanos que faciliten su manejo y el establecimiento de medidas de control de tráfico. Este ejercicio se puede enriquecer del trabajo desarrollado para el Plan Maestro de Movilidad del Área Metropolitana de Bucaramanga 2011-2030.

Con respecto a la agenda de infraestructura en Cúcuta es necesario diseñar un plan de desarrollo de la infraestructura en TICs y de acciones de política para su aprovechamiento efectivo que tengan como objetivo el aumento en el acceso a computadores y a Internet de los hogares.

Con respecto a la movilidad urbana, se ve como prioritaria la formulación de un Plan Maestro de Movilidad Urbana para Cúcuta y su aglomeración urbana con un horizonte de mediano y largo plazo. Podría seguir las pautas del que se hizo en Bucaramanga para la región metropolitana. En este proceso es indispensable mejorar la información.

Finalmente, con respecto a conectividad vial, la agenda en Bucaramanga debe concentrase en el mejoramiento de la zona informal y la zona de expansión (Housing Project) para aumentar el porcentaje de suelo asignado a vías y reducir el exceso de densidad vial y de intersecciones que sin duda alguna afectan la calidad de vida de sus habitantes. Igualmente es necesario trabajar en un plan de intervención en el centro para reducir el número de intersecciones viales y lograr una movilidad más eficiente. De otro lado, teniendo en cuenta que Cúcuta es una ciudad cuya productividad está por debajo de lo que se esperaría para una ciudad de su tamaño, es imperativo que la agenda de conectividad vial se enfoque en la zona industrial de la ciudad, la cual, además, es la que tiene peores indicadores (exceptuando densidad de intersecciones). Al igual que en las demás ciudades debe prestarse atención a la alta densidad de intersecciones en las zonas informales, que afectan la movilidad de los habitantes.

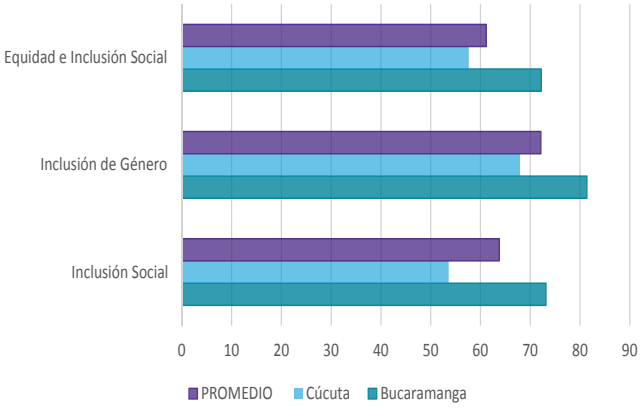
Equidad e inclusión social

En la dimensión de equidad e inclusión social del CPI, Bucaramanga ocupa el primer lugar lo que es consistente con otros estudios en la materia. La ciudad presenta logros

significativos en esta dimensión. Su reto es mantener el liderazgo, sobre todo en la disminución de la desigualdad y en la reducción de la pobreza.

En la sub-dimensión de equidad económica a Bucaramanga le va bien porque la desigualdad es relativamente baja y, además, porque la incidencia de la pobreza es la menor de las ciudades de la muestra. La urbe obtuvo unos niveles de pobreza extrema de solo un digito. De una incidencia de 6,1% pasó a 1,2%, que es la menor del país. El índice de desigualdad económica medida por el coeficiente de Gini también es el menor del país, con un valor de 0,44 que es bajo, pero no es óptimo, si se considera que está por encima de la línea de alerta internacional de PNU Hábitat y si se le compara con el de las ciudades del norte de Europa, o con países latinoamericanos más igualitarios como son Costa Rica y Uruguay. Bucaramanga arroja resultados positivos en esta agenda de inclusión, pero tiene que consolidar estos logros que en el contexto colombiano son significativos.

Gráfico 51 **Dimensión y Subíndices Equidad e Inclusión Social**



Fuente: ONU-Habitat 2014

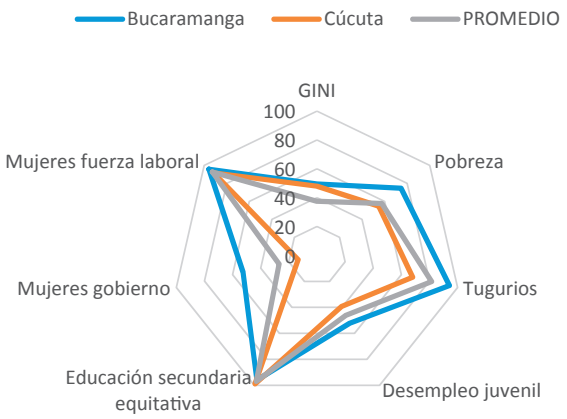
En inclusión social Bucaramanga ocupa el segundo lugar, después de Bogotá, en el puntaje del CPI. El énfasis debe ser la reducción del desempleo juvenil. En inclusión de género la ciudad también ocupa el segundo lugar, detrás de Bogotá. Bucaramanga busca reconocer, restituir y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres.

En equidad e inclusión social los resultados de Cúcuta son relativamente malos. El puntaje de 57,649 es bajo, por debajo del promedio (60,691). Los efectos negativos de la crisis económica son notorios. La ciudad, insistimos, ha estado muy afectada por la revaluación del peso y la crisis de Venezuela.

Desde el punto de vista de la equidad económica, se observa que Cúcuta (0,44) tiene un Gini igual al de Bucaramanga, pero la incidencia de la pobreza es relativamente alta y por ello su calificación en el CPI (51,358) apenas es superior a la media (48,819).

En inclusión social el puntaje de Cúcuta está por debajo de la media. Este resultado es consecuencia de la crisis económica, que ha golpeado muy duro el desempleo de los jóvenes.

Gráfico 52 **Dimensiones del CPI, Promedio y ciudades de los Santanderes**



Fuente: ONU-Habitat 2014

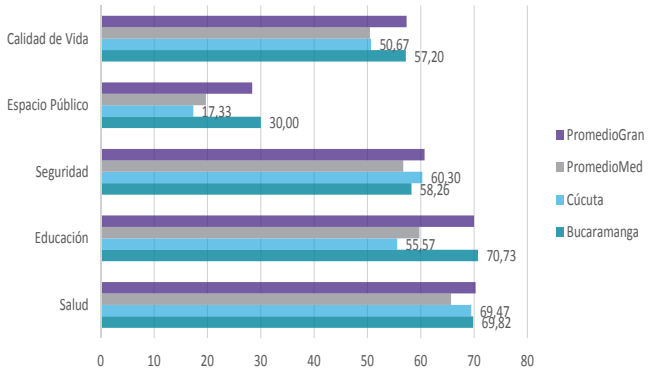
El panorama en inclusión de género también es muy negativo en esta ciudad. Cúcuta tiene el puntaje más bajo junto con Quibdó. Este valor se debe sobre todo al número de mujeres con puestos de representación en el gobierno local. Las administraciones futuras deben abrir un espacio para la participación de las mujeres en asuntos de gobierno.

Calidad de vida

Los indicadores de Bucaramanga son bastante buenos en esta dimensión. Es una ciudad intermedia que pone en

evidencia las virtudes de la aglomeración y la capacidad de dotar a sus habitantes de bienes públicos, desvirtuando así la idea de que a mayor tamaño de ciudad mejores condiciones de vida. El vínculo estadístico no es directo y como sucede en otras dimensiones, en el componente de calidad de vida del CPI, Bogotá y Bucaramanga son las ciudades con el mejor puntaje.

Gráfico 53 **Dimensión Calidad de Vida y Subíndices para Región Santanderes**



Fuente: ONU-Habitat 2014

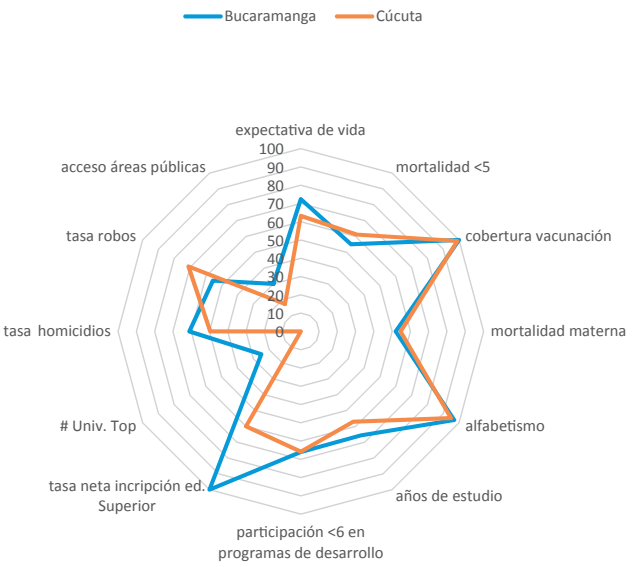
En salud, la ciudad de Bucaramanga ocupa el segundo lugar después de Bogotá. La ciudad ha ido mejorando las condiciones de salud de su población. De acuerdo con la Secretaría de Salud la cobertura equivale al 100%. Además, la mortalidad infantil ha disminuido. En materia de salud sexual y reproductiva, se destaca la disminución notable de la mortalidad materna.

En el componente de educación, Bucaramanga ocupa el segundo lugar después de Bogotá, pero la distancia entre ambas ciudades es significativa. Bogotá ha logrado incorporar, cada vez más, recursos propios a la educación. El reto, como en las otras ciudades del país, es avanzar en la jornada única, y en la prolongación de la estadía de los jóvenes en el sistema educativo.

En seguridad y protección el puntaje correspondiente a Bucaramanga (58,261) no es tan bueno como en los otros componentes de esta dimensión. En seguridad ocupa el quinto lugar, después de Bogotá, Valledupar, Cúcuta e Ibagué. De todas maneras, sus indicadores de homicidios y robos están por debajo del promedio nacional.

En el componente espacio público Bucaramanga ocupa el primer lugar. Su disponibilidad de áreas públicas es relativamente buena. La ciudad avanza en la creación de parques ecológicos que protegen las rondas de los ríos y quebradas. Se trata, además, de recuperar, mantener y construir áreas articuladoras del espacio público y de encuentro. La ciudad está elaborando un plan de calidad ambiental urbana, que se debe ir consolidando. Políticas públicas en varias áreas y planes sectoriales han substancialmente mejorado los índices de prosperidad de esta ciudad.

Gráfico 54 **Indicadores Calidad de Vida**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En el componente de calidad de vida del CPI, Cúcuta se encuentra en una situación intermedia. No está tan bien como Bogotá y Bucaramanga, pero tampoco está tan mal como Quibdó e Ibagué. Aunque aún tiene mucho por hacer en esta área.

En salud el puntaje de Cúcuta es bastante bueno, similar al de Bucaramanga. La ciudad ocupa el tercer lugar. Durante los últimos años la ciudad se ha caracterizado por presentar un patrón epidemiológico típico del proceso de transición que viven los países en vías de desarrollo. Allí coexisten simultáneamente problemas de orden infectocontagioso, crónico-degenerativo y de orden social, tanto en su perfil de morbilidad como en el de mortalidad.

En educación los puntajes más bajos corresponden a Valledupar y a Cúcuta. Habría que analizar las razones por las cuales los niveles de educación son tan reducidos.

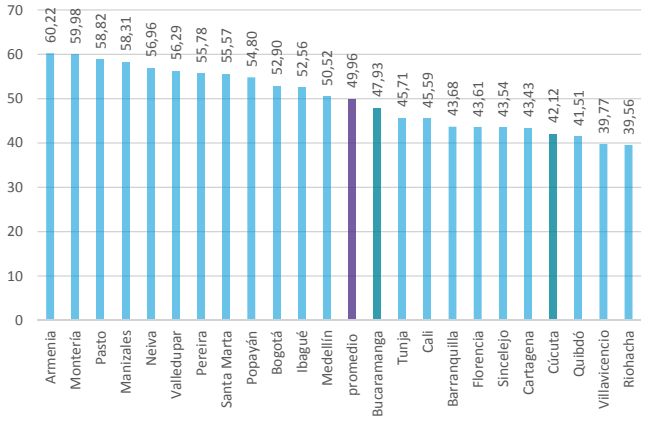
En seguridad y protección el nivel del CPI correspondiente a Cúcuta es relativamente bueno. La ciudad tiene el tercer nivel de seguridad, después de Bogotá y Valledupar, lo que es muy positivo. En la estimación tienen especial peso las tasas de homicidios y robos, que son relativamente bajos.

Sostenibilidad ambiental

De la misma manera que para las demás ciudades, la información disponible sobre los indicadores de sostenibilidad ambiental para las dos ciudades de la región santanderes es escasa. En las dos urbes los indicadores son relativamente bajos y se encuentran por debajo del promedio general de las ciudades de la muestra.

Tanto en Bucaramanga como en Cúcuta, la concentración de partículas suspendidas PM10 es el indicador ambiental de calidad del aire que mayor atención requiere. Esta conclusión es consistente con el diagnóstico de Bucaramanga que hizo la Iniciativa de Ciudades Emergentes. En efecto, el último plan de desarrollo de la ciudad reconoce que el crecimiento de la población, el aumento indiscriminado del parque automotor, la reducción de las áreas verdes y una malla vial deficiente han generado altos índices de contaminación que ameritan acciones inmediatas.

Gráfico 55 **Dimensión Sostenibilidad Ambiental Región Santanderes**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Cúcuta, además de tener que mejorar sus mecanismos de monitoreo requiere que la autoridad ambiental genere planes de reducción de la contaminación atmosférica. En cuanto a la recolección de residuos, la ciudad se encuentra dentro del promedio de la mayoría de ciudades, lo que es bastante satisfactorio, pero sigue con prácticas insostenibles con el relleno insostenible del relleno sanitario y sin procesos de reciclaje significativos; ni planes de tratamiento de la contaminación de las aguas.

Por otra parte, Bucaramanga como área metropolitana dispone de una autoridad ambiental local, en adición a la CAR que tiene jurisdicción en el departamento. Las posibilidades que brinda la presencia de un organismo de control y generación de programas que puede pensar la gestión ambiental en términos de la ciudad y no de toda una región, son bastante más amplias que las que disponen las ciudades intermedias y medianas. Hay que llevar sin embargo la agenda medioambiental a todas las ciudades.

El bajo puntaje de la ciudad de Bucaramanga en la recolección de basuras y tratamiento de aguas residuales, incluso con relación a las ciudades pequeñas, sorprende y pone en evidencia la necesidad de realizar acciones urgentes. En esta dirección va el proceso de construcción de su PGIRS y desde el 2009 rige el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos. El mal puntaje de la ciudad entonces puede estar relacionado particularmente con la emergencia sanitaria que vivió y que su relleno sanitario que aún se encuentra a cielo abierto, sin control de lixiviados que contaminan la quebrada adyacente.

En contraposición, la recolección de basura en Cúcuta está por encima del promedio general. Aunque existe un Plan de Manejo de Vertimientos concertado con Corponor, no se ha formulado un plan para el tratamiento de aguas residuales. Cúcuta vierte directamente la mayor parte de sus aguas servidas al río Pamplonita, y una parte menor a subcuencas del Zulia como Quebrada Seca y Tonchalá (DTS – Revisión POT, 2010).

En cuanto al Agua y la Energía, Cúcuta presenta un escenario de erosión y deforestación en aumento con la consecuente reducción de la capacidad de retención en

la cuenca alta y los incrementan en la sedimentación en las cuencas media y baja. Esto se traduce en un aumento paulatino de los desbordamientos en un escenario que se agudiza con el cambio climático global y el aumento en la variabilidad del régimen de precipitaciones (DTS – Revisión POT, 2010).

Por su parte Bucaramanga dispone de tres ríos como fuentes de aprovisionamiento de agua y el acueducto metropolitano de Bucaramanga tiene un plan completo de reforestación desde la producción de plántulas hasta el manejo y la conservación de los bosques plantados. Además el acueducto de Bucaramanga cuenta con cinco plantas de tratamiento para la potabilización del agua.

Conclusiones y recomendaciones

Las ciudades que componen esta región son bastante disimiles. Mientras que Bucaramanga es la tercera ciudad con mejores resultados de las ciudades colombianas de la muestra, Cúcuta está dentro de las últimas cuatro ciudades y dentro del grupo de ciudades intermedias incluso es la que tiene los peores resultados. Las mayores diferencias se encuentran en las dimensiones de Productividad y Equidad, en las que los resultados para Bucaramanga son significativamente mejores.

Entre los elementos de análisis a destacar está el deterioro progresivo y acelerado de la economía venezolana que ha afectado de manera adversa la dinámica económica de Cúcuta. Por otro lado, los éxitos de Bucaramanga en productividad y mayor equidad en la distribución del ingreso se pueden explicar por su aparato productivo y capacidad empresarial local, ya que se trata de una ciudad con una estructura productiva democratizada y una elevada densidad empresarial.

A partir de estas consideraciones, se elaboran las siguientes recomendaciones para las dos ciudades:

Bucaramanga:

- Requiere de estrategias que potencien la participación creciente de los jóvenes en el crecimiento económico. Una de las prioridades es la reducción de la informalidad o el aumento concomitante de la formalización empresarial y laboral vía mejoras en productividad de su tejido empresarial.
- Al sistema de trasporte público es necesario agregar una mayor eficiencia, abordando el problema de la sobreoferta, así como la escasez de paraderos y el aumento del uso del trasporte informal.

Cúcuta:

- Tiene un margen de maniobra importante para aprovechar mejor su tamaño relativo. Para ello, se requieren estrategias que favorezcan las empresas presentes en la economía de la ciudad pero que no se encuentran aglomeradas o agrupadas en clústeres. Así mismo, es necesario mejorar la productividad de las actividades que tienen importancia en la economía local pero que en la actualidad tienen bajos niveles de productividad.
- Dados los bajos niveles de productividad, es oportuno que la intervención en conectividad vial se enfoque en las zonas productivas e industriales, que arrojan los peores resultados en el índice de conectividad.
- En relación con la movilidad urbana, la ciudad tiene el desafío de mejorar la accesibilidad al transporte público, con una tarifa que debería estar en promedio dentro de la capacidad de pago de la población. En este sentido es fundamental la formulación de un Plan Maestro de Transporte con un horizonte de mediano y largo plazo.
- La ciudad presenta rezagos importantes en TIC, por lo cual es necesario diseñar un plan de desarrollo de la infraestructura de TICs, así como elaborar estrategias para su aprovechamiento efectivo, impulsando el aumento de los computadores y el acceso a Internet de los hogares.
- En relación con la disponibilidad de agua, la ciudad debería genera un plan de reforestación que disminuya la vulnerabilidad frente a escenarios de sequía. Además es necesario generar un plan para el tratamiento de aguas residuales.
- Es necesario definir e implementar estrategias para mejorar la cobertura y la calidad educativa.

En cuanto a la dimensión de sostenibilidad ambiental, tanto en Bucaramanga como en Cúcuta es necesario aumentar y mejorar la producción de la información necesaria para la toma de decisiones. En particular, en las dimensiones de manejo de residuos y de agua y energía.

Adicionalmente, en dirección de una mayor sostenibilidad del crecimiento económico y del desarrollo local, ambas ciudades deben superar la modalidad de rellenos sanitarios en el manejo de sus residuos urbanos, estableciendo e implementando planes masivos de reciclaje.

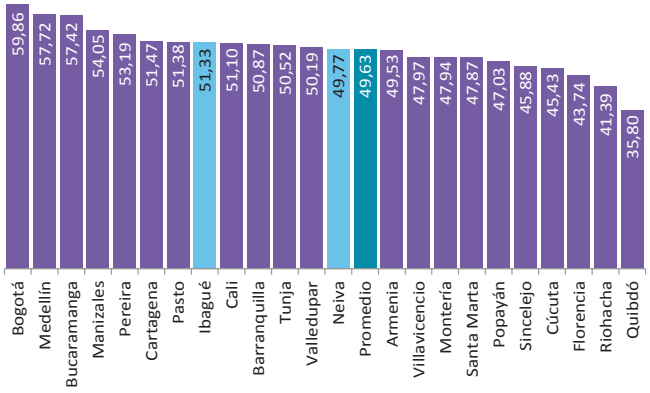
Finalmente, tanto Bucaramanga como Cúcuta tienen el reto de avanzar hacia la implementación de la jornada única y en la prolongación de la estadía de los jóvenes en el sistema educativo.

3.4.

Región Tolima Grande (Ibagué y Neiva)

De acuerdo con el CPI, Ibagué y Neiva, ciudades que conforman la región de Tolima Grande se encuentran por encima del promedio nacional. Neiva (puesto 13) con un puntaje prácticamente igual que el promedio, e Ibagué (puesto 6) con un puntaje significativamente superior. Ambas ciudades son de tamaño intermedio. Neiva (puesto 6 entre 10) se encuentra muy cerca del promedio, mientras Ibagué (puesto 4 entre 10 del mismo rango de tamaño) está por encima.

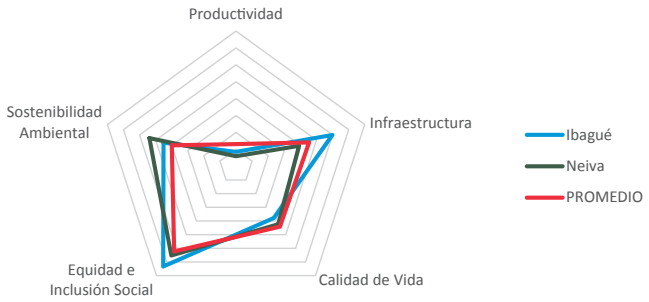
Gráfico 56 Resultados del CPI para 23 ciudades de Colombia



Fuente: ONU-Habitat 2014

Comparadas con las 23 ciudades de la muestra, Neiva e Ibagué están por debajo del promedio en 2 de las 5 dimensiones (productividad y calidad de vida). En equidad e inclusión se encuentran por encima del promedio, principalmente Ibagué. En infraestructura y conectividad, Neiva está de nuevo por debajo del promedio, e Ibagué por encima. En sostenibilidad ambiental ambas superan el puntaje promedio, pero Neiva está mejor en esta dimensión.

Gráfico 57 Dimensiones del CPI, Promedio y ciudades del Tolima Grande

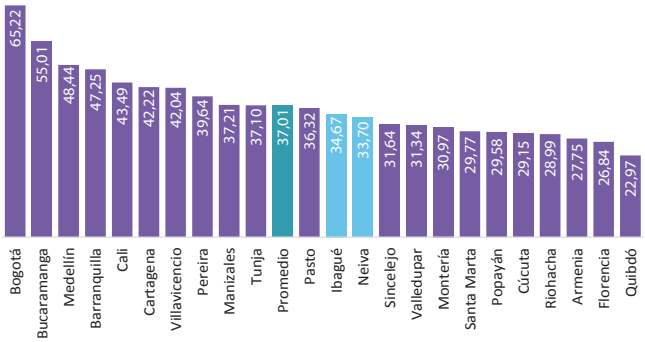


Fuente: ONU-Habitat 2014

Productividad

Las ciudades del antiguo Tolima Grande presentan resultados en la dimensión de productividad del CPI por debajo del promedio. Las dos ciudades tienen un resultado promedio en la dimensión de productividad de 34,12 puntos que en una escala mundial es muy bajo. El valor es cercano al del conjunto de las 23 ciudades de la muestra, que es de 36,8. Sus puntajes son muy cercanos y se ubican en puestos sucesivos (12 y 13 respectivamente).

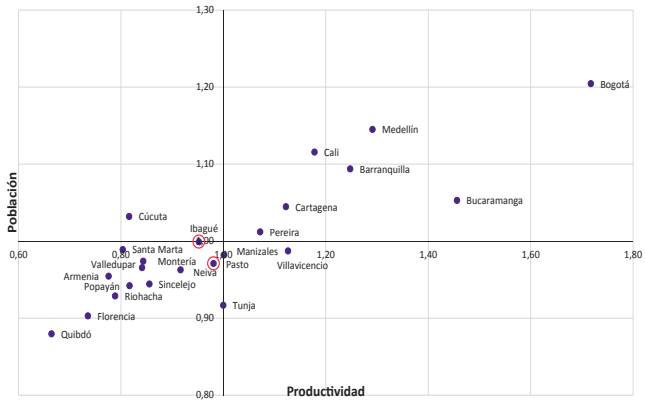
Gráfico 58 Puntaje de los resultados de la dimensión de productividad



Fuente: ONU-Habitat 2014

En la relación de los resultados entre tamaño poblacional y prosperidad económica se observa que Ibagué y Neiva están muy cerca de la línea de tendencia, es decir que obtienen los resultados económicos que habría de esperarse para su tamaño poblacional, estando Neiva ligeramente por encima e Ibagué ligeramente por debajo.

Gráfico 59 Importancia relativa económica y poblacional

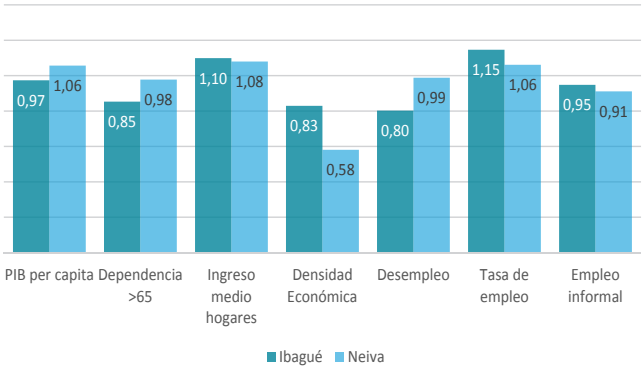


Fuente: ONU-Habitat 2014

En la gráfica 59, por su parte, se observa que las dos ciudades están en el cuadrante izquierdo-inferior, ello significa que son más pequeñas poblacionalmente que el promedio de ciudades, y que sus resultados en productividad son también menores que el promedio. Ibagué, junto con Cúcuta y Santa Marta, son las ciudades que más desaprovechan su tamaño relativo, más aún, teniendo en cuenta su localización estratégica con relación a Bogotá y las potencialidades de aprovechar ese mercado y las ventajas regionales.

Neiva e Ibagué tienen valores en las sub-dimensiones decrecimiento económico y empleo muy similares al promedio de las 23 ciudades. Sus resultados son menores en densidad económica. El valor es muy bajo en Neiva que llega a la mitad del promedio.

Gráfico 60 Resultados relativos en los indicadores económicos



Fuente: ONU-Habitat 2014

Las semejanzas en los resultados entre Neiva e Ibagué no se derivan de sus estructuras productivas. En Neiva el crecimiento económico ha estado mediado mucho más por el boom minero-energético[47], que representa casi el 20% de la actividad económica del departamento y actividades que recientemente han liderado la inversión como construcción y el transporte (Banco de la República, 2014). En Ibagué, por su parte, los sectores que menos puestos laborales ofrecieron fueron los de explotación de minas y canteras. Ibagué además es el primer productor de arroz a nivel nacional, tercero en producción textil y dentro del casco urbano de la ciudad 52% de los establecimientos económicos son de comercio, 30% servicios y 12% industria (Informe Presidencia de la República, 2008).

[47]En efecto las inversiones en el departamento son financiadas en su mayoría por las regalías del petróleo y Neiva es uno de los municipios que más reciben por este concepto (Huila: Paz y Región. PNUD – Área de desarrollo paz y reconciliación).

Es importante mencionar que, a pesar de su relativa proximidad, no existen mayores relaciones económicas entre las dos ciudades. Ibagué se relaciona con los mercados del interior del país, incluyendo a Bogotá. La reciente creación de la Región Administrativa de Planeación Especial (Rape) entre Bogotá, Cundinamarca, Tolima, Meta y Cundinamarca, es la expresión de las interacciones regionales significativas. Neiva tiene su zona de influencia en la zona sur del país, y sus relaciones económicas con Florencia son significativas. No se puede pretender, entonces, buscar que haya flujos entre Ibagué y Neiva. Ello no quiere decir que no se puedan identificar complementariedades productivas sino que sus prioridades de integración no son entre ellas.

En el caso de Ibagué figuras de carácter regional como la recientemente creada RAPE serán fundamentales y para el caso de Neiva el post-conflicto y la atención que recibirá el Sur del país, será una gran oportunidad para convertirse en capital económica de dicha zona.

Ambas ciudades deben avanzar en acciones específicas que les permitan dan un salto cualitativo en sus estructuras productivas, aprovechando sus respectivos bonos demográficos y generando estrategias que potencien sus ventajas comparativas y regionales, así como sus economías de aglomeración.

Neiva e Ibagué son "ciudades adultas" de acuerdo a la denominación de la CEPAL (2014) en el Informe para la Misión de Ciudades del DNP. Su tasa de dependencia (población menor de 15 años y mayor de 65 como proporción de la población total) continuará disminuyendo hasta 2020, de acuerdo con las proyecciones demográficas de Pachón (2012). Neiva e Ibagué van a tener una ventana de oportunidades para aprovechar las capacidades productivas y emprendedoras de su población joven.

El bono demográfico es la oportunidad para mejorar la calidad de la educación[48], y fortalecer la educación técnica y universitaria. Los esquemas de formación para el trabajo deben estar articulados con la educación media. También se requiere consolidar servicios públicos de empleo y observatorios del mercado laboral que contribuyan reducir los problemas de información.

La ampliación del acceso a educación superior sin embargo, no es suficiente. Ibagué tiene, al mismo tiempo, una tasa relativamente alta de trabajo calificado, y una productividad del trabajo relativamente baja, que se aleja del comportamiento promedio entre estas variables que se observa en otras ciudades. De alguna manera se puede decir que Ibagué no tiene la productividad del trabajo correspondiente a la calificación de su mano de obra. La ciudad tiene dificultades para ofrecer trabajos de mejor calidad y el mercado laboral se caracteriza por la debilidad del empleo asalariado, siendo este menor al promedio de las demás ciudades (RED ORMET, 2011). Estos resultados tienen que ver con debilidades en el aparato productivo y, en particular, con un bajo nivel de aglomeración de actividades económicas o con el predominio de clúster de baja productividad, o poco conectados a la economía local.

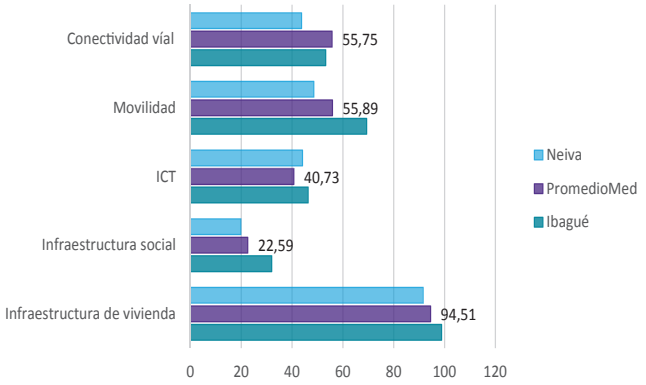
En Neiva e Ibagué se debe apuntar al desarrollo de actividades de innovación y desarrollo de clúster en torno a la agroindustria, entre otros sectores que es necesario identificar. La agenda de desarrollo de la infraestructura en estas ciudades debe contribuir a consolidar los logros sociales y a reducir la pobreza y la exclusión.

Infraestructura

En la dimensión de Infraestructura (IDI_E), Ibagué tiene los mayores valores, no sólo con respecto al grupo de las ciudades intermedias, sino con respecto al conjunto de ciudades. Ocupa el segundo lugar después de Medellín (Gráfica 61). Ibagué presenta buenos indicadores, especialmente en infraestructura de vivienda.

[48]Según el ICFES hasta el 2008 se encontraban en Ibagué 127 planteles educativos, de los cuales el 40% son de desempeño bajo e inferior y solo el 12% son de desempeño superior y muy superior.

Gráfico 61 **Componentes del Índice de Desarrollo de la Infraestructura Neiva e Ibagué**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Neiva, por su parte, tiene un nivel bajo de densidad residencial. En los otros indicadores de infraestructura de vivienda, se ubica alrededor del promedio de las ciudades intermedias. Aunque en el CPI Neiva aparece con cobertura de acueducto prácticamente universal, la ciudad tiene problemas de calidad del agua de acuerdo con la Misión de ciudades (Neiva, 2014). Además la infraestructura del gasoducto no llega a todas las partes del municipio. El déficit cuantitativo de vivienda es alto.

Ibagué tiene un margen importante para mejorar en el indicador de vivienda durable. Aunque la ciudad cuenta con una cobertura casi completa de acueductos, se sigue proveyendo agua no apta para el consumo humano, además de que se presentan repetidos cortes en el servicio (Banco de la República, 2014), debido al mal estado en el que se encuentran los acueductos y la falta de mantenimiento.

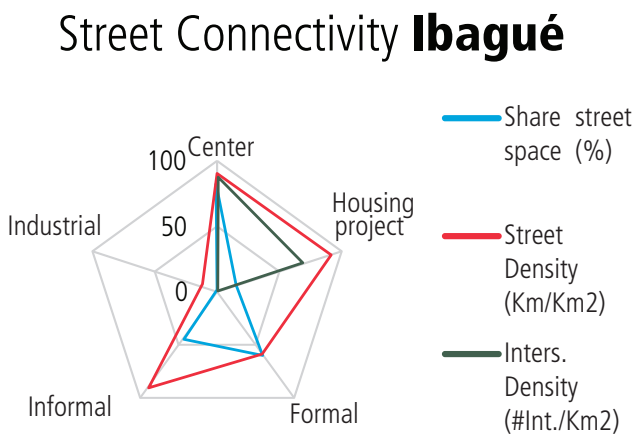
En infraestructura de TICs, Neiva se ubica bien en acceso a Internet y a computadores, pero tiene deficiencias en la velocidad de banda ancha.

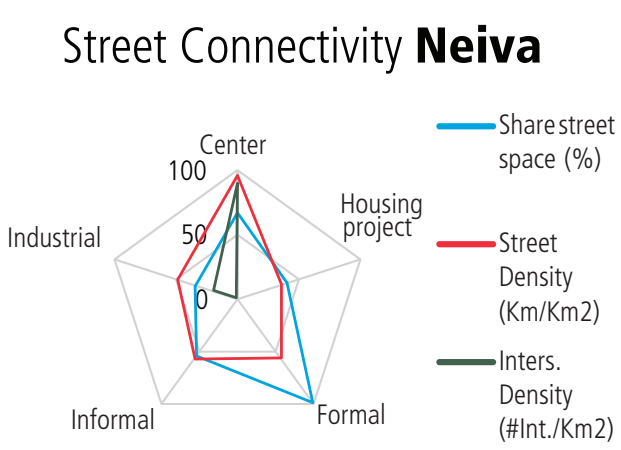
En movilidad urbana Ibagué aventaja a Neiva en los dos indicadores que tienen información: asequibilidad del transporte público, y menos accidentes de tránsito. En conectividad de calles, Neiva se ubica mejor que Ibagué en el área destinada a calles, pero está rezagada en densidad vial (kilómetros de vías por km2).

Ambas ciudades comparten, sin embargo, una característica común, y es la deficiencia en los indicadores de conectividad vial de sus zonas industriales. En efecto, en el caso de Ibagué, el desempeño de esta zona en los tres indicadores es considerablemente peor que el del resto de la ciudad. En el caso de Neiva se presenta una muy alta fragmentación de las calles en el sector industrial y una muy baja densidad de intersecciones (20 frente a un óptimo de 100 por km2). Valores tan pobres en la conectividad en las zonas industriales de estas dos ciudades conspiran contra el desarrollo y la prosperidad.

Igual que en las otras ciudades, la infraestructura de movilidad vial de las zonas informales muestra, para ambas ciudades, una estructura excesivamente quebrada expresada en un excesivo número de intersecciones por km2. Sin embargo, la situación es bastante mejor en términos de área dedicada a conectividad vial y densidad vial. Llama la atención que en ambas ciudades, la alta fragmentación de las calles afecta también a las zonas formales, lo que de alguna forma testimonia la alta presencia de poblaciones viviendo en zonas de tugurios. Por otro lado, tanto Ibagué como Neiva tienen zonas centrales con muy buenos indicadores de conectividad vial.

Gráfico 62 **Conectividad vial por segmentos de las ciudades Ibagué y Neiva (variables estandarizadas)**





En el caso de la vivienda, el documento Ibagué (2014) muestra la necesidad de mejorar el acceso a agua potable a través de un proyecto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, IBAL. Se trata de potabilizar el agua suministrada por acueductos comunitarios, con el fin de garantizar el suministro de agua apta para el consumo humano. Al mismo tiempo, debe diseñarse una estrategia para garantizar el mantenimiento adecuado de las redes de acueducto.

En Neiva para mejorar la prestación del servicio de acueducto se está llevando a cabo un proyecto para la construcción de una fuente alterna de agua para la ciudad. Se espera incrementar en 8.2 puntos porcentuales la suscripción al servicio de agua potable, gracias a la optimización de la red de distribución del acueducto. Finalmente, se busca incrementar en 11% la cobertura del servicio de gasoducto (Alcadía de Neiva, 2013)

El mejoramiento de la movilidad urbana requiere antes que nada de mayor información. Esta es una limitación estructural, tanto en Ibagué como en Neiva. Es sin embargo claro que se debe mejorar el estado físico y operacional de la malla vial primaria. Es importante también consolidar los anillos de movilidad y ejecutar la renovación urbana del centro de Ibagué.

En la sub-dimensión de conectividad vial, Ibagué y Neiva deben orientarse principalmente a corregir los problemas de sus zonas industriales. En ambas ciudades esta zona presenta indicadores deficientes en conectividad vial, que impiden la eficiencia en la carga y transporte de mercancías, las cuales a largo plazo pueden limitar el desarrollo de la ciudad y de su potencial productivo y comercial.

En el caso de Neiva también deben enfocarse acciones hacia la zona de expansión urbana, que resulta crucial para lograr una expansión armónica de la ciudad en el largo plazo, y que presenta deficiencias importantes en los tres indicadores de conectividad propuestos por el CPI.

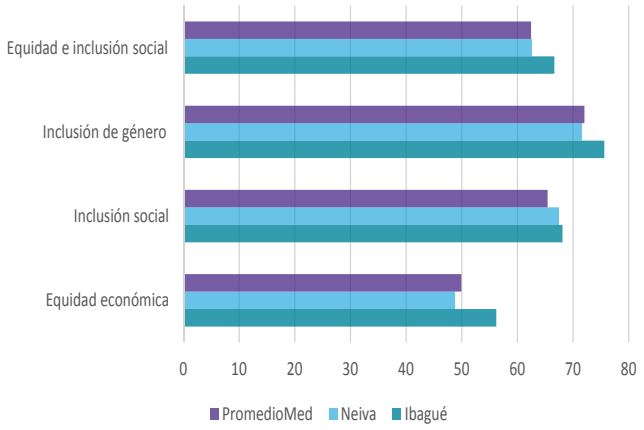
Finalmente, un complemento necesario y potenciador de los procesos pedagógicos y del aprendizaje tanto en la escuela media como en la educación superior es el desarrollo de infraestructura de TICs y de capacidad de uso y apropiación de los contenidos digitales. Aunque tanto Ibagué como Neiva tienen indicadores de infraestructura de TIC por encima del promedio de las ciudades medianas, es necesario mejorar la velocidad de banda ancha, especialmente en Neiva y continuar con la expansión del acceso a computadores y a Internet, y a la producción de contenidos digitales relevantes.

Equidad e inclusión social

En el puntaje correspondiente a equidad e inclusión social, Ibagué está por encima del promedio nacional. Los logros más significativos se observan en inclusión de género.

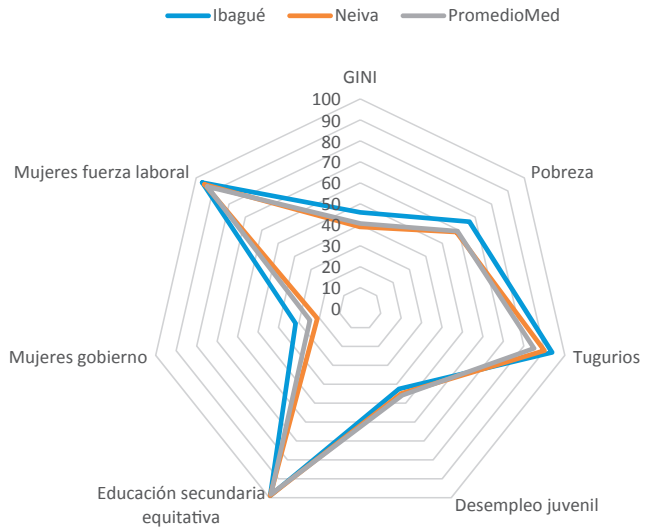
En equidad económica los puntajes más altos son los de Bucaramanga e Ibagué. En este componente la situación de Ibagué es relativamente buena. Las ciudades con menor desigualdad económica son Bucaramanga, Cúcuta e Ibagué, que tiene un índice de Gini relativamente bajo. La menor incidencia de la pobreza se presenta en Bucaramanga. Después de Bucaramanga y Bogotá, la tercera ciudad con menor incidencia de pobreza es Ibagué.

Gráfico 63 Subíndices Equidad e Inclusión Social



Fuente: ONU-Habitat 2014

Gráfico 64 Indicadores Equidad e Inclusión Social



Fuente: ONU-Habitat 2014

En el puntaje de inclusión social Ibagué ocupa el tercer lugar, después de Bogotá y Bucaramanga. La ciudad presenta sin embargo, altos índices de desempleo, especialmente en las mujeres jóvenes. En la sub-dimensión de inclusión de género Ibagué también ocupa el tercer lugar. De igual forma es necesario que se elimine la brecha en el acceso a los niveles básicos de educación de las mujeres y los hombres que alcanzan a un quinto de la población de la ciudad.

De manera similar a lo que sucede con calidad de vida, en equidad e inclusión social, los puntajes de Neiva son cercanos al promedio. Sin embargo, Neiva tiene unos altos costos de vida (los décimos en el país según Huipaz) y siendo el municipio receptor de población desplazada tiene ingentes retos en la dimensión inclusión y equidad (PNUD – Área de paz desarrollo y reconciliación, 2010).

En equidad económica el Gini es de 0,48, que sin ser el más alto sí es elevado. La incidencia de la pobreza es de 4,6%. Las recomendaciones son similares a las que se han hecho para otras ciudades: el combate a la pobreza es estructural si está acompañado de una mejor distribución del ingreso y de la riqueza.

En inclusión social, el puntaje correspondiente a Neiva es superior a la media. En este sentido la situación de la urbe es relativamente buena. Como sucede con otras ciudades, se le debe prestar atención al desempleo juvenil. Finalmente, en inclusión de género la ciudad está por debajo del promedio de la muestra, y esta dimensión debería ser prioritaria para avanzar en los indicadores de prosperidad.

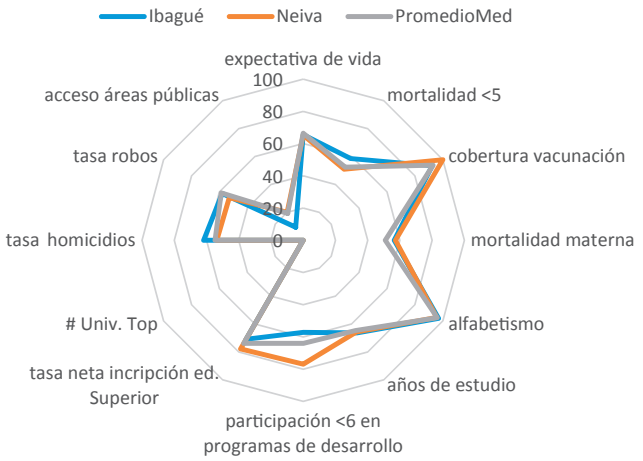
Calidad de vida

En calidad de vida el puntaje de Ibagué en el CPI es casi tan bajo como el de Quibdó. Ambos niveles son inferiores a la media nacional. La situación es crítica en salud y espacio público. Estas dos dimensiones tendrían que ser una prioridad de la política pública. Llama la atención la diferencia que existe entre Bogotá e Ibagué. Bogotá como polo de atracción debería ejercer una mayor incidencia sobre Ibagué.

En salud Ibagué tiene el puntaje más bajo de la muestra. Las mayores dificultades se constatan en mortalidad materna y mortalidad de los niños menores de 5 años. Los niveles tan bajos indican que se deben tomar medidas urgentes en salud pública. La administración local puede incidir de manera importante en la reducción de la mortalidad infantil

y materna. En Ibagué la inequidad en salud es muy alta, aun cuando para el 2013 el número de personas pertenecientes al régimen subsidiado y régimen excepcional había disminuido; mientras que el régimen contributivo aumentó su cobertura a casi dos tercios del total de la población (Ibagué como vamos, 2013), el avance en la universalización y en el mejoramiento de la calidad debe seguir siendo una prioridad. En adición, la primera infancia debería ser un objetivo prioritario más aún cuando se observa que entre los años 2012 y 2013 la tasa de mortalidad infantil tuvo un ligero aumento y no logró superar las metas propuestas por los objetivos de desarrollo del milenio (18.9). Además el porcentaje de niños con bajo peso al nacer se ha mantenido constante, sin variaciones positivas. (Ibagué como vamos, 2013) Es necesario, además, brindar servicios de alta calidad y fortalecer el sistema institucional del sector. Así mismo es urgente ejecutar el plan municipal de salud pública de intervenciones colectivas.

Gráfico 65 **Indicadores Calidad de Vida**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En educación es evidente que Ibagué no ha aprovechado los beneficios que se podrían derivar de la cercanía con Bogotá. El intercambio cultural (profesores, estudiantes, experiencias, etc.) podría ser mayor, de tal forma que la brecha se vaya cerrando. Es importante avanzar en la gratuidad en la educación preescolar y básica primaria.

En seguridad, por el contrario, Ibagué tiene un puntaje en el CPI que está por encima del promedio. La situación es relativamente mejor que en las otras dimensiones de la prosperidad, en las que el puntaje de la ciudad es inferior a la media. De todas maneras, se espera que en la ciudad disminuyan los factores que generan inseguridad. En ese sentido se deben incentivar programas como la línea 123, Ibagué ciudad segura, cultura ciudadana, capacitación y participación ciudadana.

De acuerdo con los resultados del CPI, de las 9 ciudades analizadas, Ibagué presenta el peor puntaje en espacio público. El área disponible apenas es la tercera parte de la que tiene Bucaramanga. El espacio público es una de las expresiones del derecho a la ciudad. En el próximo plan de ordenamiento territorial de Ibagué se debería tratar de aumentar el área de espacio público por persona, como parte de una política de dotación de bienes públicos.

En el puntaje de calidad de vida Neiva se ubica alrededor del promedio de la muestra, con valores ligeramente superiores. El único componente que tiene por debajo del promedio de las 23 ciudades es seguridad. Neiva se ve afectada por las amenazas y presiones de los grupos armados a funcionarios públicos. La Defensoría del Pueblo estima que el 15% de las víctimas asesinadas lo fueron por móviles políticos, mientras que el 30% murió como víctimas de intolerancia social. El porcentaje restante (55%) está muy probablemente relacionado con el resurgimiento de bandas de sicarios y paramilitares al servicio de las redes del narcotráfico (PNUD, 2010).

En materia de salud Neiva tiene un puntaje ligeramente superior al promedio nacional. La ciudad debe ir avanzando en el mejoramiento de la calidad y de la cobertura.

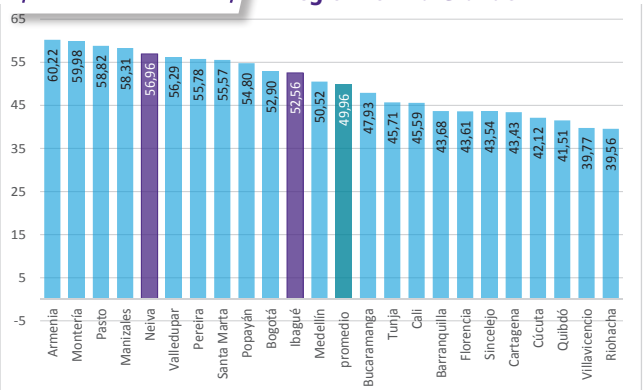
En educación la ciudad tiene un puntaje similar al promedio de los 23 centros urbanos de la muestra. La urbe ha realizado esfuerzos por mejorar la información y por legalizar los predios de las sedes educativas. A fin de disminuir en un 2% la deserción escolar, se ha considerado conveniente incrementar el complemento nutricional de los estudiantes y garantizar el subsidio de transporte educativo. . Se espera que estas medidas reditúen en los índices de aprovechamiento escolar.

La situación de Neiva en seguridad pública no es buena. El puntaje está por debajo del promedio de las urbes analizadas. La ciudad ha realizado una inversión en seguridad de $63.000 millones de pesos. Con estos recursos se busca mejorar los equipos y la infraestructura de seguridad, con la intensión de reducir en un 15% el número de casos de hurto común por 100.000 habitantes y disminuir en un 10% las lesiones personales por 100.000 habitantes.

Sostenibilidad ambiental

Neiva e Ibagué superan el promedio del grupo de ciudades de tamaño medio. Cuando se considera el conjunto de las 23 ciudades, Neiva está dentro de las mejores cinco ciudades, e Ibagué por encima del promedio.

Gráfico 66 **Sostenibilidad ambiental Región Tolima Grande**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Las diferencias en los resultados de las dos ciudades de la región de Tolima Grande se explican fundamentalmente por sus puntajes en la subdimensión de Calidad del Aire en los dos indicadores que existen al respecto, dado que en Manejo de Residuos las dos ciudades están casi al nivel del promedio general y en Agua y Energía, como ya se ha establecido, todas las ciudades registran el mismo resultado.

La calidad del aire en Neiva está por arriba de Ibagué en casi 13 puntos, a pesar de que la concentración de material particulado es menor en esta última. La cantidad de estaciones de monitoreo es la responsable de que Ibagué no tenga una mejor posición a pesar de que sus niveles de PM10 en el aire son bastante bajos. Cortolima, la autoridad ambiental con jurisdicción en Ibagué dispone solo de una estación de monitoreo semiautomática para todo el departamento. En el Plan de Gestión Ambiental Regional del Tolima 2013-2023 ya se plantea la necesidad de ampliar la capacidad de monitoreo (Alcaldía de Ibagué, 2013).

La concentración de PM10 en Neiva es mayor a la de Ibagué pero también está por debajo del máximo establecido por la normatividad internacional y nacional. Las altas concentraciones en la zona industrial son la razón por la cual la ciudad no obtiene mejores resultados en la calidad del aire. Lo anterior da pautas de política de control y regulación sobre emisiones industriales.

El manejo de residuos sólidos para ambas ciudades está cercano pero abajo del promedio general de la muestra y casi dos puntos abajo del promedio de las ciudades intermedias. A pesar de la casi nula variabilidad que tienen los indicadores de esta subdimensión hay ciudades como Manizales y Medellín que suben el promedio por sus sobresalientes resultados en tratamiento de aguas residuales y en reciclaje. Neiva e Ibagué están en la etapa de elaboración de sus planes de gestión integral de residuos. De hecho, Ibagué tiene proyectos de construcción de infraestructura para la separación de residuos, implementación de programas de pre-recolección en conjuntos cerrados, identificación de los sitios prioritarios para la ubicación de infraestructura de acopio, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos y especiales.

En cuanto al agua y la energía, en la ciudad de Neiva se requiere incorporar a las áreas protegidas los nacederos de cuerpos de agua y zonas húmedas y aplicar herramientas de incentivos económicos para generar presupuesto para la conservación y restauración de zonas de importancia. Así mismo, la Corporación Universitaria del Huila propone aumentar en un 55% el área de bosques deforestados con cuencas abastecedoras de agua, así como la implementación de un plan de manejo y ordenamiento de las cuencas hidrográficas dentro del municipio.

A pesar de la escaza información medioambiental sobre ambas ciudades, se observa un renovado interés por abordar este tema con la existencia de un Plan de Gestión Ambiental de diez años en el Tolima, la voluntad de actualización del sistema de gestión ambiental en el Huila y los planes de implementación de un Plan de Gestión Integral de

Residuos en ambas ciudades. De ahí que resulte primordial el prepara informaciones y líneas base de estos programas y su seguimiento.

Conclusiones y recomendaciones

Los principales retos de las dos ciudades de la Región Tolima Grande están vinculados con las dimensiones de productividad y calidad de vida. Ambas ciudades tienen resultados económicos relativamente bajos y de alguna manera proporcional a su tamaño poblacional.

De acuerdo con lo anterior, las principales recomendaciones del reporte para las dos ciudades son:

- En productividad: es necesario generar estrategias enfocadas en aprovechar de mejor forma las ventajas comparativas de las dos ciudades y explotar aún más su ubicación geográfica, cercana a la capital del país en el caso de Ibagué y como nodo económico del Sur del país en el caso de Neiva. Así mismo, se requiere avanzar en acciones específicas que permitan a ambas ciudades desarrollar sus estructuras productivas, a fin de aprovechar sus respectivos bonos demográficos, generando estrategias que potencien sus ventajas comparativas y sus economías de aglomeración. En particular, es oportuno apuntar al desarrollo de actividades que favorezcan el capital creativo y la innovación, por medio de estrategias de creación de clúster en torno a la agroindustria, así como el poder identificar otros sectores estratégicos productivos. Finalmente, las dos ciudades podrían reforzar sus complementariedades productivas para impulsar el crecimiento económico y generar más empleos, a pesar de que, en principio, sus prioridades no apuntan a la integración entre ellas.
- En infraestructura, movilidad y conectividad: la agenda de desarrollo de infraestructura en ambas ciudades debe contribuir a consolidar los logros sociales y a reducir la pobreza y la exclusión. Para mejorar la movilidad, ambas ciudades deben mejorar el estado físico y operacional de la malla vial primaria, consolidar los anillos de movilidad e implementar proyectos de renovación urbana. En particular, es necesario concentrar esfuerzos para mejorar los problemas de conectividad vial en sus zonas productivas e industriales. Adicionalmente, se requieren de bases de datos e informaciones para llevar a cabo acciones para optimizar la movilidad. En infraestructura de conectividad, aunque ambas ciudades están arriba del promedio de su grupo en infraestructura TICs, es oportuno mejorar el acceso a computadores y a Internet, y a la producción de contenidos digitales relevantes, dados los efectos potenciadores que tienen estas tecnologías en otras subdimensiones de la prosperidad.
- En sostenibilidad: Con nuevos planes y programas ambas ciudades han mostrado un renovado interés en el tema ambiental y por tanto la importancia de insistir en la producción de información para las líneas base para su seguimiento. En ambas ciudades es necesario concentrar los esfuerzos de planeación en la zona de expansión urbana, anticipando el crecimiento urbano y poblacional.
- ituaciones específicas de cada una de las ciudades de la región, se formulan las siguientes recomendaciones:

Ibagué:

- La ciudad registra resultados positivos en términos de equidad e inclusión social. Sin embargo, el desempleo femenino y en particular de las mujeres jóvenes así como la brecha en el acceso a la educación básica entre hombres y mujeres, son factores que requieren de atención si la ciudad quiere mejorar sus niveles de prosperidad en esta dimensión. Son igualmente necesarias acciones para mejorar la inclusión de las mujeres en el mercado laboral.
- En relación con la dimensión de calidad de vida, la ciudad necesita de acciones urgentes para mejorar sus indicadores de mortalidad materna y de menores de 5 años y en general para seguir avanzando hacia la universalización y el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud. También son necesarias en esta dimensión acciones encaminadas a aumentar el escaso acceso a espacio público para todos sus ciudadanos.
- En educación, la ciudad debe aprovechar de mejor forma las ventajas que ofrece su cercanía

con la ciudad de Bogotá, favoreciendo un mayor intercambio académico. En este ámbito también es importante que la urbe de prioridad a las políticas de primera infancia con estrategias como la gratuidad de la educación prescolar y básica.

- En seguridad, aunque Ibagué tiene resultados superiores al promedio de la muestra, para que continúen disminuyendo los factores que generan inseguridad es oportuno seguir fomentando programas como: "línea 123", "Ibagué ciudad segura", "programa de cultura, capacitación y participación ciudadana", entre otros.
- En infraestructura y servicios públicos, para la ciudad es clave diseñar una estrategia que garantice el mantenimiento adecuado de las redes de acueducto.
- Desde la perspectiva ambiental, la ciudad necesita de un mayor número de estaciones de monitoreo de la calidad del aire, hoy insuficientes.

Neiva:

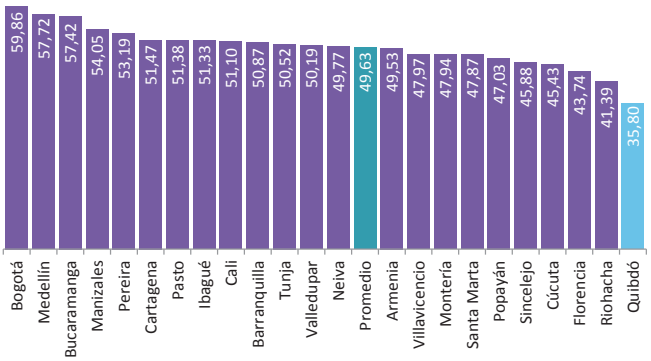
- En cuanto a la equidad, el principal desafío en la ciudad se encuentra en los altos costos de vida y en su calidad de municipio receptor de población desplazada.
- En tema de agua, la ciudad requiere incorporar a las áreas protegidas los nacederos de cuerpos de agua y zonas húmedas y aplicar herramientas de incentivos económicos para generar presupuesto para la conservación y restauración de zonas de importancia ecológica
- En tema de sostenibilidad ambiental, es necesario centrar la atención en la mejora de la calidad del aire en particular en la zona industrial con políticas de control y regulación sobre emisiones industriales.

/3.5./

Quibdó

Los resultados del CPI para las ciudades de Colombia evidencian de manera dramática como las promesas de la prosperidad urbana siguen siendo no más que promesas para un número aparentemente menor, pero significativo, de ciudadanos en amplias zonas del país. Quibdó es un buen ejemplo de los retos actuales. Las políticas que se han aplicado no han dado los resultados esperados y la ciudad refleja buena parte de la problemática de una prosperidad limitada. Quibdó no solamente obtiene el menor puntaje en el CPI de las ciudades de la muestra, sino que su valor es 37% inferior al promedio y el 64% menor que el de la ciudad con el puntaje más alto (Bogotá). La distancia incluso con la ciudad que le sigue (Florencia) es más alta que entre cualquier otro par de ciudades en el orden sucesivo. Mientras que en promedio la distancia entre las ciudades vecinas en el orden es de 0,9 puntos, la distancia entre Florencia y Quibdó es abrumadora, del orden de 5,2 puntos.

Gráfico 67 **Resultados del CPI para 23 ciudades de Colombia**



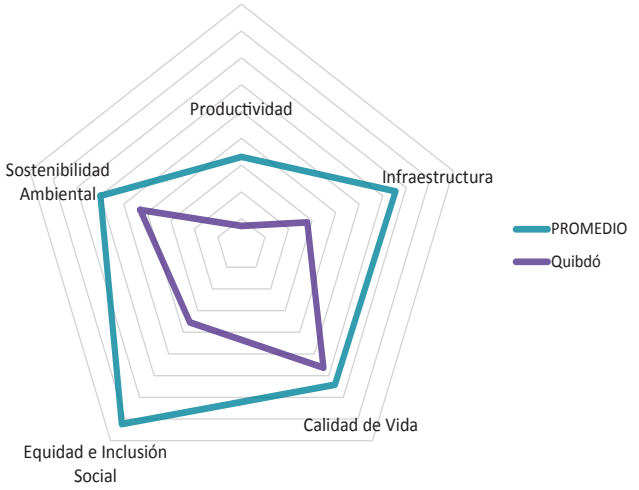
Fuente: ONU-Habitat 2014

Una lectura preliminar y de alguna manera simplista podría indicar que el bajo resultado en el CPI tiene que ver con el tamaño de la ciudad. Quibdó es la ciudad más pequeña en términos poblacionales de las 23 ciudades incluidas. Sin embargo existen otras dos ciudades entre 100 y 200 mil habitantes (Florencia y Tunja) que no sólo

superan a Quibdó sino que incluso la segunda de ellas supera el promedio nacional y es la mejor de las 7 ciudades dentro de las denominadas ciudades pequeñas. Es claro pues que la talla de la ciudad no es una determinante importante del nivel de prosperidad, y los resultados tan pobres de Quibdó se deben a otras causas

Cuando se observa el comportamiento de Quibdó frente al promedio de las 23 ciudades se encuentra que si bien la ciudad aparece por debajo del promedio las diferencias son profundas y significativas particularmente en tres dimensiones: productividad, infraestructura y conectividad y equidad e inclusión. En la dimensión de calidad de vida las diferencias con el promedio no son tan grandes e incluso Quibdó en esa dimensión supera a Florencia, Riohacha y Villavicencio.

Gráfico 68 Dimensiones del CPI, Promedio y Quibdó



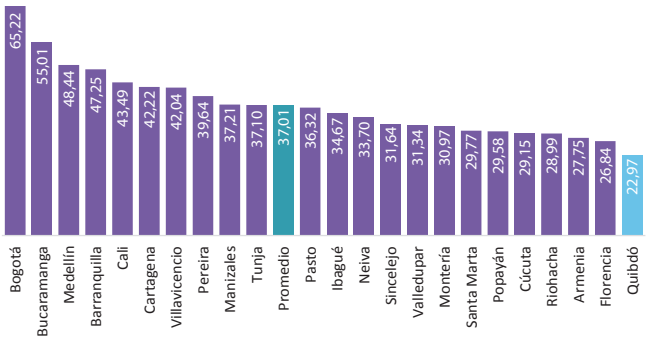
Fuente: ONU-Habitat 2014

Los problemas de ciudades como Quibdó son sistémicos y estructurales, en el sentido que no se trata de una sola de las dimensiones de la prosperidad la que arroja pobres resultados sino que todas ellas aparecen por debajo de los valores generales. Quibdó se encuentra en una trampa de prosperidad de la que difícilmente saldrá por cuenta propia y requiere una ayuda deliberada de los diferentes niveles de gobierno, sin que ello quiera decir que de manera externa se deban dar las soluciones de la ciudad, sino que se debe construir, colectivamente, desde lo local, las soluciones e intervenciones prioritarias para que salga de dicha trampa.

Productividad

En materia económica, en lo que tiene que ver con la dimensión de productividad del CPI, como se ha mencionado anteriormente es una de las dimensiones donde se presentan mayores diferencias entre los resultados de Quibdó y los de las otras ciudades del país. Como se puede observar, en esta dimensión no solamente ocupa la última posición sino que la diferencia con Bogotá, que obtiene el puntaje más alto es casi 3 veces mayor (23 Quibdó frente a 65 de Bogotá).

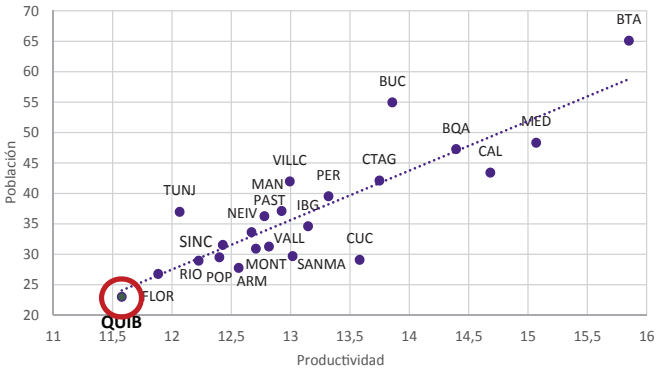
Gráfico 69 Puntaje de los resultados de la dimensión de productividad



Fuente: ONU-Habitat 2014

Sin embargo, dado que la relación entre el resultado económico, la productividad y el tamaño poblacional es tan marcada podemos decir que los valores en materia económica de Quibdó, como se puede apreciar en la gráfica 70, son los esperados para su tamaño poblacional (el dato de Quibdó se encuentra sobre la línea de tendencia de la correlación) con valores extremadamente bajos.

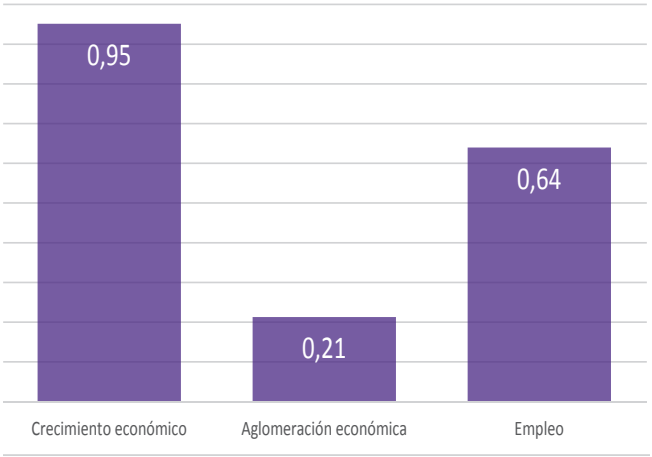
Gráfico 70 Relación entre población y resultados en la dimensión de productividad



Fuente: ONU-Habitat 2014

Podríamos afirmar que la situación de la ciudad en materia de productividad no solo se explica por el desaprovechamiento de sus economías de aglomeración, por muy incipiente que estas seas (como si ocurre en otras ciudades como Cúcuta o Santa Marta). Ello no quiere decir que la ciudad no deba pensar estrategias que le permitan mejorar la productividad de sus empresas o estrategias para mejorar la empleabilidad y fortalecer su dinamismo económico, sino que ese proceso endógeno será lento y mejoras en el índice de productividad llevarán un cierto tiempo. A fin de entender donde se encuentran los mayores rezagos en la dimensión de productividad, se hace necesario desagregar los resultados para cada una de las sub-dimensiones y compararlos con los valores promedio de las 23 ciudades.

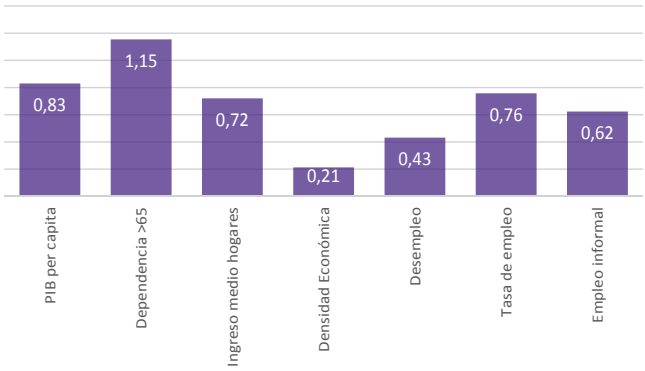
Gráfico 71 **Resultados relativos en las dimensiones económicas**



Fuente: ONU-Habitat 2014

La mayor brecha económica se deriva de la baja densidad económica de este centro urbano, aunque si bien en los tres componentes de esta dimensión, el puntaje de Quibdó es inferior al promedio de las 23 ciudades, que ya de por sí, como hemos apreciado, es bastante bajo. Además de la diferencia en la densidad económica es crítica la situación de desempleo de la ciudad que en 2013 alcanzaba 18,3%, De igual manera, los niveles de informalidad laboral eran en ese mismo año del 64,2%, con ingresos promedio de la población muy bajos.

Gráfico 72 **Puntaje de los resultados de la dimensión de productividad**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Quibdó es definida en el estudio de Cepal (2014) como una "ciudad embrionaria" junto con Riohacha, en razón a su alta tasa de dependencia demográfica, la mayor entre todas las ciudades. Por esta estas dos ciudades sólo entrarán en la etapa de bono demográfico alrededor del año 2026, y sólo hacia 2035 disminuirían dicha tasa de dependencia a niveles de 60%.

Igual que con las "ciudades adolescentes" pero con mayor urgencia, Quibdó requiere de una política transversal e integral de infancia y juventud con miras a mejorar las enormes brechas en acceso a bienes y servicios sociales que pesan dramáticamente sobre el futuro de sus niños y de sus jóvenes. Por su debilidad institucional, es improbable que ello suceda dentro del esquema regular de la descentralización política y administrativa. De alguna manera se plantea la urgencia de una acción coordinada de los tres niveles de Gobierno en el territorio chocoano, y de Quibdó en particular.

En Quibdó la agenda es, en primera instancia, la educación, desde el acceso a servicios integrales de primera infancia (como en el Programa De Cero a Siempre). Se le tiene que dar importancia a la retención escolar en educación básica y media, a la formación para el trabajo y el acceso a educación técnica, tecnológica y universitaria. Aquí también se debe plantear el uso de transferencias condicionadas para incentivar la permanencia de los niños y jóvenes en el ciclo educativo, desde programas como Familias en Acción hasta el fortalecimiento de estrategias como Jóvenes en Acción.

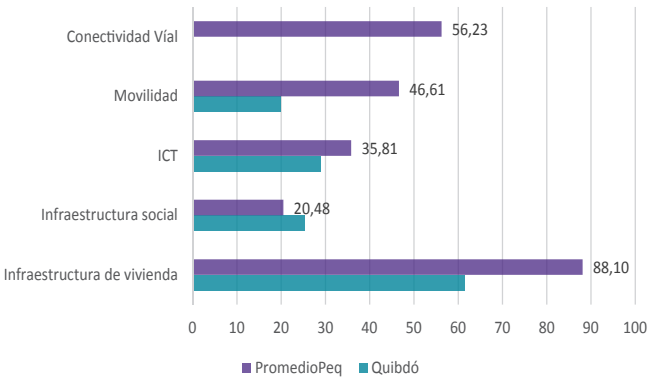
Infraestructura

Quibdó ocupa los últimos lugares en la dimensión de infraestructura entre las ciudades del país, bastante por debajo de los indicadores promedio de las ciudades pequeñas.

En el caso de infraestructura de vivienda, los bajísimos indicadores están asociados principalmente con las brechas en saneamiento básico y en acceso a agua mejorada. Según datos de la ONU-Habitat virtualmente el grueso de la población vive en condiciones de tugurios. Con la intención de mejorar estos indicadores en el 2014 se inició la construcción de 1500 casas gratis en la urbanización "Ciudadela Mía" que serán entregadas a principios del 2015 acompañadas de la ejecución de la obra de optimización del acueducto de Quibdó con una inversión de 96 mil millones de pesos. (Vicepresidencia de la República, 2014). El proyecto de dotación de agua beneficiaría a 120 mil habitantes de la ciudad que hasta el 2013 solo tenía cubierto el 10.52% del acceso de sus ciudadanos a agua mejorada situándose por debajo del mínimo de referencia (50%). Solamente el 18% de los hogares tiene conexión a acueducto y alcantarillado, paradójicamente en una ciudad que está ubicada en la zona con más pluviosidad del Pacífico, 48 de cada 1.000 niños que nacen en Quibdó mueren por falta de agua potable. Adicionalmente, Quibdó tiene la densidad residencial más baja entre las 23 ciudades con 5.736 personas por km2.

Las densidades existentes "son el resultado de barrios cuyas estructuras viales y de lotes presentan características de áreas mínimas de habitabilidad, con índices de ocupación altos, pocas áreas libres y espacios recreativos o de equipamiento público, con condiciones bajas en la prestación de servicios y problemas de riesgo causada por inundación o deslizamiento por mal manejo de la ladera" (Plan de Ordenamiento Territorial - Municipio de Quibdó). En conclusión ocupaciones habitaciones sin mecanismos claros de regulación ni planes urbanos.

Gráfico 73 **Componentes del Índice de Desarrollo de la Infraestructura – Quibdó**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En infraestructura TIC, Quibdó ocupa los últimos lugares en todos los indicadores (acceso a computador y a Internet de los hogares, y velocidad promedio de la banda ancha) lo que de nuevo limita las posibilidades de un desarrollo endógeno económico.

En movilidad urbana la información es muy pobre y sólo se cuenta con datos sobre accidentalidad vial. Quibdó aparece también con peores indicadores que los del promedio de las ciudades pequeñas en este indicador. Como en otras variables, en particular el de conectividad vial debe señalarse la completa falta de información que imposibilita el cálculo del índice de esta dimensión.

En el indicador de víctimas fatales por accidentes de tránsito, Quibdó tiene el peor resultado con 19 muertes por cada 100 mil habitantes. Información del POT señala que el 80% de las vías de Quibdó no poseen andenes transversales, por limitaciones de espacio o por ocupación por comercio informal, escombros, matorrales, canales de aguas, etc.

En cuanto a asequibilidad del transporte público, en Quibdó el peso del gasto en transporte al nivel del gasto de los hogares supera el tope máximo establecido en la estandarización del CPI (26%). En el transporte público existe una sobre utilización de las vías, originando problemas de tráfico y una cantidad significativa de áreas sin un servicio adecuado.

Por su ubicación geográfica, Quibdó es un municipio comercial de despensa o aprovechamiento para gran parte de los municipios limítrofes, convirtiéndose en el puerto más importante sobre el río Atrato. El transporte de carga se hace por medio de camiones que atraviesan el área urbana a partir de las entradas de las vías de Medellín e Istmina (en

dirección a Pereira), y por el río Atrato. Quibdó dispone de un puerto fluvial público de más de 1000 metros, pero sólo se cuenta con facilidades para unos doscientos metros donde se realizan las operaciones de atraque de lanchas y movimiento de pasajeros. Estas instalaciones son deficientes y riesgosas para las operaciones de las naves y los usuarios, obligando a que el descargue de pequeñas embarcaciones se realice sobre el cauce del río. No se dispone de áreas cerradas para el manejo de la carga y los camiones invaden las vías públicas cuando realizan operaciones de cargue o descargue. A esto se agrega la inexistencia de empresas de transporte fluvial con horarios de salida regulares lo cual afecta el transporte de pasajeros. Esta ventaja comparativa es poco utilizada y la infraestructura portuaria tan pobre conspira contra la productividad de la ciudad.

Como ya se ha señalado para otras ciudades, un complemento necesario y potenciador de los procesos pedagógicos y del aprendizaje tanto en la escuela media como en la educación superior es el desarrollo de infraestructura de TICs y de capacidad de uso y apropiación de los contenidos digitales. En este aspecto es necesaria una estrategia de desarrollo de infraestructura de TICS para aumentar el acceso a computadores y a Internet de los hogares, mejorar la velocidad promedio de banda ancha y aumentar la "alfabetización digital" a través de la apropiación y uso de contenidos digitales relevantes.

Dentro de la agenda de infraestructura, la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado es una necesidad central para comenzar a garantizar los mínimos sociales y acortar distancias con los promedios urbanos del país.

En el momento se adelantan obras en el aeropuerto El Caraño, donde se han invertido $40.850 millones a través de Agencia Nacional de Infraestructura y se han anunciado nuevas obras que alcanzan los $140 mil millones que incluyen ampliación de la pista, ampliación de la plataforma y terminal de pasajeros. También será construido un moderno terminal de servicios con hotel, centro de convenciones y biblioteca.

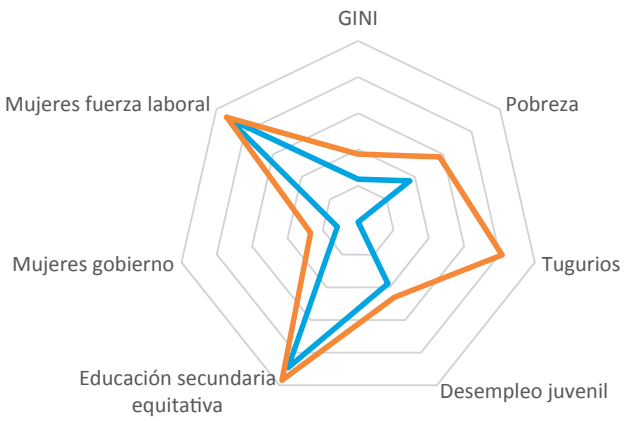
Además el gobierno ha invertido recursos cuantiosos (123 mil millones, fase 1; $265,539 millones, fase 2) para la transversal Quibdó-Medellín que debe concluir en el 2016. Con la finalización de esta conexión se facilitaría el traslado a hospitales aledaños que posibiliten la atención de emergencias así como a la oferta de educación superior de Medellín.

En el caso de Quibdó, incluso aún más que en otras ciudades, se debe aplicar estrategias para "cerrar las brechas en capacidades institucionales para la provisión de infraestructura" (Yepes, 2014). Por ejemplo, es urgente fortalecer las capacidades de contratación, seguimiento y monitoreo a obras públicas en la administración municipal, con apoyo y acompañamiento desde el Gobierno Nacional.

Equidad e inclusión social

Una de las expresiones de la trampa de prosperidad en la que está Quibdó son sus malos resultados en equidad e inclusión social. El puntaje más bajo del CPI corresponde a esta ciudad. La situación más difícil se presenta en la distribución del ingreso y en inclusión social.

Gráfico 74 **Quibdó: Indicadores Inclusión Social**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En equidad económica se destaca una alta incidencia de la pobreza extrema que es de 17,5%. El coeficiente de Gini es de 0,54, así que tanto en pobreza como en distribución del ingreso, Quibdó presenta la peor situación de las ciudades de la muestra. Esta información confirma la necesidad de una acción especial, coordinada desde el gobierno nacional y con la participación de los gobiernos departamentales. En lugar de converger, Quibdó se va alejando del resto de ciudades.

Calidad de vida

En calidad de vida el gobierno nacional puede llevar a cabo acciones que favorecen el bien-estar de todos los municipios. Estas acciones deben estar articuladas con las políticas locales a fin de maximizar los resultados. Pero el acompañamiento del Estado debe ser más intenso en el caso de municipios con grandes rezagos, como el de Quibdó, que están en las peores situaciones. Desde esta perspectiva, es pertinente aplicar los principios del maximin rawlsiano, de tal forma que se atienda de manera prioritaria a las ciudades que tienen más necesidad y que se encuentra entrampados en un desarrollo ineficiente y poco sostenible, en este sentido Quibdó requiere una atención prioritaria y especial que permita ampliar la prosperidad en la ciudad.

Gráfico 75 **Resultados relativos en las dimensiones económicas**



Fuente: ONU-Habitat 2014

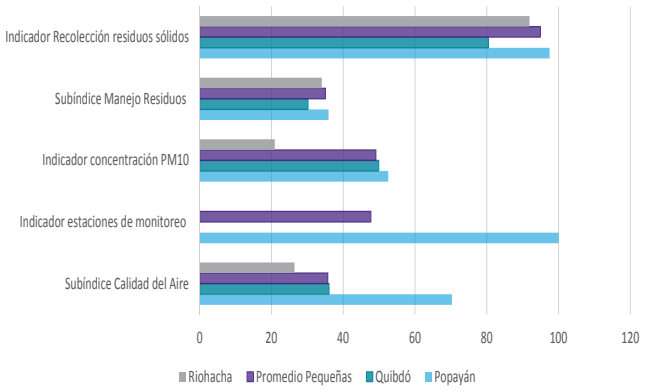
La situación de Quibdó es también crítica en salud, seguridad y espacio público. La capacidad institucional para dar respuesta en estos sectores también es débil. En salud Quibdó tiene un puntaje (62,4) superior al de Ibagué (48,9). De acuerdo con lo planteado antes, en las variables relacionadas con la salud, las políticas locales deben estar en armonía con las nacionales a fin de reforzarse mutuamente. Este principio tiene más sentido en esta ciudad que acusa serios problemas para dotar de bienes y servicios públicos a sus habitantes. Aunque en materia de educación Quibdó (66,1) está por encima del promedio (63,4), la urbe no ha encontrado los mecanismos para asegurar que los logros en capital humano se expresen en otras dimensiones del CPI. En seguridad pública, el puntaje de Quibdó es inferior al de las 9 ciudades de talla similar y de la misma manera que en las demás dimensiones, es conveniente que se desarrollen estrategias conjuntas con las instancias nacionales.

Sostenibilidad ambiental

En la dimensión de Sostenibilidad Ambiental, la capital del departamento del Chocó, obtiene los peores resultados de las 23 ciudades junto con Villavicencio y Riohacha. Los valores están por abajo del promedio de su grupo de ciudades pequeñas y tiene resultados particularmente bajos en la recolección de residuos sólidos.

La ciudad no cuenta con estaciones de monitoreo de calidad del aire. Solo Riohacha tiene resultados más bajos en el subíndice de calidad del aire, mientras que en el manejo de residuos Quibdó permanece en el último lugar de las ciudades de la muestra.

Gráfico 76 **Dimensión de sostenibilidad ambiental: Subíndice e Indicadores Quibdó**



Fuente: ONU-Habitat 2014

La ciudad está rezagada, tanto en sistemas de control como de manejo de los contaminantes sólidos y gases. La falta de infraestructura de servicios públicos en general está relacionada con la incapacidad de cubrimiento de recolección, así como de tratamiento de los residuos, que en su mayoría son depositados en la rivera del rio. Además, el rio recibe directamente el alcantarillado y las basuras de la ciudad, así como los desechos de los aserríos y de la minería en la parte alta del rio Tagachí. Una situación que no es medioambientalmente hablando sostenible.

La ausencia de planes de desarrollo y políticas urbanas ha generado una ocupación con un crecimiento desordenado con alteración de los sistemas boscosos, destrucción de los márgenes de las quebradas, colmatación de los depósitos naturales de agua por sedimentación, elevada contaminación del agua y del espacio público. El POT no ha sido actualizado y no existen planes de gestión ambiental o de residuos.

La paradoja de esta ciudad en el ámbito de la sostenibilidad ambiental es grande, ya que está ubicada en uno de los territorios más biodiversos del mundo y con un ecosistema lluvioso único. La generación de información para la construcción de los planes de manejo antes mencionada es urgente.

Conclusiones y recomendaciones

La situación de Quibdó ha sido ampliamente mencionada a lo largo de todo este Reporte, ya que representa una buena muestra de como las promesas de la prosperidad urbana siguen siendo latentes para un número menor sobre el total de población urbana, pero significativo de ciudadanos muchas zonas del país.

Productividad, infraestructura y equidad e inclusión son las tres dimensiones en las que Quibdó se encuentra más distante de los resultados de las demás ciudades colombianas. En ellas, los desafíos de Quibdó son sistémicos, de tal forma que la ciudad se encuentra en una situación que se ha definido como 'trampa de la prosperidad'. Es decir, que mejoras significativas en la situación de la ciudad no pueden esperarse solamente de forma endógena y más bien se requiere de una intervención especial, concertada de los diferentes órdenes de gobierno.

Aunque los principales desafíos de la ciudad están relacionados con casi todas las dimensiones de la prosperidad, se consideran prioritarios los siguientes:

- Infraestructura física y tecnológica: la ciudad tiene un gran desafío en relación con el saneamiento básico y el acceso a agua mejorada. La provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado es una necesidad central para comenzar a garantizar los mínimos sociales y acortar distancias con los promedios urbanos del país. Así mismo, es necesaria una estrategia de desarrollo de infraestructura TIC dado que estas son un complemento potenciador de los procesos pedagógicos y del aprendizaje tanto en la escuela media como en la educación superior, así como de otras subdimensiones de la prosperidad.
- Infraestructura social: la provisión y accesibilidad a bibliotecas, centros de la cultura, centros deportivos y escuelas de música son un componente central de una política de juventud tan necesaria para una ciudad poblacionalmente 'joven'.
- Educación: es una prioridad para esta ciudad desde el acceso a servicios integrales de primera infancia. Es también fundamental la retención escolar en educación básica y media, así como la formación para el trabajo y el acceso a educación técnica, tecnológica y universitaria. Adicionalmente, En educación la ciudad enfrenta entre otros desafíos encontrar mecanismos para lograr que los logros en capital humano se expresen en otras dimensiones del CPI.
- Salud: las políticas locales deben estar en armonía con las nacionales, ya que Quibdó que está hundida en una trampa de prosperidad con dotación de servicios de salud y equipamientos.
- Equidad e inclusión social: son esenciales acciones inmediatas para reducir las brechas del ingreso y la precariedad, acciones que deben estar coordinadas con el gobierno nacional, ya que Quibdó, al contrario de otras ciudades, está alejándose en sus indicadores en vez de converger.
- Sostenibilidad ambiental: la ciudad requiere de acciones urgentes, empezando por mejorar la cobertura de su recolección de residuos sólidos, evitando su disposición en el rio. También es necesario instalar estaciones para el monitoreo de la calidad del aire para controlar los niveles de concentración de material particulado.

Adicionalmente, son necesarias estrategias para aumentar la capacidad institucional de la administración municipal, en particular a lo que se refiere a la capacidad de planeación, diseño, contratación, seguimiento y monitoreo de obras públicas. Lo anterior, requiere un programa específico de apoyo y acompañamiento desde el Gobierno Nacional.

/3.6./

Bogotá

Los resultados del CPI para las ciudades de Colombia y en particular para las ciudades que presentan los mejores resultados en el índice de prosperidad urbana generan un mensaje de optimismo sobre las posibilidades y oportunidades que presentan las ciudades.

El caso de Bogotá es paradigmático porque pone en evidencia los beneficios y las desventajas de la aglomeración urbana. Por el lado de los beneficios es fácil identificar factores como ingresos más elevados, más oportunidades laborales o una mayor oferta y diversidad cultural y recreativa, por mencionar solo algunos; igualmente, por el lado de las desventajas la congestión, la contaminación y la seguridad empiezan a hacer sentir algunos efectos negativos y grandes retos de la metrópoli.

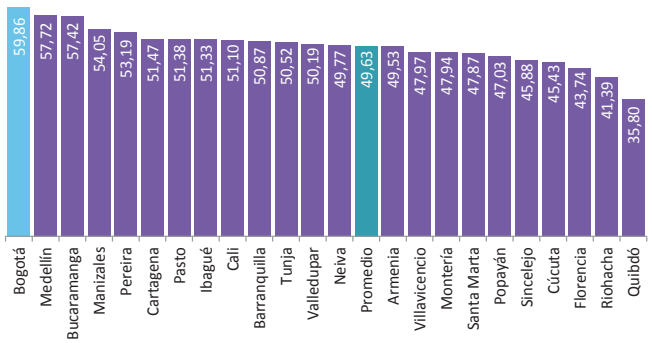
El informe muestra, a pesar de ser una fotografía de la situación de la prosperidad en un momento determinado (2013), que el balance sigue siendo positivo. Bogotá, como la principal aglomeración del país, lidera el ranking de la prosperidad urbana como era de esperarse y a pesar de que las externalidades negativas de la aglomeración parecen estarse haciendo cada día más evidentes.

El caso de Bogotá es paradigmático porque pone en evidencia los beneficios y las desventajas de la aglomeración urbana.

Es posible que Bogotá este llegando a un punto de inflexión que pondría en riesgo un mayor incremento de los niveles de prosperidad, ello solo será posible de verificar cuando se tengan posteriores mediciones del CPI. Los resultados de una segunda medición permitirán conocer si las otras ciudades de la muestra avanzan o no en sus índices de prosperidad urbana. La ventaja que lleva Bogotá con relación a Medellín, la segunda ciudad con los mejores resultados, aunque aparentemente es pequeña (2 puntos), es la cuarta mayor de todas en términos de distancia entre valores.

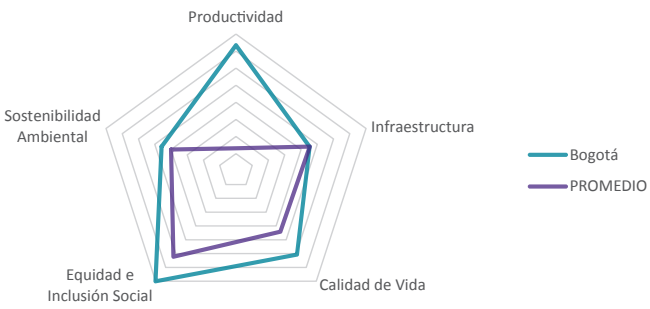
Cuando se profundiza en el análisis y se observa el comportamiento de cada una de las dimensiones de prosperidad en la ciudad de Bogotá en relación al promedio de las 23 ciudades se encuentra que en cuatro de estas dimensiones supera ampliamente el promedio, particularmente productividad, donde la diferencia es abismal y representa el peso económico específico de la capital. En las dimensiones de equidad e inclusión social y calidad de vida las diferencias son también importantes, lo que muestra la capacidad que ha tenido la ciudad de llevar los beneficios de la aglomeración a amplios sectores de la ciudad con políticas sociales adecuadas.

Gráfico 77 **Resultados del CPI para 23 ciudades de Colombia**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Gráfico 78 **Dimensiones del CPI, Promedio y ciudades de Bogotá**



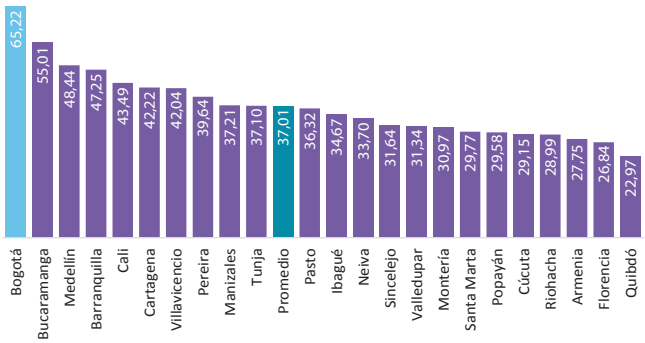
Fuente: ONU-Habitat 2014

El lunar y principal reto de la capital del país, por otra parte, se encuentra en la dimensión de infraestructura y conectividad donde se manifiestan los valores más bajos, que tienen que ver con las dificultades para dotar de una buena infraestructura y de una movilidad adecuada a una gran ciudad.

Productividad

En materia económica, en lo que tiene que ver con la dimensión de productividad del CPI, como se ha mencionado anteriormente, es esta una de las dimensiones donde se presentan mayores diferencias entre los resultados de Bogotá y el resto de las ciudades del país. Esta dimensión incide en gran parte en la prosperidad de la ciudad.

Gráfico 79 Puntaje de los resultados de la dimensión de productividad



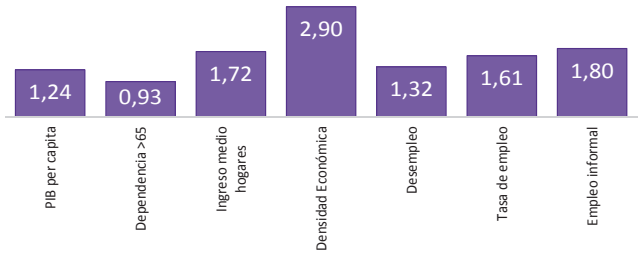
Fuente: ONU-Habitat 2014

Bogotá es junto con Bucaramanga y Tunja, la ciudad que aprovecha de mejor manera sus economías de aglomeración. La capital también aprovecha sus ventajas de ciudad región. Ello es importante no solo porque denota la trascendencia económica de Bogotá y sus posibilidades endógenas de generación de riqueza, sino también porque además de la ciudad misma, trae ventajas para todo el país en su conjunto. De diversas maneras el futuro de la productividad de Bogotá afecta al país, no solamente por el tamaño de la economía bogotana, sino también por el alto grado de redistribución de recursos que con cargo a Bogotá se financian otras zonas del país.

El elemento que hala la prosperidad económica de la ciudad es su densidad económica y el aprovechamiento que realiza de su potencial de mercado. Las cifras del CPI se reafirman con otra información económica relevante como la densidad empresarial. De manera similar a Bucaramanga la capacidad emprendedora, concentrada en micro y pequeñas empresas es fundamental. En la ciudad existen más de 350 mil empresas formalmente registradas en la Cámara de Comercio teniendo una tasa de 47 empresas por cada mil habitantes.

Adicionalmente, buena parte del aparato productivo de la ciudad se encuentra concentrado en clúster productivos, sin embargo el principal reto es que ese tejido productivo aproveche de mejor manera las economías de aglomeración potenciales y las ventajas de la ciudad-región. El tejido productivo de la ciudad, y el mercado interno, ha permitido que el crecimiento sea similar al del país, y que los indicadores laborales (tasa de ocupación y desempleo) sean superiores a la media nacional.

Gráfico 80 Resultados relativos en los indicadores económicos



Fuente: ONU-Habitat 2014

Cuando el análisis se realiza a nivel de indicadores se aprecia que la menor ventaja de Bogotá se encuentra en los temas de dependencia económica, lo que denota que la ciudad está en una etapa avanzada de su transición demográfica y del aprovechamiento de su bono poblacional. Bogotá, de acuerdo a la Misión de ciudades ya es una ciudad madura, de allí la importancia, en temas educativos, de la inversión en educación superior, pero también en temas de formación para el trabajo y recalificación productiva.

Bogotá, por lo tanto, está entrando en la segunda fase del bono demográfico que implica una ventana de oportunidades para aprovechar las capacidades productivas y emprendedoras de una población joven que crecientemente va a llegar al mercado laboral en busca de oportunidades, pero que también, y por ello mismo, debería llegar a los centros de educación superior (técnica, tecnológica y universitaria) en busca de una mayor cualificación educativa y una mejor preparación para su inserción en los mercados laborales[50] . Estas características ponen de relieve la importancia de que Bogotá diseñe una política para la juventud dirigida a aumentar su acceso a la educación superior de calidad y a promover su inserción en empleos formales y de calidad.

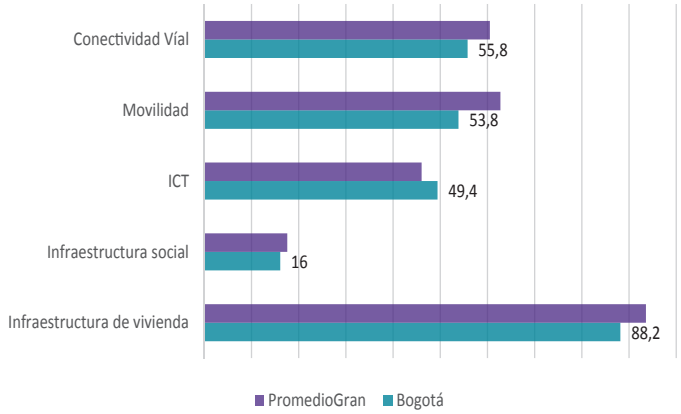
Otro reto importante, a pesar de que la ciudad se encuentra relativamente bien al compararse con las otras ciudades del país, son los niveles de informalidad y la calidad del trabajo. La informalidad laboral de la ciudad es aún muy elevada para economías de tamaño similar (en 2013 fue cerca del 44%), cifra que si bien ha bajado en los últimos años en el mediano plazo tiene un comportamiento muy errático lo que muestra que es un tema estructural que se ve afectado por los vaivenes de la economía nacional (y mundial).

El tema de la informalidad laboral acontece por causa de la forma de la estructura productiva bogotana y los bajos niveles de productividad de una parte importante de ese tejido productivo. Difícilmente políticas nacionales que se apliquen en formas homogéneas en el territorio con relación a disminuir los costos de la formalización podrán influenciar en forma más categórica. Se logrará un punto de inflexión cuando se pueda de manera sostenible alcanzar mayores niveles de productividad de las empresas. La generación de subsidios u otros mecanismos transitorios difícilmente lograrán afectar estructuralmente el empleo productivo.

Infraestructura

Excepto en TICs, Bogotá presenta rezagos en los indicadores de infraestructura frente al promedio de las ciudades de más de un millón de habitantes. Los mayores rezagos se presentan en infraestructura social y movilidad urbana (gráfica 81) Bogotá tiene un nivel de infraestructura que no corresponde con el índice de prosperidad alcanzado.

Gráfico 81 **Componentes del Índice de Desarrollo de la Infraestructura - Bogotá**



Fuente: ONU-Habitat 2014

El Subíndice de Infraestructura Social en el CPI incluye dos indicadores: la densidad de médicos (número de médicos por 1000 personas), y la densidad de bibliotecas públicas (número de bibliotecas por 100 mil habitantes). Estas mediciones (igual que otros como número de colegios u hospitales por cada 100 mil habitantes) presentan mejores resultados para las ciudades pequeñas y peores para las más grandes. El "contenido informativo" de este Subíndice no tiene en cuenta "la heterogeneidad en las provisiones disponibles" (Yepes, 2013). Es decir, una biblioteca tiene el mismo valor en el indicador independientemente del número de usuarios que atienda o el número de libros que tenga. Dadas estas limitaciones, los resultados de este Subíndice se deben tomar con cautela. Bogotá ha tenido indiscutiblemente avances muy importantes en esta materia.

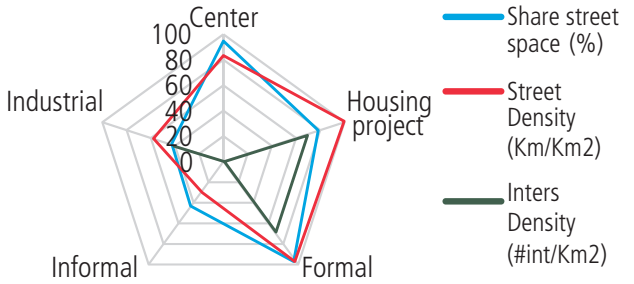
[50]En el análisis de la CEPAL (2013) la etapa de "pre bono" es una en la cual la tasa de dependencia demográfica disminuye pero se mantiene en niveles altos (por encima de dos dependientes por cada tres personas en edades activas). La primera fase del bono se extiende desde que la tasa de dependencia alcanza este nivel hasta cuando llega a su nivel mínimo. En la segunda etapa del bono demográfico la tasa de dependencia aumenta por el peso de las personas mayores de 65 años pero permanece por debajo del umbral de dos dependientes por tres personas en edad activa.

Con respecto al Subíndice de Movilidad Urbana, Bogotá se compara muy desfavorablemente con las ciudades grandes (más de un millón de habitantes) en dos indicadores: a) la longitud de la red de transporte masivo (kms. por millón de habitantes), y b) el tiempo de viaje promedio diario. Bogotá se ubica de manera relativamente favorable en los otros indicadores de movilidad: asequibilidad de pago del transporte, accidentalidad vial y uso relativo del transporte público.

Bogotá también presenta un rezago relativo en el Subíndice de Conectividad Vial. La ciudad está por debajo del promedio de las ciudades grandes en todos los indicadores que componen este Subíndice: a) porcentaje de suelo asignado a calles, b) densidad de calles (kilómetros de calles por km2) y c) densidad de intersecciones (número de intersecciones por km2).

Como se observa en la gráfica 82, la situación en términos de conectividad vial no es homogénea en Bogotá. En primer lugar, el déficit en el porcentaje del suelo asignado a calles se concentra principalmente en la zona industrial, la zona informal y, en menor medida, en las zonas de expansión. En cuanto a la densidad de calles, los peores indicadores pertenecen nuevamente a la zona informal y la zona industrial. Sin embargo, las razones para cada caso son distintas: : la zona informal presenta una densidad vial (34.25 km/km^2) mucho mayor al óptimo (20 km/km^2). mientras que en la zona industrial la densidad vial es demasiado baja (11.54 km/km^2) Por último, la densidad de intersecciones presenta los puntajes más críticos, en particular para la zona centro y la zona informal donde el número de intersecciones excede al óptimo (100 int/km^2) sugerido por ONU-Habitat.

Gráfico 82 **Conectividad vial por segmentos de las ciudades Bogotá (variables estandarizadas)**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En materia de vivienda, a pesar de los buenos resultados de los indicadores en el CPI, el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Bogotá asciende a cerca de 370 mil unidades, que representa cerca del 10% del déficit total en el país.

La agenda de desarrollo de la infraestructura debe prioritariamente facilitar y potencializar el aprovechamiento de las economías de aglomeración. El primer tema que surge como prioritario dentro de la agenda de infraestructura es, por lo tanto, el de la movilidad urbana, la que incide directamente sobre la productividad y la calidad de vida de los habitantes de una ciudad. Los principales objetivos que deben guiar las intervenciones son el aumento en la longitud de la red de transporte masivo, y la reducción del tiempo de viaje promedio diario. A ello se vinculan también los temas que surgen de la conectividad vial.

En particular, deben diseñarse planes de acción que permitan reducir la alta densidad de intersecciones, que complejiza y dificulta la circulación de vehículos, aumenta los tiempos de desplazamiento y tiende a reducir la creación de espacio público. Es recomendable prestar especial atención a las zonas informales, que además de tener la mayor densidad de intersecciones tienen puntajes bajos en todos los indicadores de conectividad vial, particularmente en la proporción de calles.

A los problemas de movilidad de pasajeros se unen los temas de movilidad de la carga. Una de las limitantes identificadas en los modelos de carga para Bogotá y los municipios aledaños, es que no existe realmente una vía perimetral que evite la entrada a Bogotá de los camiones que van en curso, particularmente hacia/desde el Llano, afectando no solo la movilidad interna de la ciudad sino generando cuellos de botella en algunas entradas.

El estudio de Roda (2012) para la Misión de Ciudades, propone un anillo perimetral para Bogotá – Región, a partir del trazado de la Perimetral de Occidente. Un estudio de

perfectibilidad permitiría comparar esta propuesta frente a otras opciones que pretenden atacar el mismo problema con el fin de mejorar la conectividad de la ciudad.

Adicionalmente, es fundamental incorporar otros tipos de infraestructura para la competitividad más allá de las vías, y que complementan su funcionamiento. Por ejemplo, las infraestructuras logísticas, que harán realmente que las vías sean útiles económicamente y que se profundicen las complementariedades regionales, alcanzando niveles de especialización y de escala que permitan efectivamente generar y aprovechar las economías de aglomeración.

Tanto en el aprovechamiento de las economías de aglomeración como en las estrategias de desarrollo de la infraestructura e incluso en las estrategias que hagan parte de una política de juventud para Bogotá, es necesario adoptar una visión regional sin la cual el análisis de la funcionalidad de la ciudad y de su dinamismo se vería severamente truncado.

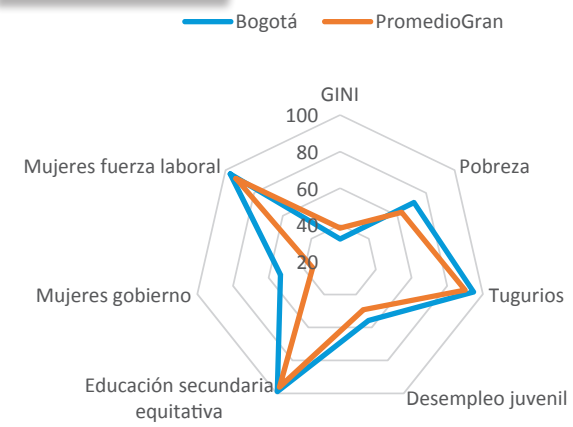
El abordaje desde una perspectiva Bogotá – Región es absolutamente central, por ejemplo, en el diseño de un Plan Maestro de Movilidad que siga el ejemplo del Plan Maestro de Movilidad del Área Metropolitana de Bucaramanga 2011 – 2030 con el fin de brindar soluciones de corto y mediano plazo a los problemas de movilidad en dicha región.

Si el tema de movilidad de pasajeros exige un abordaje regional por los flujos de conmutación diarios entre Bogotá y los municipios vecinos, el tema de la movilidad de carga hace aún más urgente dicho abordaje regional. La razón es que sobre Bogotá – Región terminan materializándose muchos de los flujos de carga internacionales que provienen o van hacia los puertos, así como los flujos de carga domésticos que se dirigen a Bogotá como principal mercado del país, y por lo tanto, demandan una infraestructura vial y de logística que debe pensarse en esas dimensiones.

Equidad e inclusión social

En equidad e inclusión social, Bucaramanga, Bogotá, Ibagué, Valledupar y Neiva están por encima del promedio nacional. En equidad económica a Bogotá no le va tan bien, como a Bucaramanga y a Ibagué. La ciudad tiene que continuar insistiendo en la lucha contra la desigualdad. En dos ocasiones la presente administración le propuso al Concejo, y fue rechazado, un acuerdo de "modernización tributaria" que asocia la tarifa del predial al avalúo y no al estrato y donde el crecimiento de la tarifa es progresivo. Además de buscar una mejora en la progresividad del predial, Bogotá ha aumentado los subsidios a los más pobres, y ha reducido las tarifas de servicios públicos y transporte.

Gráfico 83 **Indicadores Inclusión Social**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En inclusión social es relevante el desempleo juvenil y tal como se había planteado, es necesario consolidar la educación media y tecnológica, de tal forma que los jóvenes entren lo más tarde posible al mercado laboral. Se debe lograr dos propósitos. El primero, mejorar las habilidades y capacidades. Y el segundo posponer la entrada de los jóvenes al mercado laboral. Es fundamental consolidar la jornada única, incluyendo la educación tecnológica. Es afortunado que en la consolidación de la jornada única haya coincidencia entre Bogotá y el gobierno nacional.

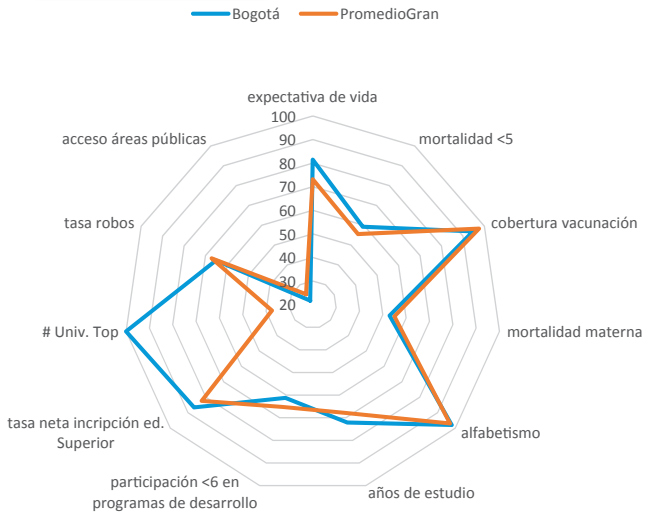
En inclusión de género los tres primeros lugares en el CPI los ocupan Bogotá, Bucaramanga e Ibagué. En Bogotá han sido claras las decisiones de las últimas administraciones a favor del respeto a la diversidad. Aunque los logros son importantes, todavía hay numerosas evidencias de discriminación.

Calidad de vida

Bogotá y Bucaramanga son las ciudades con el mejor puntaje del CPI en el componente de calidad de vida. En

materia de salud la mejor situación se observa en Bogotá. Este resultado se explica, en parte, porque la capital del país ha tomado diversas iniciativas que superan los alcances de las políticas nacionales. *Bogotá Salud a su Hogar* ha sido otro programa novedoso. La red hospitalaria en la ciudad es un ejemplo porque provee servicios adecuados, y es sostenible financiera y administrativamente, si se le compara con las redes de salud pública de otras ciudades del país. Es claro que Bogotá le sigue dando relevancia a la oferta pública de salud.

Gráfico 84 **Indicadores Calidad de Vida**



Fuente: ONU-Habitat 2014

En general, en materia de educación los puntajes del CPI tienden a ser mejores. Bogotá tiene una calificación elevada, y supera a Bucaramanga por 13 puntos, la ciudad que le sigue en el puntaje. La diferencia es significativa. De la misma manera que en salud, Bogotá ha tomado decisiones que complementan los alcances de las políticas nacionales. La ciudad gasta más en educación, y por ello el costo niño-año en primera es más alto en Bogotá que en el resto del país. De todas maneras, este monto $1,5 millones es inferior al de países como Chile, que lo tienen en $3 millones. Bogotá se ha propuesto avanzar en la jornada única. Este objetivo debería ser una prioridad, hasta llegar a su universalización. Es necesario el desarrollo de estrategias que generen ambientes adecuados para la atención de la primera infancia, educación inclusiva, garantía del derecho de calidad, gratuidad y permanencia. Es necesario, entonces, mejorar la calidad educativa y universalizar la jornada completa. En la medida de lo posible se debe posponer la entrada de los jóvenes al mercado laboral.

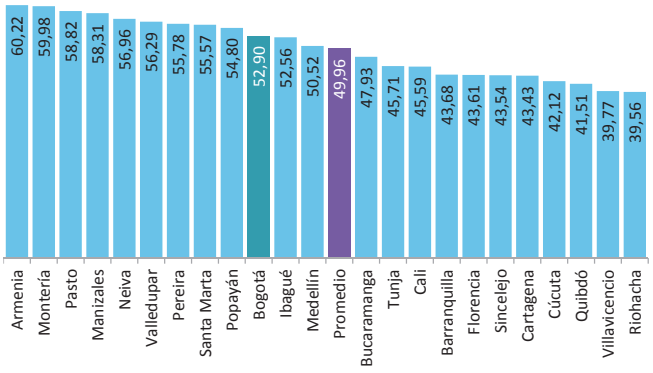
También en seguridad y protección Bogotá ha reducido la tasa de homicidio. Entre otras razones, porque ha implementado políticas como la del desarme. Además, se han llevado a cabo otros programas, como el de cultura y seguridad ciudadana. La ciudad tiene el reto de continuar disminuyendo las tasas de homicidio, y de intensificar la lucha contra otras formas delincuenciales, como el robo. La ciudad debe jugar un papel central en el posconflicto, facilitando la inserción.

En espacio público la principal tarea de Bogotá es consolidar las propuestas que permiten densificar y recuperar espacio colectivo. La ciudad busca combinar densificación y mayor altura, con el aumento de áreas verdes y espacios comunes. Se pretende que la mayor disponibilidad de espacio vaya a la par con una reducción de la segregación.

Sostenibilidad ambiental

Bogotá es la ciudad con los mejores resultados en productividad pero en sostenibilidad está solo un par de puestos arriba del promedio de las 23 ciudades (Gráfica 85). En su grupo de ciudades con más de 900 mil habitantes tiene los mejores resultados, superando incluso a Medellín que es la ciudad con mayor índice de residuos reciclados y de tratamiento de aguas residuales. La posición de la ciudad respecto a las demás mejora en particular cuando se observan los resultados en la sub-dimensión de calidad del aire. A pesar de que los valores del indicador de concentración de PM10 para este centro urbano están muy por debajo del promedio general de la muestra y son menos de la mitad del correspondiente a las ciudades grandes, la ciudad obtiene el puntaje máximo establecido en el índice para el indicador de estaciones de monitoreo. Este resultado se explica porque Bogotá, como las demás ciudades de más de un millón de habitantes cuenta con una autoridad ambiental exclusiva, lo cual en conjunto con la mayor disponibilidad de recursos, le ha permitido aumentar la cobertura de su sistema de vigilancia de emisiones atmosféricas.

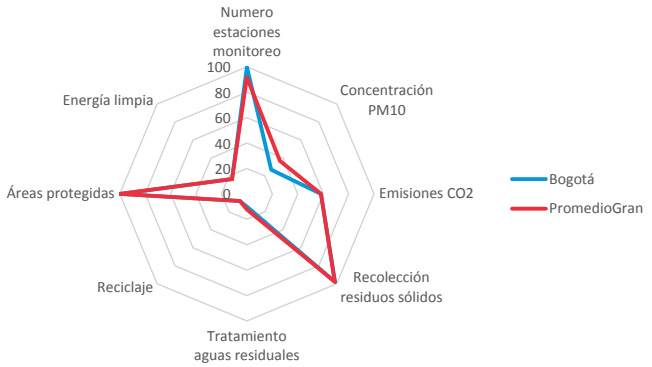
Gráfico 85 **Indicadores Calidad de Vida**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Lo anterior da pauta de política para la ciudad en la necesidad de priorizar en está subdimensión el control de las emisiones de contaminantes atmosféricos. En esa dirección está orientado el control de las emisiones de los vehículos del Sistema Integrado de Trasportes con la norma Euro 4 y el Plan Decenal de Descontaminación del Aire que procura la disminución de las emisiones vehiculares y la conversión de carbón a gas natural. Instalación de más estaciones control, transformación tecnológica en las fuentes actuales de uso e instalaciones catalizadores son las otras estrategias que se plantean en el último Plan de Desarrollo de la ciudad para mejorar las condiciones del aire.

Gráfico 86 **Indicadores Sostenibilidad**



Fuente: ONU-Habitat 2014

Las dificultades de la ciudad en la dimensión de movilidad, en particular en trasporte público, están relacionadas con las posibilidades de mejora en la concentración de material particulado y los programas deberían ir de la mano en dirección a disminuir estas emisiones con menor uso de vehículos privados y la salida del sistema de vehículos de transporte público con tecnologías obsoletas más contaminantes.

En cuanto al manejo de residuos, la ciudad obtiene un puntaje arriba del promedio general y de las ciudades grades. Sin embargo, según el estudio de Piña y Pardo Martínez (2014) la ciudad produce más residuos per cápita que el promedio anual de las ciudades del mundo y el análisis de flujo de materiales y energía muestra que las entradas son mayores a las salidas, por ejemplo 100% de las entradas de agua al sistema generan 97% de aguas residuales, lo cual significa que solo un 3% de este recurso está sujeto a procesos de reciclaje dentro del sistema. Esto quiere decir que la ciudad no está siendo tan eficiente como podría en el uso de materiales.

Particularmente preocupante en el tema de disposición de los residuos sólidos son los relacionados con los materiales de construcción, que son un insumo clave para la ciudad con una demanda anual de 6 millones de toneladas. Se estima que solo el 5% de estos son reciclados y no hay espacio insuficiente para su disposición. La política distrital de construcción sostenible va en dirección a abordar este problema.

Las políticas y planes de manejo deberían entonces incluir el aspecto de la eficiencia en el uso de los recursos que entran al sistema y la cantidad que sale como residuo. El reciclaje y las plantas de tratamiento de aguas residuales son variables clave para cumplir con este objetivo. Además porque a los lugares de disposición de residuos sólidos de la ciudad les queda un tiempo de vida corto, que reduce la sostenibilidad de la ciudad en el tiempo.

En cuanto al consumo de agua y energía Bogotá presenta un panorama positivo. La tendencia al consumo de agua ha sido descendiente al parecer en respuesta al sistema tarifario y de concientización de la población. El consumo de energía

está abajo del promedio mundial, gracias a las condiciones climáticas que no exigen el uso de calefacción o aire acondicionado. Sin embargo, es fundamental que la ciudad tenga en cuenta la importancia de la sostenibilidad del suministro de agua y energía para todos sus habitantes, para lo cual es clave que la protección de los ecosistemas proveedores de estos servicios básicos sea efectiva y permanente.

Conclusiones y recomendaciones

El caso de la capital de país muestra con claridad los beneficios y los costos de la aglomeración. Entre los beneficios, se encuentran los mejores ingresos, un mayor número de oportunidades laborales, así como una mayor oferta y diversidad cultural y recreativa. Del lado de los costos están la congestión, la contaminación y los problemas de seguridad, externalidades negativas de toda ciudad grande como Bogotá.

Aunque el balance general costos/beneficios resulta positivo para la ciudad, la capital del país no está exenta de desafíos importantes para su futuro urbano en la senda de la prosperidad. Entre ellos, se encuentran:

- Movilidad y conectividad: están entre los mayores retos que debe enfrentar la ciudad, ya que en estos ámbitos se manifiestan los factores más sensibles de los costos de la aglomeración. En movilidad en particular, los principales desafíos están representados por la ampliación de la longitud de la red de transporte masivo, y ante todo su intermodalidad, y la reducción el tiempo de viaje promedio diario. Así mismo, disminuir la alta densidad de intersecciones representa una acción clave para mejorar la movilidad en la ciudad, pues esta complejiza y dificulta la circulación y aumenta los tiempos de desplazamiento. Finalmente, en movilidad de carga la ausencia de una vía perimetral y la infraestructura logística adecuada, afecta la movilidad de Bogotá y genera cuellos de botella en algunas entradas de la ciudad.

- Economías de aglomeración: Bogotá aprovecha relativamente bien sus economías de aglomeración y potencial de mercado, teniendo grandes capacidades endógenas para la generación de riqueza y bienestar. Sin embargo, sigue siendo fundamental que una parte mayor del aparato productivo aproveche las economías de aglomeración potenciales, aumentando su productividad. En este sentido, la agenda de desarrollo de la infraestructura debe prioritariamente facilitar y potencializar el aprovechamiento de las economías de aglomeración y las ventajas comparativas de la ciudad-región. La implementación de infraestructura logística también es una acción necesaria para aumentar la competitividad de la ciudad, profundizar las complementariedades regionales y hacer económicamente útiles a las vías.

- Política social e inclusión: por su situación demográfica frente al bono poblacional es clave en la capital del país la inversión en educación superior, en formación para el trabajo y recalificación productiva. Adicionalmente, se requiere de una política de juventud dirigida a aumentar el acceso de los jóvenes a educación superior de calidad y a promover su inserción en empleos formales y de calidad.

- Equidad e igualdad: A pesar del aumento a los subsidios a los más pobres y la reducción de las tarifas de los servicios públicos y del transporte Bogotá debe profundizar la lucha contra la desigualdad. Para mejorar la equidad e inclusión social la ciudad requiere entre otras cosas consolidar la pequeña y mediana empresa con criterios incluyentes. Otro desafío es reducir los niveles de informalidad y calidad del trabajo, en parte debido a los bajos niveles de productividad de una parte del tejido económico de la ciudad.

- Sostenibilidad ambiental: es necesario mejorar la eficiencia y eficacia en el manejo de sus recursos y en la disposición de los residuos. En este último aspecto, la ciudad debe continuar el proceso hacia un sistema de reciclaje integrado para toda la ciudad. Se requieren más normas de control y regulación de emisiones de gases contaminantes, como las implementadas para el sistema de transporte masivo, con el fin de mejorar la calidad del aire de la ciudad, dada la gran cantidad de vehículos automotores y de industrias presentes en el territorio.

Referencias

AGUILERA, M. (2013) Bucaramanga: capital humano y crecimiento económico. Documentos de trabajo sobre economía regional, Banco de la República - Economía Regional

ALCADÍA DE NEIVA. (2013). Alcaldía de Neiva. Obtenido de Plan de Acción vigencia 2013: http://www.alcaldianeiva.gov.co/index.php/2013-06-01-14-33-59/2013-06-03-12-08-7

ALKIRE Sabina., FOSTER James., (2008). Recuento y Medición Multidimensional de la Pobreza, Ophi Working Paper Series, no. 7, Oxford.

ALKIRE Sabina., SANTOS Maria., (2010). Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries, Ophi Working Paper Series, no. 38, Oxford.

Baker, G. P. (1992). Incentive contracts and performance measurement. Journal of Political Economy 100(3): 598–614.

BANCO DE LA REPÚBLICA – DANE (2012) Informe de Coyuntura Económica Regional. Huila.

BANCO DE LA REPÚBLICA (2014) Boletín económico regional IV trimestre 2013 – Centro

BEVAN, Gwyn, and Christopher HOOD. (2006). What.'s measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. Public Administration 84(3): 517– 538.

BLAU, Peter M. (1955). The dynamics of bureaucracy. Chicago: University of Chicago Press. Bohte,

CEPAL (2014) "Políticas sociales diferenciadas para las Ciudades en Colombia". Documento para la Misión de Ciudades. Julio

COURTY, Pascal, and Gerald MARSCHKE.(2004). An empirical investigation of gaming responses to explicit performance incentives. Journal of Labor Economics 22(1): 23–56.

CREWSON, Philip E. (1997). Public-service motivation: Building empirical evidence of incidence and effect. Journal of Public Administration Research and Theory 4, 499–518.

CULLEN, Julie Berry and Randall REBACK. (2006). Tinkering toward accolades: School gaming under a performance accountability system. In Improving School Accountability: Check-ups or Choice, eds., Timothy J. Gronberg and Dennis W. Jansen. Amsterdam: Elsevier, 1–34. Figlio, David N. 2005

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÒN (2014) Misión para el fortalecimiento del sistema de ciudades. DNP

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (2010). Prosperidad para Todos. Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, DNP, Bogotá.

DESAI Meghnad., (1992). "Bienestar y Pobreza: Propuesta para un Índice de Progreso Social", en PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD., Índice de Progreso Social, una Propuesta, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe (RLA/86/004), Bogotá, pp. 71-101.

DNP-BID-CEPAL. (2013). Panorama del cambio climático en Colombia. Serie Medio Ambiente y Desarrollo - CEPAL.

DREZE Jacques., SEN Amartya., (1995). India. Economic Development and Social Opportunity, Claredon Press, Oxford.

FAGEN Patricia (2014) Flight to the cities: urban options and adaptations. En: Humanitarian crises and

migrations. Ed: Susan F. Martin, Sanjula Weerasinghe y Abbie Taylor. London: Routledge

FISCHER-KOWALSKI, M., HÜTTLER, W., 1999. Society's metabolism. The intellectual history of materials flow analysis. Part II, 1970–1998. Journal of Industrial Ecology 2, 107–136.

HIRSCHMAN, Albert O. (1991). The Rhetoric of Reaction. Cambridge, MA: The B Belknap Press of Harvard University Press. Hirschman, Albert O. 1995. Voice, Exit, Loyalty. Cambridge, MA, Harvard University Press.

INFORME DE DESARROLLO HUMANO PARA BOGOTA, Idhb.,(2008). Bogotá, una Apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008, PNUD, Bogotá.

IPCC. (2014). CLIMATE CHANGE 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers (p. 39).

KAHNEMAN, D. (2011) Thinking, Fast and Slow. Debate

LARSEN, B. (2004). Cost of environmental damage: A socio -economic and Environmental Health Risk Assessment.

LOPEZ Eduardo., CARRERA José., (2014), coord. Construcción de Ciudades Más Equitativas. Políticas Públicas para la Inclusión en América Latina, ONU Hábitat, CAF, Avina, Nairobi.

MAVDT. (2010). Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire.

MESA, D. y GARCÍA, A.F (2008) Diferencias en el ingreso laboral de ciudades colombianas, 2001 – 2005. Revista de Economía del Rosario, 11 (2) pp. 165-201

MEIER John, and Kenneth J. (2000). Goal displacement: Assessing the motivation for organizational cheating. Public Administration Review 60(2): 173–182.

MISIÓN PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep., (2009). Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008). Resultados Fase I, Resumen Ejecutivo, DANE, DNP, Bogotá.

MISIÓN PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep., (2011). Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva Metodología y Cifras 2002-2010. Resultados Fase II, DANE, DNP, Bogotá.

OCDE-CEPAL. (2014). Evaluaciones desempeño ambiental Colombia 2014 (Naciones U, p. 258).

OECD (2008), The State of the Public Service, Public Governance and Territorial Development Directorate, Paris, France.

ONU-Habitat (2012) State of the world's cities 2012/2013. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)

ORGANIZACIÓN MUNDIAL PARA LA SALUD – OMS (2014) Ambient (outdoor) air quality and health. Fact sheet N°313

OPS, AIDIS, & BID. (2011). Informe de la evaluación Regional del Manejo de Residuos Sólidos Urbanos en América Latina y el Caribe (p. 164).

PACHÓN, Alvaro (2013) "Proyecciones demográficas para el Sistema de Ciudades en Colombia". Documento para la Misión de Ciudades.

PIÑA, W. H. A., & PARDO MARTÍNEZ, C. I. (2014). Urban material flow analysis: An approach for Bogotá, Colombia. Ecological Indicators, 42, 32–42. doi:10.1016/j.ecolind.2013.10.035

PNUD – Área de Paz y Reconciliación (2010) Huila: Paz y Región.

PNUD. (2010). El cambio climático en Colombia (p. 8).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2008) Diagnóstico socioeconómico municipio de Ibagué. Alta Consejería para la Integración

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD. (2010). La Verdadera Riqueza de las Naciones: Caminos al Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario, PNUD, New York.

RAMÍREZ, J. M., J. G. BEDOYA, I. ZUBIETA (2014). "Productividad y competitividad en el Sistema de Ciudades de Colombia". Fedesarrollo, Julio.

RAMÍREZ, J.M., F. ROJAS, A. BATEMAN, M. DELGADO, R. CUBILLOS (2014). "Acompañamiento Técnico para el Diseño de un Contrato Plan entre Cundinamarca y los Municipios de la Sabana". Fedesarrollo.

RED ORMET (2011) Análisis de la estructura productiva del Tolima y del mercado laboral en Ibagué 2005 – 2011.

RODA, Pablo (2012) "Conectividad interurbana en el Sistema de Ciudades de Colombia". Documento para la Misión de Ciudades. Diciembre.

SANDOVAL-VARGAS, Yirdley G. y ESLAVA-SCHMALBACH, Javier H. (2013) Inequidades en mortalidad materna por departamentos en Colombia para los años 2000-2001, 2005-2006 y 2008-2009. En: Revista de Salud Pública, vol.15, no. 4, pp. 529-541

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, SDP. (2013). Índice de Prosperidad para Bogotá, Bogotá, Ciudad de Estadísticas, no 49, SDP, Bogotá.

SHEN, L.-Y., OCHOA, J., SHAH, M. N., & ZHANG, X. (2011). The application of urban sustainability indicators – A comparison between various practices. Habitat International, 35, 17–29. doi:10.1016/j.habitatint.2010.03.006

SMIT, B., BURTON, I., KLEIN, R. J. T., & STREET, R. (1999). The science of adaptation: a framework for assessment. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, 4, 199–213.

SUSTAINABLE CITIES (2012) Indicators for Sustainability. How cities are monitoring and evaluating their success. Canadian International Development Agency

TIRADO MEJIA, E. d. (2014). La problemática de la movilidad urbana en Bucaramanga. Revista Digital Apuntes de Investigación.

UNITED NATIONS HABITAT., 2014. World Cities Report 2015. Urbanization and Development: Emerging Futures, UN Habitat, Nairobi.

VILORIA DE LA HOZ, J. (2010). Finanzas y gobierno de las corporaciones autónomas regionales del Caribe colombiano. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - Banco de La República - CEER, 126.

WORLD BANK (2009). "Reshaping Economic Geography". World Development Report.

YEPES, Tito, S. MARTÍNEZ y J. AGUILAR (2013) "Financiación de la infraestructura en los municipios del Sistema de Ciudades de Colombia". Documento para la Misión de Ciudades. Fedesarrollo. Mayo.

YEPES, Tito, S. MARTÍNEZ y J. AGUILAR (2014) "Requerimientos de inversión para Infraestructura". Informe presentado a Argos. Fedesarrollo.

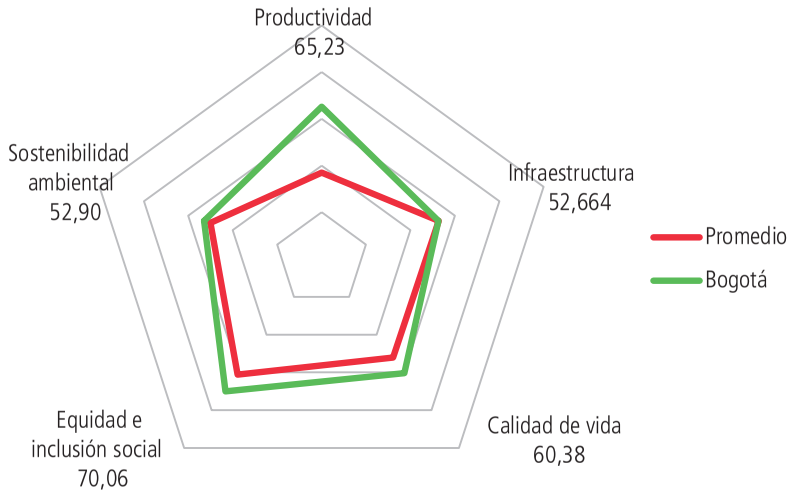
Anexo 1 - Índice de Prosperidad Urbana

Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
Productividad	**1.Crecimiento Económico (CE)**	1. PIB Per Cápita (Básico)
		2. Dependencia Adultos Mayores (Básico)
		3. Ingreso Medio de los Hogares
	2. Aglomeración Económica (AE)	1. Densidad Económica (Básico)
	Empleo (E)	1. Tasa de Desempleo (Básico)
		2. Relación Empleo-Población
		3. Empleo Informal
Infraestructura	**1. Infraestructura de Vivienda (IV)**	1. Vivienda Durable (básico)
		2. Acceso a Agua Mejorada
		3. Acceso a Saneamiento Adecuado
		4. Acceso a Electricidad
		5. Espacio Vital Suficiente (básico)
		6. Densidad Residencial
	2. Infraestructura Social (IS)	1. Densidad de Médicos (básico)
		2. Número de Bibliotecas Públicas
	3. ICT	1. Acceso a Internet (básico)
		2. Acceso a Computadoras
		3. Velocidad Promedio de Banda Ancha
	4. Movilidad Urbana (MU)	1. Uso del Transporte Público (básico)
		2. Tiempo Promedio de Viaje Diario (básico)
		3. Longitud del sistema de transporte masivo
		4. Fatalidad por Accidentes de Tránsito
		5. Asequibilidad del Transporte
	5. Conectividad de las Vías (CV)	1. Densidad de la Interconexión Vial (básico)
		2. Densidad Vial (básico)
		3. Superficie Destinada a Vías (básico)

Calidad de Vida	**1. Salud (S)**	1. Esperanza de Vida al Nacer (básico)
		2. Tasa de Mortalidad de Menores de Cinco Años (básico)
		3. Cobertura Vacunación
		4. Mortalidad Materna
	2. Educación (E)	1. Tasa de Alfabetización (básico)
		2. Promedio de Años de Escolaridad (básico)
		3. Participación de menores de 6 años en Programas de Desarrollo de la Primera Infancia
		4. Tasa Neta de Matrícula en Educación Superior
		5. Número de Universidades Top
	3. Seguridad y Protección (SP)	1. Tasa de Homicidios (básico)
		2. Tasa de Hurtos
	4. Espacio Público (EP)	1. Accesibilidad al Espacio Público Abierto
		2. Área Verde per cápita (básico)
Equidad e Inclusión Social	**1. Equidad Económica (EE)**	1. Coeficiente de Gini (básico)
		2. Tasa de Pobreza (básico)
	2. Inclusión Social (IS)	1. Viviendas en Tugurios (básico)
		2. Desempleo Juvenil (básico)
	3. Inclusión de Género (IG)	1. Inscripción Equitativa en Educación de Nivel Secundario
		2. Mujeres en los Gobiernos Locales
		3. Mujeres en el Mercado Laboral
Sostenibilidad Ambiental	**1. Calidad del Aire (CA)**	1. Número de Estaciones de Monitoreo (básico)
		2. Concentración de PM10
		3. Emisiones de CO2
	2. Manejo de Residuos (MR)	1. Recolección de Residuos Sólidos (básico)
		2. Tratamiento de Aguas Residuales (básico)
		3. Proporción de Reciclaje de Residuos Sólidos
		4. Cantidad de Residuos Producidos
	3. Agua y Energía (AyE)	1. Proporción de Áreas Protegidas en Sistemas Naturales que Proporcionan Servicios Ecosistémicos Básicos (Básico)
		2. Proporción de Consumo de Energía Renovable (básico)
		3. Disponibilidad Recursos Hídricos
		4. Consumo Electricidad
		5. Consumo Agua
		6. % Área en Bosque

Anexo 2
Infografías

ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **BOGOTÁ**



SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL e **INFRAESTRUCTURA** son las dimensiones en las que la ciudad tiene **los mayores retos.** La segunda **abajo** del promedio general.

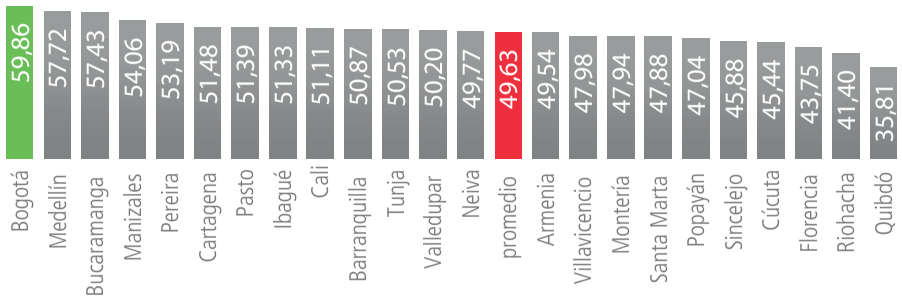
PRODUCTIVIDAD es la dimensión más arriba del promedio de las 23 ciudades. **CALIDAD DE VIDA** y **EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL** están casi 9 puntos **arriba.** esta últimа tiene el **mejor resultado** en términos absolutos.

Es la ciudad con mejores resultados, 10 puntos arriba del promedio general

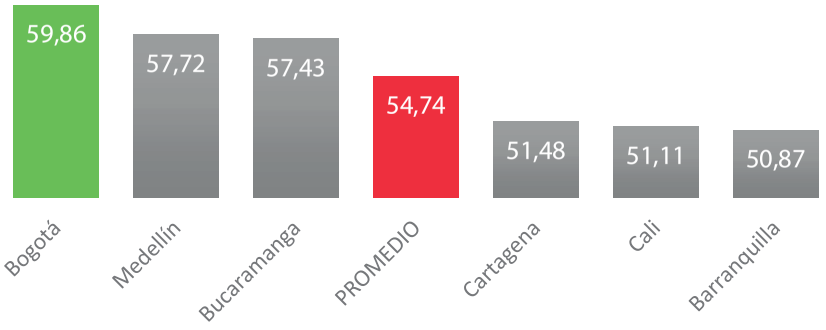
59.86

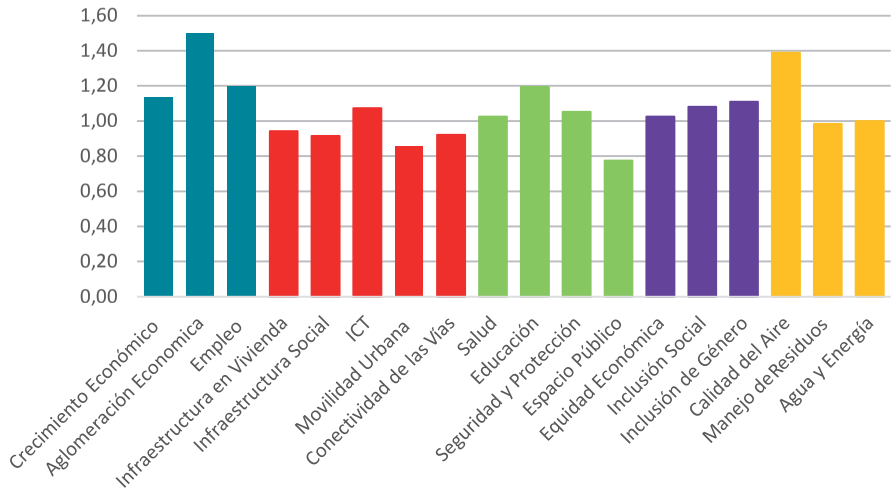
Es la primera entre las ciudades con más de 900 mil habitantes, cinco puntos más que el promedio de su grupo

CPI



CIUDADES GRANDES



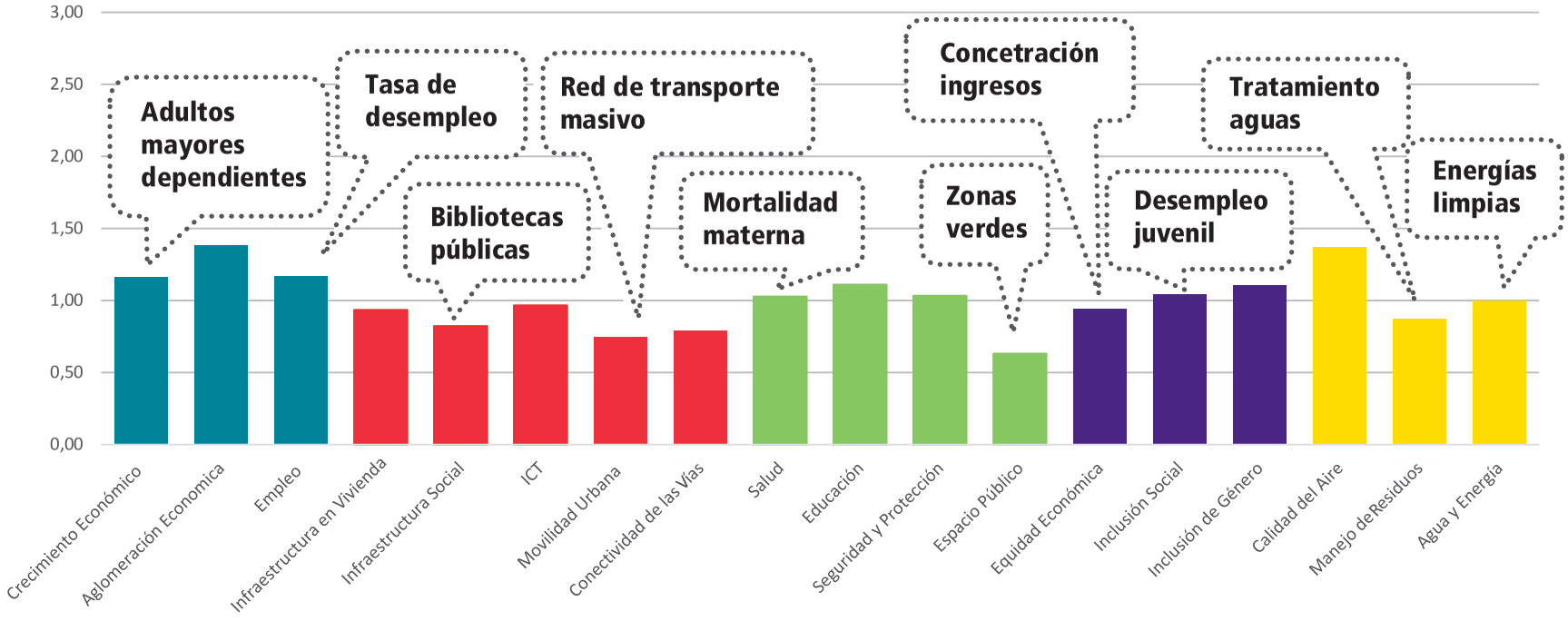


Solo 1/3 de las subdimensiones están abajo del promedio de su grupo, casi todas en la dimensión de Infraestructura, En orden ascendente: **ESPACIO PÚBLICO, MOVILIDAD, INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y DE VIVENDA, CONECTIVIDAD Y CALIDAD DE AIRE**

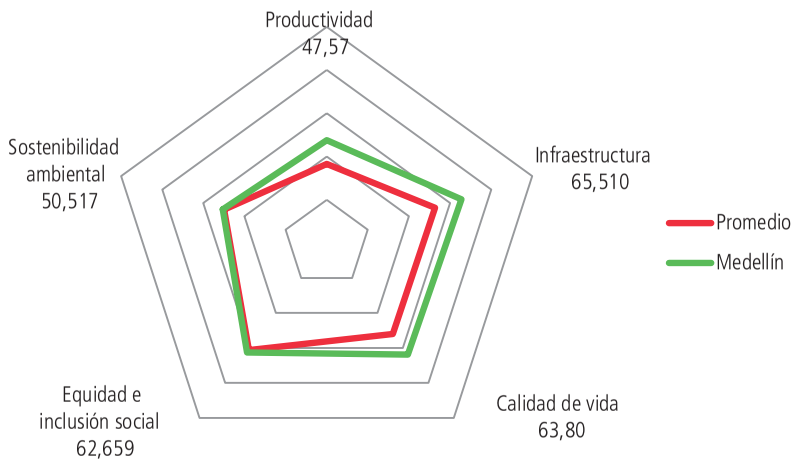
En los demás indicadores la ciudad está arriba del promedio, en particular en **AGLOMERACIÓN ECONÓMICA**

Las principales **FORTALEZAS** de la ciudad respecto a Medellín y Bucaramanga (las dos mejores ciudades de su grupo) están en la dimensión de **PRODUCTIVIDAD**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **MEDELLÍN**



SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL y **EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL** son las dimensiones en las que la ciudad tiene **los mayores retos.** Aunque todas las dimensiones están ariba del promedio general.

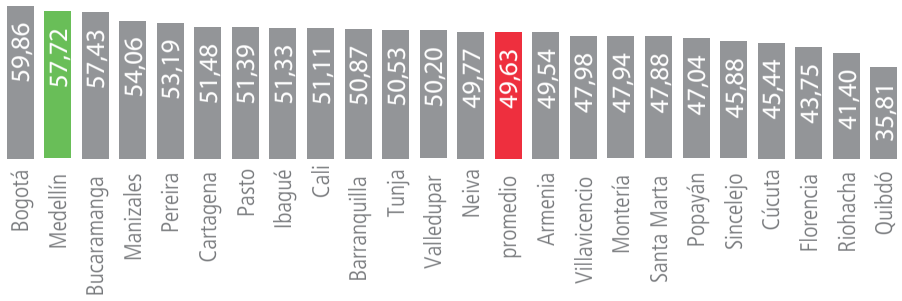
INFRAESTRUCTURA es la dimensión los **mejores resultados**. respecto al promedio de las 23 ciudades.

Es la segunda mejor ciudad, ocho puntos arriba del promedio general

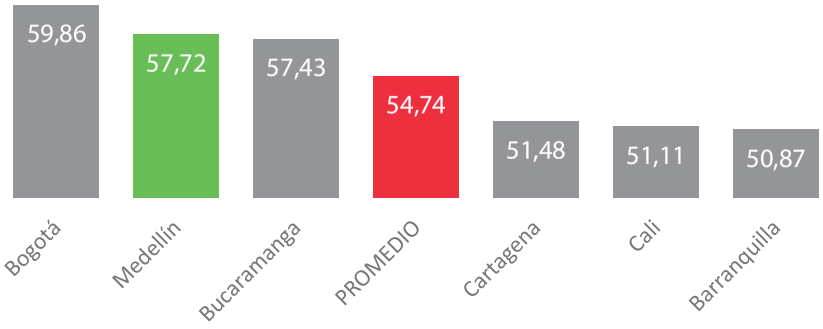
57.72

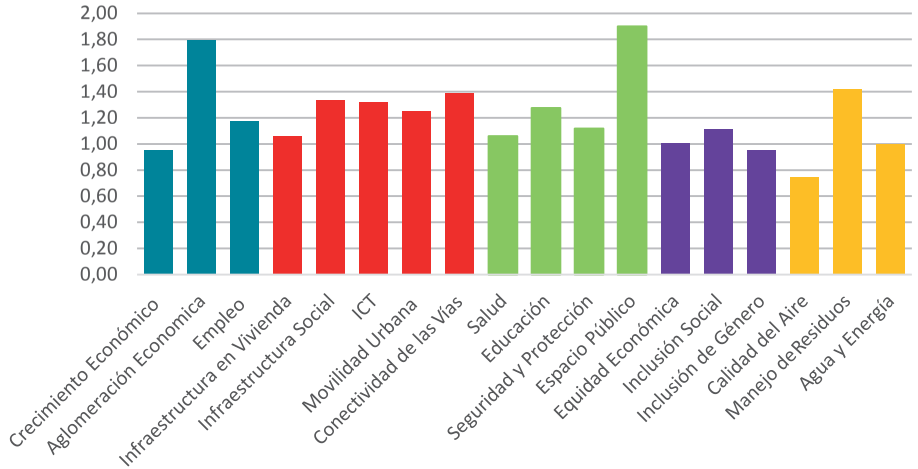
Es la segunda entre las ciudades con más de 900 mil habitantes, tres puntos por encima del promedio de su grupo

CPI



CIUDADES GRANDES



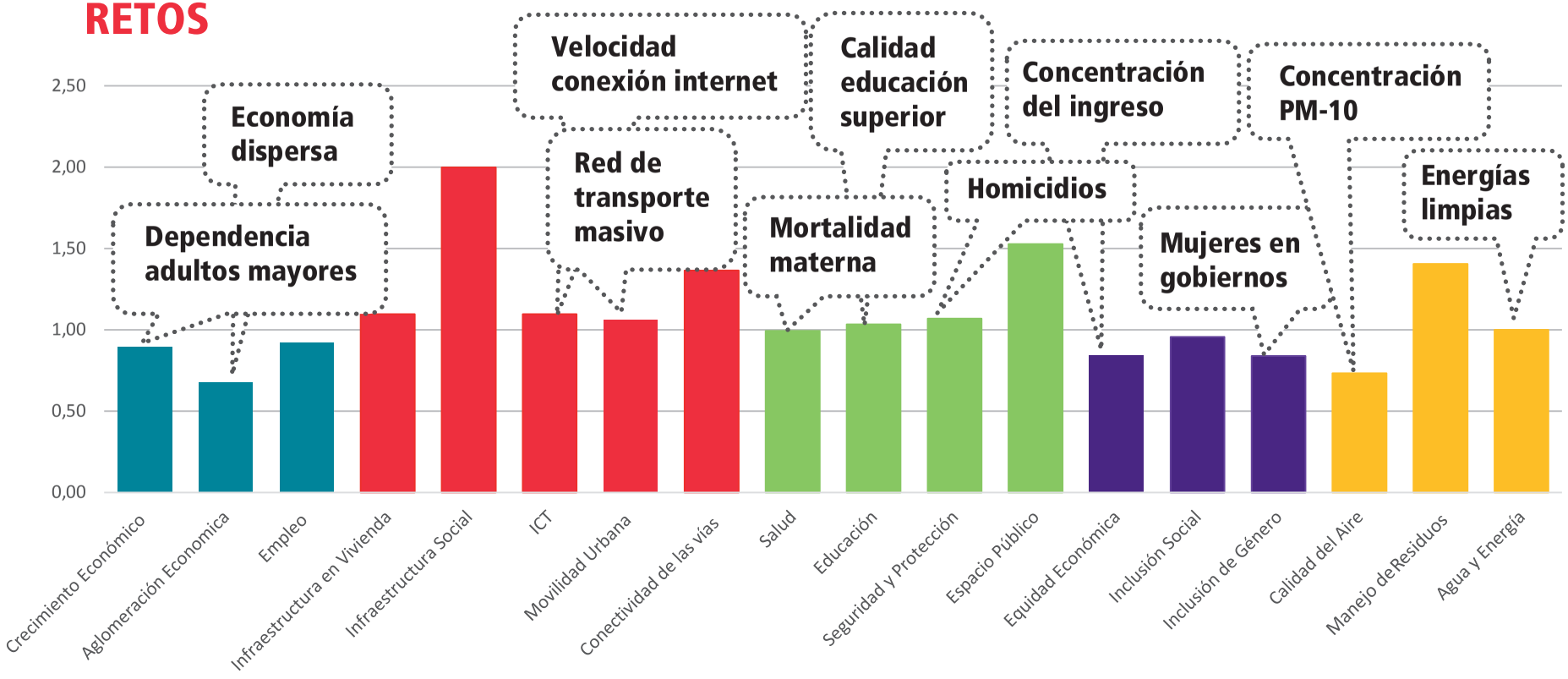


Todas las subdimensiones menos 2 están arriba de la media de su grupo. se destacan: **AGLOMERACIÓN, ESPACIO PÚBLICO Y MANEJO DE RESIDUOS.**

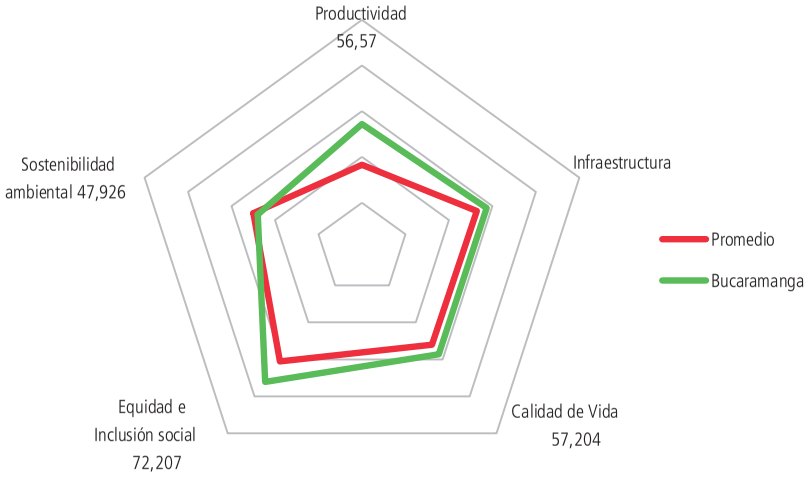
Abajo del promedio de su grupo en orden ascendente: **CALIDAD DE AIRE, CRECIMIENTO E INCLUSIÓN DE GENERO.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Bucaramanga y Bogotá (las dos mejores ciudades de su grupo) es **INFRAESTRUCTURA SOCIAL.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **BUCARAMANGA**



SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos,** la única en la que la ciudad está abajo del promedio de las 23 ciudades.

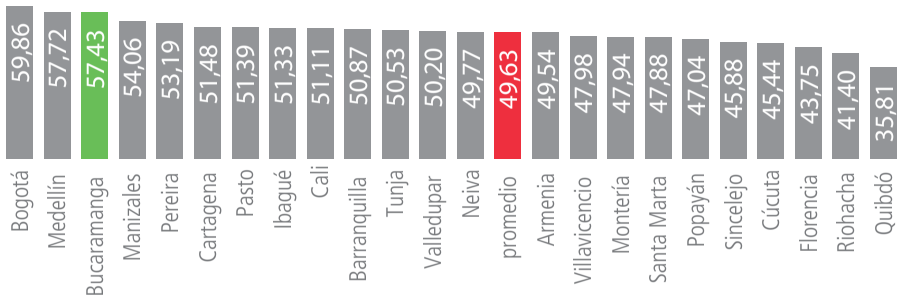
PRODUCTIVIDAD es la más alta con relación al promedio seguida por **EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL.** Son las dimensiones con mejores resultados

Es la tercera ciudad en Colombia con el mejor índice y solo una decimas después de Medellín

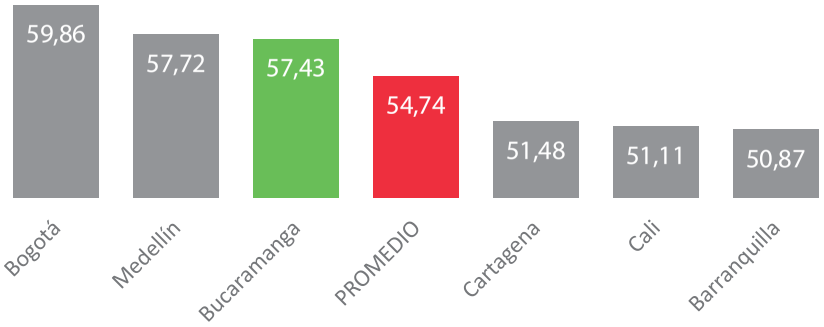
57.43

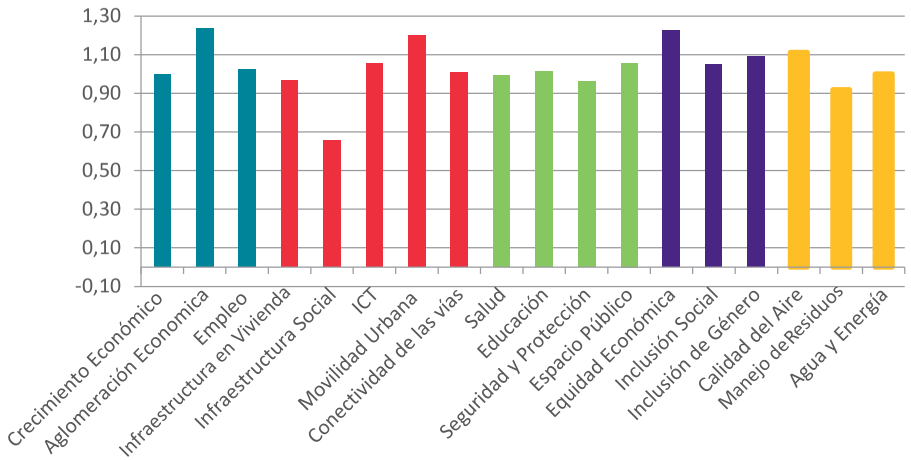
La ciudad está por encima del promedio de las ciudades con mas 900 mil habitantes. Casi tres puntos arriba

CPI



CIUDADES GRANDES



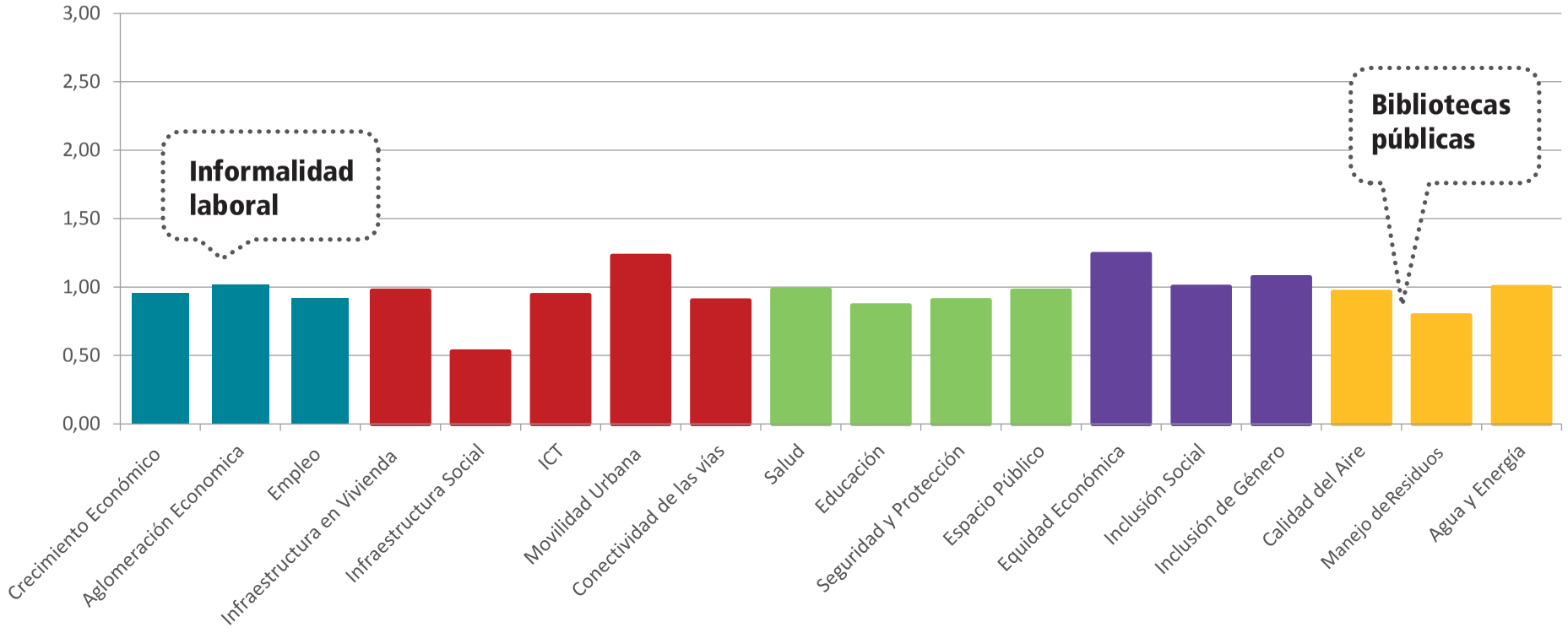


En casi todas las subdimensiones obtiene mejores resultados que el promedio de su grupo.

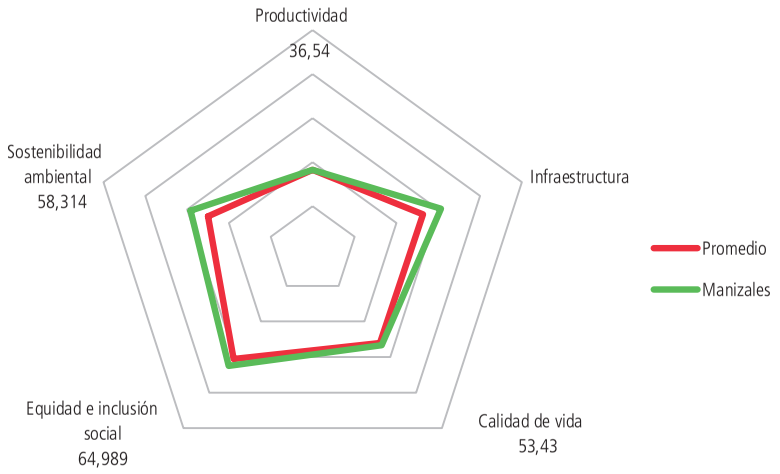
Menos **MANEJO DE RESIDUOS**, **INFRAESTRUCTURA SOCIAL** y **SEGURIDAD.**

Las principales **FORTALEZAS** de la ciudad respecto a Bogotá y Medellín (las dos mejores ciudades de su grupo) son la **MOVILIDAD** y **LA EQUIDAD ECONÓMICA.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **MANIZALES**



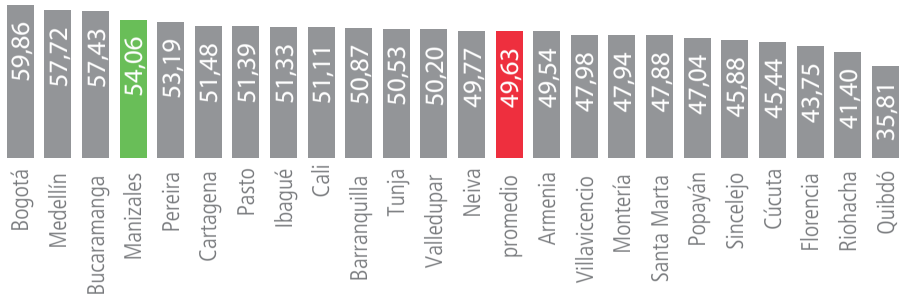
PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos,** todas las dimensiones superan el promedio pero **CALIDAD DE VIDA** está muy cerca de éste

INFRAESTRUCTURA y **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL** son las dimensiones con los **mejores resultados** respecto al promedio de las 23 ciudades.

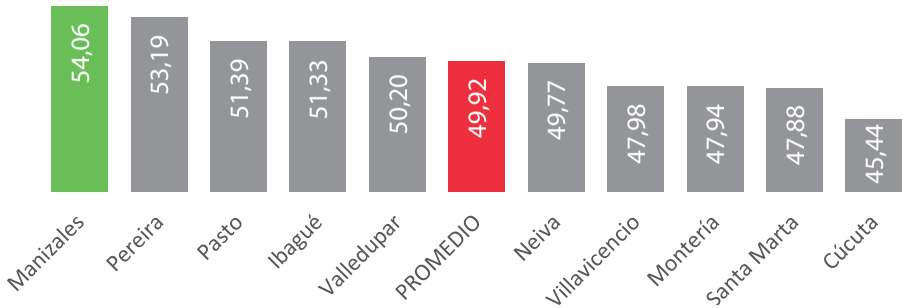
Es la ciudad intermedia que está mas arriba del promedio general **54.06**

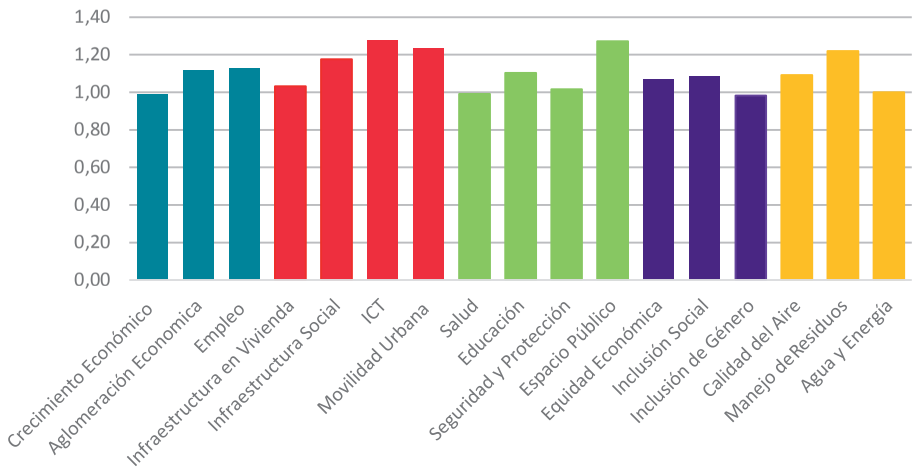
Es la mejor de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y más de 300 mil, cuatro puntos arriba del promedio de su grupo

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



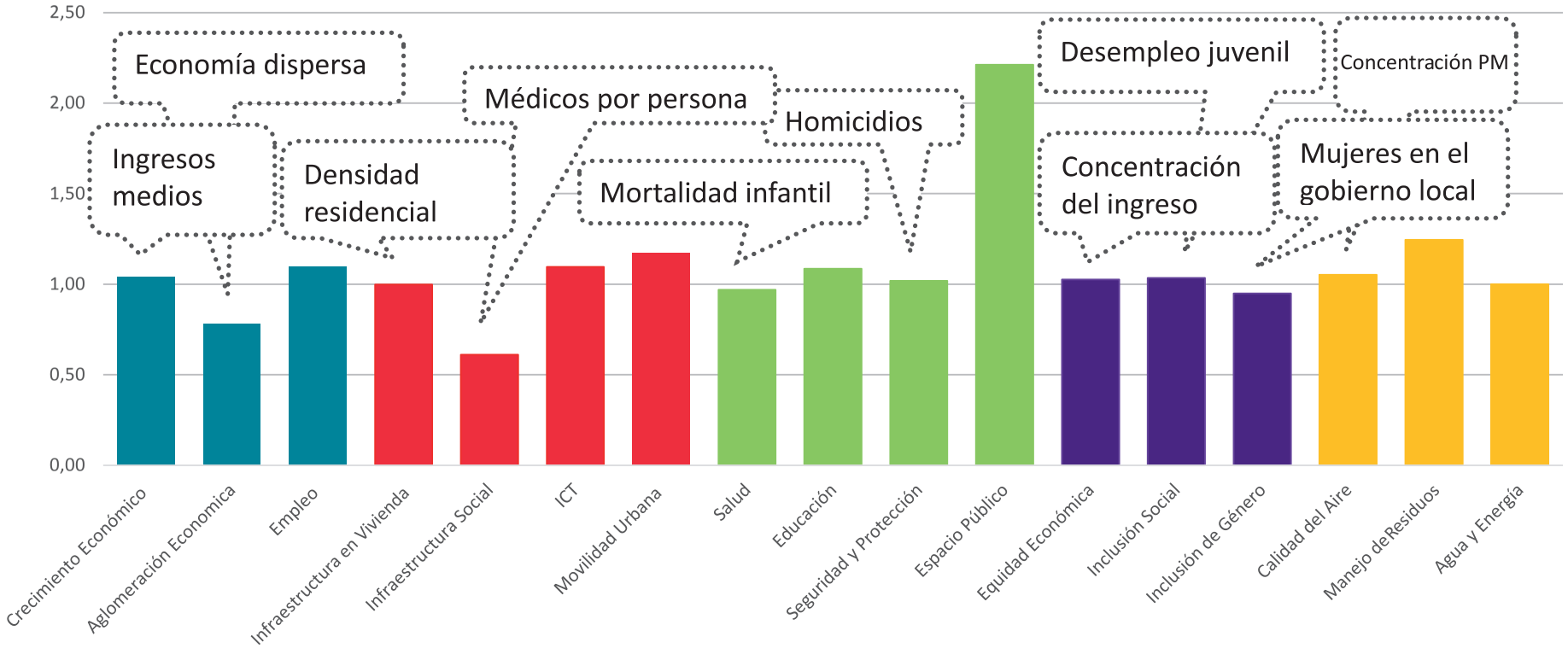


Todas las subdimensiones están arriba del promedio de las ciudades intermedias, menos **CRECIMIENTO, SALUD** e **INCLUSIÓN DE GENERO**, pero sólo por centésimas.

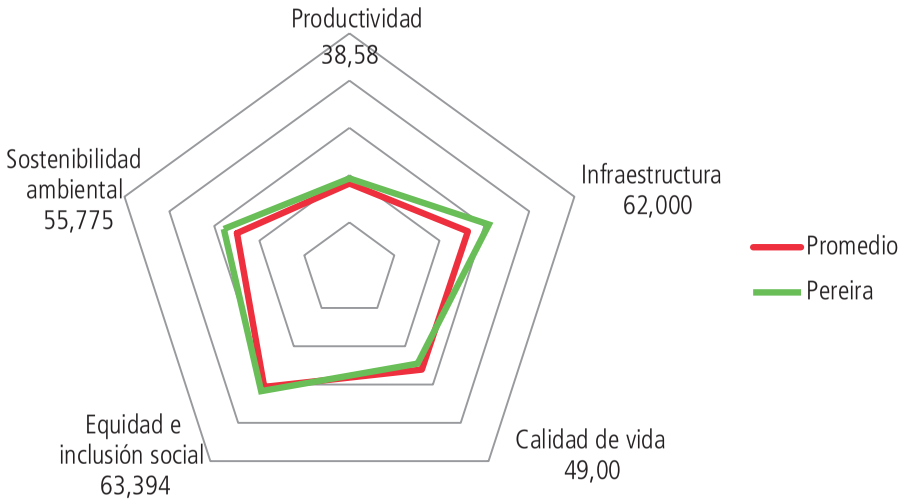
las demás están arriba del promedio. Particularmente **ICT**, **ESPACIO PÚBICO** y **MANEJO DE RESIDUOS.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Pereira e Ibagué (las dos mejores ciudades de su grupo) es el **ESPACIO PÚBLICO.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **PEREIRA**



En términos absolutos **PRODUCTIVIDAD** es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos. CALIDAD DE VIDA** es la única abajo del promedio general.

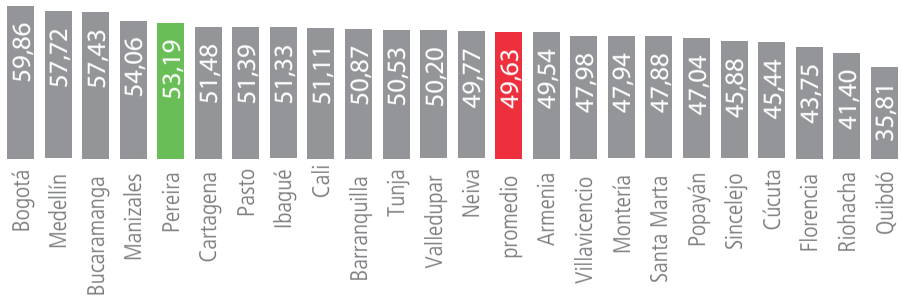
INFRAESTRUCTURA es la dimensión con **mejores resultados** respecto al promedio de las 23 ciudades le sigue cerca **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**.

Es la segunda ciudad intermedia más arriba del promedio general casi cuatro puntos por encima

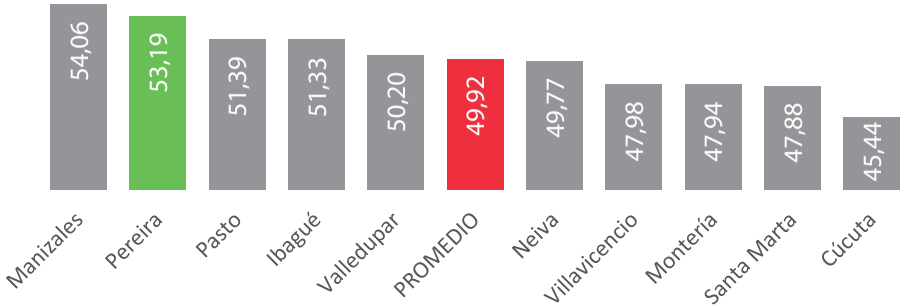
53.19

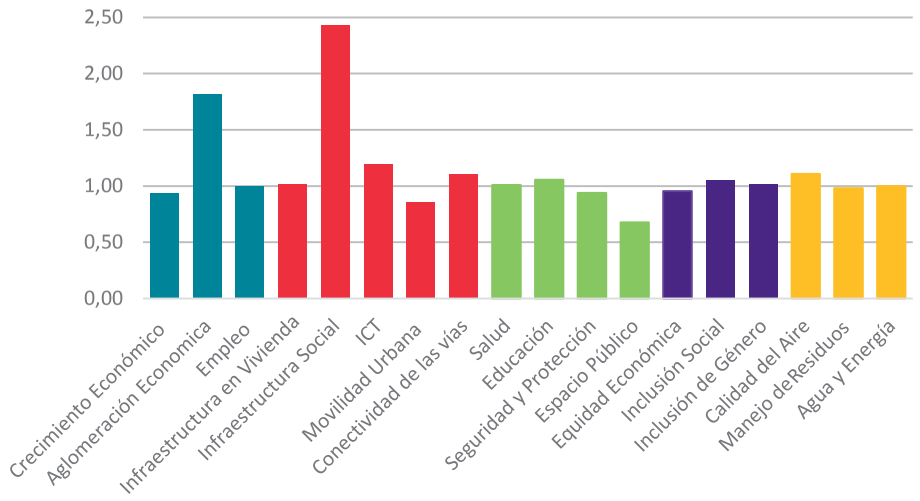
Es la segunda mejor de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y más de 300mil, menos de un punto debajo de la primera de su grupo.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



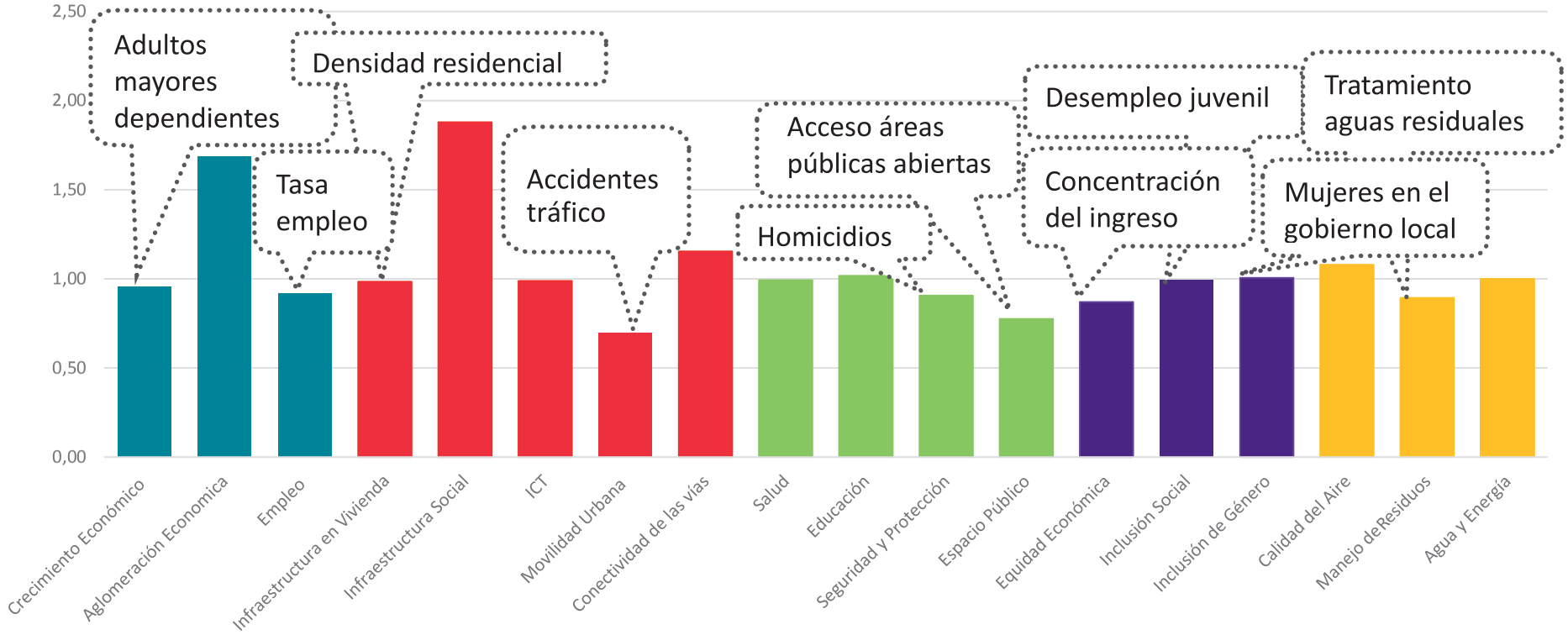


Todas las subdimensiones están arriba del promedio de las ciudades intermedias, o muy cerca. Solo **MOVILIDAD URBANA Y ESPACIO PÚBLICO** son considerablemente más bajas de la media.

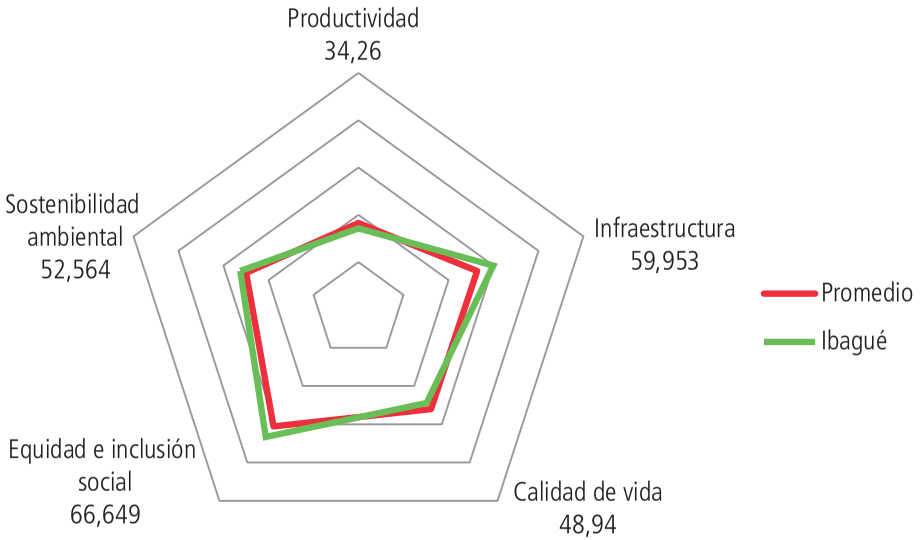
Las demás están arriba del promedio. Particularmente **AGLOMERACIÓN, ICT** y el más alto **INFRAESTRUCTURA SOCIAL.**

Las principales **FORTALEZAS** de la ciudad respecto a Manizales e Ibagué (las dos mejores ciudades de su grupo) son **INFRAESTRUCTURA SOCIAL** y **AGLOMERACIÓN.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **IBAGUÉ**



En términos absolutos **PRODUCTIVIDAD** es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos. CALIDAD DE VIDA** es la que más **abajo del promedio** está.

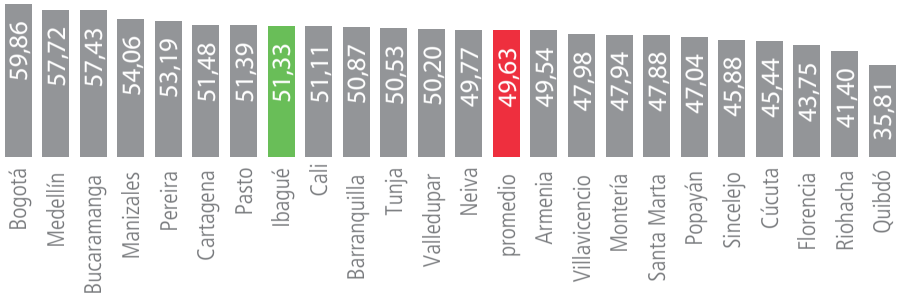
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL es la dimensión con los **mejores resultados.** Pero respecto al promedio de las 23 ciudades la **mas arriba** es **INFRAESTRUCTURA.**

Es una de las ciudades intermedias que están arriba del promedio general. Casi dos puntos más.

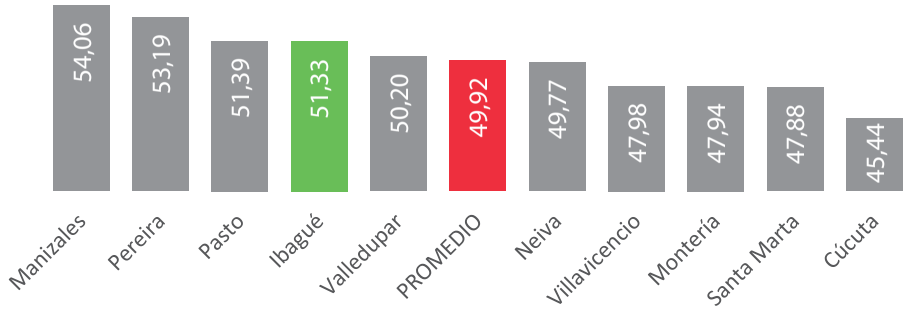
51.33

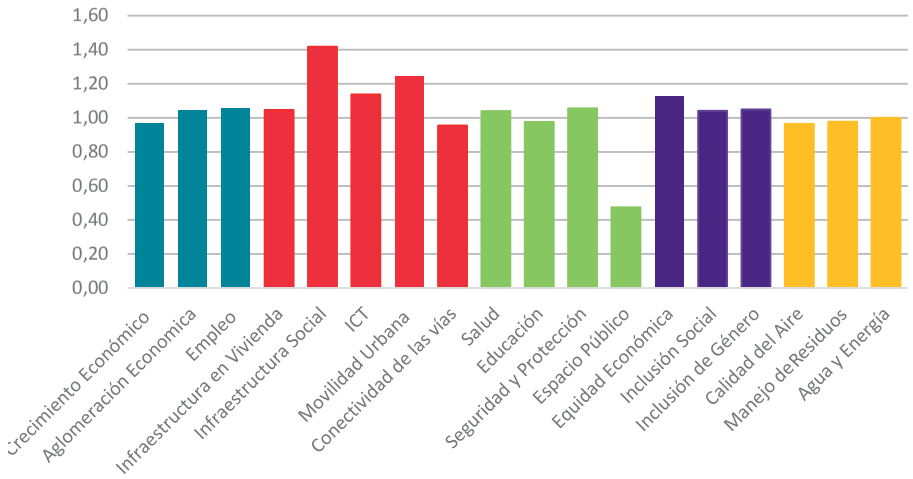
Es la tercera mejor de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y más de 300 mil, dos puntos arriba del promedio de su grupo.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



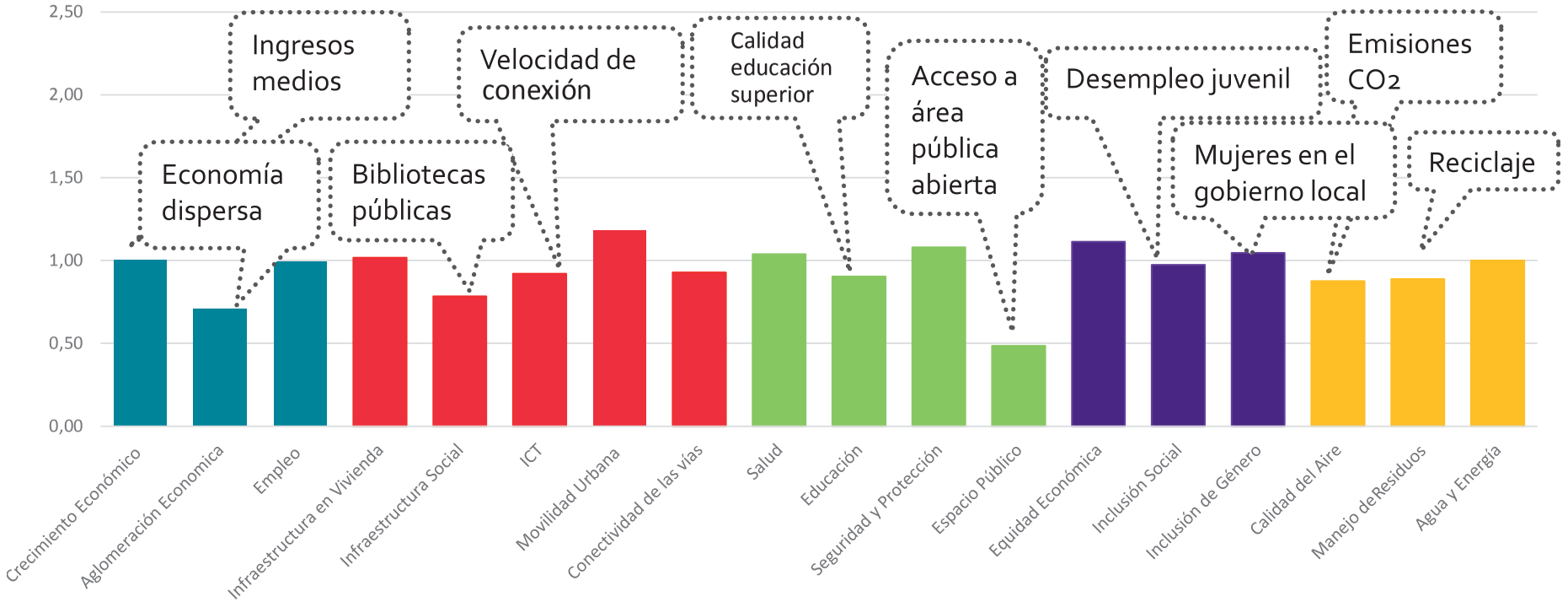


1/3 de las subdimensiones están abajo del promedio de su grupo por pocas centésimas. Solo **ESPACIO PÚBLICO** está bastante abajo del promedio de las ciudades intermedias.

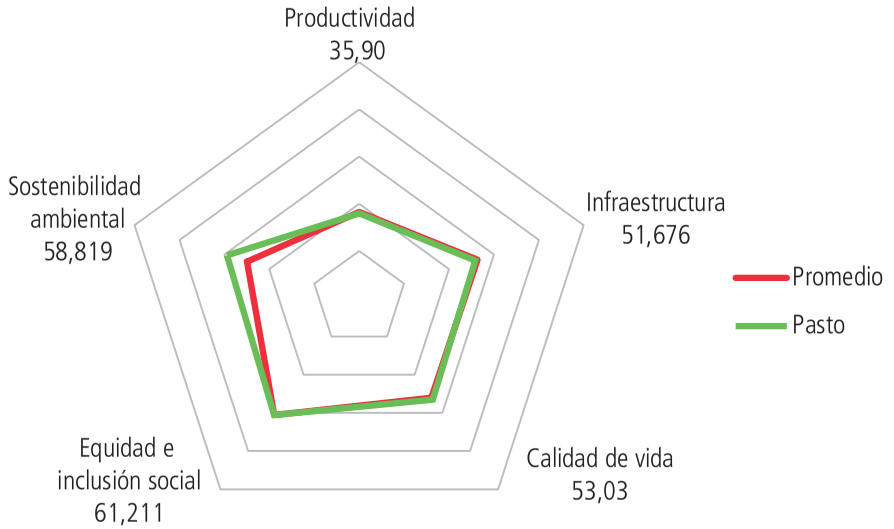
Las demás están arriba del promedio. Particularmente **INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MOVILIDAD URBANA** y **EQUIDAD ECONÓMICA.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Pereira y Manizales (las dos mejores ciudades de su grupo) es la **MOVILIDAD URBANA.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **PASTO**



En términos absolutos, **PRODUCTIVIDAD** es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.** Con relación al promedio **INFRAESTRUCTURA** es la más distante. Ambas están **abajo del promedio**.

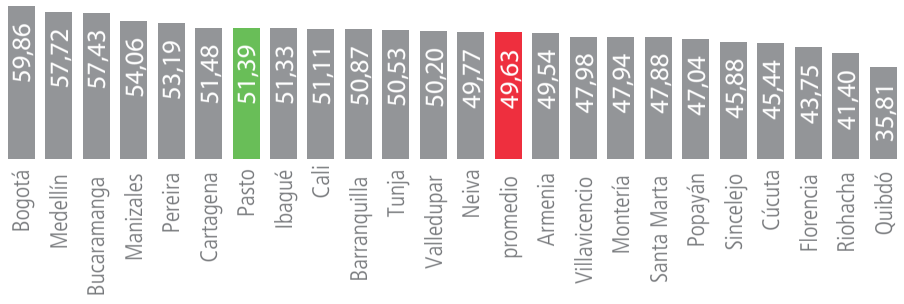
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL es la dimensión con los **mejores resultados** en términos absolutos **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL** está casi a 9 puntos **arriba** del promedio de las 23 ciudades.

Está arriba del promedio general, casi por dos puntos. Es una de las cuatro ciudades intermedias que lo superan

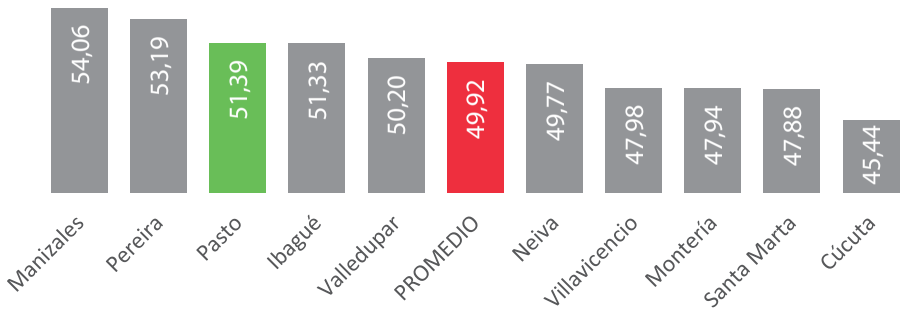
51.88

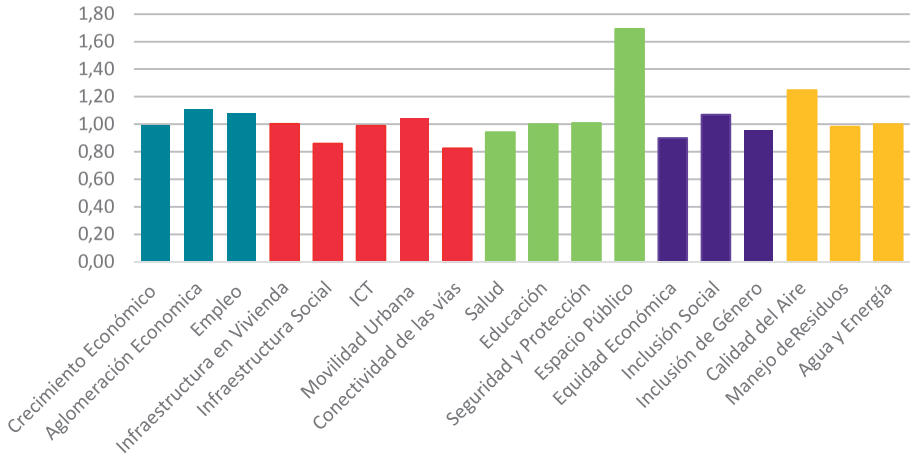
Sólo dos putos debajo de la primera de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y mas de 300 mil.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



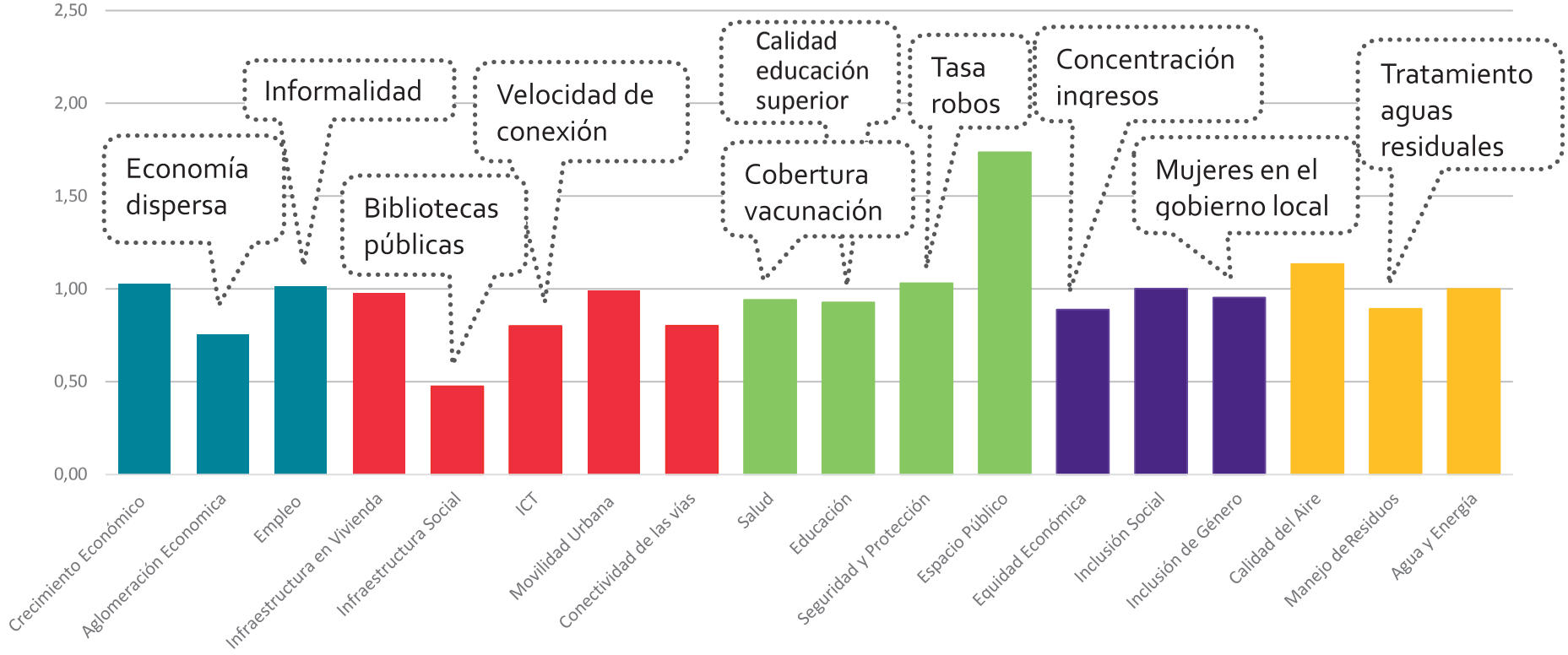


Cuatro subdimensiones están lejos del promedio del grupo de ciudades intermedias: **INFRAESTRUCTURA SOCIAL, CONECTIVIDAD, EQUIDAD ECONÓMICA E INCLUSIÓN DE GÉNERO**.

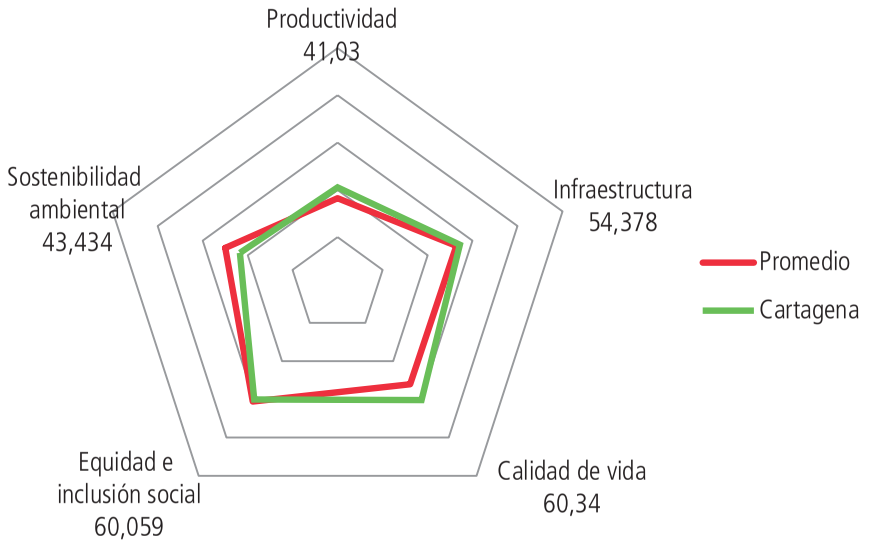
Las demás están cerca al promedio. Se destacan por buenos resultados **ESPACIO PÚBLICO** y **CALIDAD DEL AIRE.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Pereira y Manizales (las dos mejores ciudades de su grupo) es el **ESPACIO PÚBLICO**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **CARTAGENA**



SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL son las dimensiones en la que la ciudad tiene **los mayores retos.**

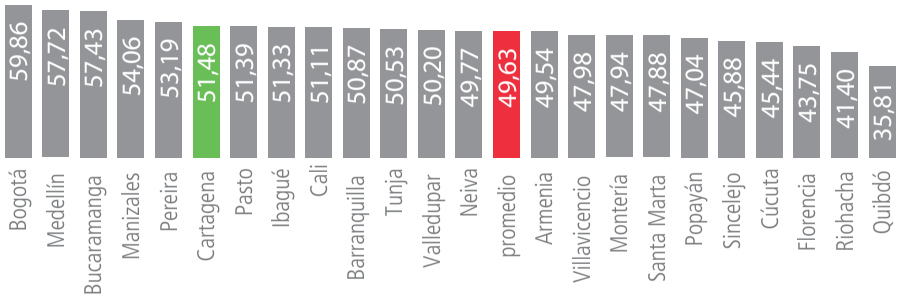
CALIDAD DE VIDA seguida de **PRODUCTIVIDAD** son las dimensiones con los **mejores resultados** respecto al promedio de las 23 ciudades.

Está casi dos puntos por encima del promedio general.

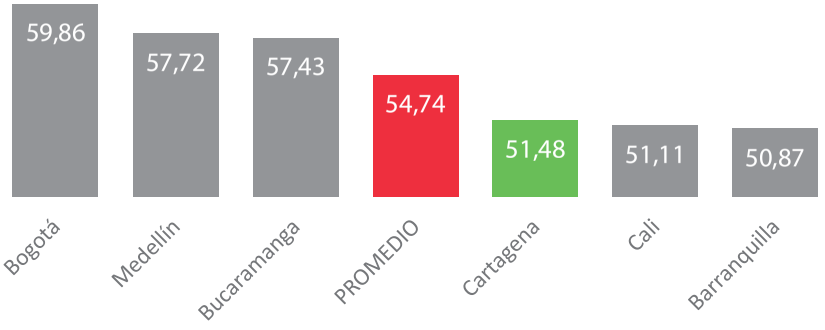
51.48

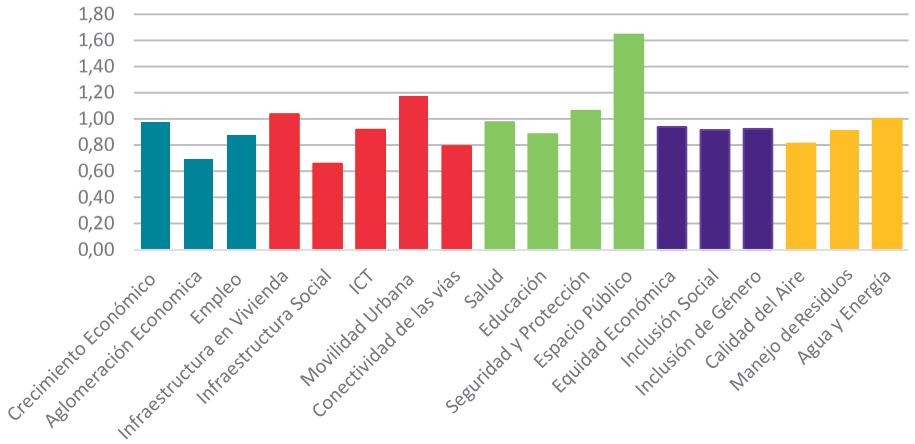
Está cerca de las últimas ciudades con más de 900 mil habitantes, casi cuatro puntos por debajo del promedio de su grupo

CPI



CIUDADES GRANDES



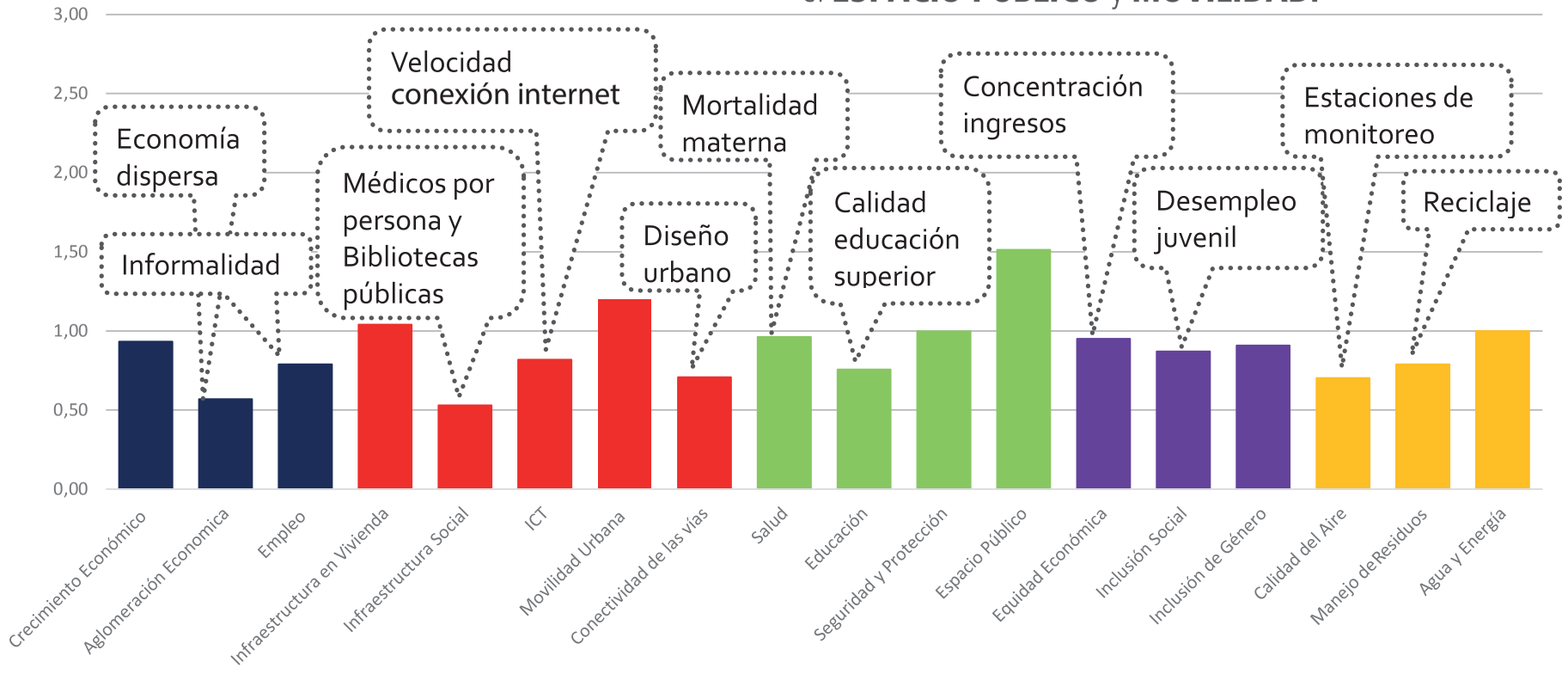


3/4 de las subdimensiones están abajo del promedio de las ciudades grandes. Se destacan por su bajo nivel: **ESPACIO PÚBLICO, INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y CALIDAD DE AIRE**.

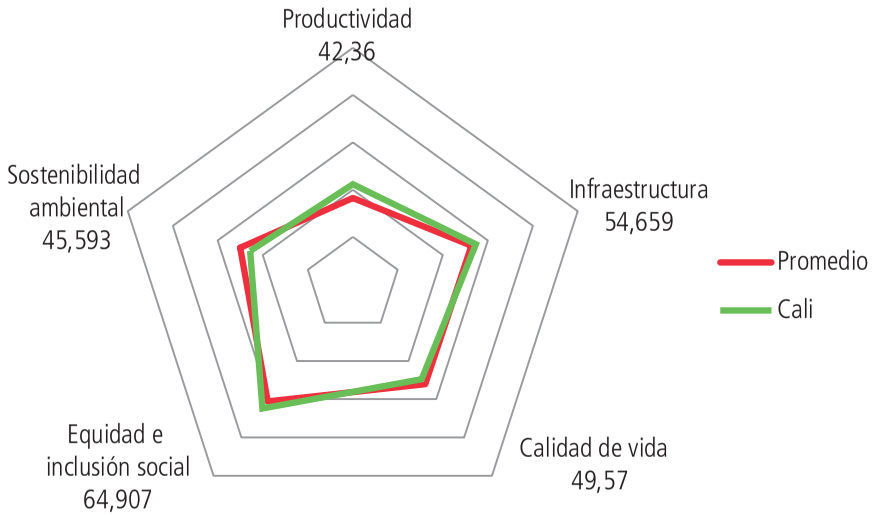
Arriba del promedio de su grupo en orden ascendente **INFRAESTRUCTURA EN VIVIENDA, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN Y MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBICO.**

La principales **FORTALEZAS** de la ciudad respecto a Medellín y Bogotá (las dos mejores ciudades de su grupo) es el **ESPACIO PÚBLICO** y **MOVILIDAD.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **CALI**



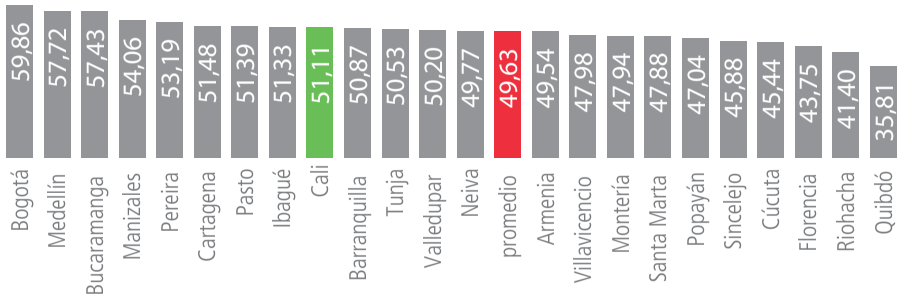
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL es la dimensión que más abajo del promedio está y **PRODUCTIVIDAD** es la más abajo en términos absolutos pero la más arriba del promedio.

EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL es la dimensión con los **mejores resultados** respecto al promedio de las 23 ciudades. **INFRAESTRUCTURA** también está **arriba del promedio.**

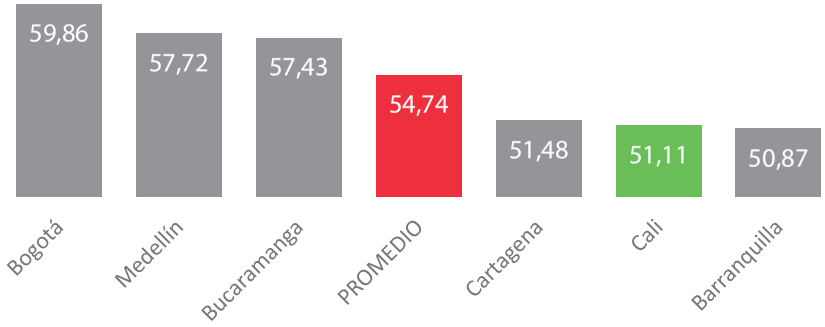
Está apenas un punto por encima del promedio general. **51.11**

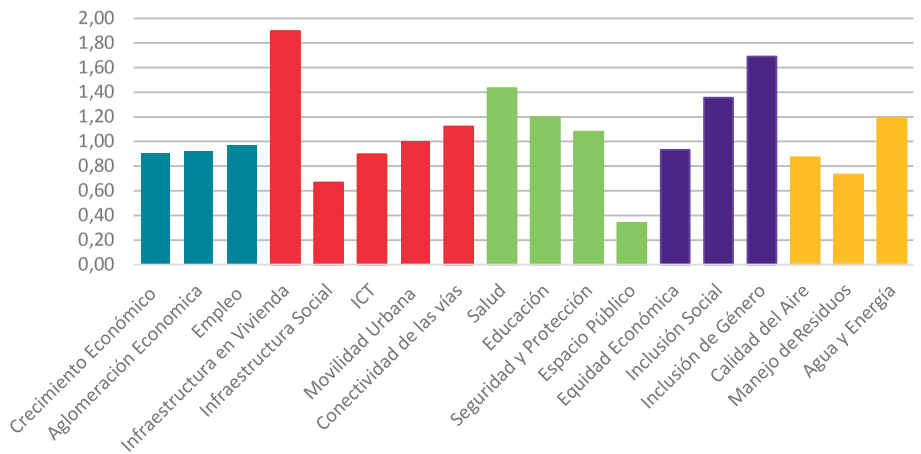
Es casi la última entre las ciudades con mas de 900 mil habitantes, cuatro puntos por debajo del promedio de su grupo.

CPI



CIUDADES GRANDES



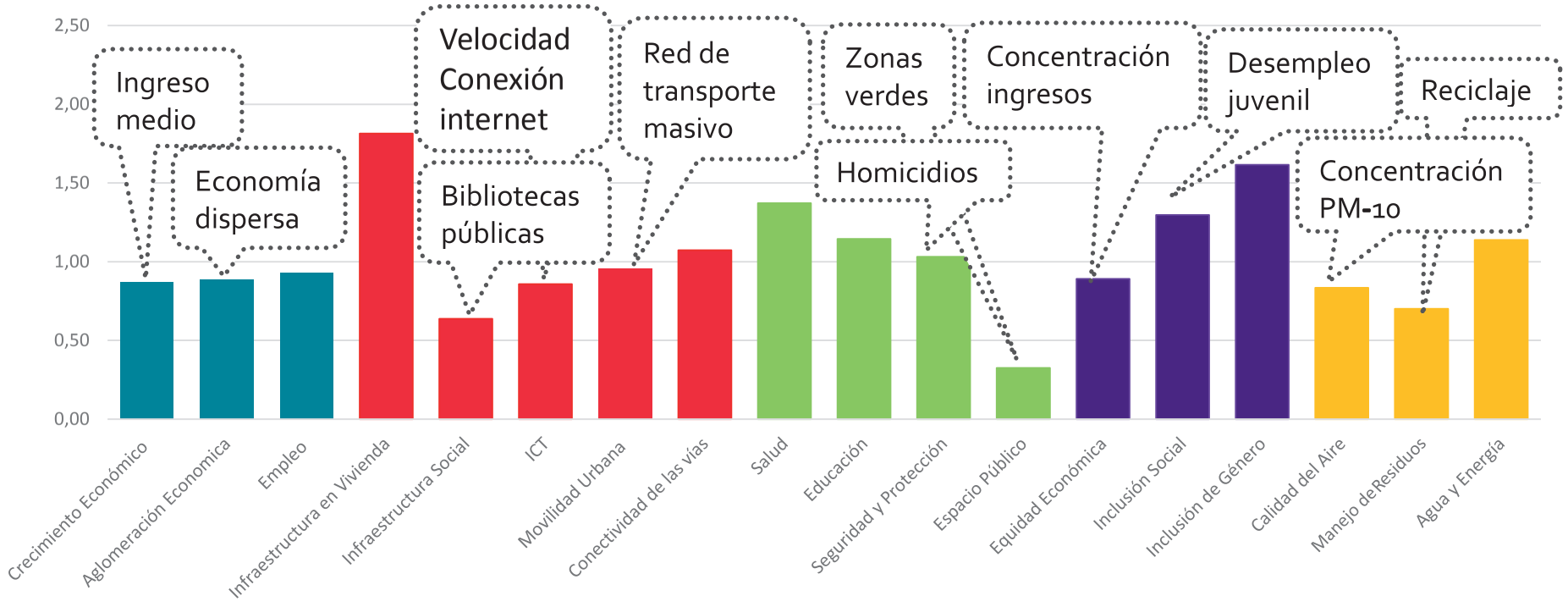


Casi la mitad de las subdimensiones están por encima del promedio de las ciudades grandes. Se destacan **INFRAESTRUCTURA EN VIVIENDA, INCLUSIÓN DE GENERO Y SALUD.**

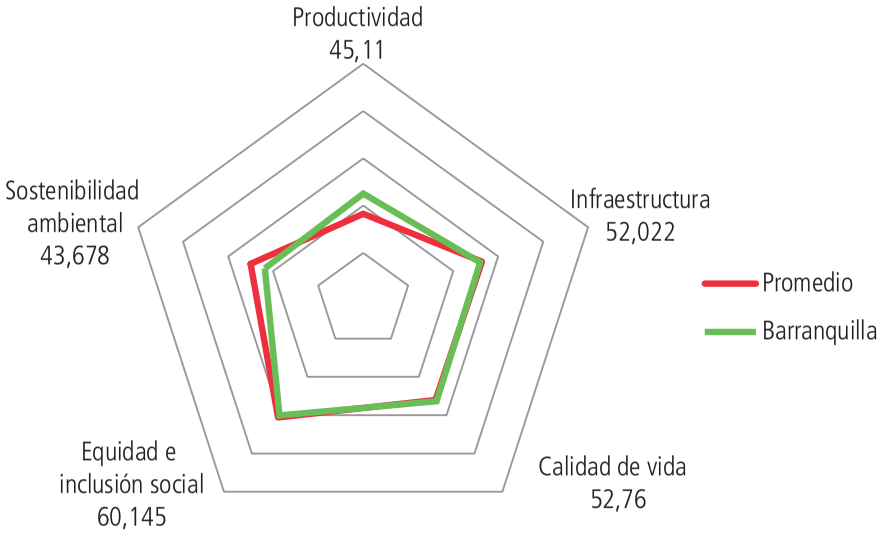
En las demás la ciudad está por debajo del promedio, en particular en **ESPACIO PÚBICO, INFRAESTRUCTURA SOCIAL, SEGURIDAD Y MANEJO DE RESIDUOS.**

La principales **FORTALEZAS** de la ciudad respecto a Medellín y Bogotá (las dos mejores ciudades de su grupo) son **INFRAESTRUCTURA EN VIVIENDA** E **INCLUSIÓN DE GENERO.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **BARRANQUILLA**



SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL es la dimensión en la que la ciudad tiene los **mayores retos.**

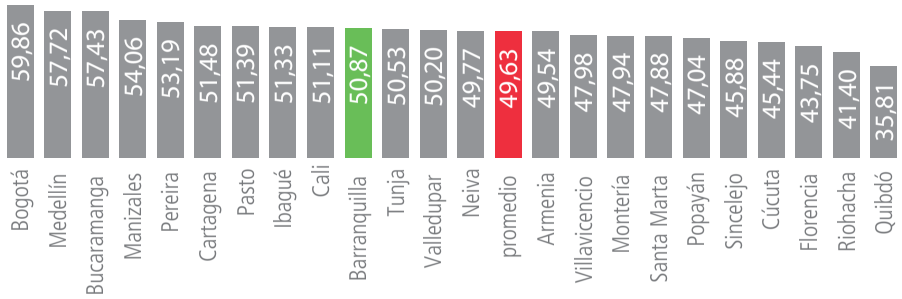
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL tiene los **mejores resultados** absolutos aunque abajo del promedio general. **PRODUCTIVIDAD** supera por casi 10 puntos el promedio de las 23 ciudades.

Aún está un punto por debajo del promedio general.

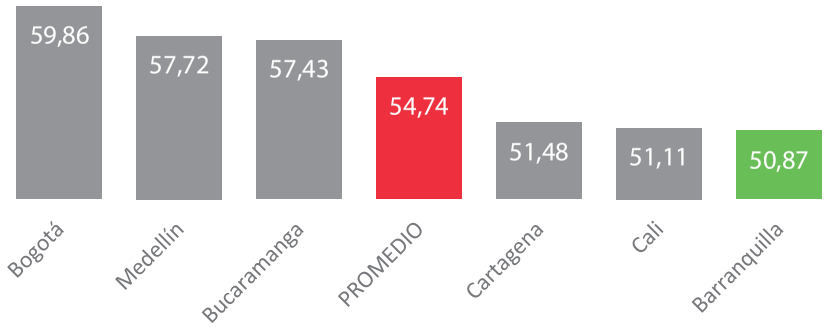
50.87

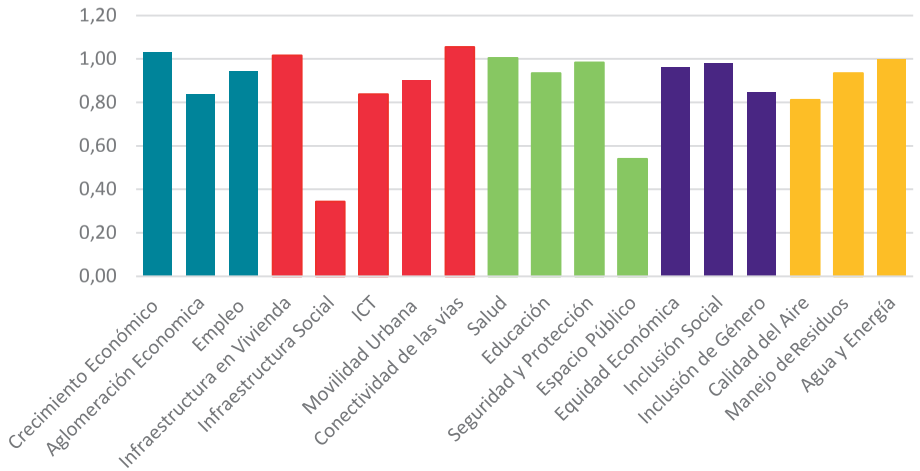
Es la última de las ciudades con mas de 900 mil habitantes 4 puntos abajo del promedio de su grupo.

CPI



CIUDADES GRANDES



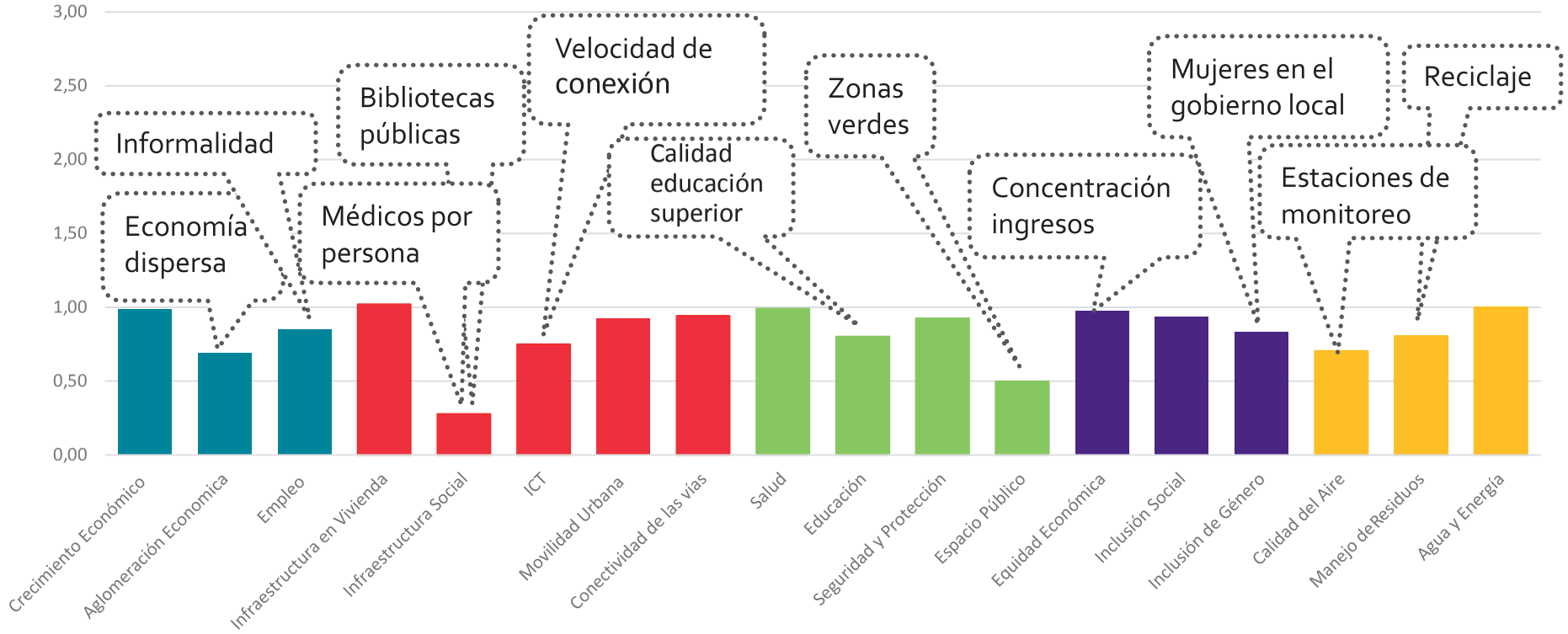


CRECIMIENTO, INFRAESTRUCTURA DE VIVIENDA Y CONECTIVIDAD son las sub-dimensiones en las que la ciudad obtiene sus mejores resultados que el promedio de su grupo.

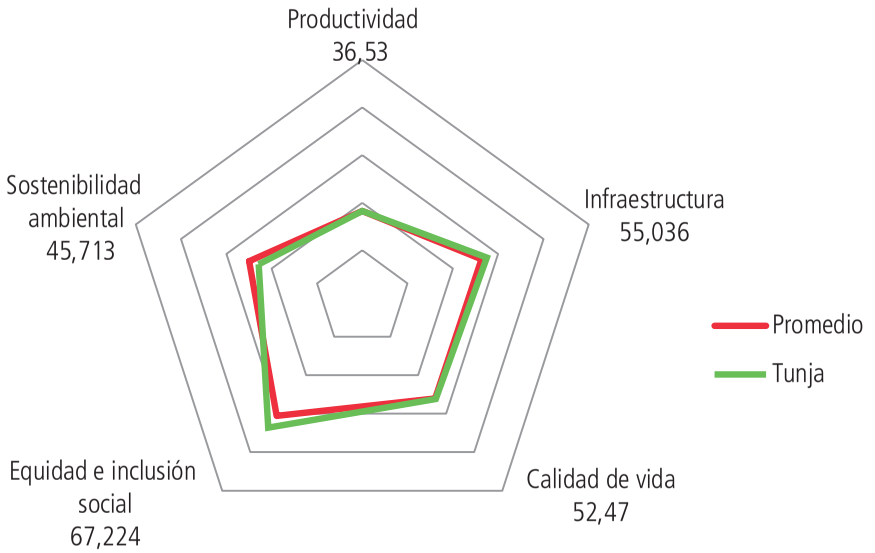
En las demás la ciudad está por debajo del promedio, en particular en **INFRAESTRUCTURA SOCIAL y ESPACIO PÚBICO.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Medellín y Bogotá (las dos mejores ciudades de su grupo) es la **INFRAESTRUCTURA EN VIVIENDA**.

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **TUNJA**



En términos absolutos **PRODUCTIVIDAD** es la dimensión en la que la ciudad tiene los **mayores retos.** **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL** es la que está **mas abajo** del promedio.

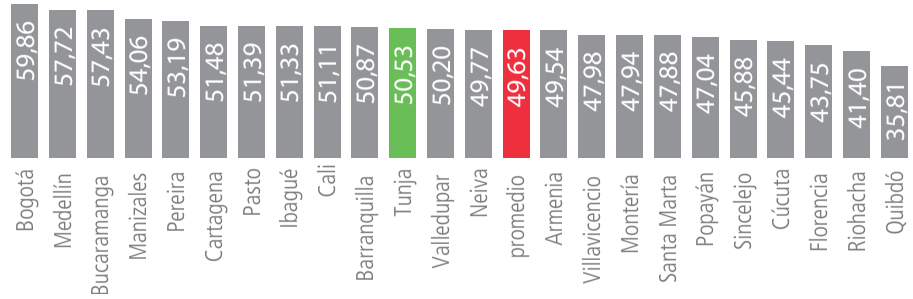
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL tiene los **mejores resultados.** Seguida de **INFRAESTRUCTURA Y CALIDAD DE VIDA** que también superan la media de las 23 ciudades.

Aún está por debajo del promedio de las 23 ciudades, pero solo pocas décimas y con mejores resultados que varias ciudades medianas.

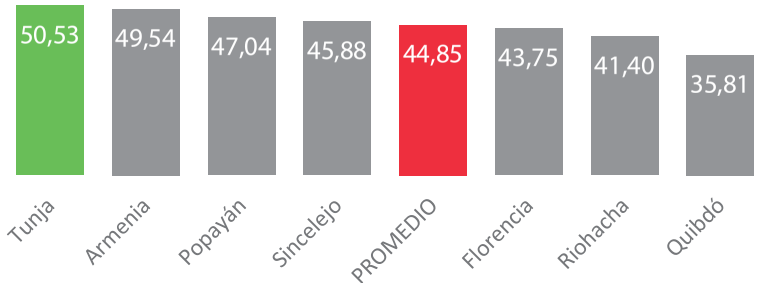
50.53

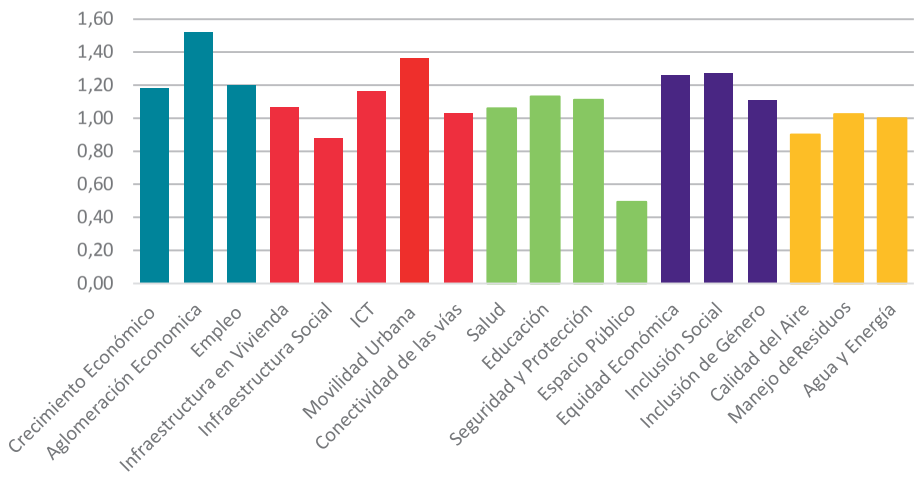
Es la mejor de las ciudades con menos de 300 mil habitantes.

CPI



CIUDADES PEQUEÑAS



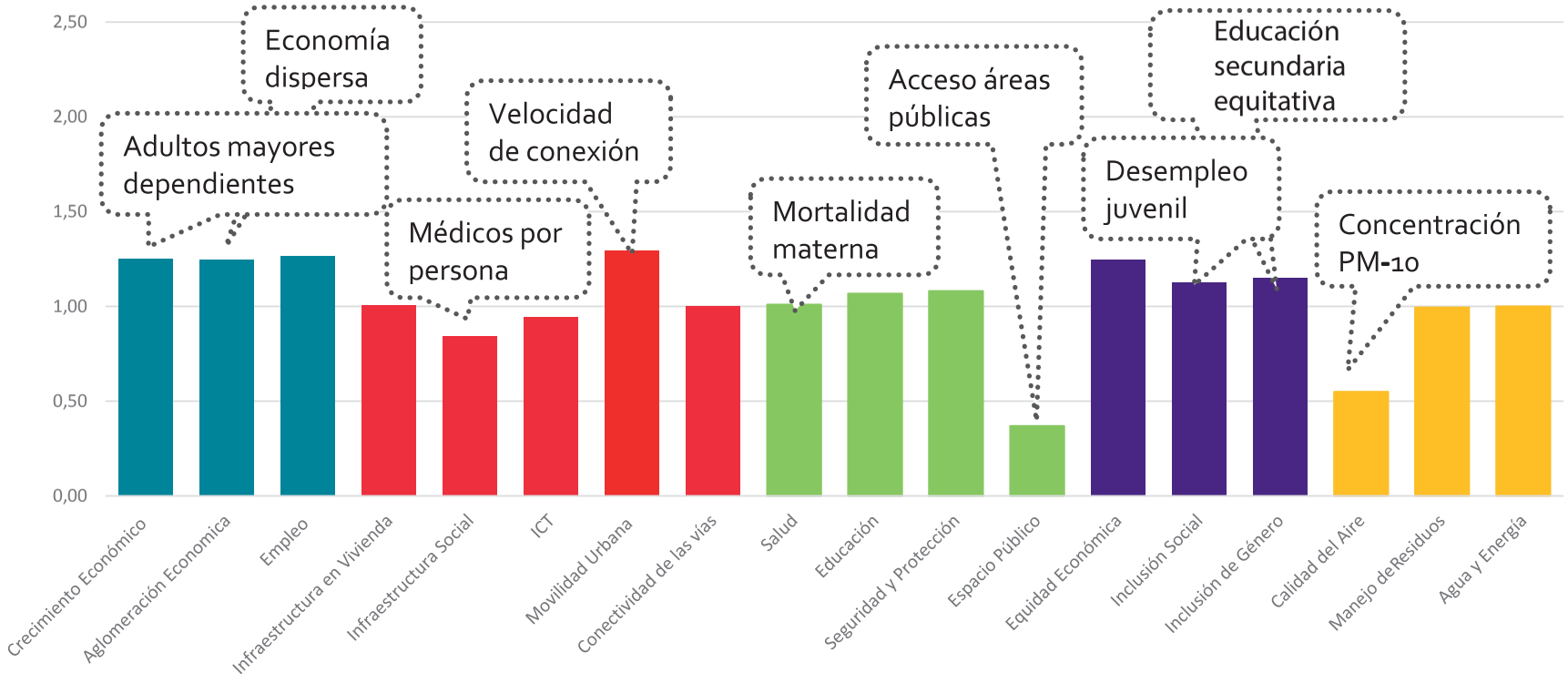


Casi todas las sub-dimensiones están arriba del promedio de su grupo menos: **INFRAESTRUCTURA SOCIAL, CALIDAD DEL AIRE** y en particular **ESPACIO PÚBLICO.**

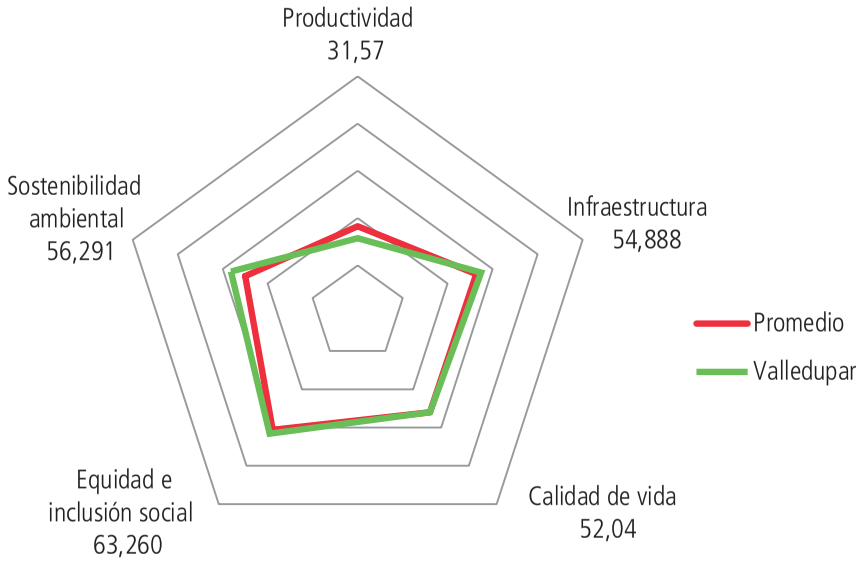
AGLOMERACIÓN y MOVILIDAD se destacan por encima del promedio de grupo.

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Armenia y Popayán (las dos mejores ciudades de su grupo) es la **MOVILIDAD.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **VALLEDUPAR**



PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene los **mayores retos,** es la que está más distante del promedio general. **CALIDAD DE VIDA** también está **abajo** del promedio pero por pocas centécimas.

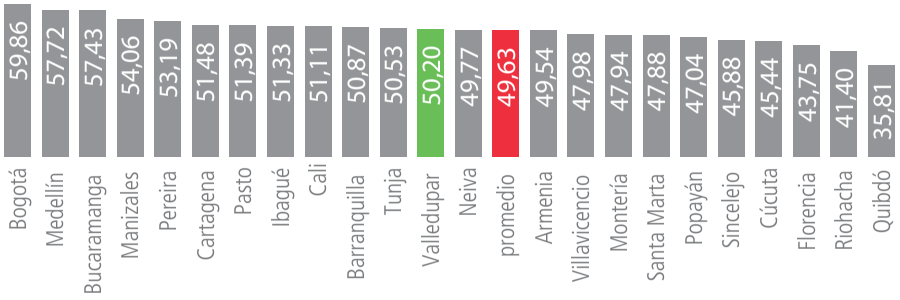
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL seguida por **INFRAESTRUCTURA** y luego **EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL** son las dimensiones con **mejores resultados.** respecto al promedio de las 23 ciudades.

Está arriba del promedio general, por pocas décimas. Superando a varias ciudades intermedias.

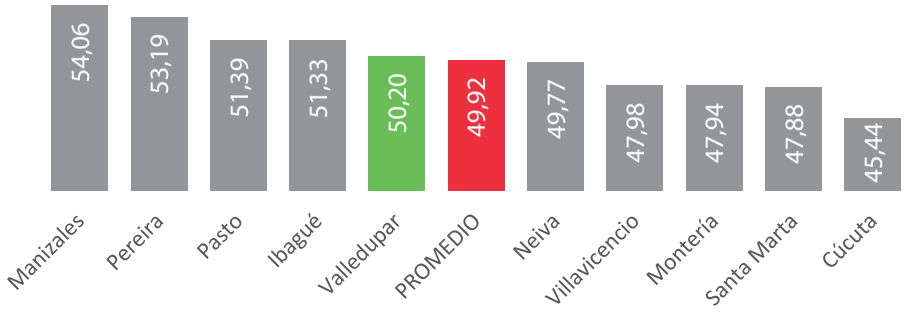
51.39

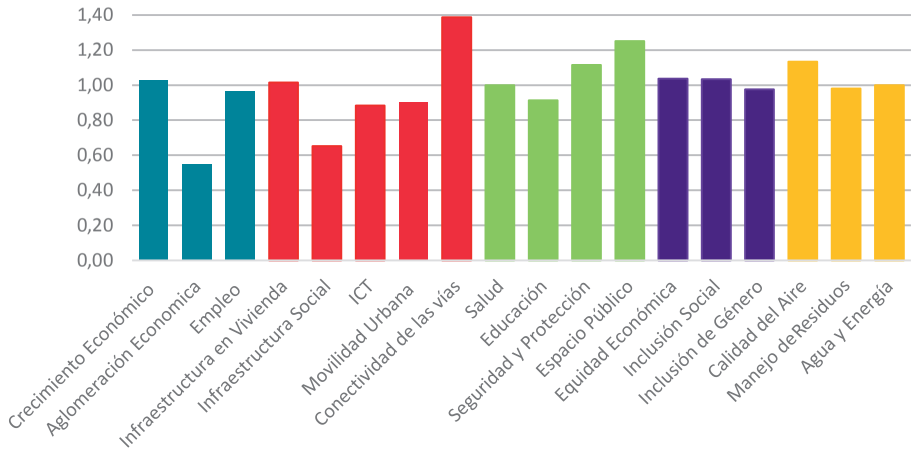
Dos décimas arriba del prmedio de las ciudades con menos de 900 mil habitamtes y más de 300 mil.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



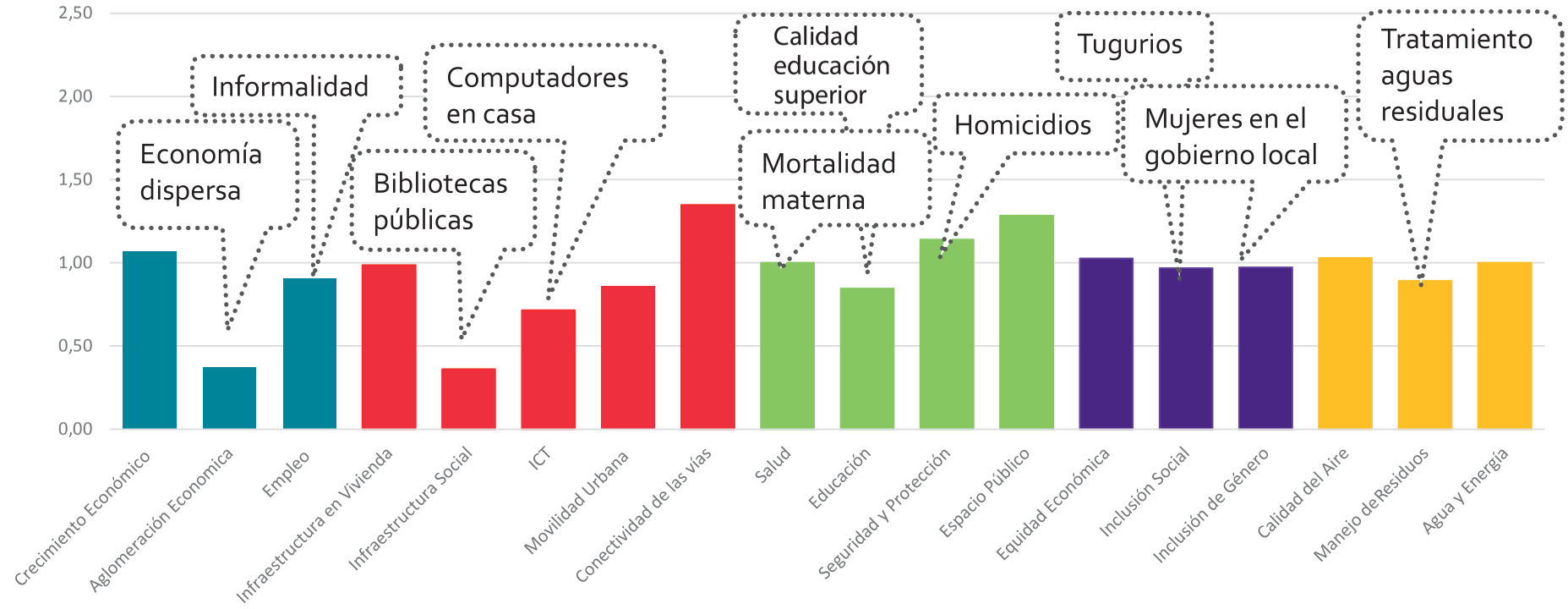


Casi todas las sub-dimensiones están alrededor del promedio del grupo de ciudades intermedias menos: **ICT, MOVILIDAD URBANA y EDUCACIÓN** más de cuatro unidades abajo y **AGLOMERACIÓN** e **INFRAESTRUCTURA SOCIAL** que son más distantes.

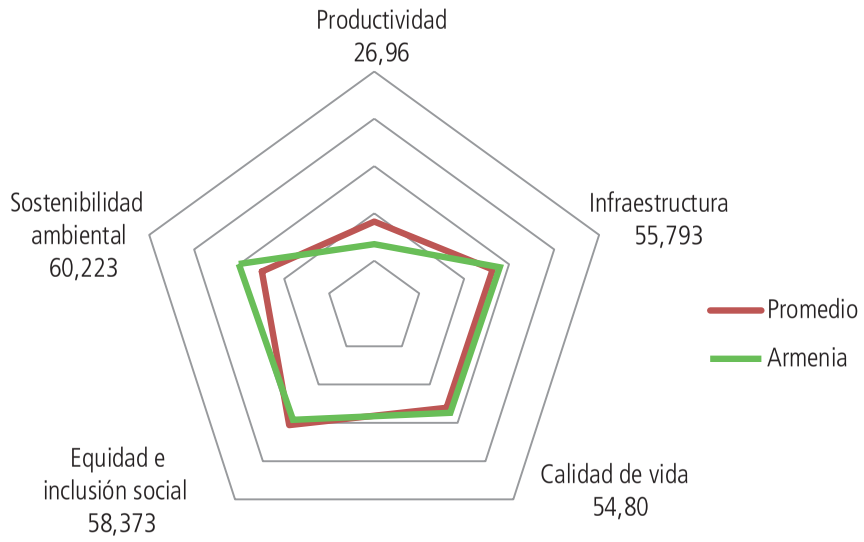
Se destacan por buenos resultados: **CONECTIVIDAD** y **ESPACIO PÚBLICO.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Pereira y Manizales (las dos mejores ciudades de su grupo) es **CONECTIVIDAD VÍAS**.

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **ARMENIA**

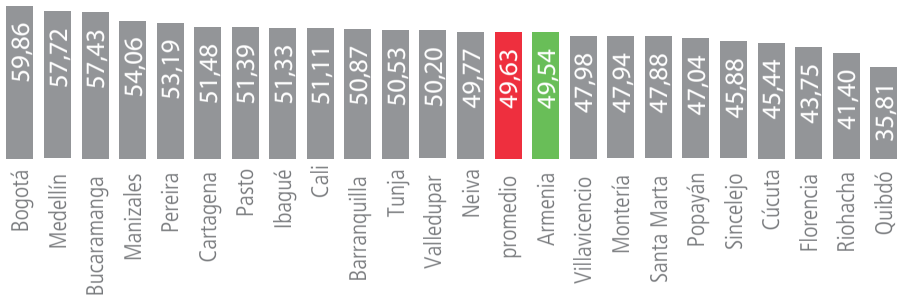


PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene los **mayores retos,** es la **menor** en terminos absolutos y la única a más de cinco **puntos abajo del promedio**
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL es el **mejor resultado** junto con **CALIDAD DE VIDA** e **INFRAESTRUCTURA,** todas arriba del promedio de las 23 cuidades.

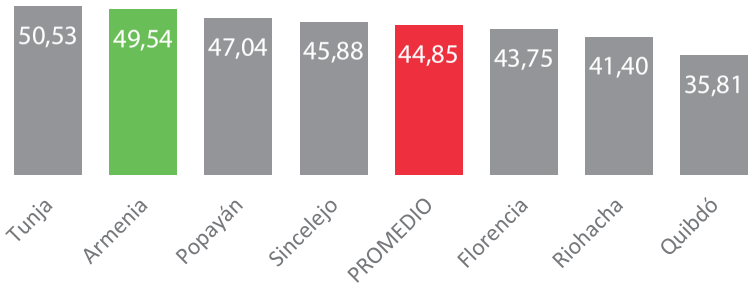
Aún está por debajo del promedio de las 23 ciudades en **49.63**

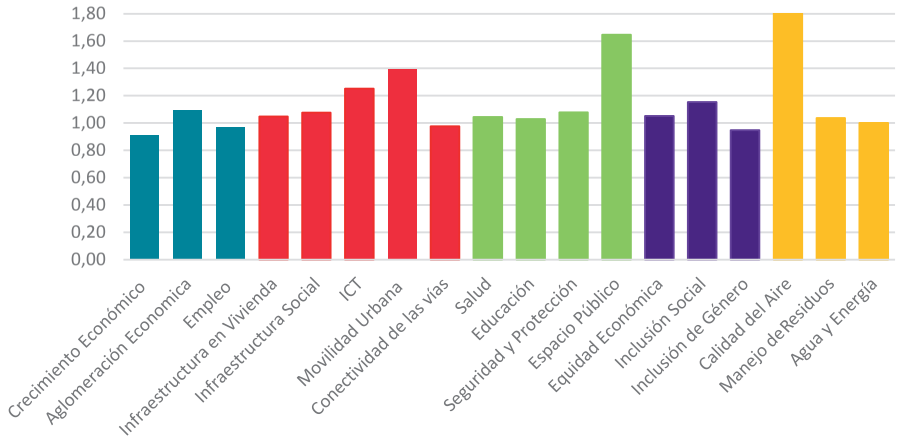
Pero es la segunda mejor de las ciudades con menos de 300 mil habitantes.

CPI



CIUDADES PEQUEÑAS



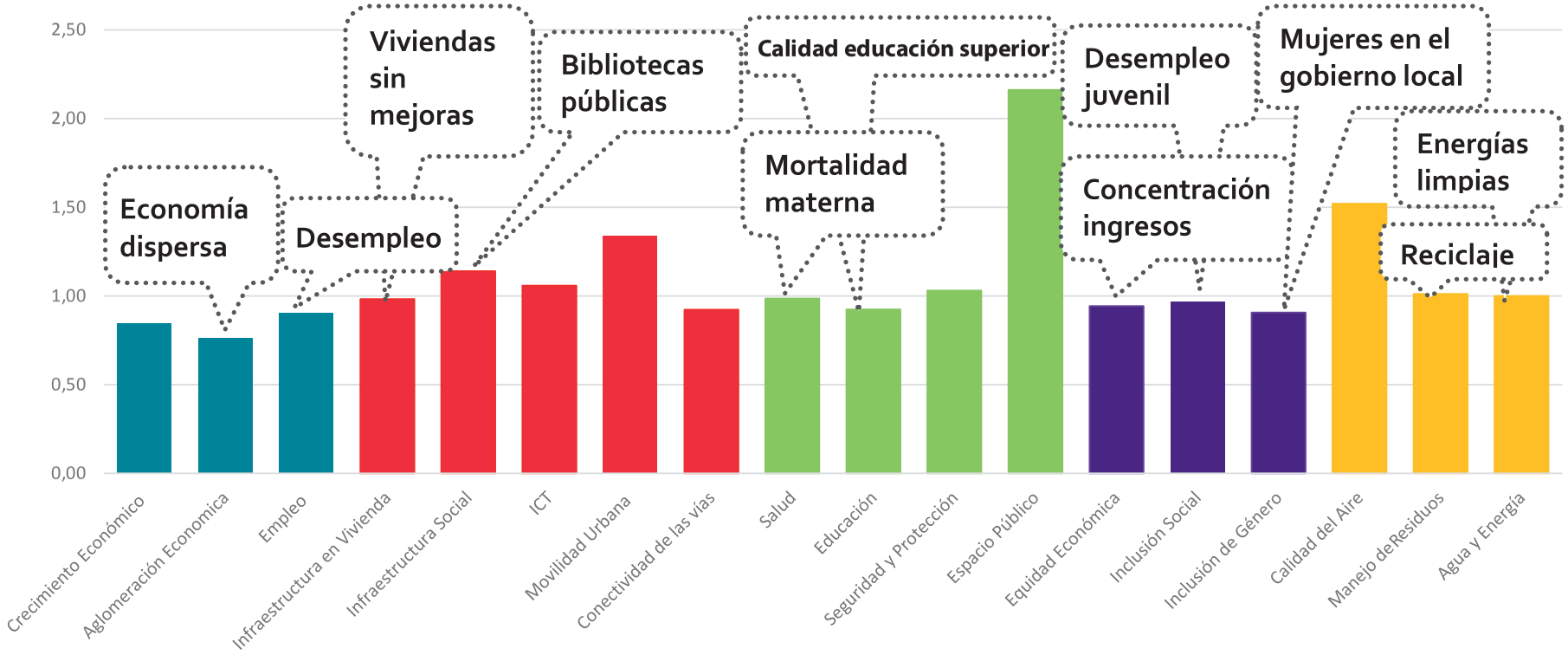


ICT, MOVILIDAD URBANA, ESPACIO PÚBLICO y **CALIDAD DE AIRE** son las sub-dimensiones con mejores resultados que el promedio de su grupo.

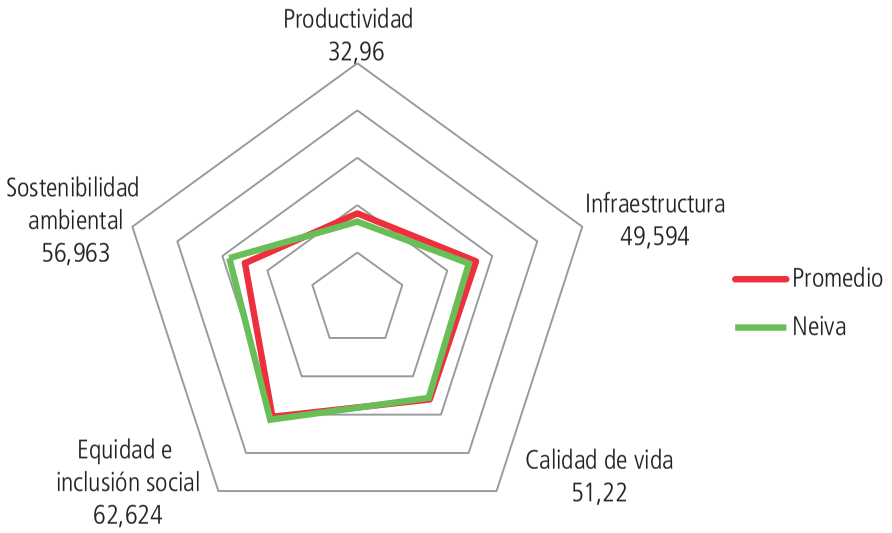
CRECIMIENTO ECONÓMICO, EMPLEO e **INCLUSIÓN DE GÉNERO** están por debajo del promedio de su grupo.

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Tunja y Popayán (las dos mejores ciudades de su grupo) es **ESPACIO PÚBLICO**.

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **NEIVA**



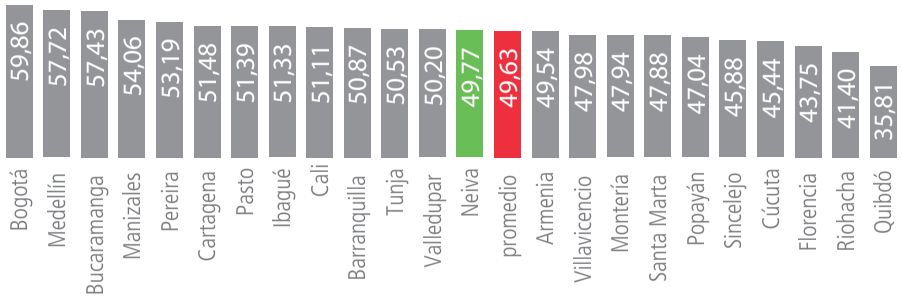
PRODUCTIVIDAD e **INFRAESTRUCTURA** son las dimensiones en las que la ciudad tiene **los mayores retos.**

EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL es la dimensión con los **mejores resultados** en términos absolutos y **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL** con relación al promedio de las 23 ciudades. Estas dimensiones además son las únicas que **superan** el promedio.

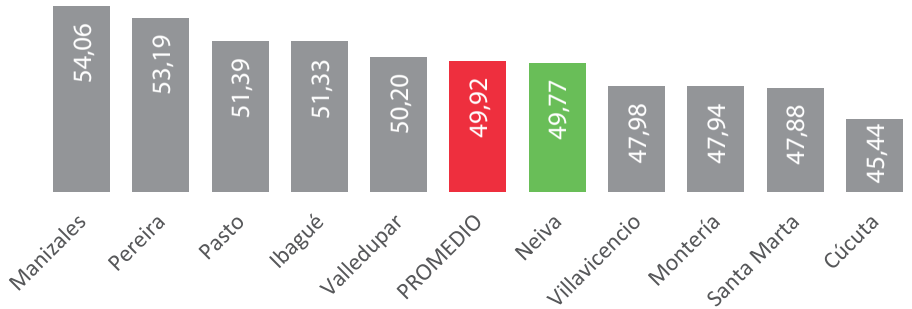
Está arriba del promedio general por unas pocas décimas. **49.77**

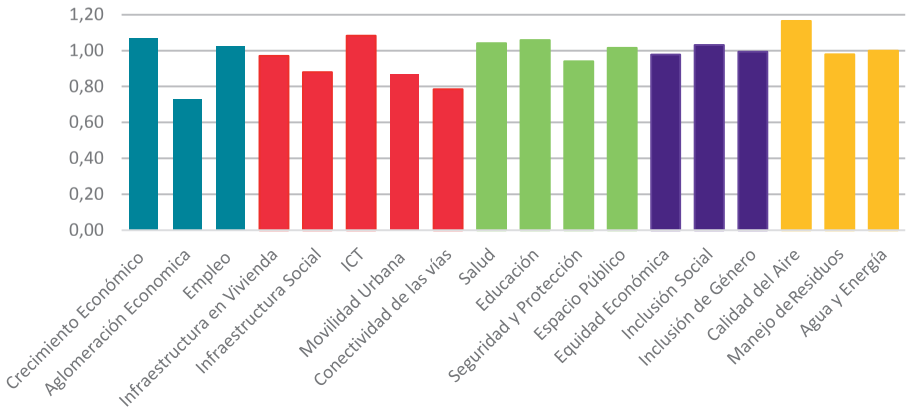
Sólo 13 décimas abajo del promedio de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y mas de 300 mil.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



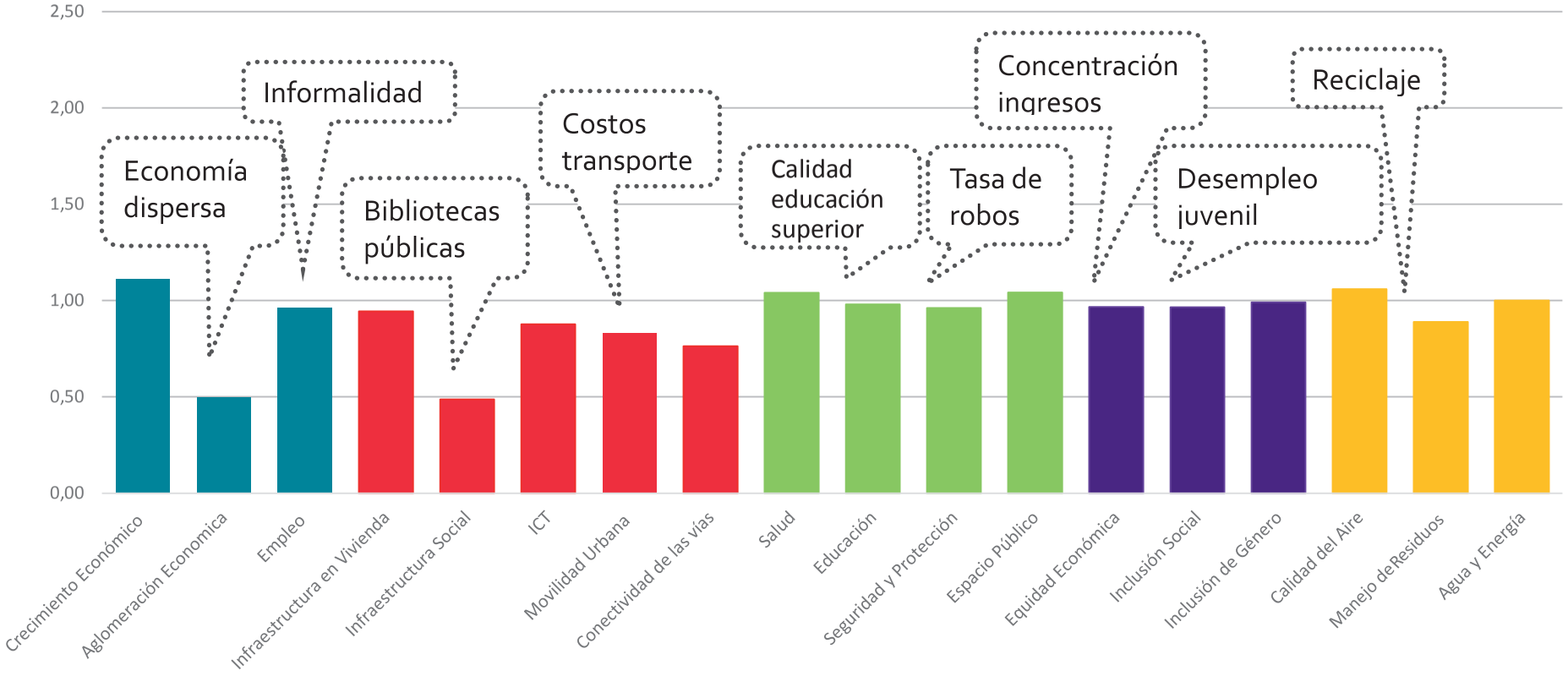


La mayoría de las sub-dimensiones están muy cerca del promedio de su grupo. Más de la mitad abajo. Particularmente **AGLOMERACIÓN** y **MOVILIDAD.**

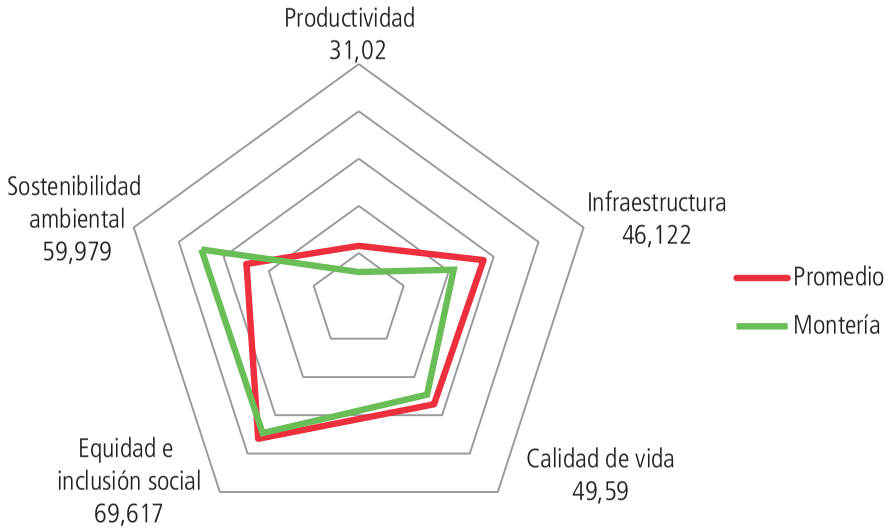
Sólo una dimensión considerablemente arriba del promedio: **CALIDAD DE AIRE.**

No ninguna variable particularmente alta respecto a las dos mejores ciudades de su grupo. La mayor es **CRECIMIENTO ECONÓMICO.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **MONTERÍA**



PRODUCTIVIDAD e **INFRAESTRUCTURA** son las dimensiones en las que la ciudad tiene **los mayores retos. CALIDAD DE VIDA** también está **abajo** del promedio

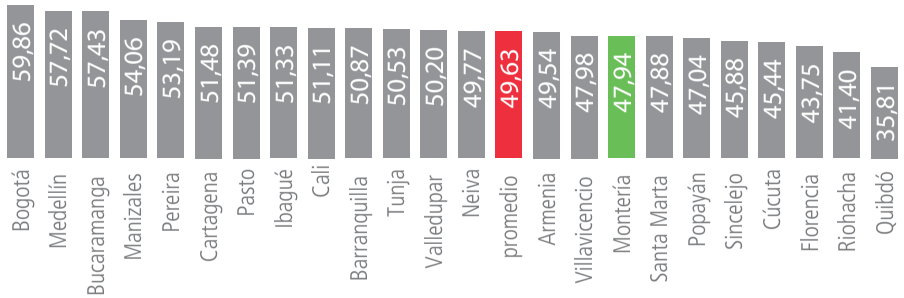
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL es la única dimensión arriba del promedio de las 23 ciudades.

Aún está lejos del promedio general, casi dos puntos.

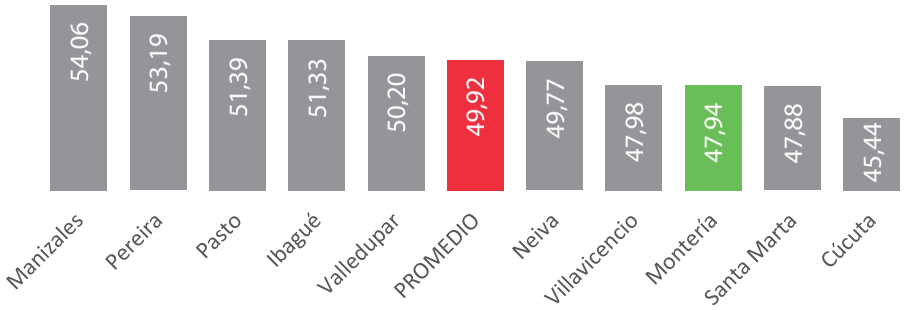
47.94

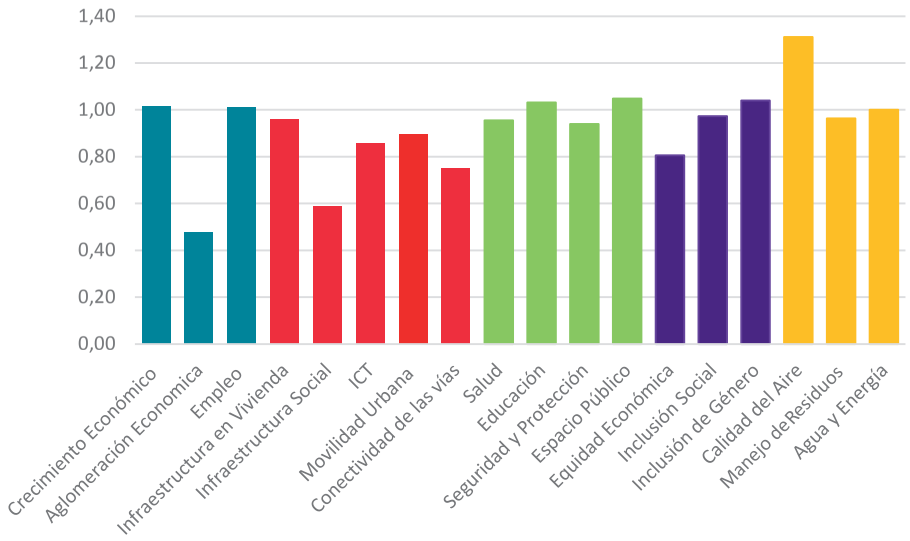
Está cerca del promedio de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y más de 300 mil, pero todavía por debajo.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



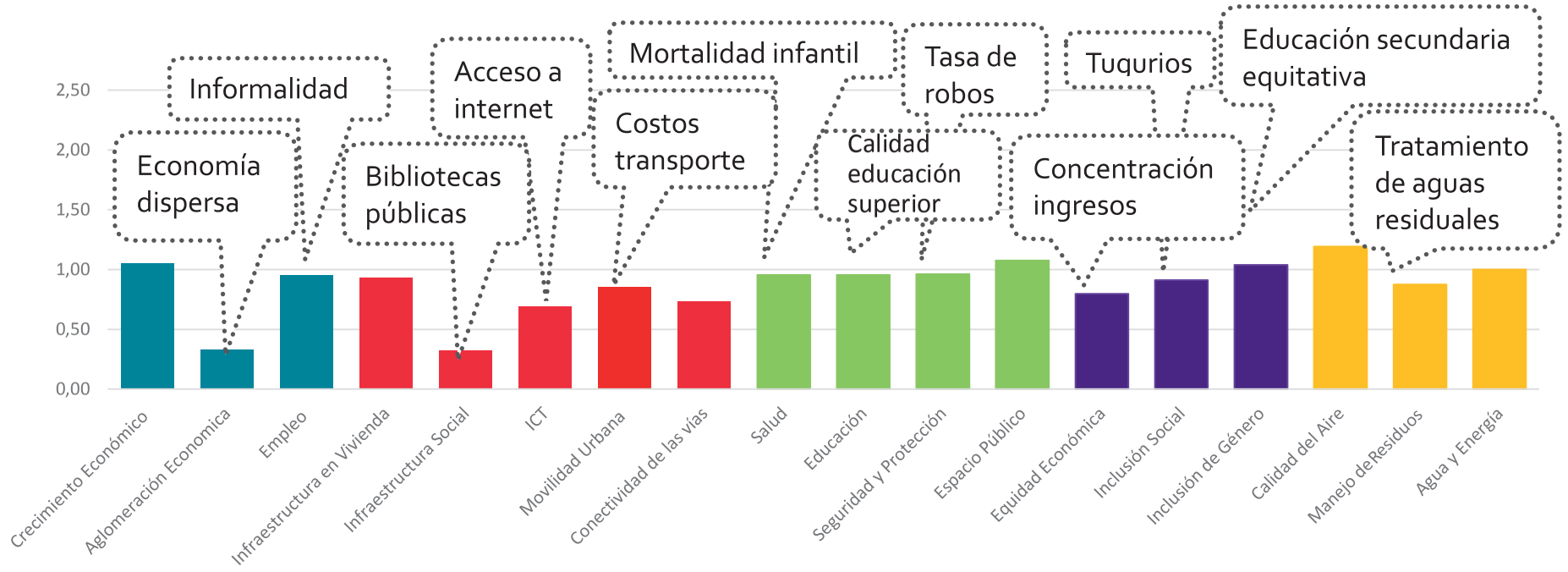


Casi la mitad de las sub-dimensiones están arriba del promedio de su grupo. Particularmente altos: **CALIDAD DEL AIRE** y **ESPACIO PÚBLICO.**

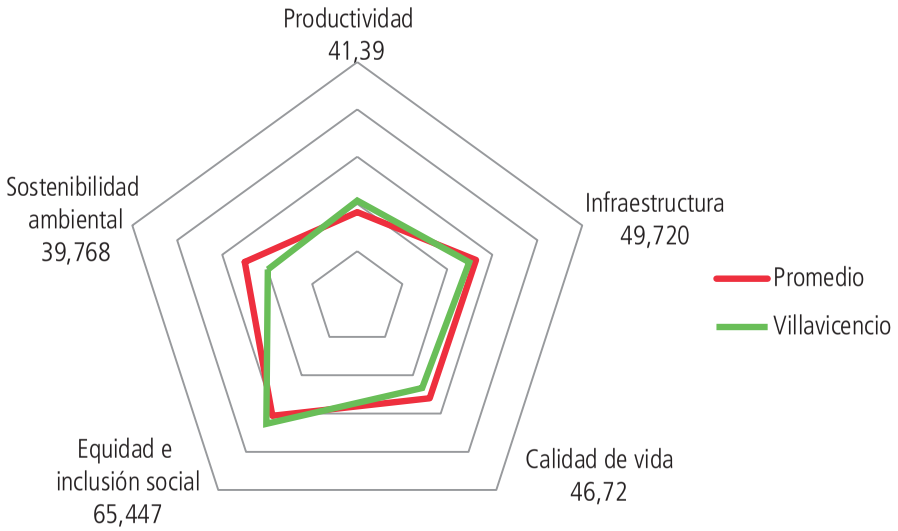
Las demás están abajo del promedio. Particularmente: **AGLOMERACIÓN ECONÓMICA** e **INFRAESTRUCTURA SOCIAL.**

No hay ninguna variable especialmente alta respecto a las dos mejores ciudades de su grupo.

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **VILLAVICENCIO**



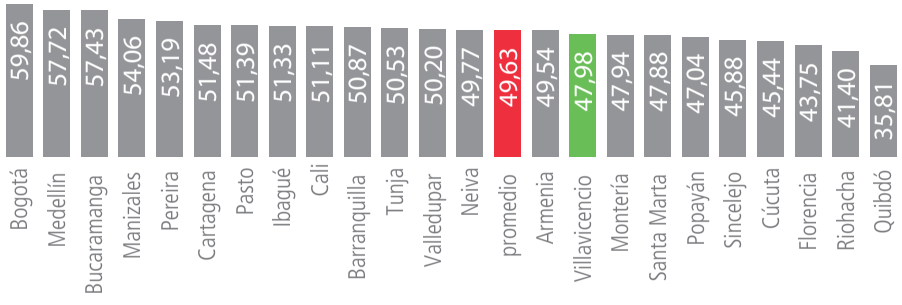
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.** Con relación al promedio de las 23 ciudades le sigue **CALIDAD DE VIDA** y luego **INFRAESTRUCTURA** en las dimensiones con **peores resultados. PRODUCTIVIDAD y EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL** son las dimensiones con los **mejores resultados.**

Aún está lejos del promedio general, casi dos puntos.

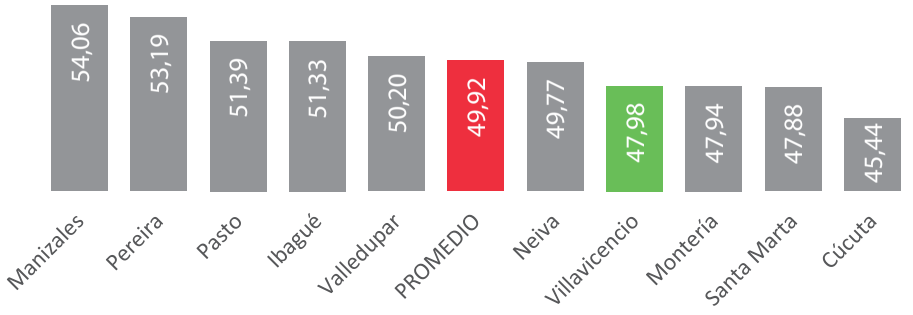
47.98

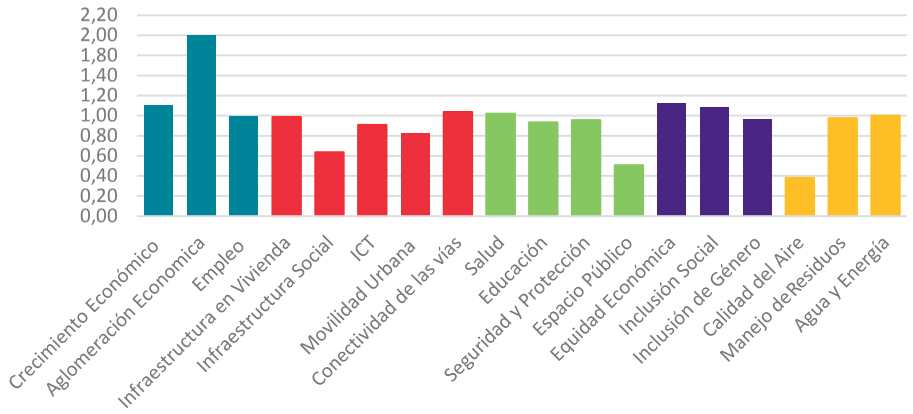
Está cerca del promedio de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y más de 300 mil, pero todavía por debajo por un poco más de dos puntos.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



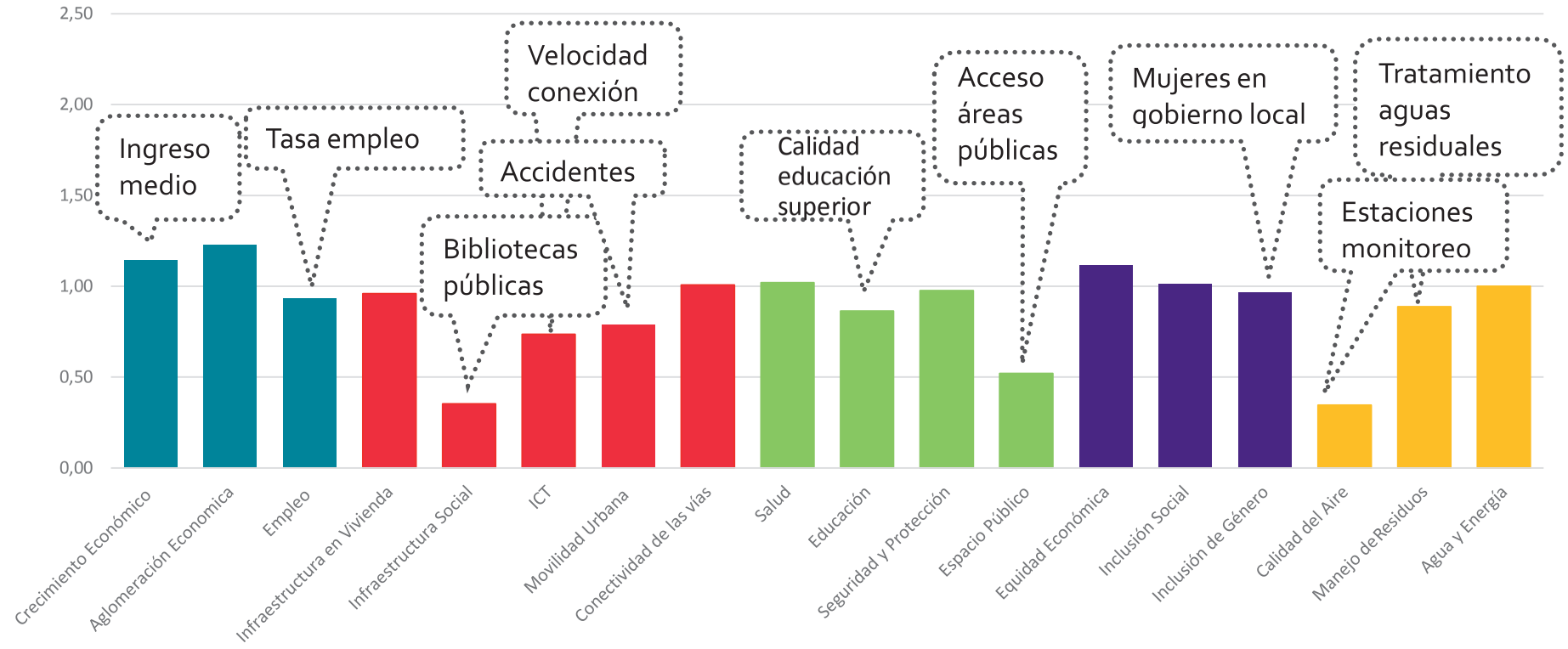


Casi todas las sub-dimesiones están alrededor del promedio del grupo de ciudades intermedias menos: **INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MOVILIDAD, ESPACIO PÚBLICO** y particularmente baja **CALIDAD DE AIRE.**

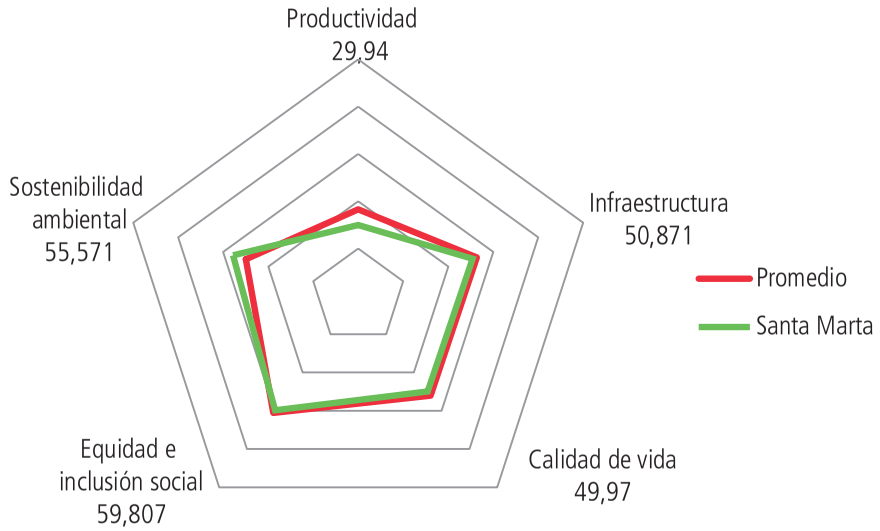
Las demás están arriba del promedio o muy cerca. Particularmente alto: **AGLOMERACIÓN ECONÓMICA.**

También respecto a Pereira y Manizales (las mejores ciudades de su grupo) la principal **FORTALEZA** es la **AGLOMERACIÓN ECONÓMICA.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **SANTA MARTA**



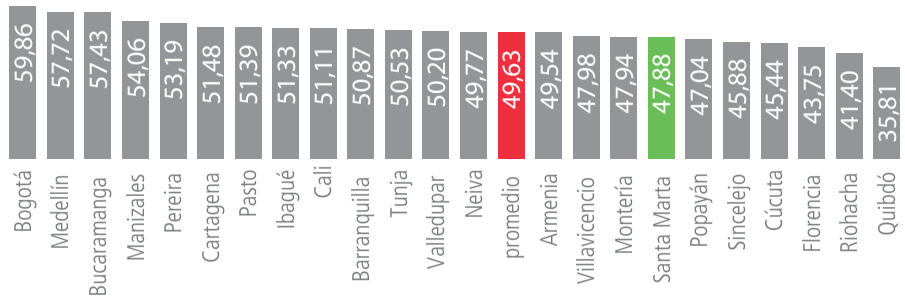
PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.**
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL es la dimensión con los **mejores resultados.** En términos absolutos pero la única **arriba** del promedio de las 23 ciudades es **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.**

Aún está lejos del promedio general, (dos puntos).

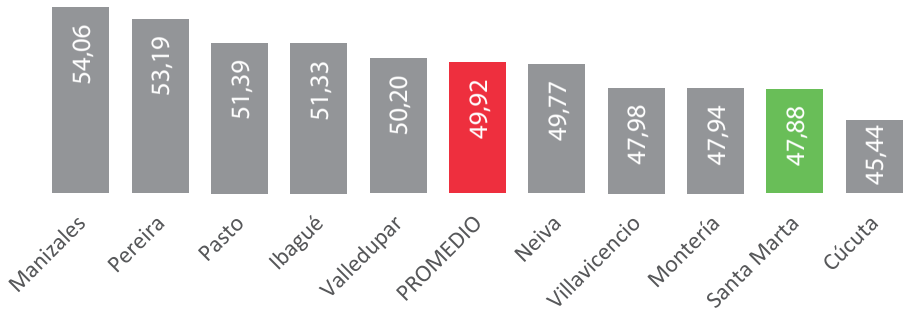
47.88

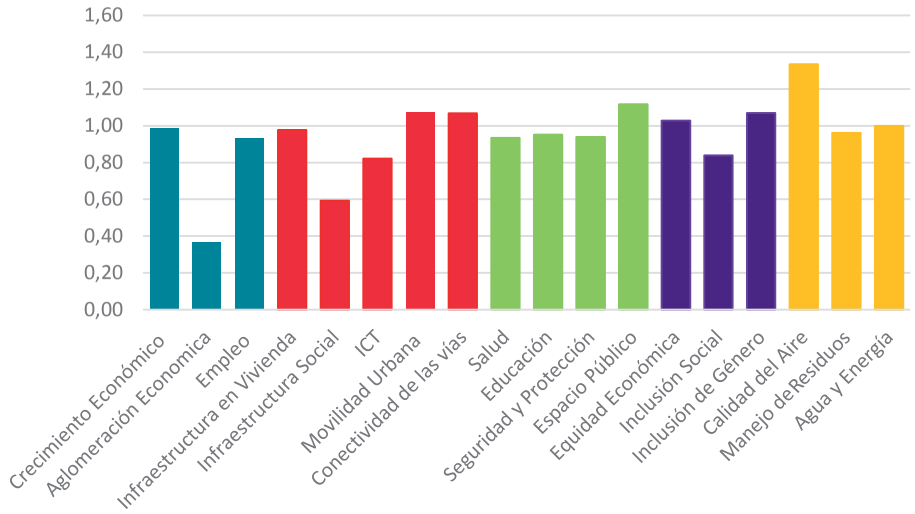
Es la penúltima de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y más de 300 mil, dos puntos abajo del promedio.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



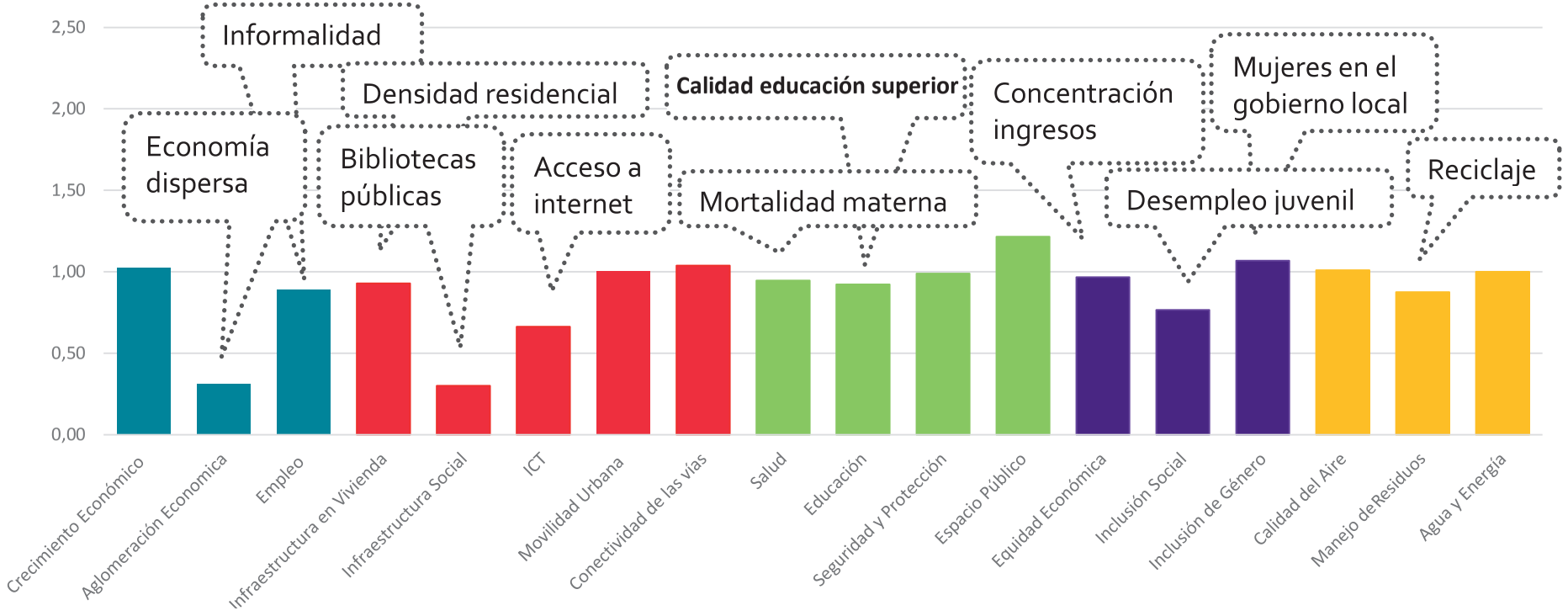


1/3 de las sub-dimensiones están arriba del promedio de su grupo: **MOVILIDAD URBANA, CONECTIVIDAD, ESPACIO PÚBLICO, EQUIDAD ECONÓMICA, INCLUSIÓN DE GÉNERO** y **CALIDAD DE AIRE.**

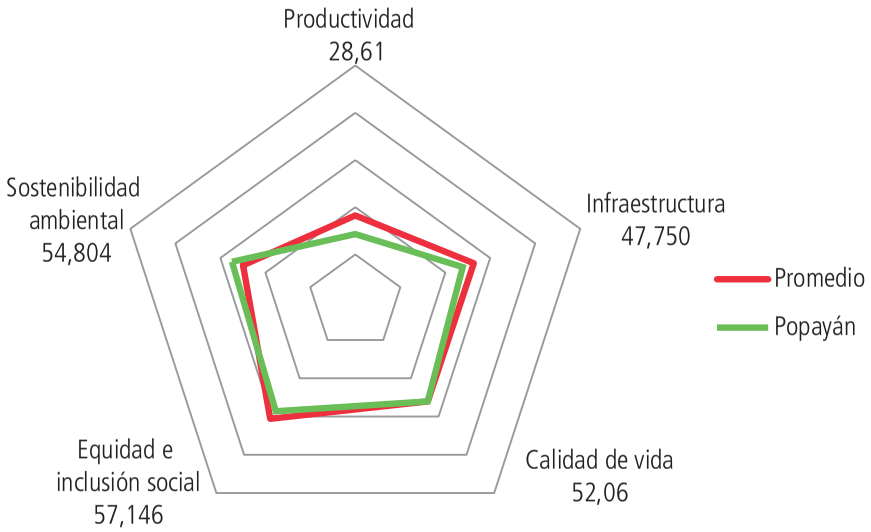
Las demás están abajo del promedio. Particuarmente: **AGLOMERACIÓN ECONÓMICA** e **INFRAESTRUCTURA SOCIAL.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Pereira y Manizales (las dos mejores de su grupo) es el **ESPACIO PÚBLICO**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **POPAYÁN**



PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.**

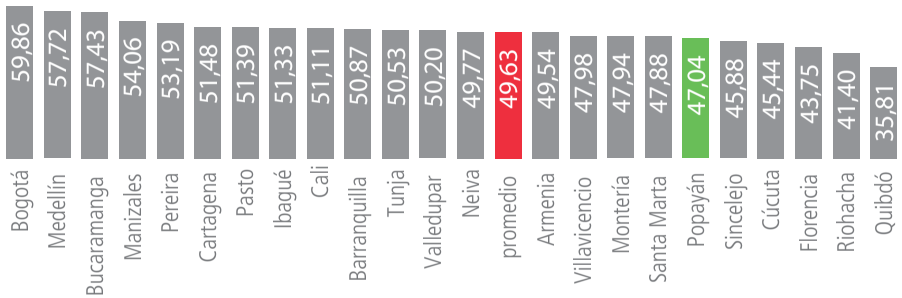
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL es la dimensión con los **mejores resultados** pero **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL** es la única en la que la ciudad supera el promedio de las 23 ciudades.

Como todas la ciudades pequeñas, está más abajo del promedio general, poco más de dos puntos abajo.

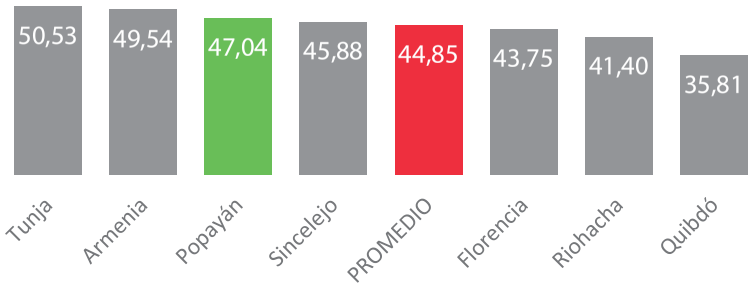
47.04

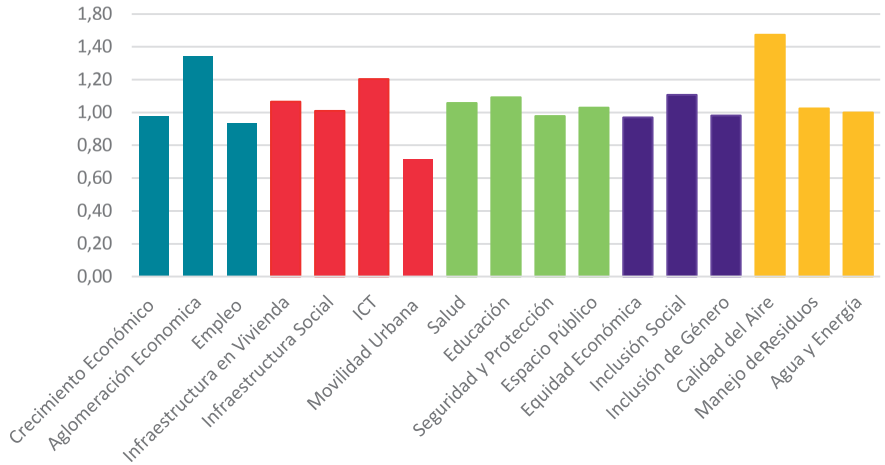
Está arriba del promedio de las ciudades con menos de 300 mil habitantes. Es la tercera mejor en el grupo de 7.

CPI



CIUDADES PEQUEÑAS



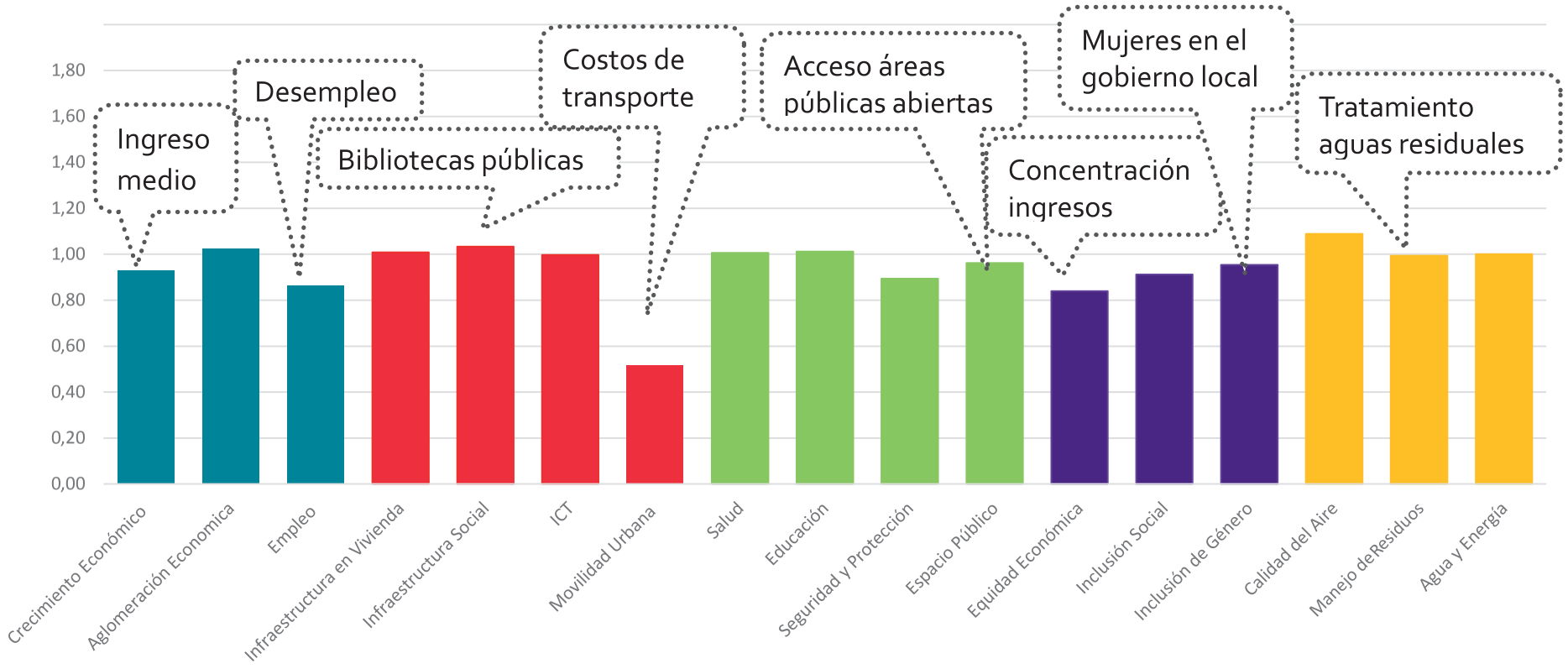


Casi todas las sub-dimensiones están alrededor del promedio de su grupo. Menos **MOVILIDAD** que es particularmente baja, seguida por **EQUIDAD ECONÓMICA** y **EMPLEO**.

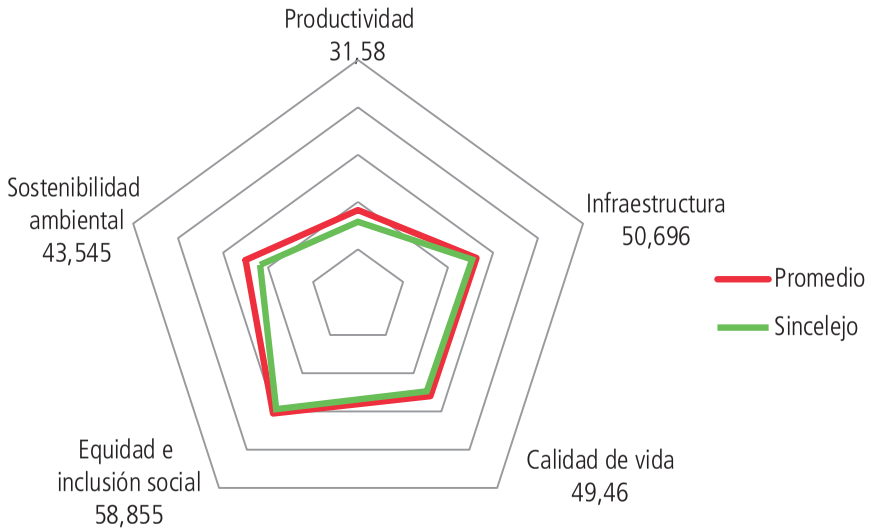
Ninguna supera considerablemente al promedio. La más alta es **CALIDAD DEL AIRE.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Tunja y Armenia (las dos mejores en su grupo) después de la **CALIDAD DEL AIRE** es la **AGLOMERACIÓN.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **SINCELEJO**



En términos absolutos **PRODUCTIVIDAD** es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.** Todas están abajo del promedio de las 23 ciudades siendo la más distante **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.**

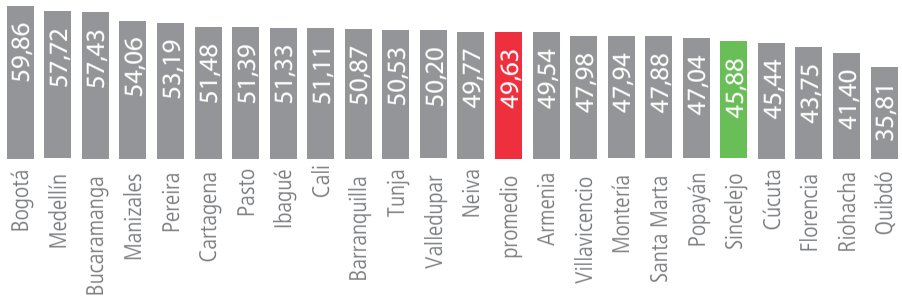
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL e **INFRAESTRUCTURA** son las dimensiones con los **mejores resultados** absolutos.

Como todas las ciudades pequeñas, está abajo del promedio general, pero supera a una de las ciudades intermedias.

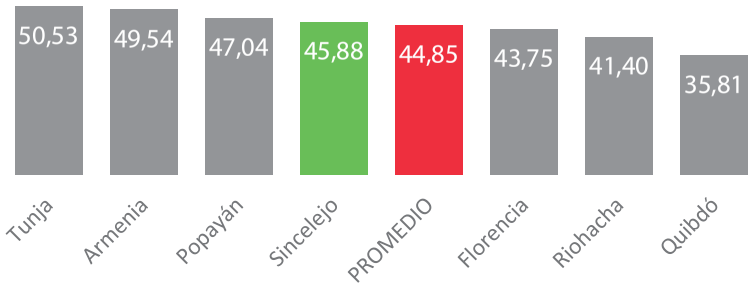
45.88

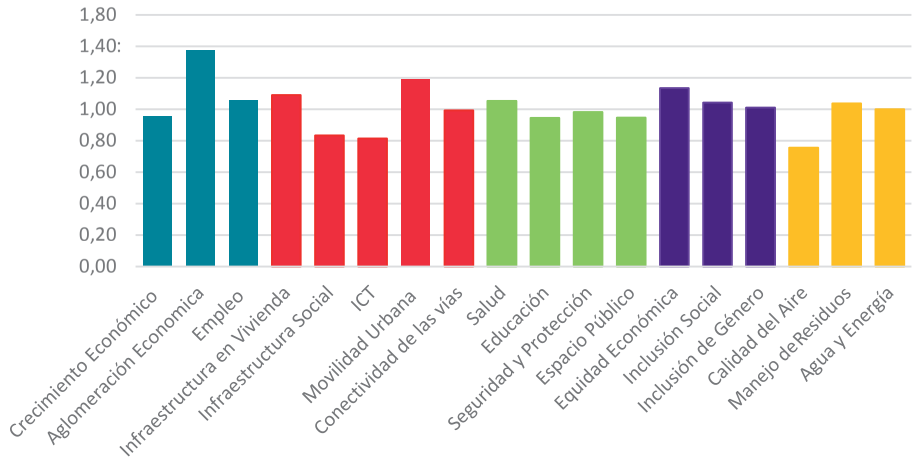
Está arriba del promedio de las ciudades con menos de 300 mil habitantes por poco más de un punto.

CPI



CIUDADES PEQUEÑAS



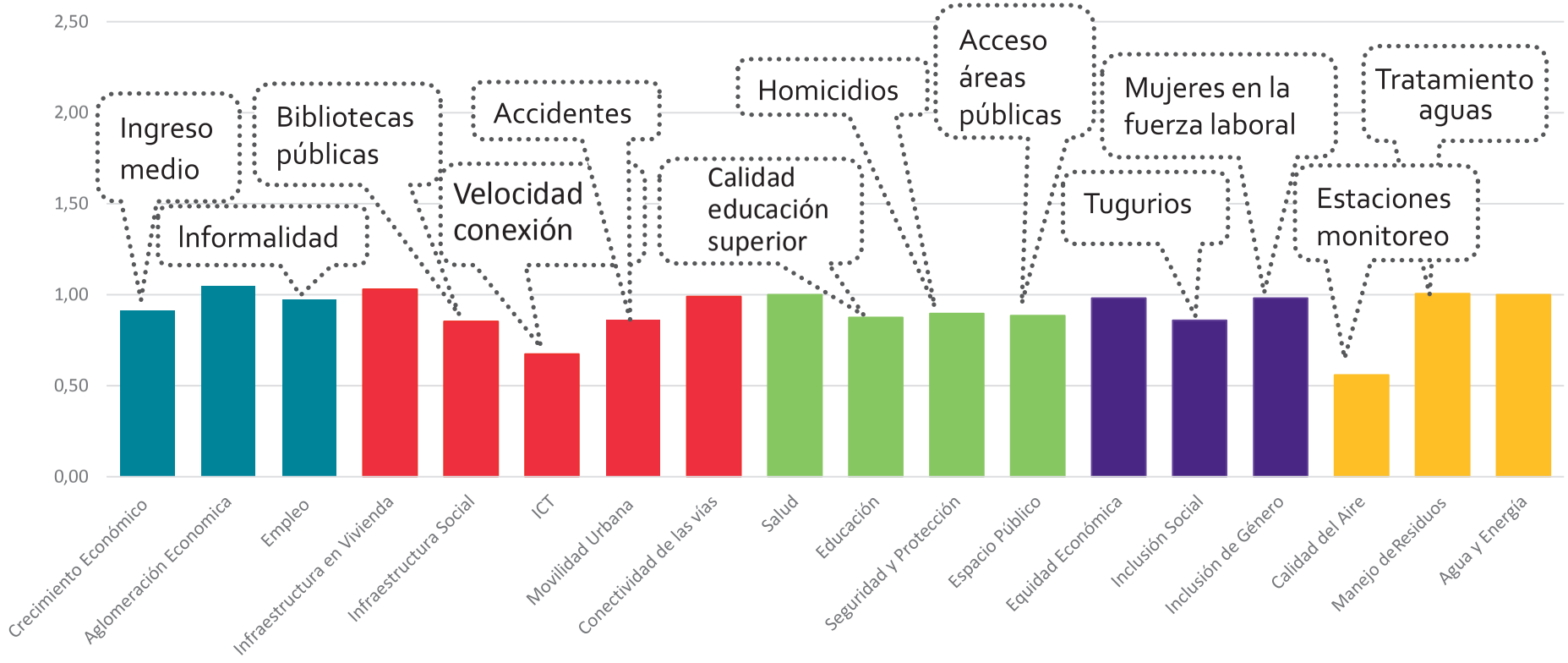


Casi todas las sub-dimensiones están alrededor del promedio de su grupo. Menos **INFRAESTRUCTURA SOCIAL, ICT** y **CALIDAD DEL AIRE** que es particularmente baja.

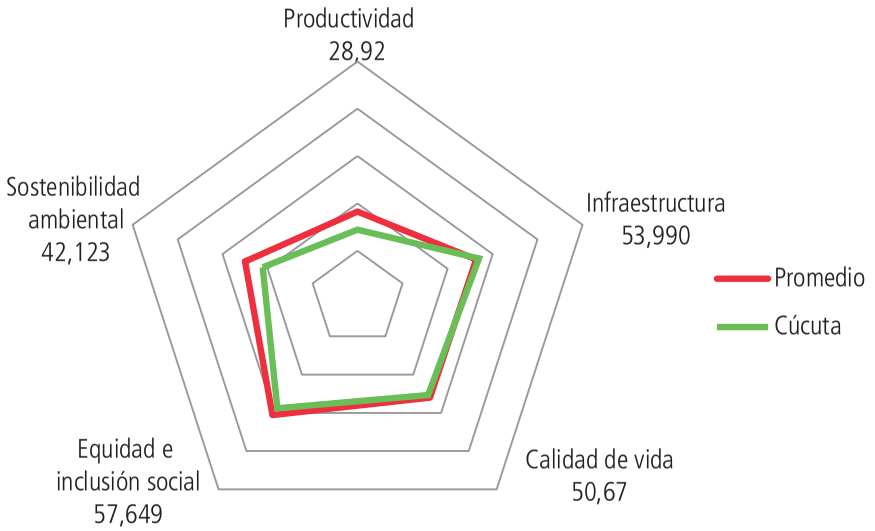
Ninguna sub-dimensión supera considerablemente al promedio. Las variables más arriba son **AGLOMERACIÓN, MOVILIDAD** y **EQUIDAD.**

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Tunja y Armenia (las dos mejores en su grupo) **AGLOMERACIÓN ECONÓMICA.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **CÚCUTA**



PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.** En términos absolutos **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL** está más abajo del promedio general.

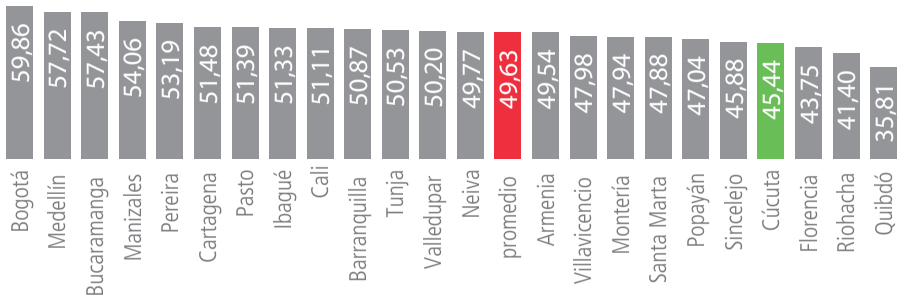
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL es la dimensión con los **mejores resultados** pero respecto al promedio de las 23 ciudades la única arriba del promedio es **INFRAESTRUCTURA.**

Aún está bastante lejos del promedio general (4 puntos).

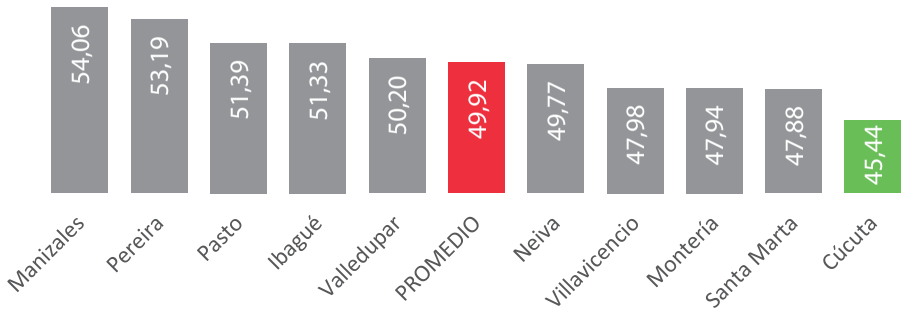
45.44

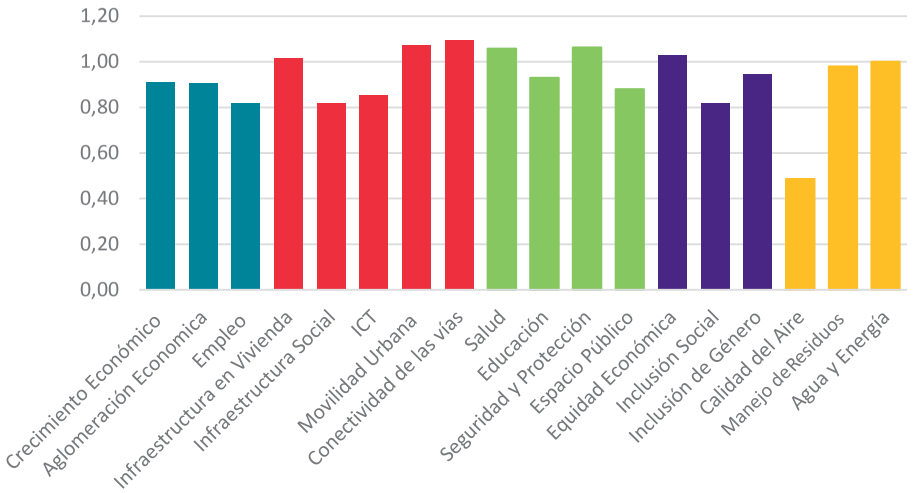
Es la última de las ciudades con menos de 900 mil habitantes y más de 300 mil.

CPI



CIUDADES INTERMEDIAS



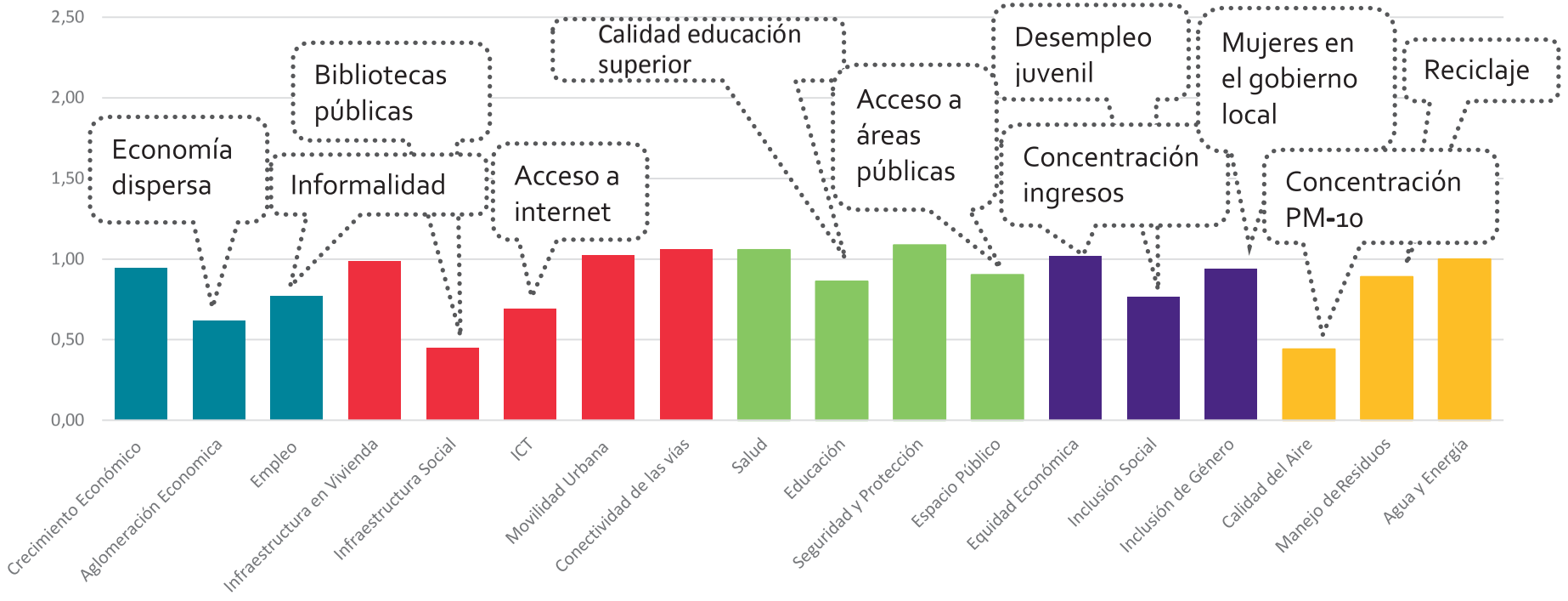


MOVILIDAD URBANA, CONECTIVIDAD, SALUD, SEGURIDAD Y EQUIDAD ECONÓMICA son las sub-dimensiones con resultados arriba del promedio de su grupo.

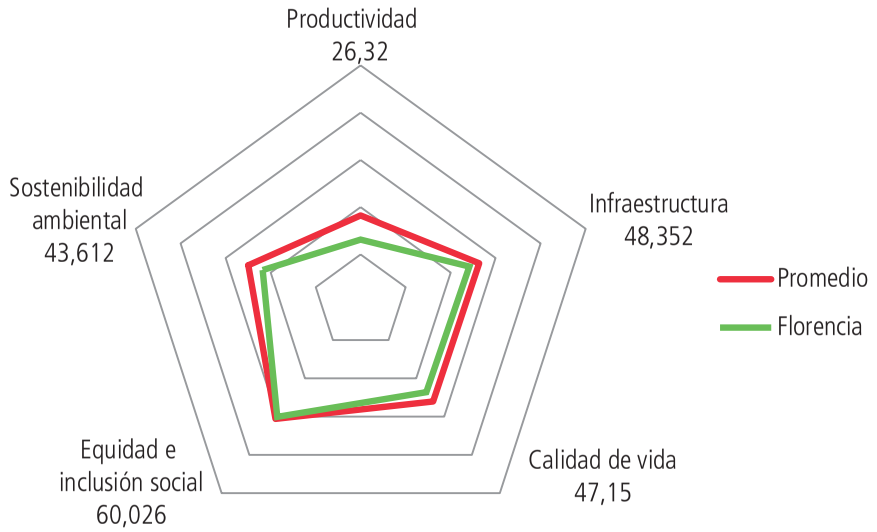
EMPLEO, INFRAESTRUCTURA SOCIAL, ICT, ESPACIO PÚBLICO, INCLUSIÓN y en particular **CALIDAD DEL AIRE** están por debajo del promedio de su grupo.

No hay ninguna variable particularmente alta respecto a las dos mejores ciudades de su grupo. La más alta es **SEGURIDAD Y PROTECCIÓN.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **FLORENCIA**



PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.** Le sigue **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.**

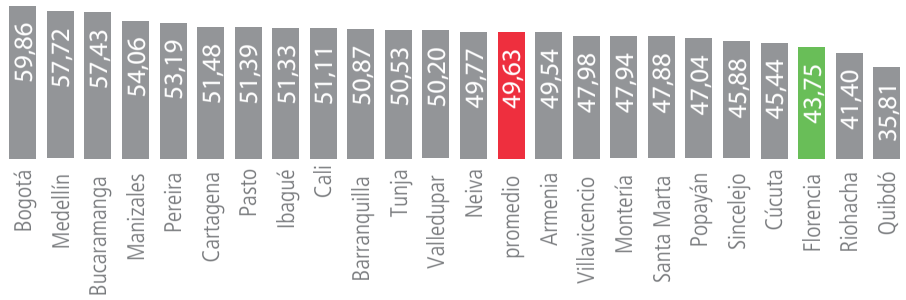
EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL es la dimensión con los mejores resultados respecto al promedio de las 23 ciudades. Pero ninguna lo supera.

Es una de la últimas ciudades, casi seis puntos abajo del promedio general.

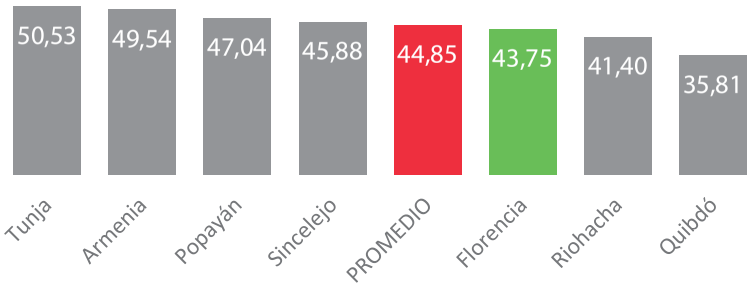
43.75

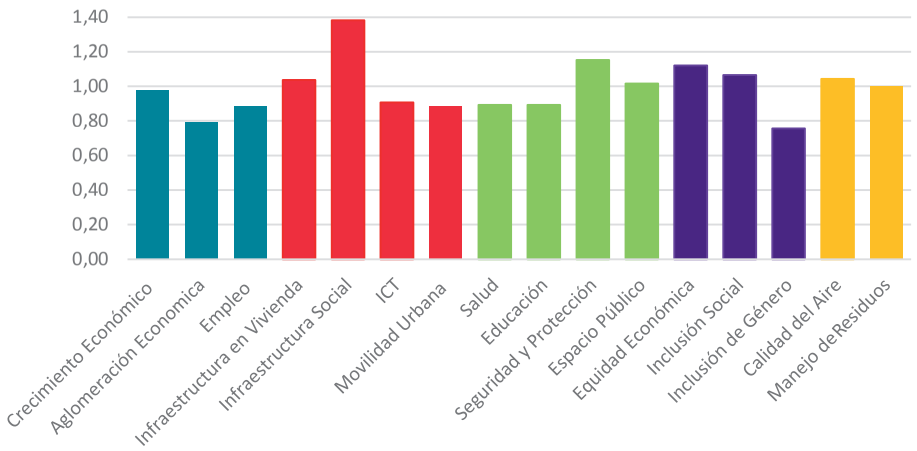
También está por debajo del promedio de las ciudades con menos de 300 mil habitantes.

CPI



CIUDADES PEQUEÑAS



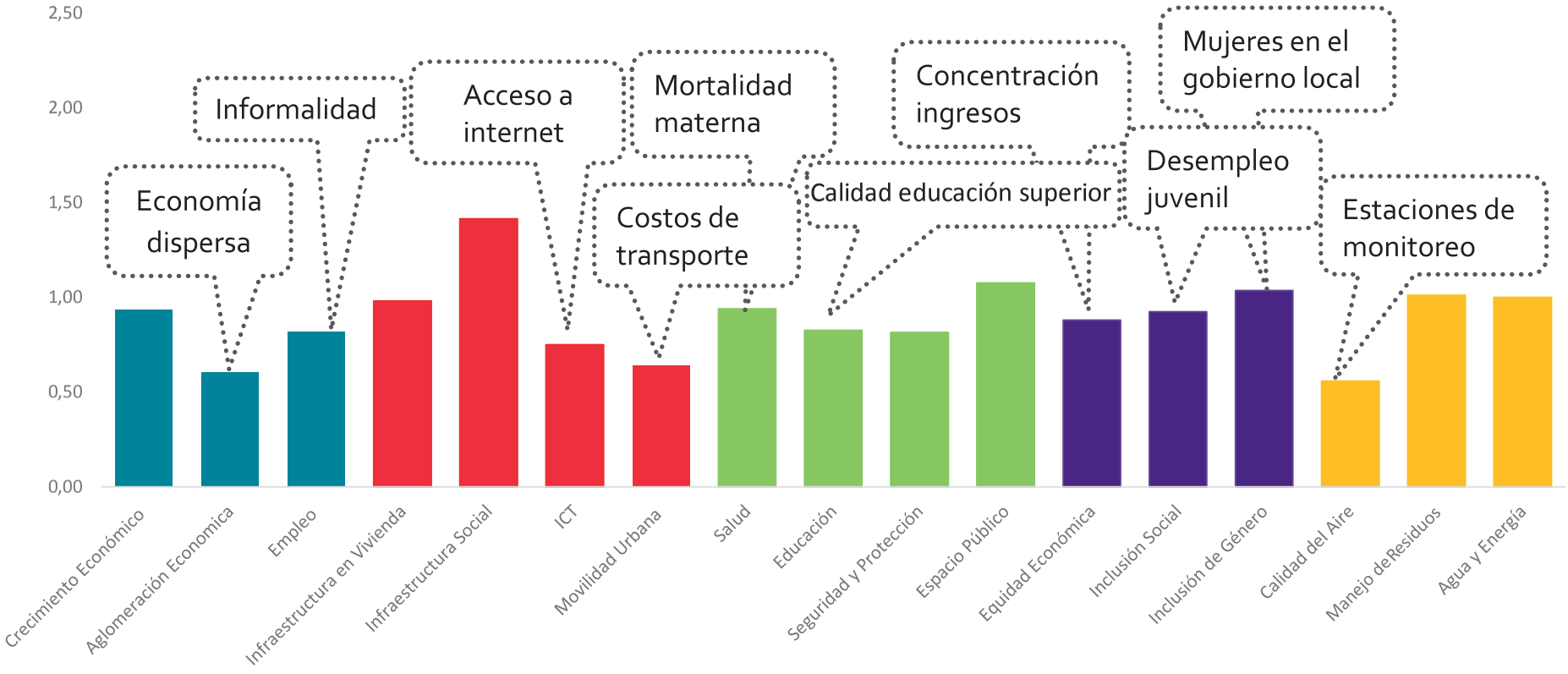


Más de la mitad de las sub-dimensiones están por debajo del promedio. Particularmente abajo: **INCLUSIÓN DE GÉNERO.**

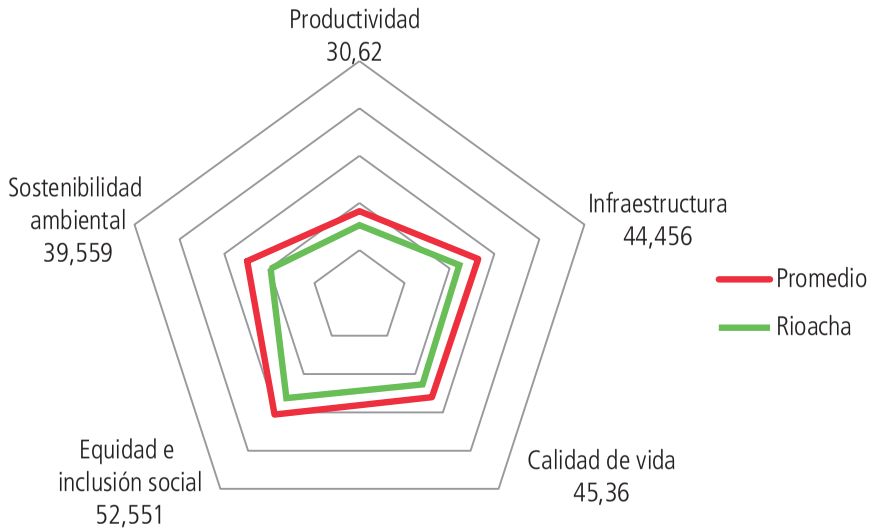
INFRAESTRUCTURA SOCIAL y **SEGURIDAD** son las sub-dimensiones más altas respecto al promedio de su grupo.

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Tunja y Armenia (las dos mejores ciudades de su grupo) es la **INFRAESTRUCTURA SOCIAL.**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **RIOHACHA**



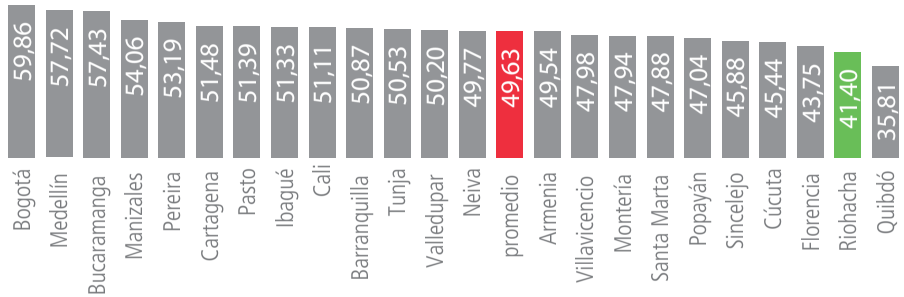
PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.** Pero todas están abajo del promedio de las 23 ciudades. La más distante es **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL** y la menos **CALIDAD DE VIDA** seguida de **INFRAESTRUCTURA.**

Es la penúltima ciudad, casi 10 puntos abajo del promedio general.

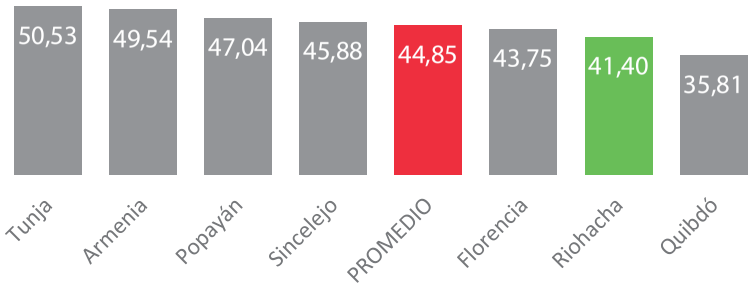
41.40

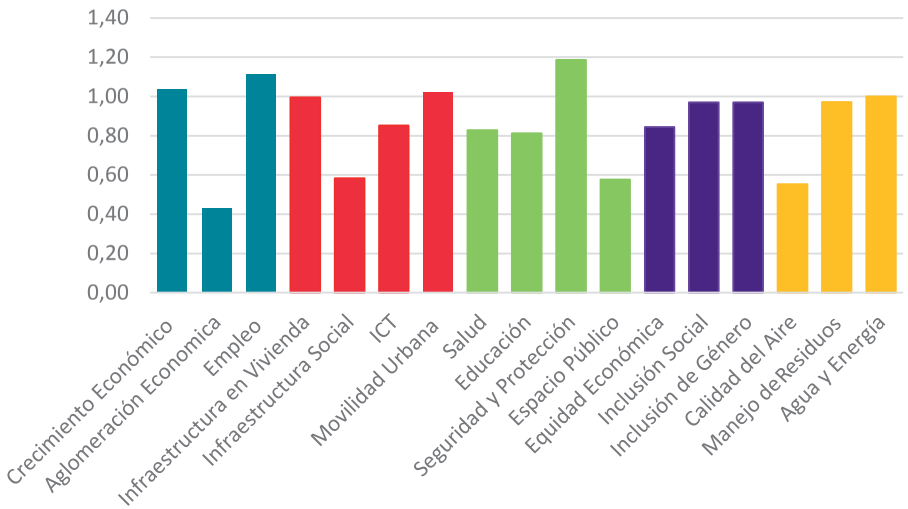
También es la penúltima de las ciudades con menos de 300 mil habitamtes, más de 3 puntos abajo del promedio de su grupo.

CPI



CIUDADES PEQUEÑAS



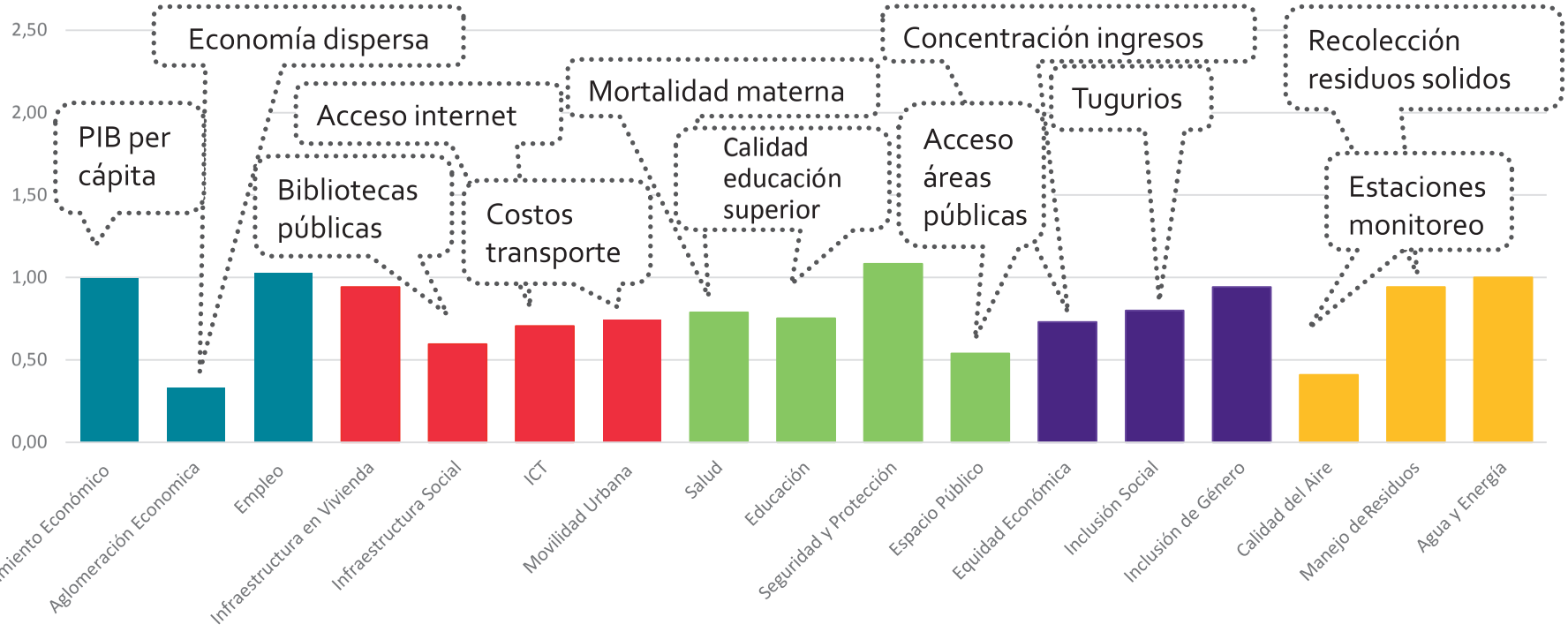


Solo cuatro sub-dimensiones superan el promedio de su grupo por pocas unidades: **CRECIMIENTO, EMPLEO, MOVILIDAD** y **SEGURIDAD y PROTECCIÓN**. Cinco están abajo pero muy cerca del promedio, **INFRAESTRUCTURA, VIVIENDA, INCLUSIÓN SOCIAL Y DE GÉNERO** y dos de sostenibilidad.

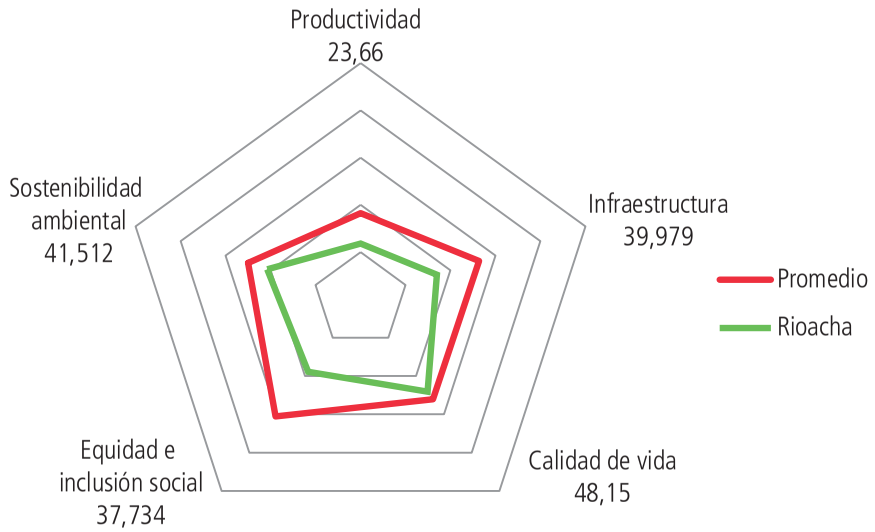
AGLOMERACIÓN, INFRAESTRUCTURA SOCIAL, ESPACIO PÚBLICO y **CALIDAD DEL AIRE** son las cuatro peores sub-dimensiones respecto al promedio del grupo.

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Tunja y Armenia (las dos mejores ciudades de su grupo) es la **SEGURIDAD** y **PROTECCIÓN**

RETOS



ÍNDICE DE PROSPERIDAD URBANA **QUIBDÓ**



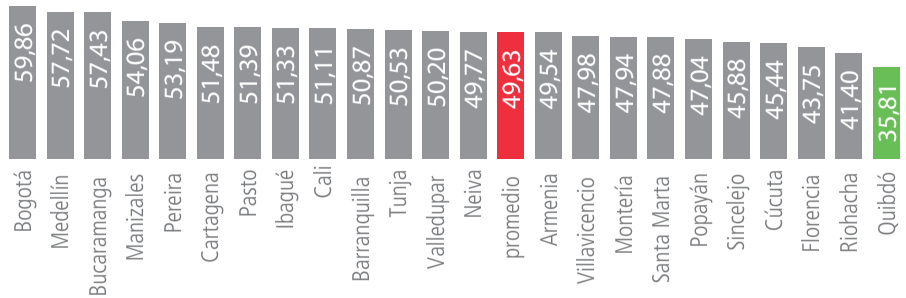
PRODUCTIVIDAD es la dimensión en la que la ciudad tiene **los mayores retos.** Pero todas están abajo del promedio de las 23 ciudades. La más distante es **EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL** y la menos **CALIDAD DE VIDA** seguida de **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.**

Es la última ciudad, casi 14 puntos abajo del promedio general.

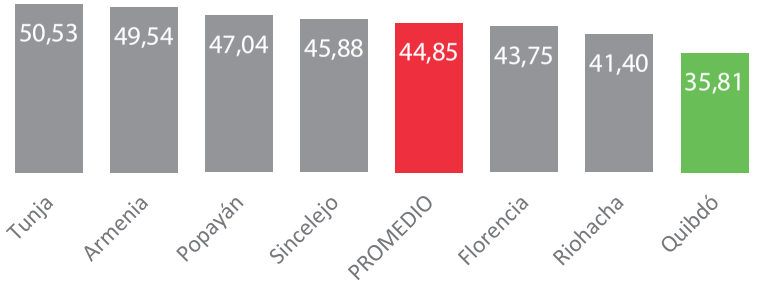
35.81

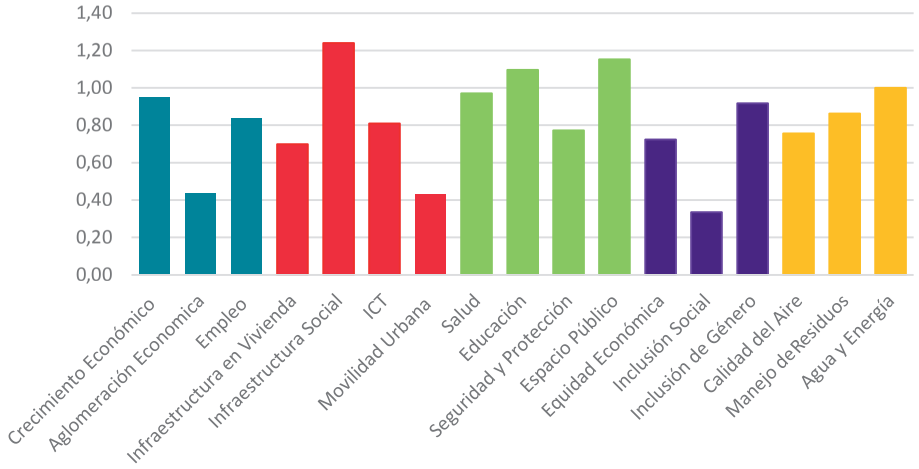
También es la última de las ciudades con menos de 300 mil habitantes, casi 10 puntos abajo del promedio de su grupo.

CPI



CIUDADES PEQUEÑAS



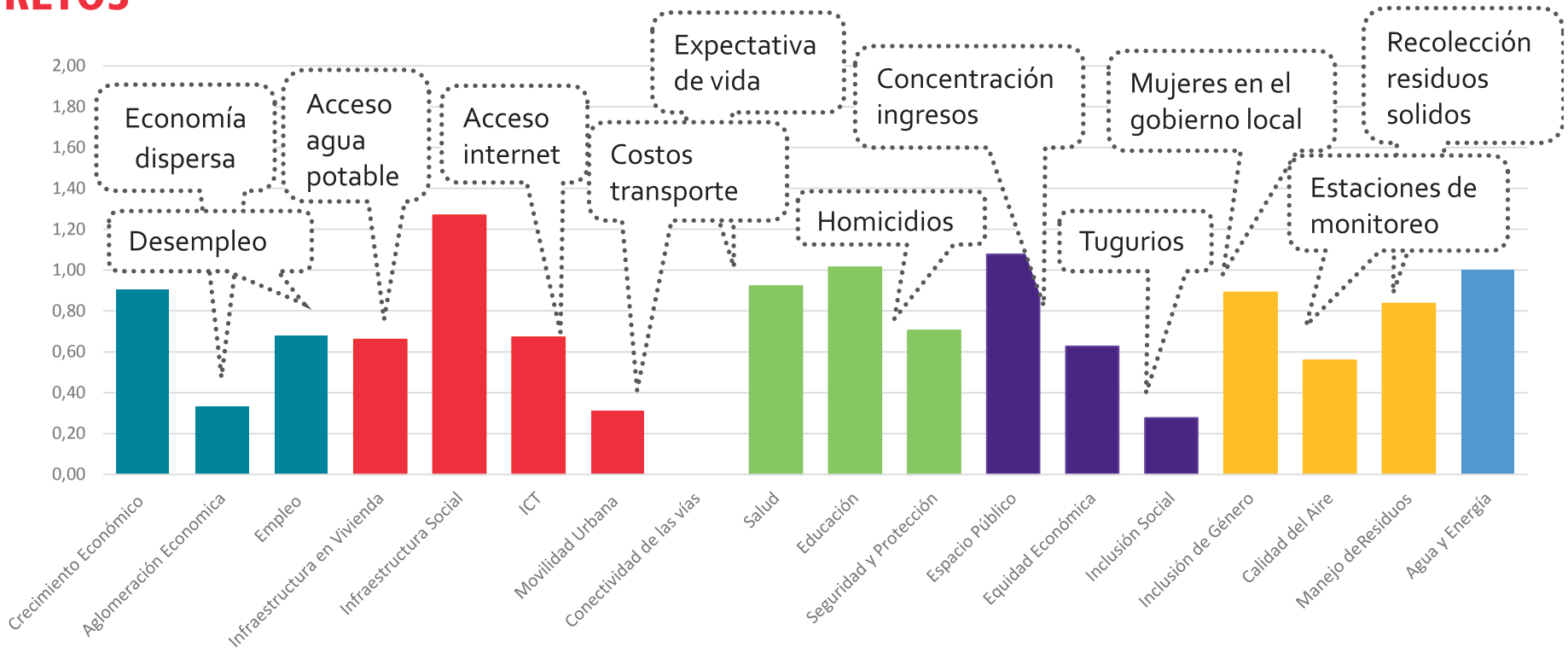


Solo tres sub-dimensiones superan el promedio de su grupo: **INFRAESTRUCTURA SOCIAL, EDUCACIÓN** y **ESPACIO PÚBLICO.**

AGLOMERACIÓN, MOVILIDAD e **INCLUSIÓN SOCIAL** son las peores subdimensiones respecto a las otras ciudades pequeñas.

La principal **FORTALEZA** de la ciudad respecto a Tunja y Armenia (las dos mejores ciudades de su grupo) es la **INFRAESTRUCTURA SOCIAL.**

RETOS



1er REPORTE DEL ESTADO DE LAS CIUDADES DE COLOMBIA:
CAMINO HACIA LA PROSPERIDAD URBANA

La publicación del Primer Reporte sobre el Estado de las Ciudades de Colombia representa un hito para la cooperación de ONU-Habitat con el país. En primer lugar, porque los temas centrales del Reporte - la equidad, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo territorial equilibrado, entre otros - toman cada día mayor relevancia no solo en la agenda global, sino nacional. Comenzando por los Objetivos de Desarrollo Sustentable – propuestos por Colombia y aprobados por la Asamblea General de la ONU – que reemplazarán a los Objetivos de Desarrollo del Milenio como bitácora global de desarrollo para las próximas dos décadas. Pero también, por la agenda de desarrollo urbano que se definirá en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III), que se realizará en Quito en octubre de 2016.

En segundo lugar, porque en Colombia se está planteando un dialogo de fondo sobre los retos de la transición hacia el post-conflicto y la contribución a la paz, elementos que requieren profundizar las miradas desde lo urbano, aportando nociones e instrumentos de análisis más pertinentes y multidimensionales.

El concepto de prosperidad urbana propuesto por ONU-Habitat y la aplicación del Índice de Prosperidad Urbana (CPI) como instrumento de medición, puede ofrecer una lente de lectura útil en esta dirección.

Por ello, este Reporte pretende constituirse en un aporte significativo para alimentar dichos diálogos, tanto al interior del país, como en los escenarios internacionales donde Colombia esté presente con sus estrategias de desarrollo urbano. La expectativa de ONU-Habitat y de las instituciones que acompañaron la elaboración de este primer Reporte - CAF, FINDETER, APC y Alcaldía de Bogotá - es que las páginas que contiene se conviertan en insumos de calidad para los distintos actores del desarrollo urbano: el Gobierno Nacional y los cuerpos del Estado, las administraciones locales, la academia, la sociedad civil y el sector privado.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Habitat Colombia
Calle 99 # 7ª-77 – Bogotá D.C.
www.onuhabitat.org/colombia
@onuhabitatcol ONU-Habitat Colombia

APC Colombia Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
TODOS POR UN NUEVO PAÍS PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN
Findeter Financiera del Desarrollo
CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. BOGOTÁ HUMANA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO