

Vínculos rural-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia

Marco analítico
y conceptual

Juan Carlos Ramírez
Olga Lucía Acosta
Yaddi Miranda
Juliana Niño
Diego Mora
Sonia Monroy



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

39

OFICINA DE LA CEPAL
EN BOGOTÁ

Vínculos rural-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia

Marco analítico y conceptual

Juan Carlos Ramírez
Olga Lucía Acosta
Yaddi Miranda
Juliana Niño
Diego Mora
Sonia Monroy



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Juan Carlos Ramírez J., Director de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Bogotá hasta diciembre de 2020; Olga Lucía Acosta, Asesora Regional de la CEPAL, y Juliana Niño, Diego Mora, Sonia Monroy y Yaddi Miranda, Consultores de la oficina de la CEPAL en Bogotá, con la colaboración de Carlos E. Valdés. Este documento se elaboró en el marco del proyecto del undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Rural-urban linkages for inclusive development in Colombia” (1819AG).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1684-9477 (versión electrónica)
ISSN: 1684-9469 (versión impresa)
LC/TS.2022/21
LC/BOG/TS.2021/1
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00044

Esta publicación debe citarse como: J. C. Ramírez, y otros “Vínculos rural-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia: marco analítico y conceptual”, *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Bogotá*, N° 39 (LC/TS.2022/21-LC/BOG/TS.2021/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El territorio, noción integral y dinámica	9
II. Tejidos Territoriales: los vínculos rural-urbanos que integran territorios y poblaciones.....	13
III. Contexto Colombiano	17
IV. Hipótesis y propósito del proyecto	19
V. Elementos de política pública para mejores tejidos territoriales	21
Bibliografía	27
Serie Estudios y Perspectivas-Bogotá: números publicados.....	30
Recuadros	
Recuadro 1 Vínculos rural-urbanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS	22
Recuadro 2 Vínculos rural-urbanos y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022	25

Resumen

El estudio de los vínculos entre las ciudades, sus alrededores y las áreas más rurales ha cobrado relevancia en las últimas tres décadas. Entre otras, por la necesidad de mejorar las condiciones de bienestar de la población rural; de la alta congestión urbana; del crecimiento inmanejable de las ciudades; y el impacto en el medio ambiente. El foco en las relaciones entre lo rural y lo urbano, así como en los espacios intermedios, ha constituido un punto de partida para el diseño de estrategias que permitan el tránsito hacia un desarrollo más inclusivo, sostenible y diverso.

Este creciente interés ha estado acompañado de una re-significación necesaria de la noción de territorio. El territorio, antes entendido como un espacio absoluto, delimitado y dicotómico, ahora se percibe diferente gracias a la creciente visibilidad de sus relaciones fluidas, dinámicas y, sobre todo, de su naturaleza social. El territorio es entonces la base geográfica de las interacciones humanas, que presenta diversos grados de urbanización-ruralidad; es un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en evolución. El territorio no responde únicamente a la proximidad física, también responde al intercambio continuo de información, a la afinidad cultural y al flujo de bienes y servicios. Los vínculos rural-urbanos hacen referencia entonces a los flujos recíprocos de personas, bienes, servicios, información, dinero y servicios ambientales que, gestionados de forma positiva, contribuyen a cerrar la brecha rural-urbana. Las relaciones rurales urbanas hacen parte de la cotidianeidad de las actividades y cadenas productivas en los sectores agropecuario, energético, industrial, educación, cultura, salud, construcción, ambiental, y en la gobernanza. Así mismo, en estas interacciones participan múltiples actores con diversos intereses que, a través de la cooperación, las alianzas y la comunicación, pueden lograr resultados que generen beneficios colectivos y recíprocos.

El conjunto de vínculos múltiples y diversos en un territorio, configuran tejidos territoriales; un sistema de redes socio espaciales constituido por las interacciones entre personas y organizaciones que viven en un continuo territorial. La hipótesis central del proyecto *Tejidos Territoriales. Vínculos rural-urbanos para el desarrollo inclusivo en Colombia (2018-2021)*, ejecutado por la Oficina de la CEPAL Bogotá, explica que en los territorios donde los vínculos rural-urbanos son más densos y diversos, se conforman tejidos territoriales altamente interactuantes que benefician a todas las partes involucradas, impulsan el desarrollo territorial, y se reducen las diferencias entre ellos.

Los cambios en la comprensión del territorio y de sus relaciones abren nuevos debates sobre el desarrollo regional y representan una oportunidad para la transformación de la política pública. Dado que cada tejido territorial tiene su propia realidad y dinámica, le exige a la política pública una solución flexible y descentralizada en acciones y propósitos (apropiada a cada región y logro), con nuevos sentidos para la inversión pública. El diseño e implementación de estas acciones, ha de permitir identificar las necesidades de desarrollo de los actores territoriales y potenciar la creatividad, la cooperación y los acuerdos de acción colectiva entre las personas y organizaciones protagonistas del desarrollo territorial.

Introducción

Colombia ha transitado por un camino especial en su desarrollo, con un pulso constante entre el desarrollo urbano y el rural. El país ha contemplado apuestas diferentes, en los siglos XVII y XVIII optó por llevar a la población hacia las nacientes ciudades o los principales asentamientos; para finales del siglo XIX y comienzos del XX, basados principalmente en las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales para algunos productos agrícolas, el incentivo se dirigió a colonizar zonas rurales y buscar su desarrollo. Y desde mediados del siglo XX, gracias en parte a la mejora de las condiciones de vida en las ciudades, se da la expansión urbana de manera vertiginosa (Melo, 2021). Hoy reaparece en la agenda pública la ruralidad, la población que la habita, y la necesidad de integrar al desarrollo como parte fundamental, pero no aislada sino integrada y en comunicación con las ciudades y el territorio.

Colombia es un país de regiones, con ciudades que han consolidado áreas metropolitanas con estándares en la calidad de vida de sus pobladores y, en general, con una buena prestación de servicios públicos. Al tiempo también ha descuidado inmensas zonas en su desarrollo. Así, el aislamiento de territorios y poblaciones en Colombia los ha dejado excluidos de los caminos del progreso, ante un afianzado sesgo urbano del desarrollo en el último siglo. A esto han contribuido una geografía compleja, la debilidad del Estado, agravada por el conflicto armado, las débiles capacidades institucionales para gestionar el desarrollo local y la fragmentación sectorial y funcional de las políticas. El desarrollo inclusivo en las ciudades y los asentamientos humanos no es una necesidad particular de Colombia, es un tema reconocido en la agenda internacional (Objetivo de Desarrollo Sostenible #11).

Por estas razones, la CEPAL, Oficina Bogotá, busca fortalecer las políticas de desarrollo regional y territorial, mediante el análisis de las interacciones entre lo urbano y lo rural, identificando relaciones bidireccionales que transformen los vínculos débiles y asimétricos e impulsen beneficios mutuos para los habitantes de las ciudades y del campo.

Este documento contiene una presentación conceptual de las nociones de *vínculos y tejidos rurales urbanos*, y expone conceptos que se consideran centrales en el análisis y la formulación de políticas.

El texto cuenta con cinco secciones: (1) presenta los cambios que ha tenido la noción de territorio: la revaluación de la dicotomía rural-urbano y la apertura a los diversos factores del desarrollo; (2) definiciones de los vínculos rural-urbanos, e introduce el concepto de tejidos territoriales y la discusión en torno a las interacciones territoriales en el desarrollo; (3) se enuncian algunas características del contexto colombiano relativas al tema; (4) presenta las hipótesis y el propósito del proyecto Vínculos rural-urbanos para el desarrollo inclusivo en Colombia; y (5) expone elementos en la elaboración e implementación de políticas públicas en la perspectiva de los territorios rural-urbanos.

I. El territorio, noción integral y dinámica

En las últimas décadas se presentan innovaciones conceptuales en la noción de territorio: i) la oposición a la dicotomía entre territorios urbanos y rurales da paso a una noción de territorio como un continuo¹ interconectado; ii) el análisis de las dinámicas territoriales del desarrollo incorpora dimensiones económicas, sociales, ambientales, culturales e institucionales; y iii) la visión institucional incluye a los actores territoriales y a las organizaciones nuevas como agentes del desarrollo.

Desde fines del siglo XX, aparece con fuerza la deconstrucción de la dicotomía rural-urbana, que definía las áreas rurales y urbanas como entidades separadas, delimitadas con exactitud en un mapa, y opuestas (Tacoli, 1998). La línea divisoria física y conceptual entre lo rural y lo urbano se hace cada vez más difusa cuando existen relaciones interdependientes y complejas que atraviesan el territorio. Al poner el foco en estas relaciones territoriales, se hace evidente que la ruralidad y la urbanidad son categorías construidas socialmente y que cobran sentido según la aproximación desde la que se desean comprender; por ejemplo, para clasificar y facilitar el proceso de recolección de datos, ordenamiento y regulación (Woods & Heley, 2017). Las aproximaciones más recientes dan paso a un nuevo proceso analítico y de elaboración de políticas públicas que reconoce que la división rural/urbano tradicional no se acopla a los procesos y dinámicas en los territorios, y conduce a políticas e inversiones inapropiadas (Tacoli, 1998).

En los países latinoamericanos, la actual configuración de las interacciones entre lo rural y lo urbano es el resultado de una combinación de transformaciones estructurales en las últimas décadas: la disminución del peso de la agricultura en la economía, con el correspondiente incremento de la industria y los servicios; la migración rural a las ciudades, el rápido crecimiento demográfico y los avances tecnológicos y de comunicaciones. Estos procesos han cambiado las sociedades rurales y han evidenciado la existencia y la importancia de los vínculos rural-urbanos (Berdegú y Proctor, 2014).

¹ Concepto utilizado por Kim (2015) y otros.

En los años 80 y 90 empezaron a ser evidentes estas transformaciones, muchas de ellas asociadas en la idea de la *nueva ruralidad*². El número de hogares rurales cuyos ingresos se derivan de actividades no agrícolas se incrementó, así como el número de habitantes del campo para quienes los ingresos de la producción agropecuaria no es la principal fuente de sostenimiento; las mujeres jalonan la diversificación de los ingresos rurales, surgen poblaciones que tienen un pie en lo rural y otro en lo urbano, y se desplazan con frecuencia entre una y otra zona por razones de trabajo; sus hijos estudian profesiones relacionadas con lo rural. Ya no son familias netamente campesinas, pero tampoco han dejado de serlo (Van der Ploeg, 2010). Esta población que comparte características urbanas y rurales es uno de los sujetos de estudio de las interacciones rural-urbanas.

El segundo cambio es la evolución hacia una visión multidimensional de las dinámicas territoriales del desarrollo, incluyendo el carácter institucional, social y cultural; Boisier (1999) argumenta que el desarrollo económico requiere de la base material del crecimiento y también se fundamenta en factores no materiales, que dan origen a una red que posibilita transformar impulsos de crecimiento en estadios de desarrollo, y enfatiza la construcción social de las regiones a través del capital social. Muringani et al. (2021) señalan que la conformación de redes diversas entre diferentes personas y grupos beneficia el crecimiento económico de las regiones. Su estudio demuestra que mayores conexiones y relaciones entre personas y grupos con contextos heterogéneos en un territorio (o entre territorios), permite un intercambio de conocimiento más efectivo, mayores espacios colaborativos de resolución de problemas que pueden, hasta cierto punto, compensar los bajos niveles de educación formal en ese territorio, y terminan por impactar positivamente el crecimiento económico de la región.

El Informe sobre Desarrollo Mundial 2009 (Banco Mundial), destaca tres dimensiones de la geografía económica: las mayores densidades, asociadas a la urbanización creciente; las menores distancias, a medida que se producen procesos migratorios hacia las ciudades; y la integración económica para promover ventajas de escala y especialización. Por ello la integración de zonas rurales y urbanas, de los lugares con brechas de desarrollo (avanzados y atrasados), y sus interacciones más diversas e interconectadas promueven un desarrollo incluyente, aunque el crecimiento mantenga desequilibrios (Banco Mundial, 2009). Por su parte, el conocimiento y los flujos de información crecientes, gracias al desarrollo tecnológico de las últimas décadas, pueden proveer un desarrollo más balanceado entre las zonas rurales y urbanas (Bulderberga, 2014).

La visión económica cuantifica el nivel de desarrollo, así como las interacciones y dinámicas territoriales; se enfocan en vínculos rastreables y directos que se dan entre territorios próximos que conforman un espacio con una identidad social propia. Se reconoce la existencia de un conocimiento localizado e inmaterial que es base del desarrollo regional, cuyo valor se potencia cuando se integra con sistemas de innovación más allá de la región. El análisis económico multidimensional se ha enriquecido con los elementos desarrollados por el pensamiento de la complejidad (Morin, 2004), el evolucionismo (Nelson, 2003) y la economía relacional (Bathelt, 2018).

El tercer cambio es la inserción de elementos que sugieren la interacción de nuevos actores en el desarrollo territorial. El desarrollo y la operación de las políticas públicas hoy está en cuestión. Debido a la heterogeneidad de las regiones y a los caminos para lograr los objetivos, la solución no puede provenir de una entidad o una visión centralizada del desarrollo. Bathelt (2018) argumenta que la acción económica, en la perspectiva espacial, se caracteriza con tres conceptos relacionales: el contexto, la trayectoria y la contingencia. El contexto expresa cómo la economía está embebida en relaciones sociales e institucionales particulares. En un país con altísima diversidad entre las regiones como Colombia, el abordaje y las propuestas de desarrollo no se alcanzan con una política nacional. La trayectoria (*path dependence*) es definitiva; las estructuras se han formado con múltiples historias y decisiones sociales, políticas y económicas, que se comparten, y que conforman las instituciones

² Entre varios autores: Echeverry (2002), Pérez (2004), Dirven y Van der Ploeg (2010).

formales y las informales enraizadas. Finalmente, la contingencia expresa las posibilidades reales de cambiar los caminos del desarrollo, que bien son construcciones sociales. Por el contrario, el desarrollo de apuestas regionales incluye actores locales de diferente tipo; es imprescindible que exista coordinación entre ellos, y de ellos con otros actores en las ciudades o internacionales (Bathelt, 2018).

El análisis de los actores que habitan e influyen los territorios se ha especializado cada vez más, y se han desarrollado metodologías para entender la composición social de los territorios, las interrelaciones y la importancia de la participación de los actores territoriales y beneficiarios de las políticas públicas en las diferentes fases; desde la formulación hasta la evaluación. Diferentes disciplinas que antes no contemplaban la dimensión social, han desarrollado metodologías para mapear paisajes sociales y han encontrado que, involucrar a los diversos actores beneficia la definición de prioridades, la implementación y la sostenibilidad de los resultados (Buckingham et al, 2018). Los ejercicios metodológicos que ha desarrollado el World Resources Institute (2018) demuestran el valor de reconocer e incorporar la participación activa de actores diversos para escalar los esfuerzos y lograr las metas propuestas.

El territorio y sus relaciones también se pueden analizar en la práctica a la luz de las teorías espaciales de *espacio absoluto*, *espacio relativo* y *espacio relacional* (Woods & Heley, 2017). La noción de un *espacio absoluto* puede verse reflejada en la delimitación político-administrativa del territorio que, en la mayoría de los casos, separa las áreas urbanas y rurales, y limita la implementación efectiva de los recursos públicos y de las políticas. La noción de un *espacio relativo* entiende el territorio como un espacio continuo e interconectado, donde el funcionamiento es interdependiente; pero para efectos prácticos puede ser considerado como diferentes espacios conectados. La noción de un *espacio relacional* reconoce el carácter fluido y dinámico del territorio, donde la cercanía no la define únicamente la distancia física, sino también elementos de afinidad cultural y la existencia de redes de intercambio de información.

Así, se asume el territorio como la base geográfica de las interacciones humanas, que presenta diversos grados de urbanización-ruralidad; es un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en evolución; difícilmente limitado y/o administrado; tiene formas fluidas, que configuran tejidos de relaciones, a través de los movimientos de personas, bienes e información. Así, cada territorio tiene una combinación particular de elementos históricos, culturales, geográficos, institucionales y económicos, que estructuran el marco para hacer realidad políticas y desarrollos con perfil territorial.

Estos movimientos se dan en un contexto, que es tejido en sí mismo, con tradiciones e interacciones culturales y con estructuras de poder. Por todo ello, el sentido de territorio es de naturaleza social, el sentido social que le dan las personas; con sentidos variables que le atribuyen distintos grupos de personas. Es la expresión socio espacial de la influencia de un vínculo. En consecuencia, la expresión geográfica del territorio es variable y flexible según los temas y su magnitud, y así, no se restringe a límites político-administrativos.

Los tejidos más característicos se conforman alrededor de la producción y consumo de alimentos, de los flujos laborales, de la migración y de la organización institucional pública. También se identifican los que se articulan en torno a los servicios ambientales y a las actividades culturales.

II. Tejidos Territoriales: los vínculos rural-urbanos que integran territorios y poblaciones

Los vínculos rural-urbanos han sido estudiados con mayor intensidad en las últimas tres décadas, motivados en especial por la necesidad de mejorar las condiciones de bienestar de la población rural. Posteriormente, el estudio del desarrollo urbano se interesó por los vínculos rural-urbanos, estimulado por los problemas de la congestión urbana y el crecimiento inmanejable; y más tarde, por las interacciones entre ciudades y el medio ambiente (véase: Berdegú, J. A. y Proctor, F. J., 2014).

Los estudios identifican una nueva categoría espacial que no es ni urbana ni rural, pero que tiene características de las dos (Tacoli, 2003). Surgen conceptos como la *interfase rural-urbana*, los espacios *peri-urbanos* y los *bordes urbanos* (aproximado al de *hinterland*), que buscan comprender la condición dinámica de la ciudad y sus entornos territoriales. Algunas de sus aproximaciones como categoría territorial la refieren como un “espacio de diferencia, de encuentro, de neutralidad, de conflicto, de movilidad, de coexistencia...” (Villamizar, et al, 2018). Las definiciones son variables (Lynch, 2009): desde una perspectiva espacial, se basan en la distancia al centro de la ciudad y a los usos de la tierra. Desde una perspectiva temporal, se refieren a áreas que se relacionan más seguido con la ciudad recientemente (menos de una década). Desde una perspectiva funcional, se incluyen áreas que están integradas en el funcionamiento de la ciudad al ser fuente de alimentos, de mano de obra y otros. Estas áreas también se han definido desde una aproximación de exclusión social y de conflicto, refiriéndose a una mayor presencia de asentamientos informales, y al choque entre sistemas opuestos por ser un lugar intermedio.

La aproximación rural-urbana ha cambiado en las últimas décadas. A finales del siglo XX seguía teniendo una clara inclinación rural; como destacó Douglas (1998, p.3) “las políticas resultantes suelen tener un sesgo rural perceptible con poco o ningún interés en investigar cómo las ciudades podrían incorporarse mejor a los marcos de planificación rural”. La aproximación reciente se ha enfocado en la importancia del fortalecimiento de vínculos y redes rural-urbanas como estrategia para transitar hacia un desarrollo inclusivo, circular y sostenible (Woods & Heley, 2017; Kratzer & Kister, 2020). Diversas disciplinas han colaborado para comprender el funcionamiento de estos vínculos a partir del estudio de sistemas agroalimentarios sostenibles, nuevos modelos de negocios y mercados laborales, infraestructura pública y servicios sociales, conexiones culturales, servicios ecosistémicos, gobernanza y sinergias.

Los vínculos rural-urbanos cuentan con diversas definiciones en la literatura especializada. Esto, sumado a su multidimensionalidad y complejidad, hace que no sea fácil una definición simple, ni un consenso sobre elementos que los componen (Bulderberga, 2014). Destacamos la formulación como “flujos recíprocos de personas, bienes, servicios, dinero y servicios ambientales. Bajo ciertas condiciones, ayudados por la proximidad geográfica, pueden conducir a la interdependencia entre lo rural y lo urbano” (Berdegué y Proctor, 2014, p.5).

Estas interacciones se pueden dar entre territorios rurales y urbanos de diversos tamaños, como entre regiones metropolitanas, ciudades pequeñas y medianas, y centros de intercambio comercial, así como con áreas escasamente pobladas (ONU Habitat, 2017).

Los vínculos rural-urbanos son objeto de análisis en las discusiones sobre el futuro de las grandes ciudades. La intensificación de la vida urbana, y la inquietud por su sostenibilidad, han llevado al estudio de redes simbióticas rural-urbanas alrededor de la alimentación, la energía y el agua. ONU Habitat (2017, p. vii) los ha definido como:

“Interacciones diversas y no lineales que se dan a través del espacio, en un continuo urbano-rural, que incluyen flujos de personas, bienes, capital e información, [se expresan] también entre sectores y actividades [...] En general, pueden definirse como una red compleja de conexiones entre las dimensiones rurales y urbanas”.

Los vínculos se definen en parte por los flujos, que “[...] pueden ser materiales o inmateriales, sociales, económicos y de información. Son los enlaces espaciales invisibles y visibles entre las áreas urbanas y rurales, creando conectividad, un continuo y una red entre ellas. Las interdependencias y las sinergias entre los espacios urbanos y rurales, y sus habitantes, y sus funciones, se manifiestan a través de la dinámica económica, los vínculos sociales y las sinergias ambientales (ONU Habitat, 2017 p.21).

El desarrollo conceptual de las últimas décadas y los marcos metodológicos propuestos han servido de base para informar y promover políticas, modelos de gobernanza y prácticas que involucran a múltiples actores. Los ejemplos más fáciles de identificar son los sistemas alimentarios, el transporte y el turismo. Un ejemplo menos evidente es el acceso urbano al agua proveniente de ríos que nacen en zonas rurales, cuyos ecosistemas se deben conservar para garantizar la provisión del recurso. La política pública se ha propuesto resolver estos casos más complejos, por ejemplo, a través del esquema de pago por servicios ambientales. Costa Rica, México, Ecuador y recientemente Colombia, han establecido políticas y un marco normativo que permite incentivar la protección y regeneración de bosques y cuidado de fuentes de agua a cambio de una contraprestación económica. Esto a la vez genera un beneficio a ciudades y centros poblados, y un reconocimiento a las comunidades rurales (DNP, Conpes 3886).

El concepto de vínculos rural-urbanos incluye las dimensiones o relaciones económicas, sociales, ambientales, culturales e institucionales en los análisis cualitativos y cuantitativos. Para entender estas relaciones complejas, se encuentran múltiples clasificaciones para los vínculos. Los vínculos rural-urbanos son flujos de personas, bienes, servicios, dinero y servicios ambientales. Estos vínculos no son garantía de equidad entre los actores; pueden ser relaciones de dominio de una de las partes, o extractivas; como también pueden ser de beneficio recíproco. Bajo ciertas condiciones, impulsados por la proximidad geográfica, pueden liderar la interdependencia entre lo rural y lo urbano, y la formación de territorios funcionales intermedios rural-urbanos, que comprenden desde pequeñas localidades hasta ciudades, y van más allá de los límites administrativos.

Los múltiples y diversos vínculos rural-urbanos configuran tejidos territoriales, que están constituidos por interacciones entre personas y organizaciones que viven en un continuo territorial. Cada uno de los vínculos y el conjunto de ellos estructuran los tejidos; cuando dichos vínculos son frecuentes, repetidos y recíprocos, conforman un fenómeno socio espacial. Cuando los elementos de un tejido mejoran, y por lo tanto el tejido mismo, se aceleran las transformaciones, la integración y la sostenibilidad.

Un tejido no es sólo la coincidencia de un conjunto de actores en un territorio (empresas, agencias de gobierno, y organizaciones de la sociedad civil); se logra por sus interacciones. Estas interacciones constituyen redes localizadas, que varían en grado e intensidad en una misma región y entre ellas. Así, un tejido es un sistema de redes. Las relaciones, interacciones y conexiones territoriales propician la emergencia de redes y subredes, donde se produce la innovación, con fuertes externalidades de red, produciendo cambios en productividad, cooperación y diferenciación regional. Las redes son catalizadoras de procesos que suman recursos, demandas y territorios.

El tejido va más allá de una imagen metafórica dada a una serie compleja de relaciones en un territorio. Los tejidos expresan las formas como se unen los intereses de personas y comunidades, y de cómo se transforman esas uniones; así se forman encadenamientos combinados (redes). Son arreglos o sistemas socio espaciales, que incluyen veredas, pueblos y ciudades de diversos tamaños y características; un lugar con una identidad construida. La metáfora invita a ver la estructura en forma interrelacionada y conectada. *Vínculo* es el concepto que más se ha acuñado, debatido y documentado; *Tejido* suele abordarse como imagen figurativa y no ha tenido el mismo recorrido conceptual.

Los vínculos y tejidos territoriales rural-urbanos más estudiados han sido los de naturaleza económica y ambiental, así como los institucionales. Ellos responden a aquellos vínculos más visibles y con posibilidad de identificar y cuantificar, como las cadenas de valor o los intercambios económicos. Sin embargo, hoy hay un mayor reconocimiento de aquellos vínculos de naturaleza social y cultural, entre otras, por los movimientos migratorios que conectan zonas rurales y urbanas. Este proyecto busca explorar esos vínculos no tan evidentes, como los que se tejen alrededor de las ferias y fiestas, del turismo comunitario y de naturaleza, los sistemas de comunicación alternativos como las radios comunitarias, los campeonatos deportivos, entre otros.

III. Contexto Colombiano

En Colombia, la *ruralidad* abarca desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con ciudades grandes e intermedias, hasta otras extremadamente pobres, generalmente alejadas, y con población dispersa. “La ruralidad debe entenderse como un continuo, que de hecho no desaparece aún en nuestras grandes urbes. Predomina en la periferia geográfica del territorio nacional, pero también en el espacio que separa el Caribe del centro del país, donde se concentra la población urbana” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 8). El informe “Razones para la Esperanza” (PNUD, 2011), expresa ya una noción de territorio integral y relativiza la división rural y urbana, hacia un continuo entre territorios urbanos, rurales y semi-rurales.

De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo, la población rural representa poco más de 30% de la población del país. La vida rural sigue teniendo un peso muy elevado: cerca del 60% de los municipios en Colombia son considerados rurales, y en todos los municipios, incluidas ciudades intermedias y grandes, vive población rural dispersa, que sigue teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias. Por provincias (agrupaciones de municipios), el 51% de la población vive en provincias urbanas, 23,8% en provincias intermedias y 24,2% habita en provincias rurales (Ramírez y De Aguas, 2017).

Las regiones con mayor tradición y consolidación cuentan con un alto número de vínculos culturales, históricos y patrimoniales de gran importancia para sus habitantes y pueden estar pobladas hace cuatrocientos años. Hay regiones muy aisladas, en donde los esfuerzos públicos y privados por acercarlos en términos sociales y económicos han sido infructuosos, con municipios que superan sólo cien años, y algunas otras zonas que apenas tienen tres o cuatro décadas de estar pobladas, su desarrollo social y económico es muy diferente, así como las lógicas de relacionamiento entre sus pobladores.

En Colombia, los estados federados del siglo XIX, (hoy, las grandes subregiones nacionales), se consolidaron y se desarrollaron cultural y socialmente, lo que hace que sus pobladores se reconozcan como costeños, cundiboyacenses, paisas, santandereanos, tolimenses, llaneros, etc. En regiones donde la población inmigró en los últimos 60 años desde muchas otras regiones, es difícil identificar con una sola idea cultural; allí los tejidos son distintos, aunque en ocasiones hayan logrado similares progresos en indicadores socioeconómicos.

Con aciertos y errores, Colombia vivió en los últimos cincuenta años procesos rápidos, intensos y maltrechos, que combinaron demografía, cultura, territorios y política, procesos de inclusión y exclusión

social y política. En medio de muchas bondades, la predominancia urbana produjo en muchos territorios rurales y en sus habitantes una vida con interacciones reducidas y aisladas con la nación, y con intereses en competencia.

Las políticas públicas en Colombia aún no han tenido éxito en lograr la convergencia territorial, ni la reducción de la heterogeneidad estructural o de las disparidades. Una causa principal es la ausencia de comprensión integral de las interacciones en los territorios; y un enfoque de política segmentado (urbano y sectorizado) que ha resultado en vínculos territoriales débiles y asimétricos. Así mismo, han contribuido a estas diferencias, la centralidad en la definición de las políticas públicas, con bajos grados de descentralización, capacidades institucionales disímiles y altos niveles de corrupción.

El aislamiento de algunos territorios y poblaciones, debido a una geografía compleja, y a la debilidad estatal agravada por el conflicto armado, ha dejado algunos grupos de población excluidos de las vías de progreso. El conflicto armado en Colombia afectó con diferentes niveles de intensidad a las regiones, lo que intensificó las brechas de bienestar entre la población que vive en áreas urbanas o en áreas rurales. El posconflicto y la estabilización³ presentan una oportunidad para restablecer tejidos rural-urbanos que fueron atravesados por el conflicto, y propender por la conexión de regiones enteras que se han visto fragmentadas y aisladas por la presencia y el control territorial de actores armados en conflicto. La generación de tejidos dinámicos en estas zonas sería una apuesta para acelerar la consolidación de la paz a escala territorial, y mejorar el bienestar en las regiones al promover mayores interrelaciones entre territorios que incluyan grupos históricamente excluidos como mujeres, jóvenes, comunidades étnicas, población afrocolombiana, LGBTI, entre otros.

³ En diciembre de 2016 se firmó el Acuerdo de paz con las Farc, después de más de cincuenta años de conflicto armado.

IV. Hipótesis y propósito del proyecto

El proyecto Vínculos rural-urbanos para el desarrollo inclusivo en Colombia busca fortalecer y hacer más inclusivas las políticas de desarrollo territorial mediante el análisis de vínculos rural-urbanos, tejidos territoriales y políticas públicas. Propone el análisis de espacios con combinaciones y rangos categorizados como urbanos o rurales, que no responden necesariamente a divisiones político-administrativas, sino que constituyen territorios por el intercambio recíproco de personas, servicios, bienes y recursos naturales. Este proyecto se pregunta por territorios que combinan atributos rurales y urbanos. Definir un espacio rural-urbano nace y tiene sentido desde el interés de analizar y transformar dinámicas donde un complejo de espacios rurales y urbanos comparten y aportan procesos de desarrollo.

La hipótesis central es que los territorios donde los vínculos rural-urbanos son más densos y diversos, se conforman tejidos territoriales altamente interactuantes que benefician a todas las partes involucradas, e impulsan el desarrollo territorial, y se reducen las diferencias entre ellos. Los vínculos rural-urbanos densos y diversos aceleran las transformaciones, el desarrollo, la integración y la sostenibilidad. Los vínculos rural-urbanos dinámicos son beneficiosos para el desarrollo territorial inclusivo, y por ello resulta importante promoverlos. Su fortalecimiento tiende a contribuir a un desarrollo más equilibrado, diverso y resiliente. En sentido amplio del desarrollo, se entrelazan procesos con menores costos de transacción, más creativos y complejos, más rápidos, más fuertes, con la diversidad de estos vínculos se amplían las oportunidades, se crean sinergias, complementariedades, sostenibilidad y solidaridad; y se fortalece la interdependencia.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) presenta evidencia empírica de que el desempeño regional aumenta cuando las áreas urbanas y rurales están más integradas. Por ejemplo, la mejor gestión de estas relaciones ayuda a mejorar la prestación de servicios, así como a aumentar las oportunidades de crecimiento y la calidad de vida de las personas (OECD, 2013).

El proyecto asume y se orienta a experiencias en los territorios donde la línea divisoria o límite entre lo urbano y lo rural es cada vez más difusa y compleja. El proyecto busca contribuir a la

construcción de visiones integrales y dinámicas de los territorios, al identificar relaciones bidireccionales que transformen los vínculos en unos más fuertes y equitativos. Las personas se encuentran en el centro del proceso de desarrollo; son las protagonistas de estos vínculos.

El proyecto identifica tejidos territoriales que se basan en la acción colectiva entre diferentes actores del territorio, que demuestran resiliencia y sostenibilidad en el tiempo, que tienen una interacción social intensa con intercambios rural-urbanos, y que conectan y promueven el bienestar de poblaciones y territorios históricamente aislados o excluidos de las dinámicas de desarrollo territorial. A partir del trabajo conjunto con las organizaciones protagonistas de estos tejidos territoriales, el proyecto busca proponer lecciones para determinar cómo fortalecer los tejidos territoriales y acelerar la difusión de estos aprendizajes. A través de diversos formatos, el proyecto sistematiza casos de tejidos territoriales en Tolima, Meta, Antioquia y Valle del Cauca, en los que los vínculos rural-urbanos interactúan en formas que producen simultáneamente avances en desarrollo económico local e inclusión social, con beneficios distribuidos mejor para los habitantes rurales y urbanos.

V. Elementos de política pública para mejores tejidos territoriales

Los cambios en la comprensión del territorio abren nuevos debates sobre el desarrollo regional. Las propuestas de desarrollo regional integran elementos, más allá de los económicos tradicionales (Boisier, 1999); extendiéndose a áreas que poco se han explorado como la cultural, tradicionalmente excluidas de los análisis científicos. El desarrollo con enfoque territorial se nutre de las formulaciones de la nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana; y aquí se enfatiza en las relaciones, sinergias y complementariedades entre los territorios.

Los vínculos rural-urbanos también son insumo, producto y forma del desarrollo económico; cuando son más fuertes logran crear más y mejores trabajos agrícolas y no agrícolas. A través de la articulación y planeación de estos espacios, así como las actividades contenidas en ellos, se facilitan las buenas relaciones de inversión, producción y consumo, tanto para las economías rurales y urbanas, como para las personas que trabajan en ellas. Además, áreas rurales con conexiones débiles hacia zonas urbanas, tienen menor participación en las economías no agrícolas, así como menor densidad y calidad de los trabajos (Berdegue y Proctor, 2014, p. 80), y representan un desafío mayor para el desarrollo de políticas públicas.

Las distintas aproximaciones al territorio llevan a la transformación en la concepción de las políticas públicas. Comprender las interdependencias territoriales debe permitir diseñar y ejecutar políticas de desarrollo inclusivo más fuertes, con diseños a la medida y con protagonismo de los actores territoriales. Las políticas públicas aisladas para cada uno de los dos escenarios (rural, urbano) resultan impropiedades. Las políticas de desarrollo se deben enfocar en fomentar los vínculos rural-urbanos con perspectiva incluyente, que reconozcan el valor y la reciprocidad entre los espacios y las poblaciones rurales y urbanas (ONU Hábitat, 2017).

Los vínculos rural-urbanos son parte de la realidad local para los hogares rurales que realizan diversas tareas para generar ingresos dentro y fuera del campo; mantener un espacio vital en el pueblo e ir a ciudades locales e incluso distantes para comprar, comercializar, trabajar y obtener

servicios especializados. El desafío para la planificación regional es superar la brecha rural-urbana, incorporando esta realidad en los marcos de desarrollo y, además, identificando medidas de políticas públicas para fomentar los beneficios mutuos, tanto para los hogares de la ciudad como del campo (Douglas, 1998, p. 3).

Recuadro 1
Vínculos rural-urbanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS

La búsqueda del desarrollo a través de la regionalización ha sido una constante en las agendas nacionales e internacionales, y se fortalece de la mano de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Agenda 2030 es una agenda compartida de inclusión y sostenibilidad que busca garantizar el crecimiento, la prosperidad y el bienestar de todos los ciudadanos, como fines últimos de un desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible es la satisfacción de “las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (*Naciones Unidas, 1987*). La Agenda global identifica la necesidad de renovar e impulsar el apoyo a los vínculos rural-urbanos como estrategia para un desarrollo inclusivo.

En sí, los ODS reconocen la naturaleza interconectada del desarrollo, y la centralidad de la conjugación de visiones y propósitos. El trabajo en red es un camino privilegiado para disminuir las desigualdades y *no dejar a nadie atrás*.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible #11, Ciudades y comunidades sostenibles, quiere “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, por medio del “apoyo a los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional”.

Los diecisiete ODS existen de forma interconectada, alcanzarlos implica el resultado articulado con otros objetivos y metas.

Fuente: CEPAL (2019).

El desarrollo territorial diferenciado y las dinámicas propias que configuran tejidos territoriales diversos y heterogéneos también han sido marcados por la geografía de Colombia, a las distintas conformaciones sociales y al legado de la historia como nación (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

Por las diferentes configuraciones territoriales, las recomendaciones no significan un paso-a-paso determinado (*abordaje de recetario*). El contexto regional influencia los procesos de desarrollo y sus resultados. Las diferencias en las configuraciones de los tejidos territoriales tienen implicaciones y resultan en funcionalidades diferentes, cada tejido tiene sus propias realidades y dinámicas (Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012).

“Ya no son válidas las generalizaciones, que formaron la base de la mayoría de los modelos de planificación espacial. Las políticas centralizadas no son eficientes, ya que no pueden tomar en cuenta las peculiaridades y detalles de las ciudades pequeñas y sus regiones. En cambio, se necesita una descentralización real de la toma de decisiones, con inversión y recaudación de recursos a nivel local, que permita la articulación de las necesidades y prioridades locales y que estimule el desarrollo rural y urbano” (Tacoli, 1998, p. 153).

La Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2011), dirigida por José Antonio Ocampo, ofrece una guía a la política pública para el corto y mediano plazo, que abre la puerta al entendimiento del territorio colombiano en toda su complejidad, conexión e interdependencia, proponiendo un enfoque territorial participativo, que atienda la diversidad socioeconómica, cultural y ecológica de los distintos territorios del país, con estrategias y políticas específicas a las condiciones de vida de cada uno de ellos. La Misión reconoce que históricamente la zona rural ha sido identificada como escenario de actividades primarias, en particular las agropecuarias, y la urbana como la de la producción de manufacturas y los servicios, pero que hoy en día las distintas actividades productivas mantienen cierta relación urbano-rural.

El entendimiento del territorio como sujeto de políticas transforma decisiones, acciones, propósitos y alcances del desarrollo y el bienestar. Los avances en descentralización en Colombia han sido muy importantes en la dimensión de los servicios públicos sociales y los relativos al hábitat. En materia de desarrollo económico los territorios avanzan con orientaciones donde priman las visiones nacionales y sectoriales. Las políticas públicas en los últimos tiempos han privilegiado una aplicación individualizada, los derechos en las personas, y los municipios en lo territorial. De allí la riqueza transformadora que puede alcanzar una nueva perspectiva territorial. Además, se abren campos para encontrar y aprovechar externalidades explícitas entre actores que participan en el tejido, incluso a partir de pequeñas intervenciones sectoriales desencadenantes.

A partir de la literatura y el avance del proyecto hasta este punto, es posible identificar cuatro ejes fundamentales de política y estructurantes para desarrollos territoriales rural-urbanos: (a) de gestión de vínculos, (b) el fortalecimiento de nodos intermedios; (c) la creación de confianzas y alianzas; y (d) la integración de territorios ahora en condición de postconflicto y construcción de paz.

La **gestión de los vínculos** exige el reconocimiento de las interdependencias entre territorios rurales y urbanos en los procesos de planificación, con planes territoriales y nuevos instrumentos presupuestales con estructuras de gobernanza (transparentes, simples). De alguna forma, es la búsqueda de eficiencias colectivas, la gestación y la gestión de círculos virtuosos de demandas recíprocas entre centros urbanos y sus entornos rurales en un amplio espectro de actividades. Las políticas pueden contemplar elementos (materiales o de proceso) que aceleren los logros; inyectar levadura, gestionar válvulas. Es decir, se pueden construir estrategias regionales para generar derrames y difusión territorial de las innovaciones. El conjunto de dinámicas y procesos incluyentes que integran territorios es un camino cierto para generar inclusiones dobles y triples (social, económica e institucional). En tanto se logre tender y fortalecer puentes entre regiones serán más sólidas las fuerzas para asegurar una convergencia.

El espacio del tejido territorial podrá ser aquel en el cual las acciones que desarrolla cada sector, (la urdimbre), se entrelaza con acciones explícitas (que hacen la trama⁴), donde se produce un espacio de coordinación posible y real. Este abordaje es necesariamente localizado y, por tanto, particular; esto exige de la política pública una solución flexible y descentralizada en acciones y propósitos (apropiada a cada región y logro), con nuevos sentidos de la inversión pública.

En forma general, siempre se hace alusión a los vínculos territoriales que se dan entre espacios contiguos. Aunque no sea la forma dominante, es posible encontrar y trabajar en vínculos entre territorios que no están conectados en el espacio físico. Esto es común en las relaciones de colonias de migrantes a gran distancia (Bogotá, Medellín, Cali o ciudades en otros países, por ejemplo), o de ciudades y regiones hermanadas, o de territorios que comparten condiciones ambientales y productivas, aunque estén en vertientes opuestas de una misma cordillera o valle.

En la perspectiva de tejidos rural-urbanos, las políticas públicas proponen el fortalecimiento de las **ciudades o nodos intermedios** (pequeñas y medianas) en los que hay fuertes interdependencias económicas y sociales (Tacoli, 1998), con la intención de convertirlas en centros de desarrollo en los territorios. La política pública reconoce las diferencias territoriales, y les da un rol importante a las ciudades intermedias como dinamizadoras del desarrollo territorial y rural. Sugiere fomentar nodos de desarrollo o municipios que pueden tener la capacidad potencial de impulsar y distribuir, dada su jerarquía en el sistema territorial (Ramírez y De Aguas, 2017). El desarrollo rural y territorial puede depender en gran medida de lo que ocurra en estos centros, que actúan como puentes entre zonas metropolitanas y territorios más distantes o dispersos. A pesar de lo anterior, las políticas públicas han subestimado los objetivos, instrumentos y recursos para el desarrollo de ciudades pequeñas y medianas, en particular para fortalecer sus vínculos con el entorno rural.

⁴ Estas alegorías al tejido se han construido con los aportes de Alfonso Rodríguez Linares y su equipo de Comba Internacional, en los talleres realizados en el desarrollo del proyecto.

Potenciar estas áreas intermedias y fortalecer sus vínculos ayuda a tener una mejor escala del tipo de política y acciones a desarrollar, y evita que se acentúe la fragmentación entre lo urbano y lo rural (Berdegú y Proctor, 2014, y OECD, 2013). En las ciudades intermedias y pequeñas la interfaz urbano-rural puede establecer vínculos más fuertes y recíprocos, en tanto permite la articulación entre las dos esferas, la urbana y la rural. Brindan el acceso a mercados y servicios para la población rural evitando su dependencia y desplazamiento hacia los grandes centros urbanos. De igual manera, por medio de ellas, los mayores centros urbanos acceden con mayor facilidad a los servicios y productos rurales. El reto es lograr que las ciudades intermedias se reconozcan y se identifiquen como tal, que encuentren su valor en el hecho de ser intermedias, sin presión para expandirse ilimitadamente.

Los centros urbanos, en general, tienden a ser los motores del desarrollo económico en el mundo contemporáneo, al tiempo que son núcleo y desencadenadores del cambio tecnológico, empresarial y de las demandas del mercado. Corresponde a las ciudades asumir un rol de mayor responsabilidad y liderazgo en la integración de territorios, con esfuerzos en producción y difusión de conocimiento, e incluso algunas regulaciones de mercado que favorezcan temporalmente la relación y den valor a la integración.

Colombia es un país de regiones definidas y posee una amplia red de ciudades intermedias y pequeñas diseminadas por el territorio nacional. A diferencia de otros países latinoamericanos, presentó de manera tardía y menos intensa una primacía de la capital (Bogotá), cuyo peso no ha sido el central en la urbanización del país. En Colombia existen varias ciudades de tamaño y relevancia relativamente similares. El país tiene una explosión de ciudades intermedias donde los vínculos rural-urbanos son más visibles, muchas con dinámicas que no responden exclusivamente a las metrópolis. Eso brinda una enorme potencialidad, ya que la red de ciudades intermedias es un pilar para la creación de vínculos rural-urbanos benéficos, con el reconocimiento de dichas ciudades y su consolidación como centros urbanos intermedios, como nodos de encuentro entre el campo y la ciudad.

Mike Douglas (1998) afirma que un grupo de asentamientos rurales y urbanos bien conectados y altamente interactivos puede ser más eficaz en términos de desarrollo que un solo polo de crecimiento, para proporcionar un nivel de aglomeración y diversidad económica que actúe como antípoda al crecimiento de las regiones metropolitanas centrales. Se puede tomar ventajas de esta diversidad y complementariedad, y no depender únicamente de un centro para liderar el desarrollo regional; esto hace las relaciones entre territorios más horizontales, complementarias y recíprocas (Bulderberga, 2014).

Las unidades territoriales locales se revelan como espacios apropiados para la planeación del desarrollo; necesitan incorporar capacidades locales, participativas para impulsar beneficios mutuos para las áreas rurales y urbanas, en el marco de procesos regionales o nacionales más amplios. No obstante, es mayor el desafío de articular zonas rurales dispersas y distantes con vínculos débiles con centros poblados. La agenda sobre sostenibilidad ambiental ha permitido que surjan alternativas para conectar esos territorios con procesos de desarrollo deseables.

Una dimensión espacial relevante es la ciudad región, que se ha venido construyendo e institucionalizando en Colombia a partir de la expansión metropolitana de Bogotá, Medellín y Cali (véase Galeano, Urrea y Caicedo, 2019) principalmente, que integra zonas rurales con fuertes vínculos con la ciudad, y que recoge dinámicas propias más allá de la vida metropolitana.

Para aumentar el interés por generar formas para promover las buenas sinergias entre áreas rurales y urbanas, es necesario hacer evidente que, cuando se encuentran integradas se producen beneficios para las partes (Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development, 2012), y se producen dinámicas de equidad e igualdad. Cuanto mayores son las diferencias en tamaño, recursos y capacidades entre las dos zonas, la cooperación tiende a ser más difícil, con fragmentación política y falta de confianza (OECD, 2013).

En este caso, la **creación de confianzas y alianzas** rural-urbanas son “el mecanismo de cooperación que gestiona estos vínculos para alcanzar objetivos comunes y mejorar las relaciones urbano-rurales” (OECD, 2013, p. 34, traducción propia). Las alianzas son formas y herramientas para alcanzar metas, que de otra forma serían difíciles. A partir de los vínculos presentes en el territorio, las alianzas pueden ser promovidas por dinámicas propias o externas. En forma general, son instancias colectivas no necesariamente estatales. Las alianzas promueven “a las organizaciones locales y sus iniciativas, así como a las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyen de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad” (Misión para la Transformación del Campo, 2015, p. 5). Aquí el elemento más importante es la creación de confianza entre los actores, lo que exige tiempo, experiencias y comunicación interpersonal y abierta. Las agrupaciones de actores son un camino necesario para la construcción de confianza.

Se puede encontrar elementos comunes entre municipalidades, que permiten tener una visión más integral del territorio, y que conducen a inversiones que producen mayor impacto. Las formas, propósitos, temporalidad, etc., de las alianzas resulta particular en cada caso, entre actores (personas, instituciones, agentes) e intereses (públicos, privados, económicos, sociales). Entre las alianzas fundamentales se destaca la combinación entre lo centralizado y lo local, con fuertes vínculos entre ambos niveles o instancias.

Recuadro 2
Vínculos rural-urbanos y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, en la sección Pacto por la descentralización plantea estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo. Propone como objetivo: conectar territorios para potencializar el desarrollo. Esto implica entender el territorio como un continuo urbano-rural, que mediante su interacción ofrece diferentes oportunidades, potencialidades y capacidades para el desarrollo. Impulsar los vínculos urbano-rurales permite aumentar el flujo de bienes y servicios entre los territorios y disminuir las disparidades espaciales más existentes (DNP, 2018, p. 929).

El documento “Bases del Plan de Desarrollo” asume la idea de vínculos rural-urbanos; propone aprovechar mejor el potencial regional, con visión de largo plazo y enfoques específicos; presenta y alinea la política pública con el cumplimiento de sus metas, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con la Agenda 2030. Centran la política en potenciar subregiones funcionales y diseñar desarrollos diferenciales. No obstante, la Misión para la Transformación de Campo, ni el Plan de Desarrollo, desarrollan propuestas de política que impulsen estos vínculos. En el Plan se enumeran acciones, donde la más clara es el desarrollo de infraestructura vial terciaria.

El Departamento Nacional de Planeación identifica que “la persistente desarticulación” en las políticas e inversiones llevadas a cabo en el territorio, junto con la proliferación de instrumentos de desarrollo y ordenamiento, genera duplicidades e ineficiencias en la estructuración de un desarrollo territorial integral y se desaprovechan los niveles regionales de planeación. “Se requiere de una estructura de coordinación que promueva políticas adecuadas a escala regional y en cuyas plataformas se desarrollen capacidades en materia de negociación, manejo de conflictos, visiones compartidas, entre otros aspectos” (DNP, 2018, p. 816).

Fuente: DNP (2018).

La aproximación por los vínculos rurales urbanos hace evidente las particularidades de los diferentes territorios; por lo que es un espacio propicio para tener programas, con aproximaciones flexibles, descentralizadas y propias a cada territorio; con espacios y escalas apropiadas para la participación de las comunidades en decisiones y ejecución, para la acción colectiva, y para promover alianzas confiables entre actores.

En relación con la construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto, la promoción de los vínculos rural-urbanos pueden enriquecer y acelerar la interconexión de regiones enteras cuya fragmentación y aislamiento se exacerbó durante el conflicto. La creciente inversión pública que debe llegar a estos territorios, (en servicios sociales e infraestructura), debe ser enriquecida

con interdependencias más activas, fuertes y diversas, para acelerar los logros, transformaciones, innovaciones e integraciones territoriales. También con el fortalecimiento de los actores sociales que permiten esta interacción. Fortalecer los vínculos rural-urbanos es un medio para encontrar caminos para el desarrollo de las zonas rurales más alejadas, transformar sus condiciones históricas de aislamiento y obtener saltos especiales en su desarrollo.

Este tipo de iniciativas cuenta con varios desafíos: la incorporación de esta visión en los instrumentos de planeación y presupuestales, la tensión con la división político-administrativa y los niveles de gobierno, y los retos de coordinación y de articulación en el territorio al tener en cuenta las voluntades de los diferentes actores.

Bibliografía

- Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (16-17 de septiembre de 2016), Declaración de Estocolmo. Obtenido de United Nations University UNU-WIDER, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Blog/PDF/Declaraci%C3%B3n%20de%20Estocolmo%20-%20Espa%C3%B1ol.pdf>.
- Asheim, B. e Isaksen, A. (2003), SME and the regional dimension of innovation. En Asheim et al (eds): Regional innovation policy for SME; p.21-48. Edward Elgar, London.
- Banco Mundial (2009), Informe sobre el desarrollo mundial. Una nueva geografía económica.
- Bathelt, H. y M. Buchholz (2019), ¿Inversiones extranjeras directas en el exterior como catalizador del desarrollo de ingresos urbano-regional? Evidencia de Estados Unidos. Geografía económica 95: 442-466.
- Bathelt, H., JA Cantwell y R. Mudambi (2018), Superar las fricciones en los flujos de conocimiento transnacionales: desafíos de conexión, creación de sentido e integración. Revista de Geografía Económica 18: 1001-1022.
- Berdegúe, J. A, y Proctor, F. J. (2014), Inclusive Rural–Urban Linkages. Working Pagos series, Rimisp. (123).
- Berdegúe, J., Carriazo, F., Jara, B., Mondrego, F., y Soloaga, I, (2015), Cities, territories and inclusive growth: unraveiling urban-rural linkages in Chile, Colombia and Mexico. Elsevier.
- Boisier, S. (1999), El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. En ILPES, Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización, Santiago de Chile, CEPAL.
- Buckingham, K., Ray, S., Morales, A. G., Singh, R., Martin, D., Wicaksono, S., & Arakwiye, B. (2018), Mapping Social Landscapes: A Guide to Identifying the Networks, Priorities, and Values of Restoration Actors.
- Bulderberga, Z. (2014), Rural-urban Partnerships for Balanced Spatial Development in Latvia. Internacional Journal of Architectural and Enviromental Engineering, 8(4), 925-932.
- Carriazo, F.; y Reyes, M. (2012). Territorios funcionales: un análisis del gradiente rural-urbano para Colombia. Documento CEDE. Universidad de los Andes. Bogotá.
- CEPAL (2019), La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales.
- _____ (2012), Población, territorio y desarrollo sostenible. Ecuador: Comité Especial de la CEPAL sobre planeación y desarrollo.
- _____ (2010), La hora de la igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir.
- CEPAL-ILPES (2009), Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

- DNP (2018), Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá: Bases del plan nacional de desarrollo 2018-2022.
- ____ (2017), Conpes 3886, Lineamientos de política y programa nacional de pago por servicios ambientales para la construcción de paz. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- ____ (2015), Misión para la Transformación del Campo. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Departamento Nacional de Planeación. José Antonio Ocampo, Director. Bogotá.
- Dirven, M.; Perico, R.; Sabalain, C.; Rodríguez, A.; Candia Baeza, D.; Peña, C.; Faiguenbaum, S. (2011), Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Douglas, M. (1998), A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages: An Agenda for Policy Research with Reference to Indonesia. En C. Tacoli, *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages* (2006 ed., págs. 124-154). Earthscan Reader Series. London.
- Echeverry, Rafael y Ribero, María del Pilar (2002), Nueva Ruralidad, visión del territorio en ALC. IICA, Cider, Corporación Misión Rural. Bogotá.
- Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development. (2012), Partnership for sustainable rural-urban development: existing evidence. Federal Office for Building and Regional Planning.
- Galeano, Juber, Urrea, Fernando y Caicedo, Maria Isabel, eds. (2019). Cali ciudad región ampliada, Universidad del Valle y Universidad San Buenaventura, Cali.
- Kim, Sohee (2015), An Empirical Analysis on Urban-Rural Linkage in Mumbai Metropolitan Area. *The Journal of Development Practica*, 2, 20-25.
- Kratzer, A., & Kister, J. (Eds.). (2020), *Rural-Urban Linkages for Sustainable Development* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429288111>.
- Lynch, Kenneth. (2009), *Rural-urban interaction in the developing world*. London: Routledge.
- Melo, Jorge Orlando (2021), *Ciudad y Campo en Colombia*. Serie Estudios Perspectivas Oficina CEPAL Bogotá.
- Morin, E. (2004), *La epistemología de la complejidad*.
- Muringani, J., Fitjar, R. D., & Rodríguez-Pose, A. (2021), Social capital and economic growth in the regions of Europe. *Environment and Planning A: Economy and Space*. <https://doi.org/10.1177/0308518X211000059>.
- Naciones Unidas, (s.f.), Asamblea General de las Naciones Unidas. Desarrollo sostenible: <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>.
- ____ (s.f.), La Agenda de Desarrollo Sostenible. Objetivos para transformar el mundo: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.
- ____ (1987), *Nuestro futuro común*. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Informe. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>.
- Nelson, R. (2003), Insertar las Instituciones en la Teoría Evolutiva del Crecimiento Económico. Análisis Económico, segundo cuatrimestre, año/vol. XVIII, número 038. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Distrito Federal. México. pp. 123 – 138.
- OECD (2013), *Rural Urban Partnerships. An integrated approach to economic development*. OECD Rural Policy Reviews.
- ONU Habitat (2017), *Implementing the new urban agenda by strengthening urban-rural linkages Leave No One And No Space Behind*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- ____ (2005), *Urban Rural Linkages approach to sustainable development*.
- Pérez, Edelmira (2004), *El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad*. Revista Nómadas No 180. Universidad Central. Bogotá.
- PNUD (2011), *Razones para la Esperanza*. Bogotá: Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- ____ (s.f.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado el 03 de 05 de 2019, de *Objetivos de Desarrollo Sostenible*: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.
- Ramírez, Juan Carlos, y De Aguas, Johan (2022), *Configuraciones territoriales de las provincias de Colombia: ruralidad y redes*. Bogotá, Serie Estudios y Perspectivas de la oficina de Cepal en Bogotá.
- Requena Santos, F. (1989), El concepto de red social. *Reis* (48), p.137-152.
- Ruiz, Naxhelli y Delgado, Javier (2008), Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista EURE*, vol.XXXIV No. 102, pp.77-95, agosto 2008.

- Schejtman, Alejandro (1999), Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural. Revista CEPAL 67, abril de 1999. Santiago.
- Steinberg, Florian (2014), Rural urban linkages, urban perspective. Rimisp.Working Paper Series. #128.
- Tacoli, C. (2003), The links between urban and rural development. Environment and urbanization, v.15, n1.
- _____(1998), Rural-urban interactions: a guide to the literature. Environmental and Urbanization, 10(1), 147-166.
- Tacoli, Cecilia; Agergaard Jytte (2017), Urbanisation, rural transformations, and food systems: the role of small towns. [Urbanización, transformaciones rurales y sistemas alimentarios: el papel de las pequeñas ciudades]. Working paper. IIED. London.
- Urrea, Fernando; Candelo, Andrés (2016), Cali, ciudad región ampliada: una aproximación desde la dimensión étnica-racial y los flujos poblacionales, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad del Valle, Cali-Colombia.
- Van Der Ploeg, J. D. (2010), Nuevos Campesinos: Campesinos e imperios alimentarios. Andalucía: Icaria. Perspectivas Agroecológicas.
- Villamizar, N., Talavera, H., y Editores (2018), Bordes Urbanos, Procesos de Construcción Territorial. En C. y Instituto Hábitat. Universidad Nacional de Colombia.
- Williner, Alicia; Sandoval, Carlos; Frías, M., y Pérez, J. (2012), Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: sugerencias metodológicas para su construcción. Serie Desarrollo Territorial CEPAL, ILPES.
- Woods, M, & Heley, J. (2017), Conceptualisation of rural-urban relations and synergies, ROBUST Deliverable 1.1, [https://rural-urban.eu/sites/default/files/D1-1%20Conceptualisation%20of%20Rural-Urban%20 Relations %20and%20Synergies.pdf](https://rural-urban.eu/sites/default/files/D1-1%20Conceptualisation%20of%20Rural-Urban%20Relations%20and%20Synergies.pdf).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Estudios y Perspectivas-Bogotá

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

39. Vínculos rural-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia: marco analítico y conceptual. Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta, Yaddi Miranda, Juliana Niño, Diego Mora y Sonia Monroy (LC/TS.2022/21, LC/BOG/TS.2021/1), 2022.
38. Dinámica territorial del desarrollo y vínculos rural-urbanos en Antioquia (Colombia). Jorge Lotero Contreras (LC/TS.2021/198, LC/BOG/TS.2021/3), 2022.
37. Dinámica de la pobreza en Colombia en el siglo XXI. Juan Manuel Monroy, Juan Carlos Ramírez y Jairo Núñez (LC/TS.2021/193, LC/BOG/TS.2021/6), 2022.
36. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2019. Juan Carlos Ramírez J. y Johan Manuel de Aguas P., (LC/TS.2021/2, LC/BOG/TS.2021/1), 2020.
35. Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. Notas de estudio, Tomás Concha, Juan Carlos Ramírez y Olga Lucía Acosta (LC/TS.2017/137, LC/BOG/TS.2017/1), 2017.
34. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2015. Juan Carlos Ramírez J. y Johan Manuel de Aguas P., (LC/L.4111, LC/BOG/L.34), 2015.
33. Tres avenidas de políticas sociales para las capitales de Colombia. Rafael Orduz, Consuelo Corredor, Alberto Maldonado, Juan Carlos Ramírez (editor), Olga Lucía Acosta (editora) y Luis Javier Uribe (editor) (LC/L.4101, LC/BOG/L.35), 2015.
32. La protección social de la población rural en Colombia: una propuesta desde las familias y sus necesidades. Olga Lucía Acosta, Juan Carlos Ramírez J., María Alejandra Botiva, Johan Manuel De Aguas y Luis Uribe (LC/L.4100, LC/BOG/L.34), 2015.
31. Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia. Brechas y políticas públicas. Juan Carlos Ramírez J., Renata Pardo, Olga Lucía Acosta y Luis Javier Uribe (LC/L.4062/Rev.1, LC/BOG/L.33/Rev.1), 2015.
30. Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales. Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta y Renata Pardo (LC/L.3980, LC/BOG/L.31), 2015.

ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Números publicados:

- 39 Vínculos rural-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia
Marco analítico y conceptual
Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta, Yaddi Miranda, Juliana Niño, Diego Mora y Sonia Monroy
- 38 Dinámica territorial del desarrollo y vínculos urbano-rurales en Antioquia (Colombia)
Jorge Lotero Contreras
- 37 Dinámica de la pobreza en Colombia en el siglo XXI
Juan Manuel Monroy, Juan Carlos Ramírez y Jairo Núñez
- 36 Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2019
Juan Carlos Ramírez y Johan Manuel de Aguas

