

OFICINA DE LA CEPAL EN BOGOTÁ

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

Marco Analítico y Conceptual

Diciembre 2019



Este documento resume los principales elementos del concepto de tejido territorial, que enmarca el proyecto *Vinculos rurales urbanos para el desarrollo inclusivo en Colombia*, de la Cuenta del Desarrollo de Naciones Unidas (Tramo 11, 1819AF), que implementa la oficina de Bogotá de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Esta versión fue preparada por Juan Carlos Ramírez J., Olga Lucía Acosta y Juliana Niño, con la colaboración de Yaddi Miranda y de Julian Cardozo a cargo del soporte administrativo. También se benefició de un informe preliminar elaborado por Juan Gonzalo Zapata.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

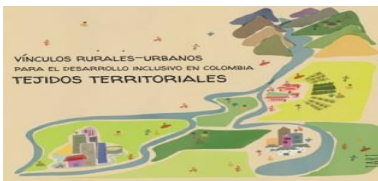


Tabla de contenido

Presentación	3
1. El territorio, noción integral y dinámica	5
2. Los vínculos rurales-urbanos integran territorios y poblaciones	7
3. Las políticas públicas para mejores tejidos territoriales	10
3.1. Alianzas	13
3.2. Ciudades intermedias	14
4. Contexto Colombia	16
5. El proyecto. Punto de partida: hipótesis y propósito.....	19
Referencias bibliográficas.....	22



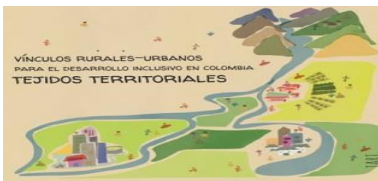
Presentación

Colombia ha transitado por un camino especial en su desarrollo, donde contrario a lo que se piensa, ha tenido un pulso entre el desarrollo urbano y el desarrollo 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. En el final del siglo XIX y comienzos del XX, basado principalmente en las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales para algunos productos agrícolas, la mirada se dirigió a colonizar zonas rurales, ampliar la frontera agropecuaria, teniendo como consecuencia el desarrollo de las mismas. Finalmente, desde mediados del siglo XX, gracias en parte a la mejora de las condiciones de vida en las ciudades, se dio la expansión de las ciudades de manera vertiginosa y la agenda pública se ocupó principalmente a responder a los retos que esta expansión supuso¹. Este nuevo siglo trajo consigo el sonido de las regiones, de las zonas apartadas de Colombia y en la agenda pública reapareció la ruralidad, la población que la habita y la necesidad de integrarla al desarrollo como parte fundamental del futuro de Colombia. No obstante, un cambio se ha dado. Ahora los esfuerzos se dirigen a repensar las acciones y las políticas que promuevan la sinergia entre lo rural y lo urbano como apuesta para el desarrollo regional.

Colombia es un país de ciudades que ha consolidado áreas metropolitanas con estándares en la calidad de vida de sus pobladores y en general, con una buena prestación de servicios públicos. Contrario a esto, también ha descuidado inmensas zonas en su desarrollo.

El aislamiento de territorios y poblaciones en Colombia los ha dejado excluidos de los caminos del progreso, ante un afianzado sesgo urbano del desarrollo. 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

¹ Jorge Orlando Melo



funcional de las políticas. El desarrollo inclusivo no es una necesidad exclusiva de Colombia y es un tema reconocido en la agenda internacional.

Por estas razones, la CEPAL, Oficina Bogotá, buscar fortalecer las políticas de desarrollo regional y territorial, mediante el análisis de las interacciones que se dan 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 presenta la discusión conceptual que plantea la noción de vínculos y tejidos rurales urbanos, y expone conceptos que serán centrales en el análisis y la formulación de políticas.

El texto cuenta con 5 secciones. La primera, *El territorio, noción integral y dinámica* presenta los cambios que ha tenido la noción de territorio; la reevaluación de la dicotomía rural/ urbano y la apertura a los diversos factores del desarrollo. La segunda sección, ofrece definiciones de los vínculos rurales-urbanos e introduce el concepto de tejidos territoriales y la discusión en torno a las interacciones territoriales en el desarrollo. La tercera expone las implicaciones de los cambios conceptuales en la elaboración e implementación de políticas públicas para el desarrollo territorial. En la cuarta sección se enuncian algunas características del contexto colombiano relativas al tema. Por último, se presentan las hipótesis y el propósito del proyecto *Vínculos rurales-urbanos para el desarrollo inclusivo en Colombia*.



1. El territorio, noción integral y dinámica

En las últimas décadas se presentan cambios conceptuales en la noción de territorio: i) la oposición a la dicotomía entre lo urbano y lo rural da paso a una noción de territorio como un *continuum*² interconectado; ii) el análisis de las dinámicas territoriales del desarrollo incorpora análisis y factores económicos, sociales, ambientales, culturales, institucionales; y iii) la inclusión de actores territoriales e instituciones como agentes del desarrollo.

La visión de lo rural y lo urbano, como espacios separados, comenzó a cambiar desde fines del siglo XX. La deconstrucción de la dicotomía rural-urbana dio paso a un nuevo proceso analítico y de elaboración de políticas públicas, que reconoció que la división rural/urbano tradicional no se acoplaba a los procesos y dinámicas en los territorios, y conducía a políticas e inversiones inapropiadas **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

La actual configuración de las interacciones entre lo rural y lo urbano, en los países latinoamericanos, son 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 y el rápido crecimiento demográfico. Estos procesos han cambiado las sociedades rurales y han evidenciado la importancia de los vínculos rurales-urbanos (Berdegú & Proctor, 2014).

En los años 80 y 90 empezaron a ser evidentes estas transformaciones, muchas de ellas asociadas en la *nueva ruralidad*. El número de hogares rurales cuyos ingresos se derivan de actividades no agrícolas se hizo mucho mayor, las mujeres se convirtieron en las principales jalonadoras de la diversificación de los ingresos rurales, surgen poblaciones que tienen un pie en el campo y otro en la ciudad, se desplazan con frecuencia entre una y otra zona por razones de trabajo; hay habitantes del campo para quienes los ingresos de la producción agropecuaria no es la principal fuente de sostenimiento; sus hijos estudian profesiones relacionadas con lo rural. Ya no son

² Concepto utilizado por Sohee Minsun Kim (2015).



familias netamente campesinas, pero tampoco han dejado de serlo; hoy son campesinos con moto y celular.³

Esta población con características urbanas y rurales coexistentes es uno de los sujetos que el estudio de las interacciones rurales-urbanas pretende observar.

En relación con el segundo cambio, el Informe sobre desarrollo mundial, 2009, del 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. Promover la integración de zonas rurales y urbanas, de lugares “avanzados” y “atrasados” en un país o incluso países aislados con países bien conectados, promueven un desarrollo incluyente, así el crecimiento sea desequilibrado. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

La visión económica hace cuantificables el nivel de desarrollo, y las interacciones y dinámicas territoriales; se enfoca en vínculos rastreables y directos que se dan entre territorios próximos, recíprocamente beneficiosos, que conforman un espacio con una identidad social propia, que combina atributos rurales y urbanos. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

Boisier (1999) analiza elementos multidimensionales, principalmente de carácter institucional, social y cultural, que dan origen a una red que posibilita “transformar” impulsos de crecimiento en estadios de desarrollo y que promueven la idea de la construcción social de las regiones a través del capital social y argumenta que el desarrollo económico requiere de la base material del crecimiento y también se fundamenta en factores no materiales.

Por su parte Buldeberga (2014) reconoce que el conocimiento y los flujos de información crecientes, gracias al desarrollo tecnológico de las últimas décadas, pueden proveer un desarrollo más balanceado entre zonas rurales y urbanas.

³ Entre muchos autores, mencionamos: Rafael Echeverry, Martine Dirven y Jan Douwe van der Ploeg.



La inserción de nuevos elementos sugiere la interacción de nuevos actores en el desarrollo territorial. La centralidad en el desarrollo y operación de políticas públicas hoy está revaluada. Como Bathlet (2019) lo afirma, debido a la heterogeneidad de las regiones y a diversidad de caminos para lograr los objetivos no parece que la solución pueda provenir de una entidad centralizada. Por el contrario, en el desarrollo de las apuestas regionales se deben incluir actores locales de diferente tipo. No obstante, es imprescindible que exista coordinación entre ellos con otros actores en ciudades o incluso internacionales.

El World Resource Institute ha desarrollado metodologías para entender la composición, la interrelación y la importancia de los actores territoriales en respuesta a las necesidades, a la definición de prioridades y metas en el desarrollo de una región. Los ejercicios metodológicos que han desarrollado han llevado a mostrar que existen actores diversos que son necesarios para poder escalar esfuerzos y logra las metas propuestas.

La interacción entre conocimiento científico, consenso social y poder político es el nudo crucial para provocar en el territorio procesos de crecimiento y desarrollo.

El territorio se entiende como la base geográfica de las interacciones humanas, que presenta diversos grados de urbanización-ruralidad y tiene formas fluidas. El territorio es un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** que toma la forma de tejidos de relaciones a través de movimientos de personas, bienes (tecnología, recursos naturales) e información, así como de tradiciones e interacciones culturales y estructuras de poder. Atiende entonces a una naturaleza social; el sentido que le da un grupo de personas. Por ello su expresión geográfica es y debe ser variable y flexible y, en este sentido, no se limita a los límites político-administrativos.

2. Los vínculos rurales-urbanos integran territorios y poblaciones

Los vínculos han sido estudiados desde hace al menos tres décadas, motivados principalmente por la necesidad de mejorar las condiciones de bienestar de la población rural. Posteriormente, el estudio del desarrollo urbano se interesó por los vínculos rurales-urbanos, estimulado por los



problemas de congestión urbana y el crecimiento inmanejable y, más tarde, por los debates sobre las interacciones entre ciudades y el medio ambiente.⁴

Los *bordes urbanos* son hoy un concepto todavía en construcción, que busca comprender la condición dinámica de la ciudad y sus entornos regionales. Algunas de sus aproximaciones como categoría territorial lo refieren como un “espacio de diferencia, de encuentro, de neutralidad, de conflicto, de movilidad, de coexistencia...” **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

A pesar de esto, el tema sigue teniendo una clara inclinación rural. “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” (traducción propia) **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

Los vínculos rurales-urbanos cuentan con múltiples definiciones en la literatura especializada. Esto, sumado a su multidimensionalidad y complejidad, hace que no se tenga una sola definición, tampoco un consenso sobre los elementos que los componen **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. .**

Julio Berdegué y Felicity Proctor (2014) los definen 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” **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** (Traducción propia).

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 **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** Para ONU Hábitat, los vínculos rurales-urbanos son objeto de análisis en las discusiones sobre el futuro de las grandes ciudades. 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, pero también

⁴ Sobre los autores que impulsaron este cambio conceptual, véase Berdegué, J. A., & Proctor, F. J. (2014).



entre sectores y actividades (...) En general, pueden definirse como una red compleja de conexiones entre las dimensiones rurales y urbanas **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** (Traducción propia).

Los flujos que están contenidos en los vínculos “(...) 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, mientras que marginan la contigüidad territorial” **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** (Traducción propia). 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. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

Un claro ejemplo de las sinergias entre lo rural y urbano es el pago por servicios ambientales. Costa Rica, México, Ecuador y recientemente Colombia, establecieron políticas y en el caso de los 3 primeros, desarrollado 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 apoyo a las comunidades rurales.

El concepto de vínculos rurales-urbanos incluye además, 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 generan **tejidos territoriales**, que están constituidos por interacciones entre personas que viven en un *continuum* territorial. Los vínculos son las interacciones entre los territorios, y los tejidos constituyen el *continuum*; las interacciones entre municipios y ciudades



no están confinadas a relaciones entre pares, y constituyen redes localizadas que varían en grado e intensidad dentro una misma región y más allá de ella. Así, este tejido es un sistema de redes.⁵

La importancia creciente de involucrar los beneficiarios de las políticas públicas en su diseño y planificación ha fortalecido el análisis de redes sociales. Estas están constituidas de relaciones tejidas entre grupos de personas asociadas para solucionar problemas y satisfacer necesidades, fundamentadas en acciones cooperativas. Más formalmente:

Las redes sociales son entendidas como un conjunto de relaciones entre dos o más actores (sujetos u organizaciones) pueden ser identificadas en distintos tipos de abordaje, de acuerdo a sus temas y a la composición de sus actores: ...las redes interpersonales, las redes comunitarias, las redes institucionales (públicas-públicas), redes privadas – públicas y redes privadas-privadas (sectores de producción y de servicios). **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

Cada uno de los vínculos independientes y el conjunto de ellos estructuran los tejidos. En los análisis de los tejidos se presta atención a los vínculos que relacionan las partes, más que a los atributos de cada uno de ellos.

El tejido va más allá de una imagen metafórica dada a una serie compleja de relaciones en un territorio. La metáfora es más simple e invita a ver la estructura en forma interrelacionada y conectada.

3. Las políticas públicas para mejores tejidos territoriales

Los vínculos rurales-urbanos son parte de la realidad local para los miembros de la familia rural que realiza las diversas tareas de 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

⁵ **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.



*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 para los hogares de la ciudad como del campo **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..***

Los cambios mencionados mantienen abierto el debate sobre el desarrollo regional. Las propuestas de desarrollo regional integran elementos, más allá de los económicos tradicionales **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** extendiéndose a áreas que poco se han explorado como la deportiva y cultural, tradicionalmente excluidas de los que se considera conocimiento científico. El desarrollo con enfoque territorial entiende una nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana; y ahora se orienta hacia las relaciones, sinergias y complementariedades entre los territorios.

Los vínculos también impulsan el desarrollo económico y los mercados laborales; entre más fuertes promueven la creación de más y mejores trabajos agrícolas y no agrícolas. Es a través de la articulación y planeación de estos espacios y las actividades contenidas en ellos que se facilitan las relaciones de inversión, producción y consumo que son buenas para las economías rurales y urbanas y para las personas que trabajan dentro de ellas.

Se encuentra además que áreas rurales con conexiones débiles con zonas urbanas tienen menor participación en las economías no agrícolas y menor densidad y calidad de los trabajos **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** y representan un desafío mayor para el desarrollo de políticas públicas.

Las 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 participación de los actores territoriales. Naciones Unidas reconoce la improcedencia de generar políticas públicas aisladas para cada uno de los dos escenarios (rural, urbano) y argumenta la necesidad de políticas de desarrollo que fomenten vínculos rurales-urbanos desde un punto de vista incluyente, que reconozcan el valor y la reciprocidad entre los espacios y las poblaciones (ONU Hábitat, 2017).



La búsqueda del desarrollo a través de la regionalización ha sido una constante en las agendas nacionales e internacionales y se ha fortalecido de la mano de la Agenda global 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). La Agenda identifica la necesidad de renovar e impulsar el apoyo a los vínculos rurales-urbanos y van más allá de la integración de los territorios ya que esto es simplemente una estrategia cuyo real objetivo a largo plazo es lograr un desarrollo **inclusivo**. La agenda 2030 es sobre todo una agenda compartida de inclusión y sostenibilidad que garantice el crecimiento, la prosperidad y bienestar de todos los ciudadanos como los fines últimos de un desarrollo sostenible.⁶**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

La Agenda 2030 identifica la necesidad de renovar e impulsar el apoyo a los vínculos rurales-urbanos. 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.” (ODS 11. 11.a). Los 17 ODS existen de forma interconectada y el trabajo para alcanzarlos debe ser articulado con otros objetivos y metas. La articulación en este proyecto se sugiere en el anexo 1.

No existe una única configuración territorial y una región tiene de manera simultánea territorios con diversos grados de ruralidad y urbanización;**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, lo que hace aún más imperante un enfoque territorial en la elaboración e implementación de políticas públicas. El desarrollo territorial diferenciado y las dinámicas propias que configuran tejidos territoriales diversos y heterogéneos se deben a la geografía del país, a las distintas conformaciones sociales y al legado de la historia como nación. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**

Esta iniciativa cuenta con varios desafíos: la incorporación de esta visión en los instrumentos de planeación y presupuestales, la tensión de la división político-administrativa, de los niveles de

⁶ 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”;**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**



Gobierno y los retos de coordinación y articulación en el territorio al tener en cuenta las voluntades de los diferentes actores.

La participación de la sociedad, junto con el contexto regional, influyen los procesos de desarrollo y sus resultados. Las diferencias en las configuraciones de los tejidos territoriales tienen implicaciones y resultan en funcionalidades diferentes. Es por esto que las recomendaciones no significan un paso-a-paso determinado⁷, ya que cada tejido tiene sus propias realidades y dinámicas **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

Las generalizaciones, que formaron la base de la mayoría de los modelos de planificación espacial, ya no son válidas. Las políticas centralizadas no son eficientes, ya que no pueden tomar en cuenta las peculiaridades y detalles de las ciudades pequeñas y sus regiones. Lo que se necesita, en cambio, es 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 **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

3.1. Alianzas

Evidenciar que áreas rurales y urbanas que se encuentran integradas produce beneficios para ambas partes aumenta el interés por generar formas para promover esta sinergia **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..** Es así como surgen alianzas rurales-urbanas que son “el mecanismo de cooperación que gestiona estos vínculos para alcanzar objetivos comunes y mejorar las relaciones urbano-rurales” **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** (traducción propia). También se pueden encontrar alianzas entre municipalidades que permiten tener una visión más integral del territorio con inversiones que produzcan mayor impacto.

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

⁷ Cook- book approaches.



propias o externas. Cuanto mayores son las diferencias en tamaño, recursos y capacidades entre las dos zonas, la cooperación tiende a ser más difícil, por fragmentación política y falta de confianza **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

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” **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

3.2. Ciudades intermedias

Además de la conformación de alianzas como estrategia para articular los territorios, las políticas públicas proponen el fortalecimiento de las ciudades intermedias (pequeñas y medianas) en las que hay fuertes interdependencias económicas y sociales (Tacoli, 1998), con la intención de convertirlas en centros de desarrollo en los territorios. 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 aislados; a pesar de lo cual, 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. Tampoco ha habido un gran desarrollo para lograr que asociaciones de pequeñas municipalidades logren en conjunto llegar a cumplir la misma función que un municipio nodal. Berdegú y Proctor (2014) afirman que los vínculos pueden conducir a la formación de áreas intermedias funcionales rurales-urbanas.

La política pública reconoce las diferencias territoriales, dándole un rol importante a las ciudades intermedias como dinamizadoras del desarrollo territorial y rural; y sugiere fomentar nodos de desarrollo o municipios que pueden tener la capacidad potencial de impulsar, dada su jerarquía en el sistema territorial. **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**



La OECD es su estudio sobre los vínculos urbanos – rurales destaca la necesidad de entender las zonas funcionales alrededor de una ciudad o poblados de cierta envergadura. Este tipo de aproximación permite entender la interdependencia en un territorio, ayuda a tener una mejor escala del tipo de políticas y acciones a desarrollar y evita que se acentúe la fragmentación entre lo rural y urbano (OECD, 2013)

Al respecto, Mike Douglas afirma que un grupo de asentamientos rurales y urbanos bien conectados y altamente interactivos puede ser más eficaz en términos de desarrollo que un sólo 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 (Douglas, 1998).

En conclusión, se debe fomentar de forma conjunta el crecimiento de las ciudades intermedias al igual que la cooperación rural-urbana, para disminuir las diferencias territoriales y crear un desarrollo más equilibrado; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** No obstante, parece existir un gran vacío en las propuestas para poder articular zonas rurales dispersas y zonas con vínculos débiles con el beneficio de los centros poblados de envergadura o ciudades. Con la naciente importancia de la agenda sobre sostenibilidad ambiental pareciera que han surgido alternativas de cómo conectar esos territorios a modelos de desarrollo. Sin embargo, aún no es claro cómo tender esos puentes entre regiones que permitan el camino de la convergencia.

El Departamento Nacional de Planeación ha identificado 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; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** “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.”; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**



La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) afirma que hay evidencia empírica que muestra que el desempeño regional aumenta cuando las áreas urbanas y rurales están más integradas. En la medida en que estas relaciones estén bien gestionadas pueden ayudar a mejorar la prestación de servicios, así como a aumentar las oportunidades de crecimiento y la calidad de vida de las personas **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

4. Contexto Colombia

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. ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

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.

El informe Razones para la Esperanza (PNUD, 2011), dirigido por Absalón Machado, expresa 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 clasificación de la Misión para la Transformación del Campo, la vida rural sigue teniendo un peso muy elevado: cerca del 60% de los municipios en Colombia se consideran rurales y existe, fuera de ello, una población rural dispersa en el resto de municipios. La población rural representa poco más de 30% de la población del país y muchas de las ciudades intermedias e incluso grandes siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias. Un análisis por provincias encuentra que el 51% de la población vive



en provincias urbanas, 23,8% en provincias intermedias y 24,2% habita en provincias rurales
¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..

Tabla 1. Número de municipios según categorías de ruralidad

Densidad (hab/km ²)	Población en cabecera (miles)			
	Más de 100 (Ciudades y aglomeraciones)	25 a 100	Menos de 25	
			< 70% población en zona resto	> 70% población en zona resto
> 100	117	29	84	35
50 - 100		19	132	91
10 - 050		15	279	203
0 - 10		3	54	61

■ Ciudades y aglomeraciones
 ■ Intermedios
 ■ Rural
 ■ Rural Disperso

*En la primera categoría se incluyen todos los municipios y aglomeraciones que conforman el sistema de ciudades.

Fuente: Misión para la Transformación del Campo.

Las regiones con una tradición y consolidación histórica involucran 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 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 establecidos en los siglos XIX (hoy, similar a las *grandes regiones*) se consolidaron y se desarrollaron cultural y socialmente, lo que hace que sus pobladores se reconozcan como costeños, cundi-boyacenses, paisas, santandereanos o tolimenses. En regiones donde la población migró en los últimos 60 años desde muchas otras regiones, es difícil identificarse con una sola idea cultural. Esto hace que los tejidos sean muy diversos, aunque hayan logrado similares indicadores socioeconómicos.



Las políticas públicas en Colombia aún no han tenido éxito en lograr la convergencia territorial, ni la reducción de la heterogeneidad ni de las disparidades. Una de las principales causas 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, la centralidad en la definición de las políticas públicas con bajos grados de descentralización, capacidades institucionales disímiles y altos niveles de corrupción han contribuido a estas diferencias.

La Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2011), dirigida por José Antonio Ocampo, ofrece una guía 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 socio-económica, 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 servicios, pero que hoy en día las distintas actividades productivas mantienen cierta relación urbano-rural; se ha avanzado en ver los territorios de forma más integrada y en hacer mayor énfasis en las sinergias entre ellos.

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la equidad, en la sección *Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo*, plantea como objetivo:

Conectar territorios para potencializar el desarrollo 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 existentes. (DNP, 2018, p. 929)



Las Bases del Plan de Desarrollo expresan la idea de vínculos⁸; y propone aprovechar mejor el potencial regional, con visión a largo plazo y enfoques específicos. Las Bases presentan y alinean la política pública con el cumplimiento de sus metas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Sin embargo, tanto la Misión de Transformación del Campo como el actual Plan de Desarrollo no proponen políticas o programas que impulsen estos vínculos. En el PND se enumeran unas acciones donde la más clara es el desarrollo de infraestructura vial terciaria.

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 y las áreas rurales. El **posconflicto** y la estabilización⁹ son una oportunidad para restablecer tejidos rurales-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. La generación de tejidos dinámicos en estas zonas sería una respuesta de gran impacto para acelerar la consolidación de la paz a escala territorial, y mejorar el bienestar en las regiones al contar con mayor conectividad entre territorios.

Para crear condiciones para la paz territorial hay consenso y evidencia de que la falta de capacidades institucionales para gestionar el desarrollo local, de la fragmentación sectorial y funcional de las inversiones, y de la falta de coordinación de las intervenciones entre las iniciativas financiadas con recursos públicos o privados, y para la provisión de bienes públicos en los territorios dificultan superar obstáculos que impiden el progreso y lograr acuerdos que conduzcan a la paz sostenible.

5. El proyecto. Punto de partida: hipótesis y propósito

⁸ Los vínculos definidos como aquellas interacciones y relaciones no-lineales en el continuo urbano-rural, que incluyen flujos de personas, bienes, capital e información y que se expresan también entre sectores y actividades como agricultura, servicios e industria.

⁹ En diciembre de 2016 se firmó el Acuerdo de paz con las Farc, después de 50 años de conflicto armado.



Conectar territorios para potencializar el desarrollo 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 existentes **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**

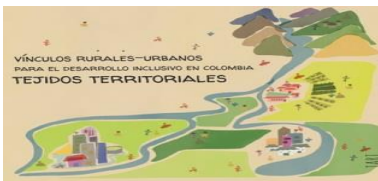
El proyecto *Vínculos rurales-urbanos para el desarrollo inclusivo en Colombia*¹⁰ busca fortalecer y hacer más inclusivas las políticas de desarrollo territorial mediante el análisis de vínculos rurales-urbanos, tejidos territoriales y políticas públicas. Propone el análisis de espacios con combinaciones 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.

La hipótesis central es que los territorios donde los vínculos rurales-urbanos son más *densos*¹¹ y *diversos* conforman tejidos territoriales altamente interactuantes que benefician a todas las partes involucradas e impulsan el desarrollo territorial. Los vínculos rurales-urbanos densos y diversos aceleran las transformaciones, el desarrollo, la integración y la sostenibilidad. Los vínculos rurales-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.

El proyecto asume y se orienta a experiencias en los territorios donde la línea divisoria o límite *entre lo urbano y lo rural son cada vez más difusa y compleja*. El proyecto busca contribuir a la construcción de una visión más integral y dinámica 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.

¹⁰ Financiado por Development Account y ejecutado por CEPAL. Oficina Bogotá.

¹¹ La densidad varía en función al número de vínculos existentes dentro de un territorio **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..**



El proyecto identificará tejidos territoriales con prácticas innovadoras, resilientes y sostenibles en el tiempo, que tienen una interacción social intensa con múltiples intercambios, y buscará lecciones para determinar cómo fortalecer tejidos territoriales y acelerar la difusión de estos aprendizajes.

Se sistematizarán casos de tejidos en los que los vínculos rurales-urbanos “trabajan” en formas que producen simultáneamente avances en desarrollo económico local e inclusión social, con beneficios distribuidos mejor para los habitantes rurales y urbanos. Para esto se podrán identificar formas de acción colectiva, entre diferentes actores del territorio, que representan casos y prácticas de desarrollo inclusivo.



Referencias bibliográficas

¡Error! No se le ha dado un nombre al marcador.

Versión preliminar

Anexo 1 Vínculos rurales-urbanos para el desarrollo inclusivo en Colombia y ODS

Objetivo 1. Fin de la pobreza	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.a	1.b												
Objetivo 2. Hambre cero	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.a	2.b	2.c											
Objetivo 3. Salud y bienestar	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	3.a	3.b	3.c	3.d						
Objetivo 4. Educación de calidad	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.a	4.b	4.c									
Objetivo 5. Igualdad de género	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.a	5.b	5.c										
Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento	6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.a	6.b											
Objetivo 7. Energía asequible no contaminante	7.1	7.2	7.3	7.a	7.b														
Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	8.7	8.8	8.9	8.1	8.a	8.b							
Objetivo 9. Industria, innovación e infraestructura	9.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.a	9.b	9.c											
Objetivo 10. Reducción de las desigualdades	10.1	10.2	10.3	10.4	10.5	10.6	10.7	10.a	10.b	10.c									
Objetivo 11. Ciudades y comunidades sostenibles	11.1	11.2	11.3	11.4	11.5	11.6	11.7	11.a	11.b	11.c									
Objetivo 12. Producción y consumo responsables	12.1	12.2	12.3	12.4	12.5	12.6	12.7	12.8	12.a	12.b	12.c								
Objetivo 13. Acción por el clima	13.1	13.2	13.3	13.a	13.b														
Objetivo 14. Vida submarina	14.1	14.2	14.3	14.4	14.5	14.6	14.7	14.a	14.b	14.c									
Objetivo 15. Vida de ecosistemas terrestres	15.1	15.2	15.3	15.4	15.5	15.6	15.7	15.8	15.9	15.a	15.b	15.c							
Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas	16.1	16.2	16.3	16.4	16.5	16.6	16.7	16.8	16.9	16.10	16.a	16.b							
Objetivo 16. Alianzas para lograr los Objetivos	17.1	17.2	17.3	17.4	17.5	17.6	17.7	17.8	17.9	17.10	17.11	17.12	17.13	17.14	17.15	17.16	17.17	17.18	17.19

Principal objetivo del proyecto

Metas asociadas al fortalecimiento de tejidos rurales urbanos

1.1. De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema

2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres

6.b. Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento

8.b De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo

9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020

10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas

11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional

12.2 De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas

15.9 De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible