

# Boletín Económico del Tolima

**Lineamientos para fomentar  
los vínculos urbano-rurales  
en los instrumentos de política pública  
regional para implementar el Plan  
Estratégico Regional del Eje Cafetero**

Jaime Eduardo Reyes Martínez

Universidad de Ibagué  
Instituto de Desarrollo Regional

## **Boletín Económico del Tolima**

# **Lineamientos para fomentar los vínculos urbano-rurales en los instrumentos de política pública regional para implementar el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero**

**Volumen 4, número 1**

**Jaime Eduardo Reyes Martínez**

Ibagué, Colombia  
2023

Boletín Económico del Tolima  
Publicación trimestral de la Universidad de Ibagué

Volumen 4, número 1, abril de 2023

ISSN Digital: 2711-2942

Instituto de Desarrollo Regional  
Universidad de Ibagué, 2023  
Jaime Eduardo Reyes Martínez, 2023

**Rector**

Alfonso Reyes Alvarado

**Director del Instituto de Desarrollo Regional**

Jaime Eduardo Reyes Martínez

**Dirección editorial**

Ediciones Unibagué  
[www.ediciones.unibague.edu.co](http://www.ediciones.unibague.edu.co)  
[ediciones@unibague.edu.co](mailto:ediciones@unibague.edu.co)  
Universidad de Ibagué  
Carrera 22, calle 67. Barrio Ambalá  
Teléfono: +57 608 2760010  
Ibagué, Tolima, Colombia  
[www.unibague.edu.co](http://www.unibague.edu.co)

**Corrección de estilo**

Luz Dary Espitia Hernández

**Diseño y diagramación**

León Gráficas S.A.S. PBX 608 2630088. Ibagué



Salvo cuando se especifique lo contrario, las figuras y tablas del presente libro son propiedad de los autores. Esta obra no puede reproducirse sin la autorización expresa y por escrito de la Universidad de Ibagué.

# Contenido

1. Resumen .....	7
2. Introducción.....	8
3. Antecedentes .....	9
4. Instrumentos de política pública .....	12
4.1 Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	12
4.2 Sistema de ciudades .....	13
4.3 Misión para la transformación del campo colombiano.....	14
4.4 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 .....	15
4.5 Visión Colombia 2050.....	15
4.6 Programa de Gobierno <i>Colombia Potencia mundial de la vida 2022-2026</i> .....	16
4.7 Instrumento de política pública regional.....	17
4.7.1 El Plan Estratégico Regional 2021-2033 .....	17
4.7.2 Sistema de Ciudades Eje Cafetero.....	21
4.7.3 Programas PDET .....	23
5. Lineamientos para fomentar los vínculos urbano-rurales en el Plan Estratégico	
Regional del Eje Cafetero 2021-2033.....	25
5.1 Políticas del Hecho Regional Territorio Sostenible .....	26
5.2 Políticas del Hecho Regional de Equidad .....	26
5.3 Políticas del Hecho Regional de la Economía del Conocimiento .....	27
5.4 Relación del Eje Estratégico de Desarrollo Rural con el Hecho regional de la Economía del Conocimiento.....	28
5.5 Plan Regional de Conectividad Digital.....	28
5.6 Subregionalización.....	28
5.7 Lineamientos de política para el desarrollo de vínculos urbano-rurales y el fortalecimiento del tejido territorial inclusivo en el Paisaje Cultural Cafetero.....	29

<b>6. Lineamientos para fomentar los vínculos urbano-rurales en el Sistema de Ciudades del Eje Cafetero.....</b>	<b>32</b>
6.1 Lineamientos que contribuyen a tejer tejidos urbano-rurales.....	32
6.2 Consolidación de un sistema urbano-regional.....	34
6.3 Ordenamiento y gestión integral del territorio.....	34
<b>7. Tareas del Observatorio Regional del Eje Cafetero OREC.....</b>	<b>36</b>
7.1 Gestión de los vínculos .....	36
7.2 Fortalecimiento de las ciudades o nodos intermedios.....	36
7.3 Creación de confianzas y alianzas urbano-rurales .....	37
7.4 Construcción de la paz en los territorios más afectados por el conflicto.....	37
7.5 Observatorio ODS.....	37
<b>8. Lineamientos para fomentar los vínculos urbano-rurales en municipios PDET .....</b>	<b>38</b>
<b>9. Reflexiones .....</b>	<b>40</b>
9.1 Sobre la construcción del territorio.....	40
9.2 Sobre la difusa frontera .....	41
9.3 Sobre las redes, los vínculos, y los flujos.....	41
9.4 Sobre el enfoque.....	43
9.5 Sobre elementos de política .....	44
9.6 Aspectos institucionales y de política pública.....	45
<b>10. Recomendaciones .....</b>	<b>46</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>47</b>

## Figuras

Figura 1. Sistema de Ciudades de Colombia.....	14
Figura 2. Dispersión interdepartamental.....	22

## Tablas

Tabla 1. Lineamientos que contribuyen a tejer tejidos rurales urbanos.....	32
Tabla 2. Estrategias que contribuyen a tejer tejidos rurales urbanos. ....	34

# 1. Resumen

El presente documento es el resultado de diferentes diálogos con expertos y responsables del Observatorio Regional del Eje Cafetero (OREC) y de las reflexiones originadas desde los documentos de consultoría realizados en la alianza Cepal Bogotá y OREC (de la que hace parte la Universidad de Ibagué). Identifica en el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero los elementos de política pública propuestos que pueden ser asumidos bajo el enfoque de vínculos urbano-rurales y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo.

El documento establece los antecedentes analíticos y conceptuales en la construcción de lineamientos de política pública orientados a fortalecer los vínculos urbano-rurales y los tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia. También, establece un marco de referencia de política en la Agenda 2030 ODS, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la Visión Colombia 2050, el Programa de Gobierno del presidente electo Gustavo Petro, y el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero (PEREC).

Se identifican en los diferentes *Hechos Regionales* los objetivos que pueden enmarcarse en el enfoque trabajado, las políticas y los programas propuestos en el Plan Estratégico Regional. Se realiza también una reflexión sobre los resultados encontrados y algunas recomendaciones. Evidentemente, el enfoque desarrollado por el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero es el establecido por la norma legal y se basa en los *Hechos Regionales*.

Las reflexiones y recomendaciones no solamente abordan aquellos aspectos que surgen al estudiar el PEREC, sino que también se plantea una discusión y mirada desde el enfoque de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia.

Sobresale el Hecho Regional identificado como *Paisaje Cultural Cafetero Colombiano*, como aquel que integra identitariamente un número importante de municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca y Tolima. Es precisamente en este tejido territorial en donde se podría fortalecer una gran cantidad de vínculos urbano-rurales.

## 2. Introducción

En el marco de las actividades previstas por la Oficina de la Cepal en Bogotá se adelanta el proyecto denominado *Tejidos Territoriales para el Desarrollo Inclusivo en Colombia*, cuyo objetivo es enriquecer las redes y alianzas entre actores que conectan las zonas rurales y urbanas, fomentando nuevas dinámicas y creando interacciones que promuevan el conocimiento, la innovación y la difusión, entre diversos actores, de las dimensiones social, económica, cultural e institucional.

Uno de los objetivos principales del proyecto es generar recomendaciones de política pública, para incorporar el tema de los vínculos urbano-rurales dentro de las agendas de desarrollo nacional y regional en Colombia. Para cumplir con este objetivo el proyecto ha trabajado en un acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), uno de los principales actores del proyecto en calidad de formulador de políticas públicas nacionales y territoriales.

El DNP, en el marco de la estrategia de Observatorios Territoriales, ha venido impulsando procesos de colaboración abierta con entidades públicas, privadas y de la academia, con el fin de construir políticas públicas territoriales. En este contexto se propone fortalecer el Observatorio Regional del Eje Cafetero (OREC), como estrategia de trabajo en red que permita generar información e insumos para hacer seguimiento y evaluación a los fenómenos y problemáticas de los departamentos.

El acuerdo entre el proyecto y el DNP es difundir e incorporar los aprendizajes relacionados con vínculos urbano-rurales en la planificación territorial, para lo cual se juzga esencial fortalecer los observatorios regionales del país. El Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Ibagué recibió la posta de la Cepal Bogotá, comprometiéndose a continuar con el estudio y reflexión de los tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo.

El presente documento tiene como objetivo general, contribuir a la construcción de lineamientos e instrumentos de política pública regional, orientados a fomentar los vínculos urbano-rurales en los instrumentos de planificación territorial que lleven a la implementación del PEREC. En consecuencia, este documento se publica en su primera versión, como un aporte al debate y a la reflexión que, sobre vínculos urbano-rurales, viene realizando la Cepal en Colombia, esperando la retroalimentación de los diferentes grupos y comunidades interesados en el tema.

### 3. Antecedentes

El estudio de las relaciones rurales-urbanas y, en particular, el estudio de la construcción de los territorios ha tomado fuerza durante los últimos años. La oficina de la Cepal en Bogotá ha liderado esta discusión en el país.

El documento *Vínculos rurales-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia*, preparado por Juan Carlos Ramírez *et al.*, (2021), director de la Oficina Cepal de Bogotá, plantea que:

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. (Ramírez *et al.*, 2021, p. 5).

Dicho trabajo establece que algunos elementos de política pública para mejores tejidos territoriales se comprenden desde el enfoque territorial, el cual se nutre de las formulaciones de la nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana enfatizando en las relaciones, sinergias y complementariedades entre los territorios.

Los autores plantean que “los vínculos urbano-rurales 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”. Así las cosas, reafirman que 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<sup>1</sup> (Ramírez *et al.*, 2021, p. 19).

Fernández (2008) afirma en su texto *La sociedad rural y la nueva ruralidad* que desde el surgimiento de las primeras ciudades:

---

<sup>1</sup> La visión dicotómica difícilmente puede atender realidades, prácticas y saberes que interactúan y dan lugar a situaciones intermedias, híbridas y coexistentes y, por esta razón, en la actualidad aproximaciones alternativas están permitiendo interpretar mejor las nuevas emergencias territoriales. Es un momento donde los estudios territoriales trascienden hacia una noción más amplia de la interacción rural-urbana sustentándose en el reconocimiento de sus múltiples dimensiones.

Surge también una dicotomía urbano-rural. Lo urbano —espacio de la ciudad— y lo rural —espacio del campo— a lo largo de la historia y según las culturas, han mantenido diversas relaciones: de complementación, de ignorancia mutua o de conflicto según la época y/o la región. Así, y en las distintas regiones, las sociedades han construido ‘al otro’. Desde la ciudad a lo rural y desde el campo a lo urbano. (p. 1).

Los estudios realizados a los vínculos urbano-rurales permiten reconocer que existe una muy buena cantidad de flujos recíprocos entre estos dos mundos, flujos de personas, bienes, servicios, información, dinero y servicios ambientales<sup>2</sup>. Se cree que si se gestionan de la mejor forma no solo contribuyen a cerrar la brecha rural-urbana, sino que también construyen identidad regional y establecen valores.

Las relaciones rurales urbanas hacen parte de la cotidianidad 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. (Ramírez *et al.*, 2021, p. 4).

El estudio también permite establecer que las relaciones urbano-rurales son base para la construcción del territorio. El vínculo es el concepto que más se ha acuñado, debatido y documentado; suele abordarse como imagen figurativa y no ha tenido el mismo recorrido conceptual.

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. (Ramírez *et al.*, 2021, p. 4).

Los múltiples y diversos vínculos urbano-rurales configuran tejidos territoriales, que son la red de conexiones entre personas y organizaciones que se relacionan con diversos propósitos en un territorio. Los vínculos estructuran tejidos cuando son: frecuentes, repetidos, recíprocos, deliberados, intencionales y complejos.

El estudio establece que es posible identificar cuatro ejes fundamentales de política, y estructurantes para desarrollos territoriales urbano-rurales, ellos son: (a) La 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 (Ramírez *et al.*, 2021, p. 21).

- 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 y 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.

<sup>2</sup> University College of London ha identificado dentro de las nociones de *interfase rururbana*, la “interacción de flujos rurales y urbanos, considerando las áreas periféricas de las ciudades en donde se verifican con mayor intensidad vínculos rural-urbanos y son más intensos los cambios y conflictos sociales, ambientales y económicos” (López *et al.*, 2005, p. 35).

- En la perspectiva de tejidos urbano-rurales, “las políticas públicas proponen el fortalecimiento de las ciudades o nodos intermedios (pequeñas y medianas) en los que hay fuertes interdependencias económicas y sociales, con la intención de convertirlas en centros de desarrollo en los territorios” (Ramírez *et al.*, 2021, p. 14). 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” (Ramírez *et al.*, 2021, p. 14).
- La creación de confianzas y alianzas urbano-rurales son el mecanismo de cooperación que gestiona estos vínculos para alcanzar objetivos comunes y mejorar las relaciones urbano-rurales. “Las alianzas son formas y herramientas para alcanzar metas que de otra forma serían difíciles de alcanzar. A partir de los vínculos presentes en el territorio las alianzas pueden ser promovidas por dinámicas propias o externas” (Ramírez *et al.*, 2021, pp. 13-14). 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” (Ramírez *et al.*, 2021, p. 14). Aquí el elemento más importante es la creación de confianza entre los actores, lo que exige tiempo, experiencia y comunicación interpersonal y abierta. Las agrupaciones de actores son un camino necesario para la construcción de confianza.
- En relación con la construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto, la promoción de los vínculos urbano-rurales puede enriquecer y acelerar la interconexión de regiones enteras donde la fragmentación y el aislamiento se exacerbaban 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, las transformaciones, las innovaciones y las integraciones territoriales; como también, el fortalecimiento de los actores sociales que permiten esta interacción. Fortalecer los vínculos urbano-rurales es un medio para encontrar caminos hacia el desarrollo de las zonas rurales más alejadas; para transformar sus condiciones históricas de aislamiento y obtener saltos especiales en su desarrollo.

## 4. Instrumentos de política pública

El enfoque de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo ha permeado los diferentes debates académicos y de gobierno que actualmente se realizan; diferentes organismos multilaterales, universidades, y el propio Gobierno, han empezado a utilizar las categorías construidas en este enfoque durante el diseño de instrumentos de planificación de largo, corto, y mediano plazo. En Colombia, los ODS, el Plan Nacional de Desarrollo, los ejercicios de prospectiva, y los diferentes programas de Gobierno, han abordado la necesidad de trabajar en el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.

### 4.1 Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los ODS son una herramienta de gran valor para fortalecer, entre otros, la lucha contra la desigualdad social y el cambio climático a escala territorial; son guías de trabajo que permiten la generación de políticas públicas que busquen la equidad territorial y el fortalecimiento de las ciudades como espacios de convivencia y promoción del desarrollo sostenible (Giraldo, T. & Zumbado, F., 2022).

La Agenda Global 2030, identifica la necesidad de renovar e impulsar el apoyo a los vínculos urbano-rurales como estrategia para un desarrollo inclusivo. Se considera que existe un conflicto territorial cuando se realiza la planificación centrada en el desarrollo urbano y se olvida la integralidad que debe existir con las zonas rurales que, a su vez, son las que generan los recursos ecosistémicos que dan sostén a las poblaciones urbanas.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, *Ciudades y comunidades sostenibles*, se orienta a “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, 2018, p. 51), 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” (p. 53).

El ODS 11 busca fomentar asentamientos sostenibles en los que, tanto las construcciones, como el transporte y los espacios de ocio, sean inclusivos y reduzcan significativamente el impacto ambiental. “El papel del medio rural es esencial en este punto, pues no se puede lograr un verdadero desarrollo sostenible sin una cohesión territorial real y un intercambio horizontal entre pueblos y ciudades” (Red Española de Desarrollo Rural, REDR, 2020).

Para crear una política pública que permita contrarrestar y evitar los impactos negativos que en la actualidad surgen del enfoque de desarrollo urbano, es necesaria la incorporación del ordenamiento territorial dentro de los ejes de trabajo prioritarios en cada región. La gestión de los territorios que se basan en los principios de la sostenibilidad permite que se pueda dar un crecimiento urbano con mayor equilibrio y con menor cantidad de impactos ambientales.

## 4.2 Sistema de ciudades<sup>3</sup>

En la teoría de sistemas el término *red de ciudades* hace alusión a la interacción entre ciudades representadas por nodos conectados entre sí y por vínculos de naturaleza socioeconómica sustentados por la infraestructura de transporte y comunicaciones; todo lo cual posibilita los distintos flujos entre nodos (Boix, 2003). Por su parte, la ciudad región es una formación espacial en la que confluyen las escalas urbana y regional, conformadas en su estructura interna por redes de nodos urbanos de tamaños diferentes (Scott *et al.*, 2001). (Calvo & Gaviria, 2014, p. 29).

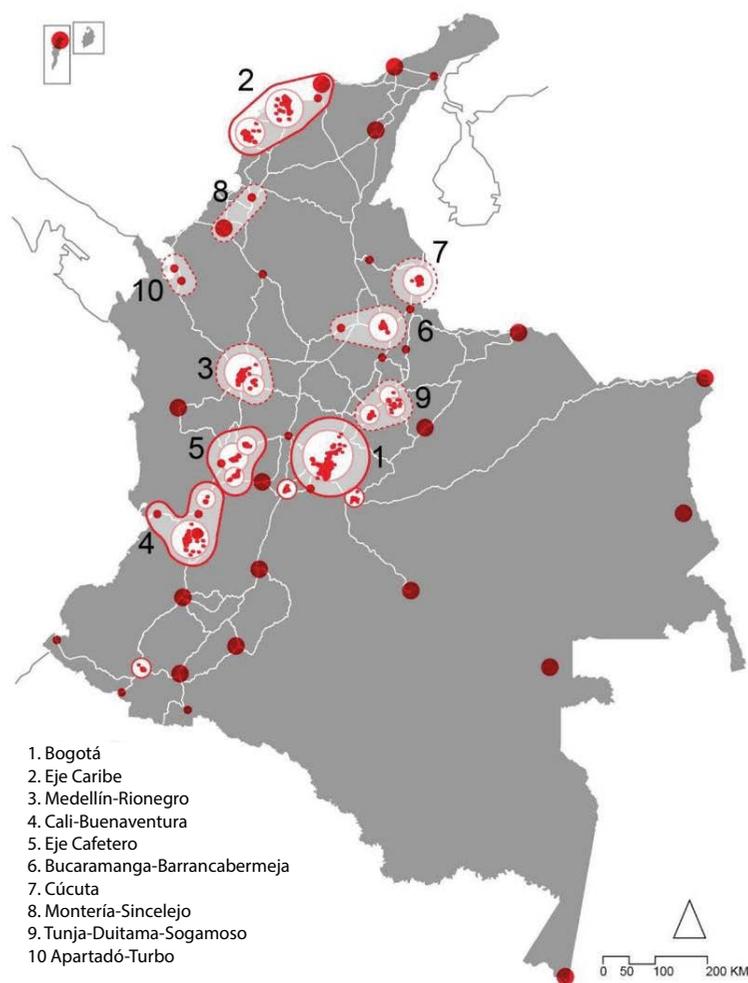
El sistema de ciudades en Colombia está compuesto por 58 ciudades aglomeradas y uninodales con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para sus regiones y para el país. De los resultados de la Misión se derivó la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades (DNP, 2014a, Conpes 3819), que busca establecer un marco de largo plazo para orientar, articular y hacer más eficientes a los propósitos de desarrollo las actuaciones de las entidades nacionales en las ciudades y regiones del país, en concordancia con las condiciones específicas de cada lugar y con las políticas de las entidades territoriales. En la Figura 1 se muestran los ejes y subregiones urbanas propuestos.

Entre muchas de las dinámicas existentes, un tipo especial sobre el que se quiere hacer énfasis es el de las redes de ciudades y sus vínculos con los municipios que se aglomeran junto a ellas (Calvo & Gaviria, 2014). De esta manera es posible entender la red y los sistemas de ciudades como una estructura derivada de la interacción entre unidades urbanas y rurales, en la cual los nodos son ciudades conectadas por vínculos de diversa naturaleza, expresados en flujos de orden material e inmaterial.

Las redes de ciudades están asociadas a la noción de sinergia. Esas sinergias pueden ser entendidas como horizontales, que tienen lugar en redes tipo club en las que se presentan mecanismos de cooperación entre unidades urbanas con estructuras productivas similares; o verticales, observadas en redes tipo web, que se establecen entre unidades urbanas con distintas especialidades productivas a partir de las que desarrollan complementariedad. Así, desde el enfoque de redes de ciudades se asume el territorio como una matriz de relaciones sociales, que se configura a partir de las interacciones que tienen lugar entre sus asentamientos humanos, las mismas que son fruto de la confluencia de dinámicas de complementariedad, sinergia y competencia, y se manifiestan a través de flujos de personas, bienes, servicios e información. (Calvo & Gaviria, 2014, p. 30).

<sup>3</sup> La Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades se desarrolló durante los años 2012 y 2013. Durante el primer año se encargaron doce estudios enfocados a definir lineamientos para las políticas públicas nacionales dirigidas al incremento de ingresos, procura de un menor costo de vida y mayor movilidad laboral en el sistema de ciudades colombiano: productividad, costo de vida, institucionalidad y financiación. Como complemento, durante el segundo año se desarrollaron nuevos estudios referidos a calidad de vida, requerimientos de inversión en infraestructura y conectividad digital.

Figura 1. Sistema de Ciudades de Colombia



Fuente: DNP. Estudio Sistema de Ciudades

En complemento a lo anterior, la *Misión para la Transformación del Campo* que adelantó también el DNP desarrolló una propuesta para la definición de la ruralidad que toma en cuenta la caracterización del Sistema de Ciudades y determina la población objetivo y las regiones prioritarias para la intervención de la Política de Desarrollo Rural y Agropecuario. Preliminarmente este ámbito estará definido por las zonas rurales de las ciudades, más la totalidad de los municipios rurales y rurales dispersos.

#### 4.3 Misión para la transformación del campo colombiano

Para lograr la convergencia regional y el cierre de brechas rural-urbanas, la misión para la transformación del campo colombiano en su informe *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz* (2015) propone que el DNP haga un acompañamiento a los entes territoriales para que las metas de sus planes de desarrollo se fijen bajo unos parámetros acordes con las capacidades de cada municipio o departamento, partiendo de la identificación de brechas intrarregionales. Asimismo, se deberá reglamentar y hacer seguimiento a la distribución de la inversión pública entre lo urbano y lo rural.

El informe también propone que deben implementarse medidas en pro de la cooperación urbano-rural para pasar de una visión del campo como proveedor de bienes y servicios para las ciudades, a una de integración, planeación e intercambios de beneficio mutuo. Esto exige, en primer lugar, mejorar la interconectividad al interior del campo y entre el campo y la ciudad, a través del mejoramiento de la infraestructura, pero también del uso más activo de las TIC. Exige, igualmente, promover una efectiva planeación integrada urbano-regional y poner en marcha un esquema de intercambio de bienes y servicios ambientales que tenga como filosofía devolver al campo lo que la ciudad toma de este (DNP, 2015).

#### 4.4 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Los vínculos urbano-rurales se han visibilizado últimamente desde el enfoque de la descentralización, una muestra de esto es lo definido en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Duque, en la sección del Pacto por la descentralización, donde se plantea que “para estimular la productividad como la equidad es necesario avanzar en la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo” (p. 119). El DNP establece que conectar territorios potencia el desarrollo y que para esto se debe entender el territorio como un continuo urbano-rural. La interacción de este continuo “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 desarrollo del enfoque de la descentralización, sin embargo, se ha quedado estancado y sólo se ha entendido bajo la necesidad de construir infraestructura vial terciaria que comunique los centros urbanos con los centros poblados y veredas en los municipios.

#### 4.5 Visión Colombia 2050

La Visión Colombia 2050 plantea que el país tendrá para ese año *territorios seguros y conectados*.

En el 2050, el vínculo de conexión entre todos los territorios será eficiente, minimizando costos y tiempos de desplazamientos y contribuyendo al desarrollo económico y productivo. Al hacer esto, se fomentará la cohesión social y la accesibilidad y se asegurará la interrelación de las personas, especialmente de los habitantes de las zonas apartadas, tanto entre sí como con su entorno. Esto facilitará, por ejemplo, el acceso de dichos habitantes a bienes y servicios esenciales y de primera necesidad. Con ello también se facilita y potencializa la vinculación del sistema productivo, agropecuario, comercial y financiero nacional con la economía regional y mundial. (DNP, 2022, p. 151).

Con el fin de lograr un desarrollo territorial para la equidad se plantea construir modelos de desarrollo territorial que garanticen la calidad de vida de las personas mediante el acceso equitativo a bienes y servicios públicos, mercados y espacios libres de discriminación; que las poblaciones tengan un tejido social robusto que les permita desarrollar una identidad y cohesión territorial para decidir cuál es el futuro al que le quieren apuntar; que se cuente con una institucionalidad fuerte y eficiente que garantice la provisión de servicios públicos; además, la seguridad se garantizará como condición necesaria para el desarrollo y el cierre de brechas socioeconómicas a nivel territorial.

La Visión Colombia 2050 plantea expresamente que *el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales es clave para potenciar el desarrollo subregional*. Aunque los límites entre lo rural y lo urbano se han ido desdibujando de forma progresiva, producto de la creciente conurbación de las entidades territoriales municipales y de los flujos internos (las áreas rurales acceden a factores productivos y servicios en municipios intermedios o ciudades y los espacios urbanos consumen bienes de las zonas rurales), persisten problemáticas y brechas sociales entre territorios asociados principalmente a categorías rurales.

La apuesta a 2050 es conectar, física y digitalmente, los territorios con núcleos urbanos, lo que incentivará los flujos urbano-rurales y permitirá el aprovechamiento de economías de escala y complementarias. Así mismo, con el potencial de crecimiento agrícola, existen diferentes oportunidades para lograr una ruralidad competitiva que contribuya al cierre de brechas sociales en las subregiones; para ello, se hace necesario que la planeación y el ordenamiento territorial tengan un enfoque subregional que permita la interacción y la coordinación entre las diferentes entidades.

#### **4.6 Programa de Gobierno Colombia Potencia mundial de la vida 2022-2026**

El programa de gobierno del Presidente electo Gustavo Petro plantea los vínculos urbano-rurales expresamente y hace una referencia directa al ordenamiento territorial alrededor del agua, para esto se propone “impulsar las actividades productivas acordes con la protección de la naturaleza y en armonía con las prácticas culturales, los procesos organizativos comunitarios en función de la autonomía y la gobernanza ambiental del territorio” (2022, p. 22).

Respecto a la relación del campo con la ciudad, la promesa del candidato es que en su gobierno “será de carácter vinculante la participación de la gente en las decisiones que tengan que ver con su territorio. *Se respetarán las relaciones ecológicas y culturales que integran a las ciudades con el campo y la autonomía de los municipios en las decisiones de carácter regional*” (Petro, 2022, p. 14).

También se puede leer en el programa que, en el marco de *democratizar la tierra fértil y el agua para alimentar a Colombia*, se impulsará la conexión de las unidades de producción con los centros de comercio y exportación y se garantizará el acceso a bienes y servicios públicos que permitan aumentar la productividad, la innovación y *los encadenamientos productivos entre los campos, las ciudades y el mundo*.

Se fortalecerán los encadenamientos productivos generando valor agregado a través de la transformación y la comercialización efectiva, sin intermediación, mediante la combinación de compras públicas, inserción en los circuitos de mercadeo local, regional, nacional e internacional con base en la asociatividad, el cooperativismo, la asistencia técnica y el acceso a crédito barato. (Petro, 2022, p. 19).

En el marco de *democratizar el espacio urbano para habitar ciudades más humanas* se retomarán los avances locales en la construcción de ciudades humanas, verdes, incluyentes y productivas y se propenderá porque los gobiernos locales mejoren su base fiscal, con base en instrumentos para la equidad frente a obligaciones urbanísticas y distribución de cargas y beneficios. Se fomentarán los instrumentos de integración regional, “particularmente alrededor de temas sustanciales como la gestión del agua, la gestión del riesgo, el manejo de residuos, la suburbanización y la expansión urbana, *así como cierre de brechas campo ciudad*” (Petro, 2022, p. 19).

#### 4.7 Instrumento de política pública regional

La Región Administrativa y de Planificación Eje Cafetero (RAPEC) tiene como propósito articular esfuerzos entre los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima para alcanzar objetivos de desarrollo centrales de los sectores económico, social, ambiental y tecnológico, a través de la dirección del Plan Estratégico Regional (PER), en los próximos doce años.

El Plan Estratégico Regional está sustentado en siete ejes que le dieron vida a la RAP en la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República (2018). A partir de ellos se trabajan de forma concertada proyectos estratégicos de mediano plazo que beneficiarán a los cuatro departamentos y que tendrán efectos sustanciales en la competitividad.

El PER se constituye en el instrumento de planificación de largo plazo para el cumplimiento de las funciones asignadas a la RAP en la Ley 1454 de 2011. En esta se le asigna a la RAP la siguiente competencia relacionada con el desarrollo y la planificación regional: “Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de las entidades que la conforman y que conduzcan al desarrollo integral sostenible” (Ley 1454, 2011).

##### 4.7.1 El Plan Estratégico Regional 2021-2033

La construcción del marco conceptual de la regionalización está nutrida por el marco legal que ha venido aprobándose durante los últimos años; además, diferentes centros de estudios regionales se han dado a la tarea de avanzar en este. Un concepto que es muy relevante en este marco es el de los *hechos regionales*.

Ángela Maribeth Martín Pérez y Andrés Hernández (2022), investigadores del Cider (Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo), en su documento de trabajo afirman que:

Los hechos regionales expresan interdependencias e interacciones entre municipios y territorios que configuran una región o un territorio, es decir, estas son de naturaleza multiescalar. Las interdependencias encierran relaciones entre las estructuras y componentes del desarrollo: demográficas, económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales. Estos son fenómenos que expresan interdependencias e interacciones entre diferentes municipios de las regiones o territorios identificados, interdependencias entre campo y ciudad, e interacciones entre territorios rurales y territorios urbanos. Son interdependencias económicas, demográficas, sociales, culturales y político-institucionales. En síntesis, los hechos regionales y/o metropolitanos son fenómenos territoriales que trascienden las escalas de los gobiernos locales y que requieren una atención conjunta que conduzca al desarrollo integral de la región. (Martín & Hernández 2022, p. 5).

Desde esta perspectiva, se puede establecer una mirada de los vínculos urbano-rurales expuestos en el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero y así plantear lineamientos de política pública para fortalecer los tejidos territoriales de la región.

##### • Hecho Regional Territorio Sostenible

Pensar la RAP Eje Cafetero como un territorio sostenible, significa apostar por un nuevo paradigma multidisciplinar e *interescolar* (local-regional), que facilite entender los fenómenos, retos y conflictos relacionados con los impactos ambientales, los efectos del cambio climático, las prácticas inadecuadas

del uso del suelo, la sobreexplotación de los recursos naturales y la desarticulada gestión del riesgo, entre otros. De esta forma, el reto que se le plantea a la región en materia de sostenibilidad radica en armonizar los procesos de planificación, teniendo en cuenta que el territorio es un sistema donde confluyen multiplicidad de factores endógenos y exógenos interrelacionados, que buscan asegurar la permanencia a largo plazo de los procesos que sustentan la vida de las comunidades urbanas y rurales.

Es indispensable, por tanto, identificar, analizar, actualizar y aplicar las determinantes ambientales y otras normas que actúan en la ordenación de los territorios departamentales, para hacerlas compatibles con las exigencias y necesidades regionales, teniendo como puntos focales la función de los ecosistemas estratégicos, las características de los suelos, las particularidades culturales, las formas de ocupación de los espacios y sus potencialidades, al igual que los enfoques de desarrollo local y subregional.

#### • *Objetivos del hecho regional Territorio Sostenible*

**Objetivo uno.** Proponer lineamientos para ordenar ambientalmente el territorio de la RAP Eje Cafetero, que promuevan el respeto, la recuperación, la conservación y el mejoramiento de la prestación de los servicios de los ecosistemas regionales, propiciando alianzas que creen sinergias gubernamentales, empresariales, académicas, investigativas y sociales en beneficio de la sostenibilidad.

Por tanto, la región necesita generar lineamientos y orientar acciones originadas desde alianzas institucionales para proponer y llevar a cabo proyectos estratégicos de orden regional que impacten directamente la restauración de los ecosistemas, el mejoramiento de la prestación de los servicios ecosistémicos y la conservación de los ecosistemas estratégicos como los páramos y las zonas de recarga de acuíferos, los humedales y nacimientos de agua y la recuperación general de los suelos, así como la gestión del riesgo con articulación regional.

**Objetivo dos.** Apoyar la preservación de la declaratoria Unesco del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, como instrumento de gestión del ordenamiento territorial, de la identidad regional y del fortalecimiento de sus atributos, procurando salvaguardar este patrimonio y garantizar su sostenibilidad económica, cultural, social y ambiental. Se hace absolutamente necesario adoptar una figura de protección y fortalecer un modelo de ordenamiento territorial orientado a hacer del territorio una región ambiental y socialmente sostenible.

**Objetivo tres.** Promover la integración territorial, incentivando la asociatividad y apoyando la conformación de espacios de concertación regional; fortaleciendo la gobernabilidad institucional bajo los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia con los otros entes territoriales y garantizando los mecanismos de articulación de la RAP con el Gobierno nacional y con las entidades territoriales del orden departamental y municipal.

Para el logro del objetivo es importante la coordinación con el nivel nacional y con los entes territoriales municipales, la cual va dirigida a la definición e incorporación de la regulación de los usos del suelo con enfoque regional en los planes de ordenamiento. Adicionalmente, la localización de actividades que no se ajustan a las condiciones del entorno natural, y amenazan con la sostenibilidad del desarrollo, incide en el uso y la ocupación del territorio.

### • *Hecho regional de Equidad*

En la RAP Eje Cafetero son evidentes los desequilibrios que se presentan y que tienen efectos directos sobre la manera en que viven las personas. Esta inequidad territorial golpea con especial rigor a los municipios más alejados del centro del poder, que carecen de la infraestructura básica para prestar los servicios públicos y sociales esenciales.

En los denominados *municipios de provincia* se concentran la pobreza, los bajos niveles educativos, las dificultades para acceder a los servicios médicos, la baja cobertura de agua limpia y de saneamiento básico y las vías deterioradas; así mismo, en estos municipios el desempleo tiene indicadores muy altos, las oportunidades son escasas y los procesos migratorios se aceleran, con efectos negativos sobre el futuro del territorio local.

El Hecho Regional de Equidad busca promover un desarrollo armónico en la RAP Eje Cafetero, aprovechando la cercanía geográfica y las potencialidades estratégicas de cada uno de los cuatro departamentos. Lo fundamental es trabajar en pro de la inclusión social, partiendo de una premisa esencial: en el primer plano del desarrollo debe estar el ser humano; por lo tanto, es imperativo el análisis de sus vulnerabilidades y desequilibrios para poder actuar en consonancia y de forma integrada; por ejemplo, a través de una mejor distribución de la inversión pública, del respeto a los derechos humanos y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### • *Objetivo del Hecho Regional de Equidad*

**Objetivo uno.** Disminuir las brechas sociales entre grupos poblacionales y sectores urbanos y rurales, promoviendo la equidad entre hombres y mujeres de la RAP Eje Cafetero a través de una oferta de bienes y servicios públicos sostenible, pertinente, permanente y de buena calidad, impulsando la interacción de diferentes ejes estratégicos y hechos regionales mediante la focalización de la inversión pública.

### • *Hecho Regional Economía del conocimiento*

El hecho regional Economía del conocimiento reúne cuatro ejes estratégicos de la RAP Eje Cafetero: Innovación y Competitividad, Desarrollo Rural, Turismo e Infraestructura. Cada uno de estos ejes contribuirá a la diversificación del aparato productivo y al establecimiento de una economía sostenible en constante crecimiento, para lo cual habrá que realizar una alta inversión basada en el capital humano y social y en la investigación y el desarrollo.

El PER establece que *uno de los sectores que se consideran básicos para iniciar el proceso de reactivación económica regional es el relacionado con el desarrollo rural, cuya importancia siempre ha sido evidente, pero, paradójicamente, ha estado rezagado o marginado en la aplicación de la inversión pública.* Además, se reconoce que la pandemia de covid-19 resaltó la importancia del sector rural y, además, *demonstró que el sector primario tiene el potencial para darle dinamismo a la economía, al impulsar varias áreas productivas, generar empleo, insertarse en cadenas de valor y ampliar su participación en las cuentas nacionales. Igualmente, el sector rural se reafirmó como el soporte de la seguridad alimentaria de la sociedad, un factor sustancial para lograr la convivencia pacífica y el desarrollo humano.* Obviamente esta lectura está incompleta si no se hace en el contexto de los vínculos que construyen tejidos territoriales, es decir de los vínculos urbano-rurales.

La conectividad digital se constituye en herramienta fundamental para el manejo de datos en escenarios modernos, entre los cuales el *big data* juega un rol estratégico en la gestión óptima de información.

Así mismo, la región avanza en la modernización de su infraestructura vial, que le permitirá conectarse con los puertos marítimos más importantes sobre el Pacífico y el Atlántico, para dinamizar la actividad exportadora e importadora a través de plataformas logísticas. Además, se consolida la conectividad aérea regional y se impulsan proyectos férreos, fluviales y de cables aéreos, con los cuales se podrá tener una alta competitividad en materia de transporte multimodal, que será un sello de confiabilidad y competitividad para el Eje Cafetero.

#### • **Objetivo del Hecho Regional Economía del Conocimiento**

**Objetivo tres.** Desarrollar una infraestructura digital e intermodal moderna y competitiva, que potencie las conexiones habilitantes de la región con el resto del país y del mundo.

#### • **Relación del Eje Estratégico de Desarrollo Rural con el Hecho Regional de la Economía del Conocimiento**

La RAP Eje Cafetero viene redefiniendo prioridades en materia de producción agropecuaria, mirando con especial atención los procesos de asociatividad, la sofisticación del aparato productivo y el comercio de bienes y servicios con base en un plan de abastecimiento alimentario que se hace necesario y estratégico. Para lograr su materialización, es fundamental el impulso tecnológico y económico en favor de pequeñas y medianas empresas rurales, la promoción de la agroindustria de base tecnológica, el incentivo al cultivo de nuevos productos con valor agregado, la producción pecuaria sostenible y el agroturismo. El desarrollo del sector rural debe apoyarse en las potencialidades ambientales, sociales, culturales, económicas, tecnológicas y administrativas.

#### • **Hecho Regional Paisaje Cultural Cafetero Colombiano**

Un tejido territorial identificado en la Región del Eje Cafetero es el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC), declarado por la Unesco como patrimonio por sus valores “excepcionales y universales”<sup>4</sup>. Del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano hacen parte cuarenta y siete municipios, treinta y ocho de los cuales pertenecen a los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda, integrantes de la RAP Eje Cafetero y nueve corresponden al departamento del Valle del Cauca. El departamento del Tolima no pertenece al PCCC.

La Unesco (teniendo en cuenta el modelo de delimitación del Centro de Patrimonio Mundial en 2008) declaró el PCCC con base en dos criterios: constituir un ejemplo sobresaliente de hábitat o establecimiento humano tradicional o del uso de la tierra, que sea representativo de una cultura o de culturas, especialmente si se ha vuelto vulnerable por efecto de cambios irreversibles; y, estar directa o materialmente asociado con acontecimientos o tradiciones vivas, ideas, creencias u obras artísticas y literarias que tengan una importancia universal excepcional (Paisaje Cultural Cafetero, s.f.).

<sup>4</sup> El Paisaje Cultural Cafetero fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad en la 35.ª Sesión del Comité de Patrimonio Mundial de la Unesco en 2011. Incluye 141120 ha de área principal y 207000 ha de amortiguamiento, en cuarenta y siete municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca.

El Ministerio de Cultura espera que con dicha declaración se fortalezca la oportunidad de contribuir a su conservación, sostenibilidad, integridad y autenticidad:

Como un paisaje evolutivo y dinámico; a fortalecer el sentido de pertenencia y la cohesión social; a valorar la belleza escénica; estimular las actividades productivas locales para la continuidad de la caficultura; consolidar la denominación de origen del café de Colombia; y a incidir en los programas de protección de la biodiversidad, el agua y el uso racional del suelo (Saldarriaga & Duis, 2010, p. 8).

El Paisaje Cultural Cafetero tiene un Plan de Manejo que expresa cómo se debe actuar institucionalmente sobre este territorio, de acuerdo con sus posibilidades productivas, ambientales, sociales y culturales, promoviendo acciones de prevención, mitigación, control, compensación y corrección de posibles efectos o impactos negativos.

#### ***4.7.2 Sistema de Ciudades Eje Cafetero***

El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2014) definió el Sistema de Ciudades de nuestro país con aquellas ciudades que cumplan alguno de los siguientes criterios: más de cien mil habitantes, independientemente de que se encuentren aglomeradas o no; menos de cien mil habitantes, que sean capitales de departamento, o menos de cien mil habitantes y que pertenezcan a una aglomeración.

El Sistema colombiano de ciudades se encuentra conformado por 18 aglomeraciones urbanas (que agrupan 118 municipios) y 38 ciudades uninodales. En total, al sistema colombiano de ciudades pertenecen 151 municipios del país. Las aglomeraciones urbanas presentes en el Eje Cafetero son:

- Armenia y los municipios de Calarcá, Circasia y La Tebaida.
- Manizales y Villa María.
- Pereira, Dosquebradas y Santa Rosa de Cabal.
- Ibagué y El Espinal hacen parte del Sistema como ciudades uninodales.
- Honda y Flandes se suman a La Dorada y a Girardot, respectivamente, a dos subsistemas de ciudades.

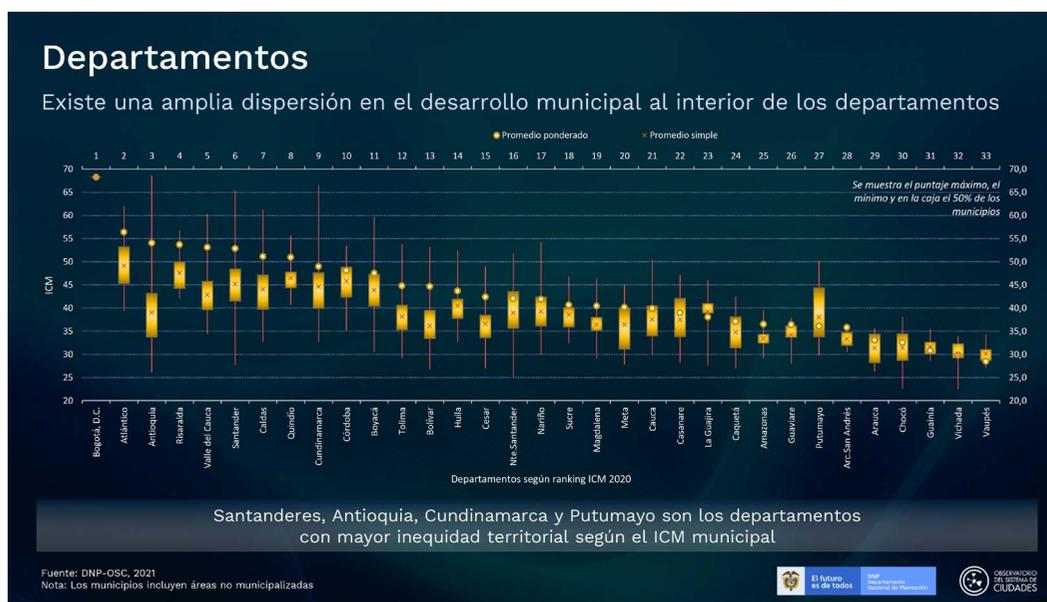
#### ***• Alertas al enfoque del Sistema de Ciudades***

Una alerta inicial es que en la región se ha generado una dicotomía de realidades muy diferentes entre el mundo urbano y el mundo rural, en donde el desarrollo se concentra en los municipios que conforman el sistema de ciudades y del que se excluyen los municipios rurales, ampliando las divergencias territoriales existentes. Un ejemplo de esto es el proyecto del Tren de cercanías: la Cámara de Comercio de Pereira avanza en su proyecto por construir el primer tren de cercanías que conectará, a largo plazo, a la capital risaraldense con municipios del Eje Cafetero; el medio de transporte cubriría la ruta Manizales – Chinchiná – Santa Rosa de Cabal – Dosquebradas – Pereira – La Virginia – Cartago – Armenia.

El problema del desarrollo económico para los municipios que están por fuera del Sistema de Ciudades no es ser rurales; sino encontrarse desconectados de las oportunidades de crecimiento y desarrollo brindados por los grandes mercados ubicados en las ciudades capitales y, por lo tanto, de las posibilidades de integración.

El descubrimiento de los trabajos de la Cepal en el proyecto de tejidos territoriales para la inclusión, muestra que debe fortalecerse un mayor vínculo físico, cultural, económico y digital. También se requiere una mayor articulación institucional pública y privada que permita desarrollar las sinergias económicas de la región y superar los límites administrativos municipales y regionales heredados del modelo departamentalista.

Figura 2. Dispersión interdepartamental



Fuente: DNP. Índice de modernidad de ciudades 2022

Los departamentos tienen el reto de reducir la inequidad territorial, debido a las grandes brechas existentes entre sus municipios. Articular sus regiones a redes de generación de valor contribuirá a avanzar en esta dirección.

El éxito de la Región Administrativa de planeación Eje Cafetero radicará en que las ciudades capitales continúen con el sobresaliente desarrollo socioeconómico mostrado por indicadores como el índice de competitividad<sup>5</sup> y el índice de ciudades modernas<sup>6</sup>; a su vez, en que los municipios no pertenecientes al sistema de ciudades se vinculen con los de mayor desarrollo, especialmente en el caso de aquellos municipios rurales altamente desconectados.

Así las cosas, la RAP Eje Cafetero tiene el desafío de armonizar las políticas públicas y ser el eje articulador de proyectos y normatividad común, trascendiendo los límites políticos administrativos que impiden acciones de mayor impacto y desarrollo socioeconómico conjunto.

<sup>5</sup> El Índice Departamental de Competitividad (IDC) es un insumo integral para la toma de decisiones, conformado por ciento seis indicadores que muestran el estado de la competitividad a nivel subnacional.

<sup>6</sup> Este índice se basa en el concepto de ciudad moderna, entendida como aquella que brinda calidad de vida a sus habitantes desde una perspectiva multidimensional. Además, se ha convertido en una herramienta que permite a mandatarios locales, Gobierno nacional, sector privado y ciudadanía en general, monitorear y conocer el estado de nuestras ciudades, entender sus retos, sus políticas y sus efectos. Sin duda alguna, servirá de apoyo para la definición de políticas con enfoque multidimensional, territorial y diferencial, y para el fortalecimiento de procesos de planificación y gestión territorial.

### **4.7.3 Programas PDET**

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tienen como objetivo llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad los instrumentos para estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional; así, lograr el desarrollo rural que requieren estos municipios. Los PDET son un mecanismo para que la Reforma Rural Integral llegue de manera prioritaria a los territorios, la cual busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural, proteger la riqueza pluriétnica y multicultural, promover la economía campesina, integrar a las regiones afectadas por la violencia, fortalecer a las organizaciones comunitarias y convertir el campo en un escenario de reconciliación. El Gobierno nacional, de la mano con el sector privado, los gobiernos locales, las comunidades, los grupos étnicos y la cooperación internacional, ha puesto en marcha las siguientes estrategias dirigidas al desarrollo de proyectos de infraestructura para el mejoramiento de vías, agua potable, alcantarillado, suministro de energía, salud y educación:

#### **• Obras PDET**

Hay tres componentes: infraestructura vial, proyectos sociales y comunitarios y servicios públicos. Dentro del componente de infraestructura vial se encuentra el mejoramiento de vías terciarias, a través del mantenimiento periódico; la construcción de placa huella para mejorar la superficie del tránsito vehicular; la implementación de técnicas de estabilización y afirmados; así como la construcción de puentes peatonales. En el componente de proyectos sociales está el mejoramiento y ampliación de instituciones educativas, centros comunitarios, polideportivos, parques y puestos de salud. El componente de servicios públicos se refiere a la infraestructura de agua potable (filtros de agua), saneamiento básico y energía (paneles solares).

#### **• Obras por impuestos**

Es un mecanismo a través del cual los contribuyentes pueden diseñar y ejecutar proyectos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades de los municipios más afectados por la pobreza y la violencia en Colombia. Permite aportar al cierre de brechas socioeconómicas a través de la ejecución de proyectos de impacto económico y social que aporten al desarrollo de estos municipios.

#### **• OCAD Paz**

Es una iniciativa que tiene como propósito destinar recursos de las regalías para ejecutar proyectos de inversión en los territorios PDET. Los OCAD son los Órganos Colegiados de Administración y Decisión responsables de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR). Dentro de sus funciones se encuentran evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la financiación de dichos proyectos, así como designar la entidad encargada de ejecutarlos. El OCAD Paz fue creado por el Acto Legislativo Número 04 del 8 de septiembre 2017, específicamente destinado para la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

### • **Proyectos productivos**

Se trata del desarrollo de proyectos dirigidos específicamente a dinamizar la economía de las zonas rurales y que contribuyen al fortalecimiento de las familias de pequeños productores, con el propósito de mejorar las economías regionales y fortalecer todos los eslabones de la cadena de valor productiva y, a su vez, de impactar positivamente la vida de las familias del sector rural afectadas por la violencia y la pobreza.

La Agencia de Renovación del Territorio ha implementado proyectos productivos, ambientales, forestales y emprendimientos rurales enfocados en las siguientes acciones:

- Robustecer la producción mediante la extensión agropecuaria.
- Construir y mejorar la infraestructura productiva de los territorios.
- Generar acceso a activos productivos.
- Fortalecer el componente comercial.
- Facilitar el acceso a los mercados locales.
- Fortalecer las organizaciones y promover la asociatividad de los productores.
- Implementar planes de negocio para emprendimientos rurales.

En estas actividades se incorporan los principios de participación y corresponsabilidad de las comunidades y de los agentes locales en el ciclo del proyecto, el cual integra: la identificación, la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación. Con esto se busca reactivar económicamente, bajo la cultura de la legalidad y de la formalización, las zonas focalizadas; también, la generación de ingresos para las familias, como contribución a la construcción de paz. (Agencia de Renovación del Territorio, 2021).

### **Proyectos integradores**

Son proyectos con enfoque territorial que contemplan la intervención articulada, planeada y focalizada. Estos proyectos integran componentes de diferentes sectores bajo un enfoque territorial y con visión de mediano y largo plazo; también, permiten a las comunidades la generación de ingresos a través de desarrollos productivos, acceso a bienes públicos, educación, salud y conectividad vial, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios PDET. Con los proyectos integradores se busca:

- Mejorar la competitividad de las principales actividades económicas de los territorios.
- Generar y fortalecer las dinámicas económicas regionales.
- Articular y coordinar los actores para la intervención en los territorios.
- Fortalecer las organizaciones productivas y comunitarias para garantizar la sostenibilidad.

El Tolima, departamento que integra la RAP Eje Cafetero, tiene un territorio PDET integrado por los municipios de Ataco, Chaparral, Rioblanco y Planadas. Cada uno de estos municipios definió su Pacto Municipal en el marco de los Programas PDET<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para un mayor detalle de cada uno de los planes ver la Agencia de Renovación de Territorio.

## 5. Lineamientos para fomentar los vínculos urbano-rurales en el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero 2021-2033

El presente capítulo establece un conjunto de directrices que surgen al hacer una lectura del estado actual de los tejidos territoriales del Eje Cafetero consignados en el Plan Estratégico Regional y que permiten establecer cuáles son los elementos que más pueden aportar para enfrentar los problemas y desafíos que se presentan en el diagnóstico realizado para la formulación del Plan. Para lograr un orden en el análisis y planteamiento de los lineamientos se parte de identificar los problemas públicos, bajo el enfoque de vínculos urbano-rurales y tejidos territoriales, y las soluciones formuladas. Además, es importante definir cómo se podrían implementar y evaluar las políticas propuestas.

**Identificación de problemas públicos y agenda política.** El PER Eje Cafetero plantea un sinnúmero de problemáticas que se identifican en el diagnóstico del plan, para esto establece un análisis de los Ejes Estratégicos de Desarrollo Humano, de Innovación y Competitividad, de Desarrollo Rural, de Turismo, de Infraestructura Estratégica, de Ordenamiento Territorial y Prospectiva, de Sostenibilidad Ambiental y de Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

**Formulación de soluciones y decisión.** El PER Eje Cafetero establece los *hechos regionales* desde donde se plantean soluciones a nivel de políticas y programas. Además de las propuestas por cada hecho, se establecen propuestas que resultan del diálogo entre los diferentes hechos regionales.

**Implementación de las decisiones.** El Observatorio Regional del Eje Cafetero OREC podría encargarse de impulsar la implementación de algunas de estas políticas, particularmente porque los diferentes centros de estudios, universidades y organismos tienen una importante incidencia en su respectivo departamento.

**Evaluación de las políticas públicas.** Indudablemente, el OREC podría encargarse del seguimiento y evaluación de la ejecución de las diferentes políticas públicas.

El PER Eje Cafetero plantea algunos lineamientos o rutas que se deben establecer con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en los hechos y que apoyan el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales. La lectura de estos lineamientos debe hacerse en clave de construcción de tejidos

territoriales a través del fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales. Para lograr una mejor reflexión sobre cómo fortalecer la construcción de los tejidos territoriales en el Eje Cafetero es importante partir de lo planteado en el PER.

### 5.1 Políticas del Hecho Regional Territorio Sostenible

El Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero establece para el Hecho Regional Territorio Sostenible algunas políticas que se relacionan directamente con el enfoque de vínculos urbano-rurales y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia, entre ellas:

- Propiciar el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo, atendiendo especialmente a las zonas que padecen marginalidad social crónica y lentos ritmos de crecimiento económico, propendiendo por la reducción de los desequilibrios regionales.
- Promover el aumento de las capacidades de descentralización, planeación, gestión y administración de las entidades e instancias de integración, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión desde el gobierno central hacia los niveles territoriales, con la correspondiente asignación de recursos.
- Establecer una subregionalización a través de la estructuración de un Sistema de Ciudades que facilite el acceso a las oportunidades de desarrollo de las regiones, aprovechando las ventajas comparativas.
- Establecer un conjunto claro de objetivos y criterios que definan la forma en que la sociedad deberá hacer uso del territorio, con énfasis regional y apoyando los procesos de cierre de brechas y equidad territorial.
- Definir una estrategia de desarrollo territorial orientada al ordenamiento y progreso de los centros intermedios y menores, estratégicos para la provisión de funciones urbanas de avance regional.
- Desarrollar un Sistema de Información Geográfica de Ordenamiento Territorial Regional, que permita inicialmente la especialización del modelo de datos de la RAP Eje Cafetero, con el fin de obtener insumos para la evaluación y la toma de decisiones en el territorio. Posteriormente se implementará el Observatorio de Ordenamiento Territorial Regional, mediante el cual se hará seguimiento y evaluación a dicho sistema de información.

### 5.2 Políticas del Hecho Regional de Equidad

Para la reducción de las inequidades sociales y de la pobreza multidimensional, se han identificado cuatro sectores de inversión, a saber: vivienda, educación, inclusión social y gobierno territorial; del mismo modo, se han identificado los programas Kit de Planeación Territorial (KPT), mediante los cuales se pretende establecer los procesos de inversión desde la gestión de recursos públicos propios, del orden nacional y departamental, por parte de las entidades territoriales asociadas y los provenientes de regalías, de la empresa privada (obras por impuestos) y de la cooperación internacional.

La política propuesta es la reducción de las inequidades sociales y de la pobreza multidimensional a través de las políticas públicas de los gobiernos municipales y departamentales, y de acuerdos supraterritoriales, bajo la coordinación de un modelo de asociatividad como la RAP Eje Cafetero, que contribuya a la reducción de las inequidades sociales.

La estrategia propuesta es la articulación regional para el *desarrollo humano en equidad*, conducente a apoyar, mediante la participación de las entidades públicas y privadas y de las organizaciones sociales, la implementación de políticas públicas, planes sectoriales, proyectos e iniciativas que permitan mayor efectividad en los procesos de intervención que buscan reducir las inequidades entre los grupos poblacionales y colectivos sociales.

### 5.3 Políticas del Hecho Regional de la Economía del Conocimiento

El Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero establece para el Hecho Regional Economía del Conocimiento algunas políticas que se relacionan directamente con el enfoque de vínculos urbano-rurales y de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia, entre ellas:

#### • *Fortalecimiento de la economía rural*

Los retos de la región son mejorar la productividad del campo, incrementar la asociatividad, aumentar la competitividad y sofisticar los productos que se comercializan en búsqueda, esencialmente, de insertarse en las cadenas globales de valor. Esto implica fortalecer el emprendimiento rural, incentivar la investigación científica aplicada a los procesos productivos y crear las condiciones para que haya innovación en la agroindustria, la bioeconomía y la biotecnología, en una acción conjunta entre el Gobierno, la academia y el capital privado.

- Estrategia 1. Fortalecimiento de la investigación científica aplicada y de la innovación, con base en las potencialidades del territorio y en las demandas de los productores.
- Estrategia 2. Fortalecimiento del emprendimiento rural para mejorar la productividad, la competitividad y la optimización de los productos.
- Estrategia 3. Impulso a los programas de compras locales entre los sectores gubernamentales y privados.
- Estrategia 4. Inserción a las cadenas de valor nacionales e internacionales.

#### • *Impulsar la creación y consolidación de las Cadenas Regionales de Valor*

La RAP Eje Cafetero tiene la posibilidad de impulsar encadenamientos basados en innovación, ciencia y tecnología que garanticen la conformación de cadenas regionales de valor; al mismo tiempo, que dinamicen la economía territorial y tengan la posibilidad de participar en cadenas globales de sectores que requieren alto nivel de especialización y articulación. En este marco, se proponen algunos proyectos como:

- Impulsar la creación y la operación, a través de nodos especializados, del Distrito Regional Agroindustrial.
- Constituir el Sistema Regional de Abastecimiento Alimentario, con un método de seguimiento a través de un Observatorio Regional.
- Mantener al Eje Cafetero unido, mediante vías verdes.

### • *Articular la institucionalidad pública para el diseño de un Plan Regional de Conectividad Digital*

Se necesita un mayor esfuerzo para mejorar los índices de penetración y cobertura de internet en la RAP Eje Cafetero, esto dará como resultado el cierre de brechas en áreas como la educación virtual, el trabajo remoto, la telesalud y el comercio electrónico, vinculando especialmente a los municipios más alejados y con menores niveles de desarrollo.

### **5.4 Relación del Eje Estratégico de Desarrollo Rural con el Hecho regional de la Economía del Conocimiento**

El campo solo puede tener un avance sustancial en la medida en que haya una imbricación con la economía del conocimiento, ello implica la apropiación social de la ciencia, de la tecnología y de la innovación; como también, el papel estratégico de las universidades, de los empresarios privados, de las organizaciones de productores y de la institucionalidad pública, en la definición de las políticas y la focalización de la inversión, con el respaldo del SENA y de los centros de ciencia e investigación.

El Eje Estratégico de Desarrollo Rural tiene la capacidad de conjugarse con el Hecho Regional de Economía del Conocimiento si mejora su productividad y competitividad como producto de un trabajo coordinado entre los cuatro departamentos de la RAP Eje Cafetero, ello implica mayores niveles de inversión, modernos procesos de planeación y la eficiente ejecución de proyectos.

El conocimiento le aportará al campo las herramientas necesarias para cerrar las brechas de desarrollo social, impulsar la producción limpia y consciente, tener sistemas de información accesibles y contar con asesoría sobre la localización inteligente para evitar dispersión y el aumento de costos de producción y logística. Además, los aportes de la ciencia, la tecnología y la innovación ayudarán a promover los servicios de clúster y facilitarán encadenamientos productivos; también, permitirán a los gobiernos mejorar la infraestructura de las vías terciarias y, a los empresarios del transporte, modernizar su parque automotor y avanzar en la competitividad logística.

### **5.5 Plan Regional de Conectividad Digital**

Orientado a las acciones que faciliten el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación a todos los habitantes del territorio, así como su implementación con fines como el servicio universal, la protección de los usuarios y la garantía de la libre competencia. Resulta necesario un mayor esfuerzo para mejorar los índices de penetración y cobertura de la internet en la RAP Eje Cafetero, lo que dará como resultado el cierre de brechas urbano-rurales en áreas como la educación virtual, el trabajo remoto, la telesalud y el comercio electrónico, vinculando especialmente a los municipios más alejados y con menores niveles de desarrollo.

### **5.6 Subregionalización**

Los desequilibrios regionales arrojados en el diagnóstico hecho para el PER Eje Cafetero requieren de un instrumento de planificación físico espacial que establezca zonas acordes con las problemáticas y potencialidades de los municipios con pocas unidades territoriales, a fin de optimizar los recursos disponibles. La cooperación y concertación regional para el ordenamiento territorial y la conservación del paisaje cultural cafetero se proponen como políticas que permiten trabajar sobre este aspecto.

Mediante la formulación de una zonificación espacial regional (subregionalización) definida a partir de las vocaciones territoriales identificadas en el diagnóstico, establecer unas áreas que originen efectos motores y multiplicadores, o reorientar las existentes. Para ello se deberán:

- Fijar acciones prioritarias y establecer su óptima localización y secuencia temporal, según los efectos deseados.
- Dotar a las unidades territoriales de algún tipo de estructura institucional con base en esquemas asociativos, lo que permitirá evaluar y reajustar permanentemente el proceso de desarrollo.

La formulación de la zonificación espacial de la estrategia se hará mediante la determinación, a nivel regional, de las localizaciones deseables y factibles de población, de las actividades económicas y de los equipamientos e infraestructuras; dicha versión espacial se expresa bajo la forma de programas de ordenamiento y el desarrollo de unidades territoriales o *zonas*. El enfoque social se armonizará con las estrategias sectoriales y transversales de las dimensiones del desarrollo.

En la zonificación espacial se tendrá en cuenta el sistema de ciudades para jerarquizar los centros, los subcentros y las zonas bajo el concepto de territorios funcionales.

La subregionalización permite analizar la inversión como un instrumento de redistribución del ingreso entre las áreas diferenciales de la región y facilita la identificación de proyectos estratégicos para la economía del país.

La identificación, caracterización y conformación de *territorios funcionales* se constituye en un lineamiento que guarda una estrecha correlación entre lo urbano-rural. La subregionalización funcional permite la articulación de elementos comunes en aspectos ambientales, económicos, competitivos, culturales y sociales, estableciendo vínculos reales independientes de las fronteras políticas que dividen los territorios.

En la RAP Eje Cafetero existen territorios funcionales que guardan una estrecha relación urbano-rural, especialmente en municipios del norte del Tolima que limitan con municipios del departamento de Caldas donde la relación funcional es fuerte y dinámica. Entre los municipios de Ibagué, Cajamarca y Salento existe otro tipo de relación funcional enfocada en otros intereses, pero caracterizada por el vínculo urbano-rural.

### **5.7 Lineamientos de política para el desarrollo de vínculos urbano-rurales y el fortalecimiento del tejido territorial inclusivo en el Paisaje Cultural Cafetero**

Este tejido despliega un número importante de vínculos urbano-rurales, entre los que se destacan la dimensión social del patrimonio cultural, los emprendimientos, las cadenas del café, el turismo y la guadua, y los oficios; así como el manejo coordinado de la minería y la articulación de políticas sectoriales de ordenamiento, agricultura, ambiente y vivienda.

La declaración del PCCC ha permitido establecer una significativa cantidad de vínculos y enlaces entre entidades públicas y privadas del orden nacional como el Ministerio de Cultura y la Federación Nacional de Cafeteros; del orden territorial como las gobernaciones, las corporaciones autónomas regionales, los comités de cafeteros, las cámaras de comercio, el SENA, las alcaldías municipales, las universidades de los cuatro departamentos, el Observatorio para la Sostenibilidad del Patrimonio en

Paisajes (OPP) —coordinado por la Cátedra Unesco (Gestión Integral del Patrimonio)—, los vigías de patrimonio y los extensionistas.

El Ministerio de Cultura fomenta la participación de las comunidades interesadas en trabajar en favor del patrimonio cultural a través del programa *Vigías del patrimonio*, experiencia en la que grupos de niños, jóvenes y adultos ocupan parte de su tiempo en la recuperación, la difusión y la conservación de las raíces de nuestra historia. Igualmente, la academia desarrolla un papel activo con la participación de las siguientes universidades: Universidad del Quindío, Universidad de Caldas, Universidad Nacional de Colombia sede Manizales, Universidad Autónoma de Manizales, Universidad Católica de Manizales y de Pereira, Universidad La Gran Colombia seccional Armenia y la Universidad Tecnológica de Pereira.

En los planes de desarrollo departamentales se plantean rutas de trabajo para consolidar el Paisaje Cultural Cafetero desde diferentes dimensiones, con énfasis en el turismo, el desarrollo económico de los municipios, el mejoramiento de ingresos de las familias cafeteras, la conservación del patrimonio cultural y la sostenibilidad ambiental.

En el Plan de Manejo del PCC (ajustado en 2017) se recopilan e interrelacionan los valores con objetivos estratégicos, estrategias y acciones relativos al ordenamiento territorial, dando una especial prioridad a la sostenibilidad que propicia el esfuerzo humano, familiar, generacional e histórico para la producción de un café de excelente calidad; la cultura cafetera para el mundo; el capital social estratégico construido alrededor de una institucionalidad y la relación entre tradición y tecnología para garantizar la calidad y la sostenibilidad del paisaje.

Con el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano se posibilita un relacionamiento territorial, económico y social muy fuerte entre los municipios de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, que hacen parte de la declaratoria de la Unesco; relacionamiento que también podría darse en los municipios cafeteros del Tolima que, si bien no hacen parte de esta la declaratoria, tienen la posibilidad de acoger las buenas prácticas que se están desarrollando en cuarenta y siete territorios locales, treinta y ocho de ellos integrados a la RAP Eje Cafetero.

Evidentemente existe un tejido territorial inclusivo que aporta a la construcción de un territorio sostenible. Establecer estrategias desde el enfoque de vínculos urbano-rurales es, además de posible, necesario dada la cantidad de municipios y departamentos vinculados al proceso en el marco de la región RAP Eje Cafetero, donde se presentan dinámicas sociales y económicas de la vida moderna que se combinan con las tradiciones y costumbres de los habitantes de las zonas rurales.

Una política que debe fortalecerse es la del ordenamiento territorial. Esta debe ser capaz de conciliar los intereses de crecimiento y desarrollo con la protección del patrimonio cultural y paisajístico. Otra política pública importante es la de apoyar la preservación de la Declaratoria Unesco del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano como instrumento de gestión del ordenamiento territorial, de identidad regional y de fortalecimiento de sus atributos.

El documento Conpes 3803 de 2014 formula una política específica para el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, con el propósito de potenciar su productividad y sostenibilidad.

Define un conjunto de estrategias orientadas a mejorar las condiciones de preservación basadas en un plan de acción definido por las entidades del gobierno que intervienen en el manejo del PCCC. Con estas acciones se busca preservar este patrimonio y garantizar su sostenibilidad económica, cultural, social y ambiental. (DNP, 2014b, p. 2).

Los riesgos y amenazas que se reconocen para el PCCC invitan a adoptar una figura de protección y a fortalecer un modelo de ordenamiento territorial orientado a hacer del territorio una región ambiental y socialmente sostenible; para esto, el enfoque de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo podría ofrecer elementos de fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.

## 6. Lineamientos para fomentar los vínculos urbano-rurales en el Sistema de Ciudades del Eje Cafetero

La Región Administrativa de Planeación del Eje Cafetero tiene el desafío de armonizar las políticas públicas; por lo tanto, de ser el organismo articulador de proyectos y de normatividad común, superando los límites político-administrativos municipales y departamentales que impiden acciones de mayor impacto y el desarrollo socioeconómico conjunto. Los desafíos de los tejidos territoriales, en particular del fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales en el marco de las regiones administrativas de planeación, han sido estudiados también por la RAP Especial Central y algunas de sus recomendaciones sirven de guía para los lineamientos de política sugeridos en este documento.

### 6.1 Lineamientos que contribuyen a tejer tejidos urbano-rurales

Gracias a la implementación de las Regiones Administrativas de Planificación, en Colombia se han realizado diferentes estudios que promueven la construcción de tejidos urbano-rurales en el contexto del Sistema de Ciudades. Tal vez los mayores aportes han sido propuestos por la RAP Especial Central. Algunas de sus recomendaciones son tomadas en cuenta como referentes para el diseño de los siguientes lineamientos:

Tabla 1. Lineamientos que contribuyen a tejer tejidos urbano-rurales

Lineamientos que contribuyen a tejer tejidos urbano-rurales
Lograr una mayor complementariedad entre los municipios que componen el Sistema de Ciudades del Eje Cafetero con el fin de tejer tejidos territoriales desde el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.
Avanzar hacia la integración rural-urbano-rural.
Romper con la divergencia, en términos de desarrollo, entre los territorios que hacen parte del Sistema de Ciudades y los que están en las zonas rurales, a partir de la integración rural-urbano-rural.
Avanzar en la conexión y en los vínculos económicos, sociales y ambientales entre las zonas rurales y el Sistema de Ciudades.

- *Lograr una mayor complementariedad entre los municipios que componen el Sistema de Ciudades del Eje Cafetero con el fin de tejer tejidos territoriales desde el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales. En este sentido, siguiendo las recomendaciones planteadas por el Documento de Desarrollo Regional 03 publicado por la RAP Especial Central en 2016:*

[...] es primordial conocer las estructuras productivas de cada territorio del Sistema de Ciudades y generar mecanismos para promover y potenciar los vínculos económicos entre ellos, buscando aprovechar existentes y potenciales complementariedades productivas, así como facilitar los vínculos y la movilidad en el mercado laboral. (RAP Especial Central, 2016, p. 3).

Por lo tanto, es importante conocer las estructuras productivas y la composición empresarial de cada uno de los municipios que componen el Sistema de Ciudades de la región, así como los flujos económicos actuales en materia laboral y productiva. A partir del diagnóstico económico del territorio, identificar las potenciales complementariedades productivas, así como las posibilidades de potencializar las existentes de manera que se aumenten los flujos económicos del territorio, las interdependencias y la productividad y competitividad territorial.

- *Avanzar hacia la integración rural-urbano-rural.* Para esto es necesario aumentar la conectividad física y económica de los territorios rurales con el Sistema de Ciudades. Las dos vías son las del comercio y las físicas (vías terciarias). “Es importante cuantificar los costos y beneficios de los flujos e interdependencias entre el Sistema de Ciudades y la ruralidad, y diseñar un programa para facilitar la convergencia regional en términos de la calidad de vida de los habitantes” (RAP Especial Central, 2016, p. 3).
- *Romper con la divergencia, en términos de desarrollo, entre los territorios que hacen parte del Sistema de Ciudades y los que están en las zonas rurales, a partir de la integración rural-urbano-rural.* Las economías de aglomeración y la falta de mecanismos de redistribución de los beneficios de la urbanización han producido en la región un Sistema de Ciudades con un nivel de desarrollo medio y alto y unas zonas rurales con niveles de desarrollo mucho más bajos; por lo tanto, es necesario plantear como un objetivo el cerrar las brechas del desarrollo rural-urbano y avanzar hacia la convergencia en términos de calidad de vida de la población mediante su integración. Con este enfoque pueden implementarse estrategias como las de integración productiva del Sistema de Ciudades con los territorios rurales haciendo énfasis en actividades en las que los flujos económicos sean cruciales, como las agropecuarias, la agroindustria o el turismo; y, generar mecanismos de redistribución de los beneficios de la aglomeración a través de la convergencia en términos de calidad de vida y, en particular, de la igualación de la calidad de los servicios sociales (RAP Especial Central, 2016, p. 4).
- *Avanzar en la conexión y los vínculos económicos, sociales y ambientales entre las zonas rurales y el Sistema de Ciudades.* Las brechas entre el Sistema de Ciudades y los territorios rurales de la región se generan y mantienen por el nivel de conexión o desconexión con dicho sistema, por ello es que el enlace de los territorios rurales aislados es prioritario para la convergencia regional. En este sentido, se debe avanzar en proveer la infraestructura vial y de transporte para la conexión física de los territorios rurales aislados, así como la infraestructura logística y complementaria

para el aprovechamiento de dicha infraestructura vial y de transporte; también, avanzar en facilitar la conectividad digital y de comunicaciones como complemento de la conectividad física; lo mismo que en la conexión de las actividades productivas de las personas de las zonas rurales, con los mercados y servicios sociales urbanos.

En ese sentido, las políticas públicas podrían incorporar las siguientes estrategias principales:

Tabla 2. Estrategias que contribuyen a tejer tejidos urbano-rurales.

Estrategias que contribuyen a tejer tejidos urbano-rurales
Implementar mecanismos como el pago de servicios ecosistémicos que garanticen la protección y la calidad de vida de los habitantes en esos territorios.
Incorporar en los criterios de priorización de obras viales y de otro tipo, la conexión del Sistema de Ciudades y de este con los territorios rurales.
Lograr una mayor complementariedad productiva entre las partes del sistema y entre el sistema urbano y las zonas rurales.
Diseñar mecanismos para la adecuada articulación entre los centros de producción y los centros de consumo, buscando relaciones gana-gana.
Aprovechar las ventajas de la proximidad en el Sistema de Ciudades y facilitar el encuentro de los actores en el territorio, así como utilizar los instrumentos para una mayor rendición de cuentas públicas.

## 6.2 Consolidación de un sistema urbano-regional

Con el fin de lograr la consolidación de un tejido territorial para el desarrollo inclusivo resultan necesarios: la tecnificación de actividades productivas, la reducción de la migración campo-ciudad, la prestación de servicios públicos como la salud, la educación, el acceso universal y sostenible de los hogares al agua potable, el saneamiento básico y el manejo de residuos, y la posibilidad de desarrollar sectores productivos alternativos como el turismo. Además, el incremento del acceso a viviendas dignas y de calidad, mediante estrategias orientadas a la construcción de viviendas nuevas, así como al mejoramiento de los barrios, como apuestas integrales para la superación de la pobreza.

Otras apuestas integrales para la superación de la pobreza, son: mejorar la dotación de infraestructuras y bienes para ampliar la atención integral de las personas en territorios apartados; impulsar, desde las TIC, el desarrollo social y económico de los distintos territorios que integran la región para dinamizar los sectores productivos locales, generar alternativas de ingresos dentro de la legalidad y, en última instancia, reducir las inequidades sociales en los territorios. También, avanzar en el cierre de brechas sociales, al tiempo que se impacta favorablemente el incremento de la productividad y la competitividad territorial.

## 6.3 Ordenamiento y gestión integral del territorio

En términos de las relaciones urbano-rurales existe evidencia del predominio, en todos los órdenes, de lo urbano sobre lo rural. La marcada tendencia a subvalorar la dimensión rural ha llevado a que se

propongan formas de fortalecer los vínculos entre ambas dimensiones, con el fin de garantizar que el tejido territorial sea inclusivo.

Las normas de ordenamiento territorial vigentes establecen que se debe asumir integralmente los componentes rurales y urbanos mediante un enfoque sistémico, ello implica que, a través de sus lineamientos, se alcance la integralidad en términos de proyectos y se rompa la dicotomía con la que tradicionalmente se ha trabajado el desarrollo regional.

Los vínculos urbano-rurales establecen redes que ayudan o definen un tejido territorial, este se caracteriza por instaurar escenarios rurales y urbanos que deben ser ordenados con el fin de lograr una continuidad armónica.

Ordenar el territorio ayuda a fortalecer los vínculos urbano-rurales, para ello es clave generar instrumentos de planificación de carácter regional a partir de los cuales, posterior a un ejercicio de actualización de la información geográfica y catastral, se definan los usos, las vocaciones y las aptitudes en los distintos niveles de gestión, para formular estrategias sostenibles de desarrollo. También es importante consolidar la bioeconomía como uno de los pilares fundamentales de la transformación productiva y de la generación de ingresos, promoviendo la innovación, la generación de valor y la diversificación y perfeccionamiento del aparato productivo local, y así crear las condiciones necesarias para contribuir de manera estructural a la superación de la pobreza y de la desigualdad en las zonas rurales de la región.

## 7. Tareas del Observatorio Regional del Eje Cafetero OREC

El Observatorio Regional del Eje Cafetero, es una instancia de colaboración que reúne centros de estudio de universidades, al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a organizaciones sociales, aunando esfuerzos interinstitucionales para la gestión del conocimiento y de la información referente al Eje Cafetero Colombiano y, además, sirve como guía y motivación para la toma de decisiones que tengan como objeto la generación de valor público y la promoción del desarrollo económico y social en el territorio. Adicionalmente, el Observatorio podría desarrollar diferentes tareas, en el marco de las recomendaciones planteadas por la Cepal Bogotá, desde su proyecto de tejidos territoriales, para la ejecución del Plan Estratégico regional RAP Eje Cafetero (Cepal, 2021).

### 7.1 Gestión de los vínculos

- Fomentar y acompañar la incorporación de un enfoque de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en los diferentes instrumentos de planificación de las entidades públicas, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.
- Promover, bajo el enfoque de fortalecimiento de vínculos urbano-rurales, acuerdos institucionales en diferentes niveles de gobierno, con el fin de lograr que a nivel de la RAP Eje Cafetero sea posible concretar proyectos de impacto regional que impulsen el desarrollo económico y social del continuo territorial.
- Participar en los procesos de ordenamiento territorial y en la planificación de los recursos naturales del componente ecológico y ambiental de la región, con especial énfasis en la oferta y demanda de servicios ambientales.

### 7.2 Fortalecimiento de las ciudades o nodos intermedios

- Estimular y acompañar la creación y el fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales que promuevan la adopción de mecanismos de integración y asociación, lo que incentiva la conformación de espacios de concertación y fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.
- Estimular la gestión sobre prevención y atención del riesgo de desastres en la Región de la RAP Eje Cafetero bajo el enfoque de vínculos urbano-rurales.
- Estimular la cooperación y la concertación regional para el ordenamiento territorial y la conservación del paisaje cultural cafetero.

### 7.3 Creación de confianzas y alianzas urbano-rurales

- Promover, bajo el enfoque de tejidos territoriales, los lineamientos y orientaciones que permitan avanzar en las metas de conservación, cuidado y promoción de los servicios ecosistémicos en la RAP Eje Cafetero, mejorando las condiciones ambientales y la calidad del hábitat en el territorio.
- Impulsar la investigación y la producción de conocimiento a nivel regional sobre los vínculos urbano-rurales y los tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo, en coordinación con los actores institucionales responsables y con las organizaciones académicas.

### 7.4 Construcción de la paz en los territorios más afectados por el conflicto

En el Plan Regional Estratégico no aparecen elementos de política que aborden particularmente el tema de construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto, aunque en el diagnóstico se revisa la población desplazada en el Eje Cafetero, el postconflicto, los reinsertados, la seguridad y la convivencia.

### 7.5 Observatorio ODS

Recientemente el OREC ha iniciado, por invitación de la RAP Eje Cafetero, el diseño de un observatorio de ODS para la Región. Este espacio es un escenario indicado para impulsar nuevas métricas que permitan identificar el comportamiento de los vínculos urbano-rurales en el marco del ODS 11 —desarrollando sistemas para el levantamiento, la consolidación y el análisis de información estratégica relacionada con los ODS y realizando un seguimiento continuo de los principales indicadores de desarrollo sostenible a nivel local, con el fin de identificar sus dinámicas, retos y oportunidades de mejora—, como también, para apoyar la formulación, el monitoreo, la evaluación de proyectos y su gestión; todas, acciones sustentadas a partir de procesos investigativos con rigurosidad científica e información estratégica para la toma de decisiones, que permiten promover y evaluar los logros a escalas locales y lograr un desarrollo inclusivo, como es su real objetivo a largo plazo.

El Observatorio de ODS deberá contribuir con la RAP Eje Cafetero, además con los gobiernos departamentales, el gobierno nacional, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad académica, en el seguimiento de los compromisos adquiridos por Colombia durante la Asamblea de las Naciones Unidas efectuada en el mes de septiembre de 2015, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016-2030, como también en el cumplimiento del Conpes 3918 de 2018.

Para alcanzar el anterior objetivo, entre otras tareas el Observatorio deberá: establecer una amplia política de alianzas para promover la participación activa de los actores de la política pública en esta iniciativa; organizar eventos especializados en los temas relacionados con los ODS; apoyar los esfuerzos nacionales que se lleven a cabo en el nivel provincial y local para la desagregación de los datos y para promover la participación local.

## 8. Lineamientos para fomentar los vínculos urbano-rurales en municipios PDET

Los pactos municipales para la transformación regional de los cuatro municipios PDET de la RAP Eje Cafetero ubicados en el sur del Tolima tienen un fuerte componente rural, se encuentran muy pocas acciones propuestas que puedan establecerse bajo el enfoque de vínculos urbano-rurales para fortalecer tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo, fundamentalmente porque el enfoque de los PDET ha sido el desarrollo rural. Una primera tarea para diseñar políticas públicas bajo el enfoque de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo es identificar aquellas que pueden leerse desde ese enfoque y revisar, de las otras acciones, cuáles podrían ser complementadas.

El uso de la tecnología para fortalecer vínculos rurales y acercar diferentes servicios urbanos al mundo rural es evidente en propuestas como:

- Implementar una estrategia de telemedicina en el municipio de Ataco, departamento del Tolima.
- Ampliación de la infraestructura de conectividad con la inclusión de fibra óptica en la zona rural del municipio de Planadas Tolima.

La educación, como capacidad necesaria para promover la construcción de tejidos territoriales, es propuesta en diferentes acciones:

- Garantizar la oferta y el acceso a la educación técnica, tecnológica y superior, pertinente y de calidad, para la población rural del municipio de Ataco.
- Implementar Centros Educativos Regionales de Educación Superior (CERES) en el municipio de Planadas (Tolima), que beneficien a la población rural.

Una expresión claramente definida de vínculos urbano-rurales es aquella que se produce en la interacción de integrantes de asociaciones y eslabones de encadenamientos, en los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) de los municipios PDET aparecen identificadas algunas acciones como:

- Fortalecer la actividad asociativa de los productores agropecuarios del municipio de Ataco en los temas administrativos, empresariales, organizacionales, certificaciones y de capital humano.
- Establecer sistemas de comercialización de los productos agropecuarios del municipio de Ataco con extensión rural agropecuaria y fortalecimiento asociativo.
- Fortalecimiento de las cadenas de comercialización de los productos de la zona vereda Tuluní y reubicación del asentamiento Gualará, Chaparral, Tolima.

- Crear programas de apoyo e incentivos para la creación y fortalecimiento de las asociaciones de productores campesinos, étnicos y mujeres del municipio de Chaparral.
- Implementar proyectos para el acompañamiento en la obtención de certificaciones por parte de las asociaciones del municipio de Planadas.

La construcción de un tejido territorial para el desarrollo inclusivo requiere ordenar el territorio bajo el enfoque de los vínculos urbano-rurales, en esta dirección aparece el proyecto de:

- Revisar, actualizar y ajustar el PBOT existente como herramienta para la planificación y uso del territorio del municipio de Chaparral Tolima.

El comercio es una de las actividades económicas en donde se desarrolla el mayor número de vínculos urbano-rurales, al revisar las propuestas de los cuatro municipios aparecen, entre otras:

- Fortalecer los canales de comercialización para los productos agropecuarios, artesanías, confecciones y turismo a través de la creación de ruedas de negocios, ferias y mercados campesinos.
- Formular y ejecutar proyectos que promuevan el emprendimiento en actividades comerciales no agropecuarias para jóvenes, mujeres, etnias y población rural del municipio de Chaparral.
- Implementar proyectos para productores campesinos, mujeres y etnias para el mejoramiento, construcción y dotación de infraestructura productiva poscosecha en el municipio de Chaparral.
- Generar estrategias que mejoren las condiciones de distribución y acceso a los alimentos de la zona rural del municipio de Chaparral, Tolima.
- Fortalecer la mesa técnica de alimentación y seguridad alimentaria de Ataco.
- Implementar un mercado campesino municipal periódico en el que se vendan los productos propios de la cultura Nasa.

El reconocimiento de la población indígena en el mundo rural y la necesidad de vincularse al mundo urbano plantea acciones como:

- Crear la Oficina de Enlace Indígena y Asuntos Étnicos del municipio de Chaparral Tolima. Se solicita con el fin de mejorar las relaciones entre el gobierno local y los gobiernos propios.
- Adquisición de una propiedad colectiva en la ciudad de Ibagué Tolima (casa de paso para la comunidad indígena Nasa de Gaitania).
- Crear la oficina de enlace étnico municipal para el municipio de Planadas.

Finalmente, se puede establecer que existe un reconocimiento a la necesidad de fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y las entidades públicas e instituciones, un proyecto que da cuenta de esto es:

- Articular el fortalecimiento subregional de las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil del municipio de Rioblanco.

## 9. Reflexiones

El estudio realizado por la Cepal Bogotá en compañía del Observatorio Regional del Eje Cafetero (OREC) al Plan Estratégico Regional (PEREC) 2021-2033 de la Región Administrativa de Planeación Eje Cafetero (RAPEC), desde una mirada de los vínculos urbano-rurales y de los tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia, permitió identificar diferentes elementos que promueven la construcción de los tejidos territoriales. Para lograrlo se requirió hacer una lectura del PEREC en clave de este enfoque.

Los resultados presentados en este documento se sujetan al estudio de los diferentes hechos regionales propuestos en el Plan. En los resultados encontrados se observa que se reconoce, en algunos apartados, la necesaria relación entre el mundo urbano y el mundo rural y la potencialidad que se tiene al momento de lograr diferentes metas del desarrollo. Es clave recordar que la formulación del Plan se hizo en medio de la pandemia por covid-19, por lo que la resignificación de la importancia del mundo rural fue evidente, situación que quedó establecida en el Plan.

### 9.1 Sobre la construcción del territorio

El territorio es un todo, un sistema que tiene vínculos entre lo urbano y lo rural, es un escenario en donde se construyen los bienes públicos. La construcción de territorio se hace con los actores del territorio. Los procesos de desarrollo se hacen con buenas lecturas del territorio, de los intereses, las divergencias, de procesos de diálogo, de visiones compartidas para construir capacidades. El territorio es dinámico, tiene fronteras abiertas, es una construcción social, nadie lo controla. La agenda 2030 de los objetivos de desarrollo sostenible no se puede alcanzar si no se hace desde los territorios.

La construcción del tejido territorial se da gracias a diferentes interacciones como, por ejemplo, las fiestas populares y festivales que son una expresión de los tejidos territoriales y surgen endógenamente desde el interés particular de individuos vinculados a la cultura y al folclore de la patria chica donde, gracias a los vínculos sociales que tienen con individuos que detentan poder político y a su validación popular, logran reconocimiento gubernamental e integran actores rurales y urbanos en grupos conocidos como *colonias* (expresiones sociales de relaciones familiares) que construyen redes y nuevos espacios culturales como escuelas de música y danzas para revitalizar la cultura y el folclore (Reyes Martínez, 2019).

De otro lado, existen agentes regionales de interés público que juegan un rol muy importante en la construcción de vínculos entre el sector privado y el sector público; ellos impulsan la transformación productiva del territorio, crean tejido empresarial, buscan el desarrollo productivo y mejores

condiciones de mercado para los empresarios; como también, inclusión económica orientada a la creación de empleos para mejorar las condiciones de las comunidades.

## 9.2 Sobre la difusa frontera

Hoy existe el reconocimiento de la existencia de una difusa frontera entre el mundo rural y el urbano; existe un continuo entre estos que hace de los dos uno solo, crea un territorio. Además, lo urbano no termina en el límite político administrativo y, en la misma medida, lo rural tampoco. La ciudad no es solo lo urbano, aparecen otros espacios que la integran, especies de fronteras que tienen un límite muy indeterminado; además, claramente lo rural no es solo un insumo de lo urbano. Existen dos fenómenos que deben tener una mayor atención en los análisis de los vínculos y la construcción de los tejidos, estos son: las migraciones y las denominadas fronteras del continuo rural urbano.

La línea entre los territorios urbanos y rurales se está volviendo cada vez más difícil de establecer. Impulsar los vínculos urbano-rurales permite aumentar el flujo de bienes y servicios entre los territorios y disminuir las disparidades espaciales existentes. El desarrollo se genera en la interconexión de las áreas rurales y urbanas.

Lo primero que debe hacerse, para la validación e implementación de un nuevo enfoque, es romper la dicotomía tradicional que separa lo rural y lo urbano y crear una nueva visión más integral del territorio en donde este es un continuo construido socialmente por relaciones e intercambios. Conectar territorios para potencializar el desarrollo implica entender el territorio como un continuo rural urbano que, mediante sus interacciones, ofrece diferentes oportunidades, potencialidades y capacidades para el desarrollo. Partir de esta nueva realidad permitirá diseñar nuevas políticas públicas.

## 9.3 Sobre las redes, los vínculos, y los flujos

Es importante resaltar que el ser humano busca estar acompañado, busca conectarse económica y políticamente. Esas conexiones establecen los tejidos, pero construirlos demanda tiempo. Existen factores distintos a los económicos, como los sociales, que influyen positivamente en el desarrollo territorial. Las transacciones reflejan externalidades y, para su aprovechamiento, es necesario que los gobiernos asuman liderazgos y tomen decisiones adecuadas para corregir fallos. Y, por supuesto, es a través de las empresas que los jóvenes rurales pueden encontrar oportunidades educativas y laborales.

Si se desea fortalecer las regiones subdesarrolladas, se debe transferir conocimiento y establecer confianza con regiones desarrolladas. Es importante participar en vínculos locales, en vínculos regionales, y en vínculos globales. Es necesario establecer vínculos entre las regiones para lograr crecimiento a largo plazo. Es necesario enfocarse en las competencias que ya se tienen y en los diferentes niveles de redes; debe orientarse en los vínculos identificados, crear flujos de conocimiento a través de redes que se desborden a otros sitios; para ello es crucial crear un foro que permita ampliar las relaciones que construyan vínculos entre empresarios.

El desarrollo de redes tiene que basarse en la tecnología o en una industria en particular. Se debe aprender de los casos exitosos de otros lugares. Se necesita que las élites y los empresarios se interesen en trabajar con las zonas rurales.

El papel del gobierno de países en desarrollo es muy importante, se necesita que exista un núcleo sobre el cual el gobierno actúe y ayude en la creación de redes; puede ser apoyando una industria que

ya existe y que logre ser potencializada al trabajar sobre sus puntos fuertes y, así, propiciar la atención de mercados internacionales.

Así las cosas, las redes sociales, incluidas las virtuales, aportan al sustento de los tejidos territoriales por lo que al fortalecerlas, impulsan el desarrollo del territorio. Una tarea para la región es identificarlas y diseñar políticas que impulsen la construcción de estas redes y el logro de sus fines y metas.

Los vínculos entre los ámbitos rural y urbano crean dinámicas que acercan a los actores de los municipios rurales a las ciudades de la Región Administrativa de Planificación del Eje Cafetero (RAPEC) y construyen tejidos territoriales que se caracterizan por ser espacios de permanente interacción. En el territorio se da un sinnúmero de actividades que no son exclusivas ni de la ciudad ni del campo y que se complementan de una forma aún muy frágil. Esta condición convierte a la región Eje Cafetero en un potencial para diversificar las opciones de desarrollo regional y en un reto para la planeación territorial.

Fortalecer los vínculos urbano-rurales en el RAP Eje Cafetero requiere de un diálogo abierto, participativo y horizontal entre los actores urbanos y rurales. Las dinámicas de intercambio son de doble vía, el tejido territorial se construye en la medida en que cada actor del territorio aporta capacidades y servicios al otro. Por ejemplo, en el marco del desarrollo del ODS 11, “las zonas urbanas pueden facilitar la transición digital de las zonas rurales, así como fomentar la deslocalización de empresas e industrias en territorios rurales. Asimismo, las zonas rurales pueden impulsar la transición verde de las ciudades, mejorando sus sistemas de conservación de patrimonio” (REDR, 2020).

Los vínculos urbano-rurales se soportan en diferentes redes de información, comunicación y transporte; sin embargo, para que exista una red es necesaria una “interacción espacial de las unidades urbanas y rurales, en un complejo de competencia y cooperación que se hace manifiesto a través del movimiento de personas, mercancías e información” (Calvo & Gaviria, 2014, p. 30). Tenemos en los dispositivos celulares y el internet las mejores herramientas para disminuir las brechas que hoy tiene el mundo rural para acceder a educación e información útil, de ahí que el desafío que se tiene para alcanzar mayores niveles de desarrollo en el mundo rural es el de dotar a las personas de una mejor conectividad de internet con el propósito, por supuesto, de que accedan a mayores niveles de información que les permitan mejorar sus capacidades locales y fortalecer los vínculos urbano-rurales (Reyes Martínez, 2021).

El beneficio va mucho más allá del campo educativo, involucra las esferas de la producción y la comercialización de bienes, de la asistencia técnica y de la extensión rural, entre otras. La necesidad de las comunidades de tener conectividad de internet se equipara a necesidades como la de tener electricidad en el mundo rural.

Existen ciertas relaciones urbano-rurales que son importantes al momento de buscar mayores niveles de desarrollo equitativo en la región, entre ellas se encuentran los flujos migratorios, la conmutación laboral, el desbalance rural-urbano y los sistemas agroalimentarios. Estas relaciones no son abordadas de manera directa en el diagnóstico del PEREC, situación que limita la posibilidad de diseñar lineamientos de política pública.

#### 9.4 Sobre el enfoque

La necesidad de un nuevo enfoque de políticas públicas para la relación campo-ciudad se ha hecho más evidente después de la pandemia. Una organización que desde hace varios años viene trabajando sobre esta tarea es la Cepal Bogotá, el proyecto de tejidos territoriales y los vínculos urbano-rurales dan muchas pistas sobre cómo avanzar en la construcción de dicho enfoque.

Los modelos de desarrollo con visiones centralistas, tanto en Bogotá como en las ciudades capitales, han influenciado las relaciones urbano-rurales ocasionando desconexiones, desequilibrios, inestabilidad, dependencia e ineficiencia de los municipios periféricos y del centro; así mismo sucede con las relaciones entre los diferentes actores sociales ubicados allí, y entre ellos y su entorno, que por lo general conllevan a un debilitamiento del capital social, político y de los mecanismos de participación.

El actual enfoque de desarrollo regional, donde las relaciones urbano-rurales son dominadas a su favor por el ámbito urbano, demanda una redefinición de los enfoques con los que se abordan dichas relaciones. Es insostenible que la expansión urbana se siga dando a costa de lo rural y que este sea considerado solamente por su papel como proveedor de alimentos. Superar esta mirada requiere comprender que el mundo rural tiene potencialidades en la oferta de servicios ambientales, turísticos, de laboratorio para la innovación y para el desarrollo tecnológico. Así las cosas, al existir una gran cantidad de intercambios entre lo rural y lo urbano se debe proponer una nueva perspectiva para el tejido territorial.

El enfoque para las políticas públicas debe basarse en la apropiación subjetiva del territorio más allá de los límites político administrativos y pasando de lo sectorial a lo territorial. Se deben orientar dichas políticas hacia las relaciones, sinergias y complementariedades entre los territorios, con el fin de encontrar equilibrios y simetrías urbano-rurales.

Algunas dinámicas que relacionan el campo con lo urbano, y que merecen atención, son la prestación de servicios sociales (salud, educación, habitabilidad y recreación), el mercado laboral, el patrimonio cultural y el folclore —como constructores de identidades—, las relaciones ambientales y de servicios ecosistémicos y, por supuesto, las cadenas productivas rurales y los sistemas agroalimentarios, entre otras.

El desarrollo de los sistemas agroalimentarios requiere fortalecer las funciones y los presupuestos de las entidades territoriales, desconcentrar y, si se quiere, descentralizar las funciones del Ministerio de Agricultura, superando la reducida acción de ejecución de los proyectos por convocatorias. Desarrollar los sistemas agroalimentarios demanda evaluar la eficiencia de las actuales redes de comercialización que centralizan los inventarios en Bogotá impulsando la innovación con circuitos cortos y anillos de cercanía. No se puede dejar de lado la urgente acción de construir, mejorar y mantener las vías terciarias.

El desarrollo de un enfoque de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo establece la necesidad de definir una propuesta de integración de actividades de los sectores rural y urbano que impulse el fortalecimiento de los vínculos.

### 9.5 Sobre elementos de política

Algunos elementos de política para el desarrollo regional que podría ofrecer el enfoque de vínculos urbano-rurales son: el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales en los actores colectivos e individuales presentes en el territorio, con el fin de aprovechar las diferentes externalidades ofrecidas por el medio y la generación de nuevos enfoques de gobernanza para fortalecer la democracia y disminuir la desigualdad territorial a través de estrategias que permitan mejorar la competitividad del territorio.

Los instrumentos de planeación son insumos del proceso de desarrollo regional, el Plan Estratégico Regional del Eje Cafetero (PEREC) es el instrumento de planificación estratégica definido para la región administrativa del Eje Cafetero, a este se suman otros instrumentos nacionales y departamentales que fortalecen el sistema de políticas públicas. Los planes reconocen la importancia del fortalecimiento de las relaciones urbano-rurales; sin embargo, la mayoría de las estrategias están dirigidas al sector urbano. La atención del sector rural se orienta a proyectos ambientales, de protección y preservación, pero desconectados del mundo urbano.

En búsqueda de alcanzar la meta de fortalecer el Observatorio Regional del Eje Cafetero (OREC)<sup>8</sup> se plantearon algunas tareas que podrían llevar a que el observatorio lidere procesos que consoliden la construcción de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en la región; procesos como la gestión de los vínculos, el fortalecimiento de las ciudades o nodos intermedios, la creación de confianzas y alianzas urbano-rurales y la construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto. Entre estas recomendaciones planteadas por la Cepal en el marco del proyecto de tejidos territoriales, se evidenció que la que menos visibilidad tiene es la de construcción de paz<sup>9</sup>.

Aunque el PEREC no plantea estrategias en el marco de la búsqueda de la paz, en el Tolima los empresarios rurales y las asociaciones ambientalistas han logrado tomar del territorio las oportunidades que este les ofrece para desarrollar negocios verdes y de producción rural, mejorando sus condiciones de vida.

Es tal vez en esta dimensión en donde con mayor claridad se observan las relaciones y vínculos entre lo rural y lo urbano. Esta relación es dinámica, tiene características de dependencia y articulación en las que lo urbano provee servicios (educación, salud, comunicaciones, seguridad, etc.) y lo rural provee saberes ancestrales, sabores, materias primas, recursos naturales. En esta relación existen tensiones debido a la concentración de intereses y presupuestos en y para lo urbano, a los posibles usos de los recursos naturales y a la resistencia del mundo rural a las intervenciones de lo urbano en su territorio. (Reyes Martínez, 2019, párr. 2).

Un hecho regional característico es el del Paisaje Cultural Cafetero, desde él se propone alcanzar mayores niveles de desarrollo para los municipios identificados en la declaratoria, a través de diferentes acciones que se enmarcan en una mirada clásica del desarrollo económico y social. Analizar este hecho bajo el enfoque de los vínculos urbano-rurales y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo

<sup>8</sup> El Observatorio Regional del Eje Cafetero está integrado por Centros de estudios regionales, grupos de investigación y organizaciones sociales de los cuatro departamentos de la región; cuenta además con el apoyo dinamizador del DNP.

<sup>9</sup> Para suplir esta debilidad en este documento se analizaron los PDET de los cuatro municipios del sur del Tolima.

podría brindar elementos nuevos al plan de acción que se debe desarrollar para alcanzar las metas propuestas.

El OREC y la RAPEC pueden ayudar en la construcción de sinergias a través del diálogo entre zonas urbanas, periurbanas y rurales del sistema de ciudades.

Los vínculos rurales urbanos se expresan como relaciones entre personas y organizaciones, estas se expresan en el territorio y corresponden a vínculos de confianza y cooperación más o menos cercanos. Los vínculos también pueden darse entre entidades territoriales, no solamente en su condición de territorio sino también en su condición de agente económico y social. La interacción permanente entre individuos, grupos, empresas, sector público crea unos vínculos que habrían sido distintos, o no se habrían producido, de no ser por la existencia de esos tejidos territoriales. (Ramírez *et al.*, 2021, p. 11).

### 9.6 Aspectos institucionales y de política pública

Las relaciones urbano-rurales, en el marco de la Región Administrativa de Planeación del Eje Cafetero, se dan en el contexto de la regionalización de los departamentos y de la descentralización de las entidades territoriales administrativas. El instrumento de planificación territorial adoptado por la normatividad del país para las entidades territoriales son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Dependiendo de la categoría del municipio se encuentran esquemas, planes básicos, y planes municipales; recientemente se ha definido la necesidad (obligatoriedad) de elaborar planes departamentales de ordenamiento territorial con el fin de alcanzar mayores niveles de ordenación. En este sentido es de esperar que en un futuro no muy lejano se establezca la necesidad de ordenar el territorio a la luz de la regionalización propuesta para los diferentes territorios, surge entonces la necesidad de implementar la noción de regiones funcionales:

Las regiones funcionales se han definido como un espacio geográfico con diferentes relacionamientos socioeconómicos, culturales o ambientales, que generalmente abarcan el territorio de unidades administrativas contiguas e interdependientes. Un elemento común a todos los territorios funcionales es el cubrimiento de un espacio que no necesariamente corresponde a un límite administrativo. Las relaciones rurales urbanas forman parte de esas que no se definen por los límites administrativos. (Machado, 2021, p. 203).

El diseño de la norma que reglamenta el ordenamiento territorial de la región debe atender los arreglos provinciales, los arreglos en asociaciones municipales, o los arreglos subregionales que no siguen necesariamente las divisiones político administrativas. En esta instancia debe adoptarse el enfoque de tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo con el fin de fortalecer los vínculos urbano-rurales en las aglomeraciones municipales y en los subsistemas de ciudades presentes en la región.

La política pública que, seguramente, demandará mayor atención en estos arreglos es la ambiental; política que debe buscar los equilibrios de habitabilidad, equidad y viabilidad. El principio de sostenibilidad surge de estos equilibrios, como también de una adecuada relación entre lo urbano y lo rural.

## 10. Recomendaciones

El punto de partida hacia la formulación de políticas públicas para fortalecer el desarrollo regional y territorial “es 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” (Ramírez *et al.* 2019, p. 4). En el caso de la RAP Eje Cafetero es necesario profundizar en dicha identificación.

Los lineamientos de política pública deben orientarse a fortalecer los flujos, las interacciones, los intercambios, las interdependencias, las conexiones, las redes, los entrelazos y, en fin, los diversos tipos de tejidos y de propósitos de las comunidades y de los demás actores del territorio, particularmente en el territorio identificando como el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

Abordar las tareas propuestas en este documento requiere que el OREC, en el desarrollo de la línea estratégica Ordenamiento y prospectiva territorial, asuma como parte del sustento teórico y conceptual el enfoque de tejidos territoriales inclusivos. Adicionalmente, se deben tener en cuenta los vínculos rurales y urbanos como temas transversales para el análisis de los hechos regionales y para la construcción de insumos de política pública regional.

El acuerdo fundacional del OREC establece que, como resultado del trabajo en red entre la academia y el sector público, se desarrollen estudios a escala regional como herramientas técnicas para la toma de decisiones de los diversos actores de la región; dichas herramientas serán referencia, guía y motivación para la toma de decisiones que tengan como objeto la generación de valor público y la promoción de desarrollo económico y social en el territorio nacional. Se recomienda que se realicen estudios sobre los flujos migratorios, la conmutación laboral, el desbalance rural-urbano, y los sistemas agroalimentarios, entre otros.

Aunque se siguió el enfoque de los hechos regionales para visibilizar los vínculos urbano-rurales, se recomienda que el OREC desarrolle un trabajo de análisis de los tejidos territoriales bajo el enfoque planteado por la Cepal Bogotá, donde se use el marco analítico y conceptual propuesto por la Comisión; un punto de partida puede ser el trabajo realizado por Reyes & Ramírez (2021): *Vínculos rurales urbanos en Tolima-Colombia*.

## Referencias

- Agencia para la Renovación del Territorio (ART). (2018). Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR) Municipio de Planadas. Fecha de suscripción 2018-07-13.
- Agencia para la Renovación del Territorio (ART). (2018). Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR) Municipio de Chaparral. Fecha de suscripción 2018-07-27.
- Agencia para la Renovación del Territorio (ART). (2018). Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR) Municipio de Ataco. Fecha de suscripción 2018-07-26.
- Agencia para la Renovación del Territorio (ART). (2018). Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR) Municipio de Rioblanco. Fecha de suscripción 2018-07-18.
- Agencia para la Renovación del Territorio (ART). (2021). Proyectos de reactivación económica, desarrollo productivo, ambiental y forestal. Agencia para la Renovación del Territorio (ART). Recuperado de [https://portal.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/proyectos\\_de\\_reactivacin\\_economica\\_desarrollo\\_productivo\\_ambiental\\_y\\_forestal](https://portal.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/proyectos_de_reactivacin_economica_desarrollo_productivo_ambiental_y_forestal)
- Boix Domènech, R. (2004). Redes de ciudades y externalidades. *Investigaciones Regionales*, (4), pp. 5-27.
- Calvo Ocampo, L. J., & Gaviria Ríos, M. A. (2014). La red de ciudades en la Ciudad región Eje cafetero. *Gestión y Región*, (18), 25-47.
- Consejo Privado de Competitividad. (2022). Índice Departamental de Competitividad 2022. Recuperado de [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC\\_ICD\\_2022-V5.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC_ICD_2022-V5.pdf)
- Colombia. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s.f.). Observatorio del Sistema de Ciudades (osc). Recuperado de <https://osc.dnp.gov.co/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014a). Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia (Documento Conpes 3819). Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/conpes-3819-de-2014.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014b). Política para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (Documento Conpes 3803). Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/documento-normativa/conpes-3803-de-2014/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). Misión sistema de ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). Visión Colombia 2050. Discusión sobre el país del futuro. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
- Giraldo, T. & Zumbado, F. (2020). Gestión territorial y sus implicaciones con el ODS 11. Reflexiones desde Colombia y Costa Rica. *Revista de Arquitectura* (Bogotá), 22 (2),141-52. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2020.3033>
- Machado, A. (2021). *La ruralidad que viene y lo urbano*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre.

- Martín Pérez, A., & Hernández, A. (2022). Sistema agroalimentario regional relacionado con la agricultura campesina, familiar y comunitaria y vínculos urbano-rurales (Documento de trabajo n.º 16). Bogotá, D.C., Colombia: Universidad de los Andes, Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo. Recuperado de <https://cider.uniandes.edu.co/sites/default/files/publicaciones/documentos-de-trabajo/2022-documentos-trabajo-sistemas-agroalimentarios-bogota-cundinamarca.pdf>
- Paisaje Cultural Cafetero. (s.f.). Esencia Centro de Patrimonio Mundial – Criterios V y VI. Paisaje Cultural Cafetero.
- Petro, G. (2022). Colombia potencia mundial de la vida. Programa de gobierno 2022-2026. Recuperado de <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>
- Ramírez, J. C., Acosta, O. L., Miranda, Y., Niño, J., Mora, D., & Monroy, S. (2021). Vínculos rurales-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia, Marco analítico y conceptual. Documento de trabajo - Bogotá (LC/TS.2021/xx-LC/BOG/TS.2021/1). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de [https://www.Cepal.org/sites/default/files/project/files/marco\\_conceptual\\_jg\\_v4.pdf](https://www.Cepal.org/sites/default/files/project/files/marco_conceptual_jg_v4.pdf)
- Red Española de Desarrollo Rural (REDR). REDR lanza su boletín sobre el ODS ‘Ciudades y Comunidades sostenibles’, dentro la campaña 17 retos del mundo rural. Recuperado de <http://www.redr.es/es/cargarAplicacionNoticia.do?identificador=33370>
- Región Administrativa y de Planificación (RAP) Especial Central. (2016). El Sistema de ciudades de la Región Central: Configuración y desafíos (Serie Documentos de Desarrollo Regional n.º 03). RAP Especial Central.
- Región Administrativa y de Planificación (RAP) Eje Cafetero. (2021). Plan Estratégico regional 2021-2033. Acuerdo Regional n.º 003 de 2021. Por el cual se declaran los Hechos Regionales, se adopta el Plan Estratégico Regional de la Región Administrativa y de Planificación RAP-Eje Cafetero 2021 -2033 y se aprueba el Plan Regional de Ejecución 2021 – 2024.
- Región Administrativa y de Planificación Pacífico (RAP Pacífico). (s.f.). Recuperado de <https://rap-pacifico.gov.co/>
- Reyes, J. E., & Ramírez, J.C. (2021). Vínculos rurales urbanos en Tolima-Colombia: Cepal Documento de Trabajo-Bogotá, (LC/TS.2019/2021-LC/BOG/TS.2019/2021). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de <https://www.Cepal.org/es/publicaciones/48025-vinculos-urbano-rurales-departamento-tolima-colombia>
- Reyes Martínez, J. (25 de noviembre de 2019). La ruta es conectar el campo. El Nuevo Día.
- Reyes Martínez, J. (27 de julio de 2021). Tejidos rurales urbanos en Tolima. El Nuevo Día.
- Saldarriaga Ramírez, C. & Duis, U. (2010). Paisaje Cultural Cafetero Colombiano. Pereira, Risaralda: Paisaje Cultural Cafetero.
- Scott, A., Agnew, J., Soja, E., & Storper, M. (2001). Global city-regions: an overview. En Allen Scott (ed.), *Global City-Regions. Trends, theory, policy* (pp. 11-30). Oxford University Press.