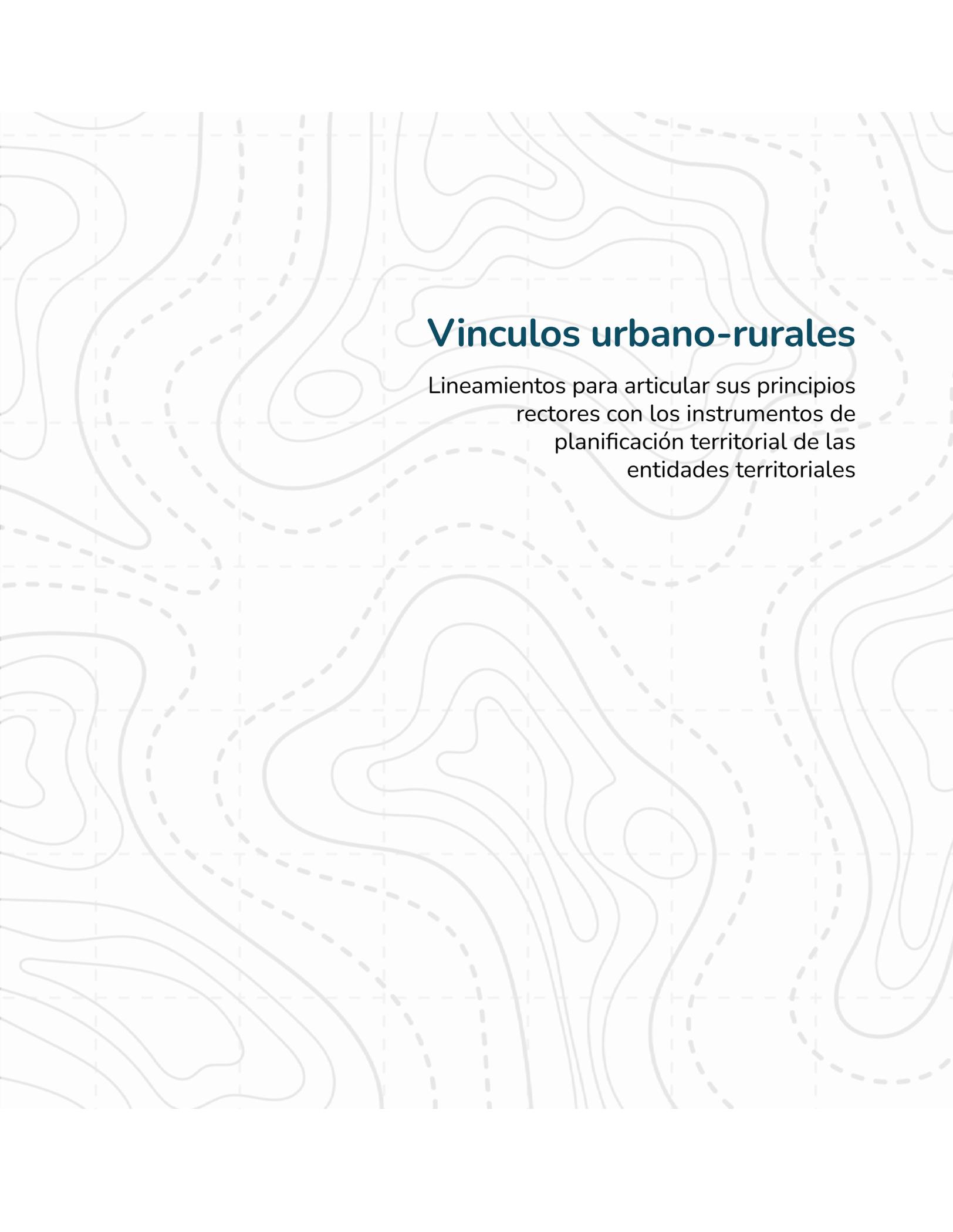




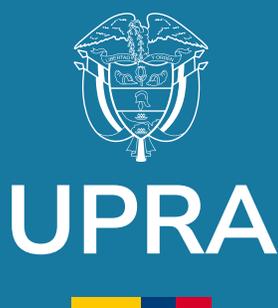
Vínculos urbano-rurales

Lineamientos para articular sus principios rectores con los instrumentos de planificación de entidades territoriales



Vinculos urbano-rurales

Lineamientos para articular sus principios
rectores con los instrumentos de
planificación territorial de las
entidades territoriales



Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

**Ministerio de Agricultura y
Desarrollo Rural (MADR)**

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

**Unidad de Planificación de Tierras Rurales
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)**

Claudia Liliana Cortés López
Directora general

Juan Carlos López Gómez
Secretario general

Dora Inés Rey Martínez
**Directora técnica de Ordenamiento
de la Propiedad y Mercado de Tierras**

Alexander Rodríguez Romero
**Director técnico de Uso Eficiente del
Suelo Rural y Adecuación de Tierras**

Luz Mery Gómez Contreras
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de
la Información y las Comunicaciones**

Adriana Pérez Orozco
Emiro José Díaz Leal
Juan Carlos Avellaneda Micolta
Mónica Cortés Pulido
Sandra Milena Ruano Reyes
Asesores

Editores

Dora Inés Rey Martínez
Patricia Ortíz Bohórquez

Autor

Augusto Pinto Carrillo

Coordinación equipo de publicaciones UPRA

Johana Trujillo Moya

Corrección de estilo

Óscar Enrique Alfonso

Diseño y diagramación

Fabio Ernesto Mojica

Fotografías

Andrés Paz Duarte
Édgar Mauricio Carrillo
Banco de imágenes UPRA

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Cualquier reproducción total o parcial de esta publicación debe mencionar su título y acreditar a la UPRA. Forma de citar: Pinto, A. (2023). *Lineamientos para articular los principios rectores de los vínculos urbano-rurales en los instrumentos de planificación territorial de las entidades territoriales*. URL del documento.

Lineamientos para articular los principios rectores de los vínculos urbano-rurales en los instrumentos de planificación territorial de las entidades territoriales



Resumen

6

A nivel global, sigue latente la preocupación por el incremento de la población y de las áreas urbanas, y su impacto sobre los asentamientos humanos, los recursos naturales y las actividades económicas localizadas históricamente en el suelo rural. Esto hace que cada vez más crezca también la demanda de bienes y servicios, con el consecuente flujo de personas y mercancías entre ambas áreas; lo cual da motivo a interdependencias y a relaciones funcionales muy estrechas que requieren planificarse en armonía con instrumentos sectoriales y de ordenamiento territorial.

Agencias como ONU-Habitat, FAO, CEPAL y otras vienen prestando especial cuidado a este tema en el marco de las agendas globales para el desarrollo. Por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana adoptada en Quito en 2016 ha motivado una serie de políticas que promueven la planificación y el desarrollo territorial integrados, especialmente, con nuevos enfoques inclusivos y mejores sinergias entre las comunidades y los espacios urbanos y rurales. Estas agendas dan prelación a la formulación de políticas nacionales y locales con este enfoque integral y basado en las personas y los lugares en el continuo o los vínculos urbano-rurales.

En este contexto, se resalta la importancia de la ruralidad en el ordenamiento territorial municipal, en articulación con el suelo urbano, como un espacio integral y continuo, donde la planificación del suelo productivo agropecuario juegue un papel preponderante en la interdependencia urbana-rural y, fundamentalmente, se precise la función estratégica de las categorías de suelo rural de desarrollo restringido (centros poblados rurales, suelo suburbano, vivienda campestre y áreas para la localización de equipamientos) en el logro de este propósito y, en especial, en el posicionamiento como parte integral del Modelo de Ocupación Territorial (MOT).

Palabras clave: Vínculos urbano-rurales, Red, Flujo, Interrelación, Interdependencia, Ordenamiento territorial, Suelo rural.

Contenido

Resumen	6
Abreviaturas	9
Glosario	10
Introducción	11
Capítulo 1. Marco conceptual	12
1.1 Definición del vínculo urbano-rural (VUR)	12
1.2 ¿Qué es la agrologística?	13
Capítulo 2. Los VUR en la agenda global de desarrollo sostenible	14
2.1 Intervenciones locales	15
2.2 Gobernanza integrada	15
2.3 Enfoque sistémico espacial y funcional	15
2.4 Inclusión financiera	15
2.5 Alianzas equilibradas	16
2.6 Basado en los derechos humanos	16
2.7 No hacer daño y brindar protección social	16
2.8 Sensibilidad ambiental	16
2.9 Participación activa	16
2.10 Decisiones basadas en datos y evidencia	17
Capítulo 3. VUR en la agenda nacional	18
3.1 Antecedentes	18
3.2 Los VUR en el PND 2022-2026	22
Capítulo 4. Aportes del conversatorio VUR en la planificación territorial	28

Capítulo 5. Lineamientos	32
5.1 Gestión de VUR	32
5.2 Fortalecimiento de nodos intermedios	34
5.3 Creación de confianzas y alianzas	37
5.4 Integración de territorios en condición de postconflicto y construcción de paz	39
Referencias	40

8

Figuras

Figura 1. Principios rectores para los VUR	14
Figura 2. Esquema de convergencia	23
Figura 3. Distribución de los municipios entre categorías de ruralidad	35

Abreviaturas

ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ART	Agencia de Renovación del Territorio
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONPES	Consejo Nacional de Planeación Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DOTS	Desarrollo orientado al transporte sostenible
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FAO	Organización Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Gestua	Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MVCT	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible
NAU	Nueva Agenda Urbana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU	Habitat Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OT	Ordenamiento Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNVIR	Plan Nacional de Vías para la Integración Regional
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SC	Sistema de Ciudades
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
VUR	Vínculos urbano-rurales



Glosario

10

Aglomeración urbana: conjunto de ciudades y sus centros urbanos contiguos incluidos sus territorios de influencia, entre los que existen relaciones funcionales, en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios, concentradas, usualmente, en torno a una ciudad principal o núcleo. (DNP, 2014)

Lineamientos UPRA: direcciones, directrices o normas con base en las cuales se orientan las acciones y las decisiones de planificación y el ordenamiento del territorio rural. (UPRA y Massiris, 2014)

Ordenamiento territorial municipal: comprende un conjunto de acciones político-administrativas, y de planificación física, concertadas, emprendidas por los municipios, distritos o áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer los instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (L 388/1997, art. 5)

Suelo rural: esta categoría la constituyen los terrenos no aptos para uso urbano, por razones de oportunidad o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. (L 388/1997, art. 5)

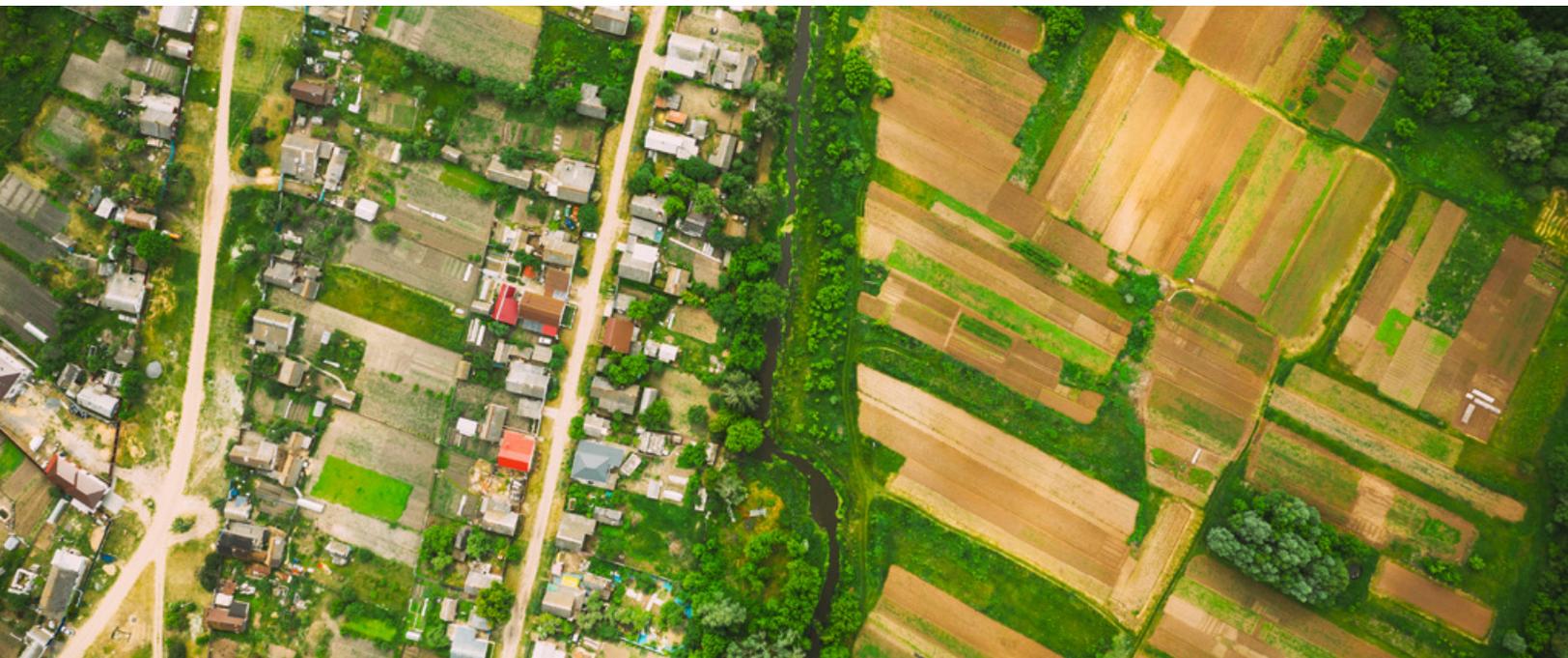
Vínculos rural-urbanos: flujos recíprocos de personas, bienes, servicios, dinero y servicios ambientales; bajo ciertas condiciones, ayudados por la proximidad geográfica, pueden conducir a la interdependencia entre lo rural y lo urbano. (CEPAL, 2022)

Introducción

El presente documento plantea una propuesta de lineamientos para incorporar el marco conceptual de los vínculos urbano-rurales (VUR) a la planificación territorial del país; en particular, los principios rectores establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el *Marco de acción para promover el desarrollo territorial integrado*.

Para empezar, el documento aborda la terminología de los VUR en los contextos internacional y nacional; en particular, las diversas definiciones que se han planteado desde el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Sobre esa base, se aproxima una definición de lineamientos y se analizan tanto los principios rectores de los VUR en las agendas globales como las directrices para incorporarlos en políticas nacionales y en instrumentos de planificación de coberturas nacional y local en —y a lo largo de— Colombia.

Finalmente, se proponen los lineamientos para articular los principios rectores de los VUR a los instrumentos de planificación territorial de las entidades territoriales; se incorporan las transformaciones y se da alcance a la apuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida».



1.

Marco conceptual

1.1 Definición del vínculo urbano-rural (VUR)

Los VUR cuentan con diversas definiciones, las cuales varían de enfoque según su naturaleza física, socioeconómica, ambiental, cultural o institucional. En el documento *Vínculos rural-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia, marco analítico y conceptual* (Ramírez et al., 2022) se destacan definiciones como la de Berdegué y Proctor (2014, p. 5): «flujos recíprocos de personas, bienes, servicios, dinero y servicios ambientales. Bajo ciertas condiciones, ayudados por la proximidad geográfica, pueden conducir a la interdependencia entre lo rural y lo urbano»; como, también, la de ONU-Habitat (2017, p. vii):

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

Entre los documentos elaborados como insumo para la 'Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III', el Número 10 definió los VUR como «las funciones y flujos de las personas complementarios y sinérgicos, los recursos naturales, capitales, bienes, empleo, servicios de los ecosistemas, la información y la tecnología entre las zonas rurales, periurbanas y áreas urbanas» (ONU-Habitat, 2015). Luego, la 'Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible' estableció los Objetivos de



Desarrollo Sostenible (ODS); y en Hábitat III - Quito 2016 se adoptó la Nueva Agenda Urbana (NAU).

Estos documentos han motivado una serie de políticas para promover la planificación y el desarrollo territorial integrados, especialmente, con nuevos enfoques inclusivos y mejores sinergias entre las comunidades en espacios urbanos o rurales. Las agendas dan prelación a la formulación de políticas nacionales y locales, con este enfoque integral y basado en las personas y los lugares en el continuo urbano-rural.

El ODS 11, en la Meta 11.a, motivó una mayor atención a los vínculos urbano-rurales:

Los beneficios de invertir en servicios e infraestructuras de conexión, al tiempo que se fomenta la capacidad para crear territorios funcionales e inclusivos que vinculen las comunidades urbanas y rurales, son inmensos en las tres esferas (económica, social y ambiental) del desarrollo sostenible; para lo cual son clave [...] los enfoques territoriales que incluyan a las ciudades pequeñas y medianas, pueblos, aldeas y zonas rurales. (ONU Hábitad, 2019)

1.2 Importancia de los VUR

En muchos asentamientos humanos, un gran número de hogares viven y trabajan en ecosistemas tanto rurales como urbanos; incluso, dependen de ellos: estos entornos sustentan la vida humana más allá de ámbitos políticos o administrativos.

Los flujos recíprocos y reiterados, tanto de personas como de bienes y servicios, financieros o ambientales (que definen los VUR), entre localidades rurales, periurbanas o urbanas dan lugar a una interdependencia como la de las configuraciones socioespaciales de identidades diferenciadas e interrelacionadas y construidas en sociedad. (ONU-Habitat, 2019, p. 1)



2.

Los VUR en la agenda global de desarrollo sostenible

En línea con la Agenda 2030 y la NAU, en 2019, ONU-Habitat publicó los diez Principios rectores para los vínculos urbano-rurales como parte del «Marco de acción para promover el desarrollo territorial integrado».

El objetivo de estos principios rectores es fundamentar estrategias pragmáticas y proponer un marco de acción para construir un entorno propicio para unos VUR más inclusivos y funcionales; y también, para servir de referencia al revisar los marcos normativos rurales, urbanos y territoriales, a escalas nacional y subnacional. La siguiente figura muestra el decálogo de principios rectores:

Figura 1.
Principios rectores para los VUR

Fuente:
ONU-Habitat (2019, p. 4).





A continuación se presentan los elementos substantivos de cada principio:

2.1 Intervenciones locales

La acción de los gobiernos locales es imprescindible para adaptar programas globales como la 'Agenda 2030' o la 'NAU', entre otros, para que los VUR funcionen; por ejemplo, para superar desigualdades sociales, económicas y ambientales entre ambos territorios o para aprovechar ventajas comparativas en circulación de personas, bienes y servicios a través del conjunto urbano rural.

15

2.2 Gobernanza integrada

Para afianzar la planificación y gestión de los VUR a través de mecanismos de gobernanza multisectorial, multiactoral y multinivel, de manera que se cumpla con los ODS, se requieren políticas, estrategias y planes de acción, además de instrumentos que promuevan la *integración horizontal* (por ejemplo, entre las escalas espaciales de aglomeraciones urbanas, áreas metropolitanas y otras), que faciliten la integración de poblaciones o asentamientos humanos rurales adyacentes a las áreas urbanas, la *integración sectorial* con los sectores público y privado, de organizaciones de la sociedad civil, instituciones profesionales y de investigación, de asociaciones cívicas formales e informales; y la *integración vertical* entre los diferentes niveles oficiales de decisión que cumplan funciones de planificación y gestión de VUR.

2.3 Enfoque sistémico espacial y funcional

Se imprime el enfoque sistémico a la planificación con el fin de promover políticas territoriales, urbanas y rurales, integradoras e inclusivas. Este enfoque debe permitir analizar las sinergias y los flujos de personas, productos, servicios e información, tales como: la población, el agua, los alimentos o la diversidad biológica, entre otros; el medio en el que se dan, particularmente las vías de comunicación terrestre, aérea y acuática; como también, su intensidad así como su direccionalidad.

2.4 Inclusión financiera

Responde a la necesidad de identificar y priorizar inversión pública en el cierre de brechas sociales, económicas y ambientales entre los territorios urbanos y los rurales; y focalizarla en áreas de conexión o transición urbano-rural donde, natural o artificialmente, se manifiestan los vínculos y se lleva a cabo la integración.

2.5 Alianzas equilibradas

Se fomentan asociaciones y redes para fortalecer los vínculos entre los agentes urbanos o rurales, y los distintos sectores: «Desarrollar y aprovechar las capacidades y los conocimientos especializados de una amplia gama de actores, como la sociedad civil, el sector privado y las instituciones académicas, mediante procesos inclusivos y participativos, especialmente, entre los grupos y las comunidades más marginados».

2.6 Basado en los derechos humanos

Incorporar un enfoque de derechos humanos en los instrumentos normativos y de planificación para que las dinámicas e impactos del desarrollo no afecten negativamente a la población o a las comunidades localizadas en áreas urbanas o rurales. Particularmente, en Colombia, la Constitución Política de 1991 se refiere al derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda, al medio ambiente sano, entre otros.

2.7 No hacer daño y brindar protección social

A través de estrategias, políticas y programas sociales, orientados a reducir la desigualdad social, y reconocer la diversidad cultural en áreas urbanas y rurales.

2.8 Sensibilidad ambiental

Fomentar estrategias y políticas de desarrollo basadas en la sostenibilidad ambiental contemplando qué recursos necesita la población actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, priorizando la protección, el mantenimiento y la ampliación de las zonas importantes para la diversidad biológica, y los servicios ecosistémicos en continuos urbano rurales.

2.9 Participación activa

Asegurar la participación significativa de las instituciones y comunidades locales en todo el continuo urbano rural. Crear espacios y mecanismos, según sea necesario, para entablar un diálogo político y procesos de planificación para las mujeres, los pueblos indígenas, los niños, los jóvenes, los ancianos, las personas con discapacidad, los habitantes de barrios marginales, los pequeños agricultores, la población desplazada y migrante, y otras personas que corren el riesgo de quedar atrás.



2.10 Decisiones basadas en datos y evidencia

Recopilar datos e indicadores urbanos, periurbanos y rurales, desglosados a nivel nacional y subnacional, que tengan en cuenta la escala apropiada e incluyan datos cuantitativos y cualitativos; incorporar los conocimientos no estatales y comunitarios; y facilitar el intercambio de conocimientos, supervisar el desempeño y la evaluación, y velar porque la información sea accesible, transparente e interactiva, y esté disponible para todos.



3.

VUR en la agenda nacional

3.1 Antecedentes

En Colombia, tanto la aproximación al concepto como la definición de las primeras acciones para integrar los VUR a políticas públicas nacionales solo se ha evidenciado durante la última década. Los principales referentes que dan cuenta de esta situación se relacionan con las misiones urbana y rural, el Programa POT Modernos, los dos últimos PND y las bases de política para la Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua).

La **Misión del Sistema de Ciudades**, liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre 2012 y 2014, tuvo a su cargo la preparación del insumo principal para la formulación de la Política para la Consolidación del Sistema de Ciudades en Colombia, adoptada a través del Documento CONPES 3819² (DNP, 2014b). En el «Eje problemático n.º 4: Las ciudades enfrentan retos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes», se resalta la «desarticulada planeación urbano-rural» y dentro del Plan de Acción de la Política, en el «Eje 1: Visión sostenible y crecimiento verde» se incluye una acción relacionada con «Articular la planeación de las áreas urbanas y rurales» para lo cual:

Se deberán formular documentos de política que promuevan instrumentos para la planeación, el ordenamiento y la gestión sostenible del suelo rural, y la actualización del catastro; así como se brindará asistencia técnica para fortalecer los instrumentos fiscales y el establecimiento de tasas diferenciales en zonas rurales. (p. 39)

² Documentos de política adoptados por el CONPES.



La **Misión para la transformación del campo**, o **Misión rural**, liderada por el DNP entre 2014 y 2015, definió diferentes categorías de ruralidad y reconoció que la vida rural sigue teniendo un peso elevado, con cerca del 60 % de los municipios del país considerados como 'rurales'. Planteó, además, que muchas de las ciudades intermedias, e incluso grandes, siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias; y que la ruralidad debe entenderse así como un continuo que, de hecho, no desaparece en las grandes urbes. (DNP, 2014, p. 4)

La estrategia de ordenamiento y desarrollo territorial (una de las seis estrategias definidas para lograr la 'Visión de largo plazo de la Transformación del Campo') establece que, para analizar el desarrollo rural, es necesario revisar las interacciones urbano-rurales a la luz de la teoría económica que resalta la importancia de los polos de desarrollo y las aglomeraciones. Se toma en cuenta la definición de la OCDE que incluye: i) vínculos demográficos; ii) transacciones económicas y acciones de innovación; iii) provisión de bienes públicos; iv) intercambio de bienes y servicios ambientales; y v) interacciones de gobernanza multinivel. (2013, p. 231)

La estrategia incluye objetivos específicos como «Promover la convergencia regional entre territorios y entre la ciudad y el campo a través del cierre de las brechas en materia de inclusión social y productiva», con acciones específicas como: revisar la distribución de la inversión entre lo urbano y lo rural, y los mecanismos de compensación territorial; garantizar la atención de las entidades públicas a la población rural; fortalecer la cooperación urbano-rural y la integración regional: pasar de una visión del campo como proveedor de bienes y servicios para las ciudades, a otra de integración, planeación e intercambios de mutuo beneficio (mejoramiento de la interconectividad al interior del campo y entre el campo y la ciudad); generar relaciones directas de intercambio de bienes, servicios y conocimiento entre el campo y la ciudad en condiciones de mutuo beneficio; invertir recursos técnicos y financieros en lograr una planeación integrada urbano-regional efectiva, a través de los esquemas territoriales y los mecanismos de ordenamiento propuestos; y promover un esquema de intercambio de bienes y servicios ambientales que tenga como filosofía devolver al campo lo que la ciudad toma de este.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un Nuevo País» recogen propuestas de las Misiones del Sistema de Ciudades y para la Transformación del Campo desarrolladas por el DNP; la primera, entre 2012 y 2014; y la segunda, entre 2014 y 2015. Pese a que no hace mención explícita de los VUR, si plantea acciones en torno al fortalecimiento de la relación entre las áreas urbanas y rurales; particularmente, de las aglomeraciones urbanas. Menciona que uno de los objetivos de la estrategia de Transformación del Campo está orientado al cierre de brechas urbano-rurales enfatizando la mejora de la calidad y el acceso real de la población a soluciones de vivienda y a servicios de salud, educación y protección social, así como, en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales, y la mejora de la movilidad rural (Plan Maestro de Rehabilitación de Vías Terciarias), interurbana e intermunicipal.

Dichas bases, en la sección ‘Pacto por la descentralización’, plantean entre sus estrategias: «Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo». Recoge la definición de la OCDE, en la cual, estos vínculos son definidos como «aquellas interacciones y relaciones bidireccionales a través de variables demográficas, mercados laborales, servicios públicos y vínculos ambientales que frecuentemente traspasan los límites político-administrativos». Propone, en el objetivo 1, conectar territorios para estimular la productividad regional (estructura espacial), lo que implica entender el territorio como un continuo urbano-rural que, mediante su interacción, ofrece diferentes oportunidades, potencialidades y capacidades para el desarrollo. El objetivo 2 se enfoca en impulsar la potencialidad económica y la inclusión social regional a través de la especialización productiva y el acceso a bienes y servicios públicos con enfoque territorial (estructura económica y social). (p. 1.112)

En la estrategia «Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida», se señalan los conflictos generados por la urbanización y la suburbanización en el suelo rural. Se propone consolidar el SC como dinamizador del desarrollo territorial y la productividad, y entre sus acciones frente al crecimiento urbano en suelo rural «establecer los criterios técnicos para el uso y la planificación de las categorías de suelo rural, en áreas de desarrollo restringido; como suelos suburbanos, centros poblados y áreas destinadas a vivienda campestre», tarea encomendada al MADR, a través de la UPRA. (p. 1.128)

El **Programa POT Modernos**, creado por el DNP en 2016, propuso cinco innovaciones como complemento al Manual para la formulación del *Manual para la formulación del componente rural de los POT* y los Planes de Ordenamiento Departamental (POD). La innovación ‘Vínculos urbano-rurales’ se define como

(...) el modelo de ocupación del territorio que fija, de manera general, la estrategia de localización y distribución espacial sostenible de las actividades, y que se define a partir de las relaciones de interdependencia —entendida como interacciones basadas en intercambios de tipo ambiental, económico, social, cultural, que redundan en un beneficio mutuo— existentes entre las áreas urbanas y rurales. (RIMISP, 2017)

Los tipos de interdependencia se definen según cada estructura territorial, siendo estas: la biofísica, la socioeconómica y espacial, la funcional y de servicios, y las transversales a las tres estructuras anteriores.

La señal más clara que se ha dado desde lo sectorial agropecuario para incorporar elementos de ‘integración espacio-funcional’ del territorio rural, a partir de la interrelación de la red de asentamientos rurales agropecuarios y la cabecera municipal (entiéndase: ciudad) fue la señalada en las bases para formular la Política Pública para la Gestua que formuló la UPRA (UPRA y Massiris, 2018), en donde se establece que:



Las condiciones de integración espacial-funcional del territorio rural son un elemento de la ocupación y organización espacial que manifiestan las cualidades del territorio referidas a la conectividad, accesibilidad y movilidad intra e interterritorial.

Se menciona, además, que esta red es un indicador de cómo funciona y se integra el territorio rural a partir de los flujos e intercambios que se dan entre los centros poblados rurales entre sí y otros de jerarquía superior. Al respecto, la Gestua estableció, como lineamiento o directriz, que:

Las entidades territoriales y administrativas, en la formulación de la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria³, deben considerar objetivos y metas referidas a la adecuada interacción entre los asentamientos rurales agropecuarios y la cabecera municipal; y entre las zonas de producción agropecuaria y los mercados subregionales, regionales, nacionales e internacionales; así como las actuaciones requeridas para mejorar la infraestructura vial y los sistemas de transportes en favor de una mejor conectividad e integridad territorial. (p. 121)

No obstante a la incorporación de ciertos elementos conceptuales y al señalamiento de algunas acciones para la mejora de los vínculos entre las ciudades y el campo, las Misiones ni los PND, desarrollan lineamientos de política que impulsen estos vínculos. La directriz más específica es presentada en las bases de política para la Gestua, sin embargo, es muy general y no contó con un desarrollarlo posterior para su incorporación en los instrumentos de planificación territorial.



³ La estructura territorial agropecuaria, como expresión de la ocupación del territorio, se define por cuatro elementos estructurales interrelacionados: la estructura de la propiedad rural, la productiva, la sociopolítica y sociocultural. (UPRA y Massiris, 2018, p. 113)

3.2 Los VUR en el PND 2022-2026

La composición del PND 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida» integra cinco transformaciones: i) ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental; ii) seguridad humana y justicia social; iii) derecho humano a la alimentación; iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y v) convergencia regional.

22

Los VUR hacen parte de la transformación «El derecho humano a la alimentación», cuando se menciona que

Existen regiones del país que no disponen de una adecuada accesibilidad y conectividad vial, aérea o fluvial para transporte de alimentos. Se debe mejorar el acceso físico a los alimentos por medio de cadenas de suministros eficientes, digitales y el desarrollo de infraestructura de transporte. (p. 119)

Como catalizadores de esta transformación, se definieron: la **disponibilidad** de alimentos, el **acceso** físico a los mismos, su **adecuación** a las necesidades territoriales y poblacionales, y contar con mejores esquemas de **gobernanza**. En cuanto al acceso, se promueve el desarrollo de cadenas de suministro eficientes, digitales y tecnificadas, a través del desarrollo de redes agro-logísticas, basadas en infraestructuras y servicios logísticos, el uso de tecnologías digitales emergentes para impulsar el comercio electrónico, etcétera.





En cuanto a adecuación, se promueve la «Gobernanza multinivel para las políticas públicas asociadas al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA)» y, dentro de esta, «Instituciones modernas y gabinete rural». Se propone conformar un gabinete que facilite la coordinación con otros sectores de gobierno, que permita mecanismos programáticos y presupuestales de articulación, planeación, coordinación, ejecución y evaluación de actividades para materializar la reforma agraria y la reforma rural integral. Se plantea, además, que «el análisis territorial debe permear los procesos sectoriales y aprovechar las sinergias que resultan de los vínculos urbano-rurales. El desarrollo rural trasciende al sector agricultura e implica el compromiso decidido de varios sectores de gobierno en forma coordinada».

Los VUR también hacen parte de la transformación «Convergencia Regional», especialmente, cuando se refiere a los «Modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales y la integración de territorios».

Se plantea que la convergencia regional implica fortalecer y consolidar vínculos territoriales o espaciales, y poblacionales, a diferentes escalas (según se representa en la figura 2, con el fin de: i) lograr la integración socioeconómica y ambiental intrarregional (vínculos intrarregionales: intraurbanos, urbano-rurales y subregionales; y ii) lograr la productividad, competitividad e innovación, y el acceso a bienes y servicios (vínculos inter regionales y con el mundo). Para lograr lo primero, se plantean catalizadores como: i) aprovechar la ciudad construida: vínculos intraurbanos; ii) la construcción e implementación de modelos de desarrollo supramunicipales para fortalecer los VUR y la integración de territorios; y iii) territorios más humanos a través de un hábitat integral.

Figura 2. Esquema de convergencia



Según el PND, los modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de VUR y la integración de territorios, deben basarse en los siguientes once (11) componentes:

Componentes para los Modelos de Desarrollo Supramunicipal para el Fortalecimiento de VUR	Relación con los «Principios rectores para los VUR» de ONU-Habitat
<p>a. Intervención de vías regionales (secundarias y terciarias), terminales fluviales y aeródromos. Para la ruralidad, se considera el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR).</p>	<p>Enfoque sistémico espacial y funcional: promover políticas territoriales, urbanas y rurales, integradoras e inclusivas.</p>
<p>b. Convenios solidarios, especialmente con organizaciones de acción comunal.</p>	<p>Gobernanza integrada: multisectorial, multiactoral y multinivel. Participación activa: asegurar la participación significativa de las instituciones y comunidades locales en todo el continuo urbano rural.</p>
<p>c. Financiación y fuentes de pago.</p>	<p>Inclusión financiera: identificar y priorizar inversión pública en el cierre de brechas sociales, económicas y ambientales entre los territorios urbanos y rurales, como también, su focalización en áreas de conexión o transición urbano-rural.</p>
<p>d. Integración de territorios bajo el principio de la conectividad física y la multimodalidad.</p>	<p>Enfoque sistémico espacial y funcional: promover políticas territoriales, urbanas y rurales, integradoras e inclusivas.</p>
<p>e. Planeación y gestión territorial inteligente, con el uso de tecnologías digitales y el aprovechamiento de datos e información.</p>	<p>Decisiones basadas en datos y evidencia: recopilar datos e indicadores urbanos, periurbanos y rurales desglosados a nivel nacional y subnacional, que tengan en cuenta la escala apropiada e incluyan datos cuantitativos y cualitativos.</p>
<p>f. Fronteras humanas para la vida, la integración y el desarrollo.</p>	<p>Basado en los derechos humanos: incorporar un enfoque de derechos humanos en los instrumentos normativos y de planificación para que las dinámicas e impactos del desarrollo no afecten negativamente a la población o las comunidades localizadas en áreas urbanas y rurales.</p>



<p>g. Relaciones funcionales de los territorios. Aprovechando, a nivel sectorial y territorial, las relaciones funcionales entre las aglomeraciones urbanas, los municipios y distritos del país, y las zonas rurales, debiéndose, entre otras acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar el sistema de ciudades, bajo un modelo aplicable a todas las realidades del territorio nacional, enfatizando la interacción del suelo rural-urbano. • Reconocer y aprovechar la contribución de la ruralidad a la sostenibilidad y productividad urbana, considerando las condiciones particulares del transporte público de pasajeros, mixto y de carga. 	<p>Enfoque sistémico espacial y funcional: promover políticas territoriales, urbanas y rurales, integradoras e inclusivas.</p>
<p>h. Acceso a servicios públicos, a partir de las capacidades y necesidades de los territorios.</p>	<p>No hacer daño y brindar protección social: a través de estrategias, políticas y programas sociales reducir la desigualdad social y reconocer la diversidad cultural en áreas urbanas y rurales.</p>
<p>i. Gestión del suelo para vivienda de interés social y soportes urbanos.</p>	
<p>j. Integración de los territorios más afectados por el conflicto a las apuestas estratégicas de desarrollo regional, de acuerdo con la reforma rural integral.</p>	<p>Alianzas equilibradas: fomentar asociaciones y redes que fortalezcan los vínculos entre los agentes urbanos y rurales, y los distintos sectores.</p>
<p>k. Convergencias territoriales para la sostenibilidad ambiental territorial.</p>	<p>Sensibilidad ambiental: fomentar estrategias y políticas de desarrollo basadas en la sostenibilidad ambiental priorizando protección, mantenimiento y ampliación de las zonas que son importantes para la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos en continuos urbano rurales.</p>



En el cuadro anterior, puede encontrarse una relación directa entre los componentes que define el actual PND para los «Modelos de desarrollo supramunicipal para el fortalecimiento de los VUR» con todos los principios rectores para los VUR establecidos por ONU-Habitat en el *Marco de acción para promover el desarrollo territorial integrado*. Esta relación puede ser coincidental; no obstante, deja abierta la puerta para el monitoreo y la rendición de informes de país frente al cumplimiento de esta agenda global.

Por su parte, la L 2294/2023, que adopta el PND 2022-2026, incluye el «Capítulo VI. Convergencia regional», cuya primera sección se refiere a la construcción e implementación de **modelos de desarrollo supramunicipales para el fortalecimiento de VUR y la integración de territorios**. En esta sección, se incluyen disposiciones relacionadas con: trámites de licencia ambiental para proyectos de construcción de

infraestructura de energía (art. 267); base gravable de la cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite (art. 268); línea de inversión territorial en el marco de la política de turismo (art. 269); asociación del MADR con personas jurídicas particulares (art. 270); autoridades regionales de transporte (art. 271); subsidios de energía eléctrica, gas, acueducto, alcantarillado y aseo (art. 272); alumbrado público rural (art. 273); gestión comunitaria del agua y saneamiento básico (art. 274); Programa Agua es Vida (art. 275); subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (art. 276); atribuciones al DNP en cuanto a la misión de descentralización (art. 277); inversiones interjurisdiccionales (art. 278); pactos territoriales (art. 279); aplicación del cobro de la contribución (art. 280); administración de corredores férreos por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (art. 281); aeropuertos fronterizos (art. 282); contraprestaciones aeroportuarias (art. 283); derecho real accesorio de superficie (art. 284); ejecución de proyectos de sistemas de transporte público bajo principios de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (DOTS) (art. 285); celebración de contratos de obra pública en infraestructura concesionada (art. 286); destinación de las contraprestaciones derivadas del uso de la infraestructura concesionada (art. 287); y Operaciones autorizadas de fondeo o financiamiento de Findeter (art. 288).





4.

Aportes del conversatorio VUR en la planificación territorial

El conversatorio realizado el 24 de marzo de 2023, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), bajo el liderazgo de un grupo de exbecarios que han participado en cursos de entrenamiento sobre estos temas en Japón y Colombia, se programó con el objetivo de generar un espacio de intercambio de conocimiento y opinión sobre el concepto de VUR, su alcance en la planificación del desarrollo territorial y lecciones aprendidas a nivel internacional y nacional; como también, para identificar elementos para la formulación de lineamientos para su planificación y gestión, desde las políticas públicas nacionales y locales. En este espacio, se contó con la visión del CIDER, de la Universidad de Los Andes, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de la UPRA.

Algunas conclusiones que sirven de insumo para formular los «Lineamientos para articular los VUR a los instrumentos de planificación territorial» son:

- El sector agropecuario es un eje fundamental en la generación y la consolidación de los VUR; y un componente estratégico en los procesos de planificación territorial.
- La asociatividad es fundamental para desarrollar la economía de escala.⁴
- Existen diferentes áreas de trabajo para abordar los VUR y los sistemas agroalimentarios.

⁴ Se habla de 'economía de escala' entendiéndola como la capacidad empresarial de producir mayor cantidad de productos a un menor costo; debido a que, a medida que la producción en una empresa crece, sus costos se reducen.



- Las empresas están cada vez más involucradas en los compromisos sociales y ambientales.
- Desde la perspectiva del PND, los VUR son fundamentales para la transformación productiva, el cierre de brechas y la convergencia territorial.
- No se puede hablar de relacionamiento de los territorios sin la participación incidente de la población.
- El proceso de comercialización de los productos de agricultura familiar debe fortalecerse mediante compras públicas y eliminando intermediarios; sin embargo, hay retos importantes para formular la política y, principalmente, desde implementarla.
- Los vínculos desde lo agropecuario pueden identificarse en procesos como la agrologística, que permite entender la cadena completa de producción agropecuaria y las diferentes relaciones entre lo urbano y lo rural.
- En la identificación de los VUR, existen otros problemas asociados a las dinámicas propias del territorio y su relación con otros territorios; como la existencia de equipamientos de soporte a la actividad agropecuaria (centros de acopio, bodegas, silos, plantas de procesamiento y transformación, o de sacrificio), y vías de comunicación en óptimo estado.
- La asociatividad es fundamental en la producción agropecuaria; pero, existe un gran reto para potenciar los procesos de comercialización, especialmente, en Valle del Cauca.
- La revisión de los POT para ajustarlos abre una oportunidad para generar capacidad y acciones que incidan en estos esquemas asociativos de manera articulada con otros municipios, bajo una visión supramunicipal.
- Existe un desfase en el OT entre la normatividad y los instrumentos que no permite ponderarlos en una jerarquía. En efecto, la acción institucional sectorial se concentra en departamentos que permiten concretar, finalmente, los instrumentos locales; en los cuales se reglamenta el uso del suelo.
- Es necesario identificar fortalezas y debilidades de los territorios; analizar sus dinámicas y sus características para, así, generar procesos de planificación que superen los límites político-administrativos y permitan orientar, de manera efectiva, los recursos.



- Desde el sector agropecuario, se ofrece acompañamiento técnico para las fases de diagnóstico y la formulación, este se orienta a relevar el papel estratégico del sector tanto en los procesos de planificación como de ordenamiento territorial. Algunos de estos ejercicios con más de incidencia en Meta, Huila y Norte de Santander.
- Al formular los POT, para identificar las características y las dinámicas propias del territorio, es adecuado el pensamiento sistémico; y potenciar siempre la participación, especialmente, de la comunidad.
- Lograr una articulación consistente entre academia, institucionalidad, entidades territoriales, actores privados y comunidades, es fundamental para formular los diferentes instrumentos de OT.
- La planificación territorial debe abordar lo agropecuario como un tema estratégico, ligado a hechos como la seguridad y la soberanía alimentarias, el derecho a la alimentación, la convergencia de los territorios, la transformación productiva del campo y al ordenamiento territorial, ejes principales del proyecto de Ley de PND.







5

Lineamientos

En el presente documento, lineamiento se define como la «dirección, directriz o norma que orienta las acciones y decisiones de planificación y el ordenamiento del territorio rural» (UPRA y Massiris, 2014), particularmente, en lo relacionado con la incorporación de los principios rectores de los vínculos urbano-rurales establecidos por ONU-Habitat en los instrumentos de planificación territorial de las entidades territoriales municipales.

A partir de la revisión bibliográfica, la consulta con actores clave (conversatorio) y el PND 2022-2026, es posible identificar cuatro fundamentos de lineamientos de política.

5.1 Gestión de VUR

Se basa en 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» (Ramírez et al., 2022). Los lineamientos de este eje se alinean con el PND y los principios de ONU-Habitat, de la siguiente manera (ver página siguiente):



Eje de política	Componentes para los Modelos de Desarrollo Supramunicipal para el Fortalecimiento de VUR	Relación con los «Principios rectores para los VUR» de ONU-Habitat
Gestión de VUR (PNVIR)	<ul style="list-style-type: none"> - Relaciones funcionales de los territorios - Convergencias territoriales para la sostenibilidad ambiental territorial - Integración de los territorios más afectados por el conflicto a las apuestas estratégicas de desarrollo regional de acuerdo con la reforma rural integral - Financiación 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque sistémico espacial y funcional - Sensibilidad ambiental - Alianzas equilibradas - Inclusión financiera

Identificación de las estructuras territoriales del ordenamiento como primer elemento directriz de los VUR. Los instrumentos de planificación establecen que las relaciones funcionales, las convergencias y la integración de los territorios deben empezar por adoptar lineamientos marco para desarrollar una visión estratégica de las relaciones urbano-rurales, en el conjunto de procesos transversales propios del territorio en estudio, principalmente, en las estructuras territoriales que empiezan a determinar los primeros vínculos estratégicos para una integralidad municipal.

En tal sentido, es necesario visualizar el continuo de la estructura ambiental, como fortaleza representada, principalmente, en los ecosistemas estratégicos y en las nuevas visiones del ecoturismo; comprender, como parte de la estructura socioeconómica, el sistema de ciudades o asentamientos urbanos como el conjunto articulador que trasciende límites municipales; y vislumbrar, en la estructura funcional, las oportunidades productivas que puedan darle a determinado municipio su localización estratégica y su vocación, respecto a ese sistema de ciudades o relaciones funcionales, con sistemas de mercado y comercialización, y cadenas productivas que abran espacios para un mejor futuro e integración del sector agropecuario identificando, en los sistemas de movilidad, las mallas de conectividad que permitan dichos enlaces de competitividad.

Definición y caracterización de VUR agropecuarios. Desde el MADR y la UPRA, debe trabajarse la definición de los VUR agropecuarios; como, también, su caracterización y priorización. Por ejemplo, cadenas productivas que requieren más y mejores condiciones de conectividad, proximidad y acceso para asegurar mayor interacción entre oferta y demanda, o entre producción y consumo. En su definición, deben priorizarse aspectos como la provisión futura de alimentos para los asentamientos humanos garantizando condiciones adecuadas de calidad, cantidad y precio.

Fortalecimiento de VUR en planes de ordenamiento y desarrollo territorial. En las diferentes escalas del ordenamiento territorial (municipal, metropolitana y departamental), deben fortalecerse los VUR agropecuarios identificándolos e incorporándolos en las etapas de diagnóstico y formulación de los planes; particularmente, en los POT municipales, a través de las acciones urbanísticas que correspondan (según lo establecido en la L 388/1997, art. 8) y la definición de programas y proyectos que puedan priorizarse y financiarse desde los planes de desarrollo territorial u otros instrumentos sectoriales.

Las unidades de planificación rural pueden considerarse el instrumento adecuado para planificar y gestionar los VUR agropecuarios, especialmente, en áreas o franjas de transición rural-urbana. Cuando se requiera desarrollar acciones explícitas o muy localizadas en el territorio rural (por ejemplo, la habilitación con norma urbanística y la planificación de detalle de suelos o de infraestructura sectorial agropecuaria) para consolidar eslabones en cadenas productivas (intra o supramunicipales: insumos, cosecha, poscosecha, empaque, transporte, almacenamiento, transformación, comercialización y consumo), de no estar previsto en los contenidos del POT.

Determinación de criterios para definir suelos de expansión urbana y suelos rurales, en la categoría de desarrollo restringido, durante los procesos de revisión y ajuste de los POT; aunando esfuerzos del MVCT, el MADS y la UPRA del MADR, durante la revisión y el ajuste al POT, el Gobierno nacional debe definir lineamientos y criterios para estandarizar i) el cálculo de áreas de suelo de expansión urbana, ii) el umbral máximo de suburbanización y iii) las posibilidades de expansión de los centros poblados rurales, con el fin de minimizar el impacto de estas decisiones de ordenamiento sobre áreas ambientalmente estratégicas y la frontera agrícola; particularmente, los riesgos que se afrontan con la subdivisión predial o fraccionamiento del suelo, y el desarrollo productivo en áreas mínimas que no cumplan con delimitaciones sectoriales, como las UAF, o de ordenamiento, con las unidades mínimas de actuación.

5.2 Fortalecimiento de nodos intermedios

Las ciudades o nodos, intermedios o pequeños —incluidos los centros poblados rurales—, especialmente los que conforman el Sistema de Ciudades (SC), como las aglomeraciones urbanas o ciudades uninodales, en los que existen fuertes interdependencias económicas y sociales, deben convertirse en centralidades dinamizadoras del desarrollo rural y territorial. Según Berdegú y Proctor (2014), potenciar estas áreas intermedias y fortalecer sus vínculos ayuda a tener una mejor escala del tipo de política y acciones a desarrollar, y evita que se acentúe la fragmentación entre lo urbano y lo rural. Los lineamientos de este Eje se alinean con el PND y los principios de ONU-Habitat, así:



Eje de política	Componentes para los Modelos de Desarrollo Supramunicipal para el Fortalecimiento de VUR	Relación con los «Principios rectores para los VUR» de ONU-Habitat
Fortalecimiento de nodos intermedios	<ul style="list-style-type: none"> - Intervención de vías regionales (secundarias y terciarias), terminales fluviales y aeródromos - Integración de territorios bajo el principio de la conectividad física y la multimodalidad - Relaciones funcionales de los territorios - Gestión del suelo para vivienda de interés social urbana y rural, soportes territoriales y bienes públicos - Convergencias territoriales para la sostenibilidad ambiental territorial - Integración de los territorios más afectados por el conflicto a las apuestas estratégicas de desarrollo regional de acuerdo con la reforma rural integral 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque sistémico espacial y funcional - No hacer daño y brindar protección social - Sensibilidad ambiental - Alianzas equilibradas

Fortalecimiento de la infraestructura de movilidad, especialmente la red vial terciaria (carreteras o caminos interveredales), el sistema de puertos y muelles fluviales e, incluso, una red de aeródromos o aeropuertos que faciliten y prioricen la comercialización del pequeño productor agropecuario. Los instrumentos de planificación territorial deben identificar y priorizar, en el programa de ejecución y el plan de inversión municipal, proyectos que promuevan su acceso sostenible a las cadenas productivas. Y los planes de ordenamiento de escala superior (metropolitanos o departamentales) deben identificar y priorizar los proyectos de infraestructura vial, secundaria y de otros modos, que aseguren el acceso de la producción a mercados regionales y nacionales. A su vez, la identificación de estos proyectos debe priorizar la conexión entre los nodos intermedios y menores; tanto con los nodos principales de las aglomeraciones urbanas como con los centros poblados rurales y la ruralidad dispersa, especialmente, la que se encuentra dentro de la frontera agrícola. Estos centros deben tender a especializarse como territorios de transición urbano-rural y, por lo tanto, fortalecerse como lugares de provisión de insumos y servicios para la producción rural agropecuaria.

En la actualización del SC, debe analizarse la situación de los nodos intermedios y menores, y los centros poblados rurales, tanto los que forman parte de las aglomeraciones urbanas, como los que se definen como ciudades uninodales o que, en una

tercera categoría, pueden dar soporte a la consolidación de algunos VUR. Para esto, podrá tomarse en cuenta un criterio diferencial, no propiamente el de conmutación laboral, para definir interdependencias o relaciones funcionales del flujo urbano-rural.

Los POT deben promover, en estos nodos, la delimitación de usos mixtos del suelo, en los cuales se desarrollen tanto la oferta de nueva vivienda, como, soportes territoriales e infraestructuras para las actividades del sector agropecuario. El Censo 2018 señaló el aumento de población en algunas ciudades intermedias y menores como, también, en centros poblados rurales, lo cual significa una nueva demanda de suelo para vivienda y comercio, la dotación de servicios públicos, soportes urbanos para esta nueva población (parques, escuelas, puestos de salud, etc.) y la infraestructura del sector agropecuario (especialmente, de almacenaje y transformación).





5.3 Creación de confianzas y alianzas

Según la OCDE (2013), la confianza y las alianzas son «el mecanismo de cooperación que gestiona estos vínculos para alcanzar objetivos comunes y mejorar las relaciones urbano-rurales»; por lo tanto, deben poner en el centro a las personas, así como el uso de mecanismo de comunicación adecuados a cada comunidad, municipio, departamento o región del país. Los lineamientos de este Eje se alinean con el PND y los principios de ONU-Habitat. Así:

Eje de política	Componentes para los Modelos de Desarrollo Supramunicipal para el Fortalecimiento de VUR	Relación con los «Principios rectores para los VUR» de ONU-Habitat
Creación de confianzas y alianzas	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios solidarios - Fronteras humanas para la vida, la integración y el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobernanza integrada - Participación activa - Base en los derechos humanos - Alianzas equilibradas

El Gobierno nacional debe articular esfuerzos del MVCT, el MADS y la UPRA del MADR, para fortalecer la asistencia técnica y los acompañamientos a municipios con población menor a 50.000 habitantes, o los categorizados como 'rural' y 'rural disperso' por la *Misión para la Transformación del Campo* (673 municipios) en temas de planificación y ordenamiento territorial. En su mayoría, se trata de municipios con más presencia de suelo rural que urbano, en los cuales las actividades relacionadas con el sector agropecuario son más importantes y, por lo tanto, la planificación y el ordenamiento rural tienen un mayor significado. De acuerdo con las categorías de ruralidad de la Misión:

La vida rural sigue teniendo un peso muy elevado: cerca del 60 % de los municipios que tiene Colombia deben considerarse como rurales y existe, además, una población rural dispersa en el resto de municipios; con lo cual, la población rural representa poco más de 30 % de la población del país. Además, muchas de nuestras ciudades intermedias e incluso grandes siguen teniendo una relación muy estrecha con las actividades agropecuarias. (DNP, 2014c, p. 4)

Figura 3. Distribución de los municipios entre categorías de ruralidad



Número de municipios según categorías de ruralidad *

Año 2014		Población en la cabecera (miles)				Total
		Más de 100	25 a 100	Menos de 25		
Densidad (hab./km ²)					< 70 % resto	> 70 % resto
> 100	41	63	106	34	244	
50 - 100	6	22	140	91	259	
10 - 50	1	16	277	203	497	
0 - 10	0	3	56	43	102	
Total	48	104	579	371	1102	

- **Ciudades y aglomeraciones**
12 grandes ciudades + sus aglomeraciones
- **Intermedio**
Cabeceras de más de 25 mil + cabeceras más pequeñas con densidades altas
- **Rural**
Cabeceras pequeñas con densidades intermedias (10 100 hab/km²)
- **Rural disperso**
Cabeceras pequeñas y densidades muy bajas (< 10 hab/km²)

*En la primera categoría se incluyen, además, las 12 aglomeraciones definidas por el sistema de ciudades.

Fuente: DNP (2014c).

El Gobierno nacional, específicamente el MVCT y la UPRA del MADR deben revisar y ajustar el alcance y los contenidos mínimos de los POT exigidos a estos municipios; especialmente, de los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT). La tarea del ordenamiento territorial para los municipios intermedios o menores debe ser flexible y menos compleja en cuanto a la exigencia de información, diagnósticos y productos, con énfasis especial en el ordenamiento del suelo rural; donde se encuentra concentrada gran parte de su población incluida la localizada en resguardos indígenas y territorios colectivos afro. Por su parte, las bases del PND 2022-2026 en cuanto a «coordinación de los instrumentos de planificación de territorios vitales», establece que «se flexibilizarán los procedimientos y contenidos de los EOT y los mecanismos e instrumentos de gestión y financiación en EOT de municipios de categorías 5 y 6».

En la medida que la presión de la urbanización sobre el suelo rural es más evidente en áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas, y, por lo tanto, se generan relaciones funcionales más estrechas y complejas en áreas de borde o de transición urbano-rural (o de conurbación), los instrumentos de gobernanza y planificación territorial para estos ámbitos deben prestar más atención a los acuerdos y alianzas entre sus municipios para gestionar los VUR. En tal sentido, los instrumentos de ordenamiento supramunicipal, como los metropolitanos y departamentales, pueden facilitar la creación de confianzas y alianzas entre los municipios, con el fin de incorporar en sus respectivos planes las acciones y presupuestos que lleven a una gestión conjunta e integral de los VUR; particularmente, la gestión de infraestructura de impacto supramunicipal con el respectivo reparto de cargas y beneficios.



5.4 Integración de territorios en condición de postconflicto y construcción de paz

En relación con la construcción de paz «en los territorios más afectados por el conflicto, la promoción de los vínculos rural-urbanos puede enriquecer y acelerar la interconexión de regiones enteras cuya fragmentación y aislamiento se exacerbó durante el conflicto» (Ramírez et al., 2022, p. 25). Según la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), 170 municipios del país se constituyen en territorios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial); ocupan el 36 % del territorio nacional, en donde vive cerca del 24 % de la población del país (de la cual, el 45 % son mujeres), con problemas de acceso a vivienda digna y a una fuente de agua. Los lineamientos de este Eje se alinean con el PND y los principios de ONU-Habitat de la siguiente manera:

Eje de política	Componentes para los Modelos de Desarrollo Supramunicipal para el Fortalecimiento de VUR	Relación con los «Principios rectores para los VUR» de ONU-Habitat
Integración de territorios de paz	Integración de los territorios más afectados por el conflicto	Alianzas equilibradas

Incorporar la visión y mecanismos de integración de población y territorios priorizados para el posconflicto en los instrumentos de planificación territorial. Lo cual implica garantizar la articulación de los PDET en los procesos de revisión y ajuste de los POT, y la priorización de los proyectos que mejoren las condiciones de acceso de la población a una solución de vivienda, a servicios públicos de calidad y a una mejor conectividad tanto física como digital.

Establecer mecanismos de participación y consulta diferenciales en los procesos de revisión y ajuste de los POT. Vinculando una participación importante de mujeres y jóvenes, con metodologías basadas en la integración y la reconciliación de actores o grupos sociales.

Referencias

Berdegú, J., Proctor, F. & C. Cazzuffi (2014). *Inclusive Rural-Urban Linkages. Working Paper Series n.º 123.* Working Group: Development with Territorial Cohesion. Territorial Cohesion for Development Program. RIMISP. <https://n9.cl/p925ol>

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). (2017). *Manual de la innovación vínculos urbano-rurales.* <https://n9.cl/aicni>

Colombia. (19 May 2023). L 2294 *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida».* <https://n9.cl/l6kbz>

Colombia. (18 Jul 1997). L 388 *Por la cual se modifican la L 9/1989 y la L 2/1991, y se dictan otras disposiciones.* <https://n9.cl/t9js>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. «Colombia Potencia Mundial de la Vida».* <https://n9.cl/x1xtd>

DNP. 2018. *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad».* <https://n9.cl/bfph8>

DNP. 2015. *Misión para la Transformación del Campo. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz.* <https://n9.cl/wmfv5>

DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. (Tomo 2).* <https://n9.cl/oqa8t>

DNP. (2014a). *Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un Nuevo País».* <https://n9.cl/usjdcb>



DNP. (2014b). Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. (Documento CONPES 3819). <https://n9.cl/fxu45>

DNP. (2014c). *Misión para la Transformación del Campo. Saldar la deuda histórica con el campo.* <https://n9.cl/wmfv5>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2013). *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). (2017). *Implementing the New Urban Agenda by Strengthening Urban-Rural Linkages - Leave No One And No Space Behind.* <https://n9.cl/xjc23x7>

ONU-Habitat. (2015). Temas Hábitat III. 10 - Vínculos urbano-rurales. <https://n9.cl/xmrei>

ONU-Habitat. (2019). *Vínculos urbano-rurales: principios rectores. Marco de acción para promover el desarrollo territorial integrado.* <https://n9.cl/asts0>

Ramírez, J., Acosta, O., Miranda, Y., Niño, J., Mora, D., y Monroy, S. (2022). *Vínculos rural-urbanos y tejidos territoriales para el desarrollo inclusivo en Colombia: marco analítico y conceptual.* Serie: Estudios y Perspectivas, n.º 39. Oficina de la CEPAL en Bogotá. <https://n9.cl/6n4sr>

UPRA y Massiris, Á. (2018). *Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública.* UPRA. <https://n9.cl/g1k3r>





UPRA

