

EVALUACIÓN DE LA INTEGRACIÓN URBANO-TERRITORIAL EN COLOMBIA¹

ASSESSMENT OF URBAN-TERRITORIAL INTEGRATION IN COLOMBIA

CARLOS JIMÉNEZ ROMERA ²
JUAN MARTÍN PIAGGIO ³

¹ Este artículo es resultado del proyecto “Caracterización multidimensional de los municipios de Boyacá” aprobado en el “Acuerdo 002A de 2018” y financiado por la Universidad de Boyacá, Colombia.

² Doctor en Urbanística y Ordenación del Territorio
Universidad de Boyacá, Tunja, Colombia.
Docente-Investigador Facultad de Diseño, Imagen y Comunicación
<http://orcid.org/0000-0003-1742-2325>
carlos.jimenez.romera@gmail.com

³ Maestría en Urbanismo
Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.
Estudiante del Doctorado, Docente Universidad La Gran Colombia y en la Universidad El Bosque, Bogotá, Colombia
<https://orcid.org/0000-0001-6109-6892>
piaggiojm@gmail.com

El énfasis en lo urbano dado por la Nueva Agenda Urbana (NAU) se complementa con una apuesta por una integración entre las ciudades y su entorno que busca fomentar un desarrollo territorial equitativo y equilibrado, sin embargo, se ofrecen en ella pocos detalles sobre cómo puede llevarse a cabo dicha integración. Esta es una cuestión de especial relevancia en el contexto latinoamericano, donde la desigualdad territorial constituye un elemento central en cualquier discusión sobre el desarrollo. A partir de una revisión de las implicaciones teóricas de la equidad y el equilibrio planteados en la NAU y de su contraste con los distintos planteamientos teóricos y propuestas conceptuales sobre desarrollo territorial, se expone aquí un análisis del caso colombiano. En este estudio se emplean indicadores a escala municipal que muestran cómo la relación entre las grandes ciudades y su entorno no son tan unívocas como propone la NAU, y que la prosperidad urbana puede en muchas ocasiones generar desequilibrios territoriales que deben ser atendidos específicamente.

Palabras clave: política de desarrollo, urbanización, desequilibrio regional, migración rural, Colombia.

The urban emphasis given by the New Urban Agenda (NUA) is complemented by a commitment to integrate cities and their hinterland, which seeks to promote an equitable and balanced regional development. However, in the former, there are few details on how such integration can be achieved. This is a matter of special relevance in Latin America, where regional inequality is a key element in any discussion on development. An analysis of the Colombian case is presented here, starting from a review of the theoretical implications on equity and balance stated in NUA, and their comparison with different theoretical approaches and conceptual proposals on regional development. In this study, municipal level indicators are used to show how the relationship between large cities and their hinterland is not as linear as the NUA suggests, and that urban prosperity can often generate regional imbalances that require specific consideration.

Keywords: development policy, urbanization, regional imbalances, rural migration, Colombia.

I. INTRODUCCIÓN

Por primera vez en la historia de la humanidad más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas (UN-DESA, 2018). La concentración de la población en zonas que ocupan una porción minúscula de la superficie (2-3%), pero que condensan la mayor parte de la riqueza, del consumo de recursos, de la producción de residuos e impactos ambientales, lleva, por sí misma, a un aumento de la desigualdad entre territorios. El protagonismo creciente del hábitat urbano frente al rural puede apreciarse también comparando las agendas que han definido el marco general para las políticas públicas en materia de vivienda y hábitat. La Agenda Hábitat, aprobada en la Conferencia Hábitat II (Estambul, 1996), sin negar la importancia indiscutible de la urbanización, intentaba mantener un equilibrio entre lo urbano y lo rural. Veinte años después, la Nueva Agenda Urbana (NAU), aprobada en Hábitat III (Quito, 2016), se define a partir de lo urbano, como “una hoja de ruta para la creación de ciudades que sean lugares de prosperidad y centros culturales y de bienestar social con protección del medio ambiente” (CEPAL, 2017, p. 10). Complementariamente, la NAU afronta la diversidad de asentamientos humanos proponiendo una “integración” de ciudades y territorios que permitiría generar sinergias benéficas para el conjunto de la sociedad y no sólo para los habitantes de las ciudades; un planteamiento soportado sobre la premisa de que la prosperidad urbana lleva a la prosperidad del territorio, que requeriría ser confirmada empíricamente.

Desde hace décadas la agenda de investigación se ha centrado en enfoques cada vez más particulares y locales, abandonando pretensiones de análisis sistémico o estructural (Vázquez, 2010), tendencia que también ha permeado la investigación urbana en el ámbito latinoamericano (Cuenya, 2001) y, en particular, el colombiano (Torres, 2009), con un claro sesgo a favor de las grandes áreas metropolitanas (Duhau, 2013). Desde estos enfoques, se han desarrollado métodos de análisis de los problemas urbanos que no son aplicables al estudio de otro tipo de territorios, ya sean pequeñas ciudades o zonas rurales (Jiménez y Piaggio, 2020). En Colombia, la Misión del Sistema de Ciudades (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2014) muestra dicho sesgo urbano, al tiempo que define una metodología de análisis de difícil aplicación más allá de los grandes centros urbanos. En paralelo, la Misión Rural (DNP, 2015), teóricamente, complementa el diagnóstico, pero sin un claro enfoque territorial. La relativa exhaustividad de ambos análisis, de cualquier modo, no termina de profundizar en la naturaleza entrelazada de ambas realidades y dibuja un panorama polarizado que no facilita el análisis de la complejidad de las relaciones urbano-rurales.

El presente trabajo intenta evaluar si, en el contexto colombiano, se está cumpliendo la asociación entre prosperidad urbana y territorial que asume la NAU. En el texto se analiza, en primer lugar, el planteamiento de la NAU en cuanto a la integración urbano-territorial, así como otras visiones teóricas del desarrollo

territorial, para pasar a continuación a revisar el estado de la cuestión en el contexto latinoamericano y colombiano. Por último, se presenta una metodología basada en indicadores diseñada específicamente para intentar superar la separación epistemológica entre lo urbano y lo rural, así como los resultados arrojados en el caso colombiano que permiten contrastar de forma empírica los presupuestos de la NAU.

II. MARCO TEÓRICO

Planteamientos de la Nueva Agenda Urbana

La Agenda Hábitat aprobada en Hábitat II se planteó a partir de una adversativa: aunque asumía un mundo crecientemente urbanizado, no podía dejar de lado el mundo no urbano. Su discurso se apoyaba en que la sostenibilidad sólo era posible a través de la diversidad de asentamientos, urbanos y rurales, y los vínculos entre los mismos, que generaban una interdependencia mutua (UN, 1996: art. 10, 106 y 163), planteando como objetivo garantizar que todos los asentamientos humanos ofrecieran las mismas oportunidades de desarrollo a sus habitantes (art. 101).

En la Nueva Agenda Urbana (NAU) el foco se traslada a los asentamientos urbanos. Se parte de la idea de que las ciudades son el motor del desarrollo y que, resolviendo sus desequilibrios internos y mejorando su conexión con el territorio, se puede incentivar un desarrollo que también beneficie al resto del territorio. Para ello, se plantea como objetivo conectar los territorios con los centros urbanos, fomentando el policentrismo y el equilibrio territorial a través de planes integrados, con el fin de disminuir las desigualdades entre territorios, mejorando la equidad y la integración espacial (ONU-Hábitat, 2017, art. 136).

En la dimensión territorial se propone un desarrollo “equilibrado, sostenible e integrado” que promueva la equidad y la integración territorial. Dejando de lado el concepto de sostenibilidad, que por su transversalidad debe permear todo el resto de dimensiones, quedan por esclarecer los conceptos de equilibrio, equidad e integración; además, la discusión sobre equilibrio y equidad requiere una reflexión previa en torno a la igualdad, y las diferencias que se plantean en su aplicación a personas y a territorios.

La noción de “igualdad” se apoya en un ideal democrático de la filosofía occidental. Generalizando, el concepto hace referencia a los iguales derechos y obligaciones que tiene cualquier persona en relación con la comunidad o sociedad de la que forma parte. Para operativizar el concepto, la noción de equidad ofrece una visión más flexible y adaptada a las circunstancias desiguales de cada contexto (Rosanvallon, 2015). La Agenda Hábitat sostiene que un asentamiento equitativo es aquel que ofrece “las mismas oportunidades de acceso” (art. 27); la NAU habla en términos similares, pero no idénticos, de “garantizar la igualdad de derechos y oportunidades, la diversidad socioeconómica y

cultural y la integración en el espacio urbano” (art. 14a), donde podemos observar la convivencia de una igualdad y una diferencia positiva (diversidad).

El término “integración” es central en la NAU, pero también polisémico y a menudo ambiguo. En su artículo 14a esta se refiere a la “diversidad socioeconómica y cultural” y la “integración en el espacio urbano”, mientras que en el artículo 33, a la “integración socioeconómica y cultural”. En ambos contextos, el concepto puede ser interpretado como participación de individuos, o comunidades, en un espacio social o físico, mientras que la noción de diversidad introduciría un matiz descriptivo sobre la naturaleza de dicha participación.

En definitiva, la “integración” entre las ciudades y los territorios se ve asociada a diversos conceptos (equilibrio, sostenibilidad, policentrismo, equidad, sistema), pero queda en sí misma indefinida. En efecto, la NAU no precisa explícitamente la naturaleza de la integración a la que apela, pero sí hace mención al papel de las ciudades como “centros e impulsores de un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sostenible e integrado a todos los niveles” (art. 13e). Esta idea, según la cual las ciudades no sólo se están convirtiendo en la forma dominante de hábitat, sino también en los motores del desarrollo humano en su conjunto, ya había sido presentada unos años antes bajo el concepto de “prosperidad urbana” (UNHABITAT, 2012), y ha ido consolidándose en distintos documentos y una línea de trabajo dentro de ONU-Hábitat, la Iniciativa para la Prosperidad Urbana. Así, los cambios positivos en las sociedades humanas surgen actualmente, según ONU-Hábitat, de las ciudades, y beneficiarse de esos cambios requiere de alguna manera estar conectados a éstas, de forma que la integración implicaría una conexión que permita la participación de los territorios periféricos en las ventajas emanadas de las ciudades.

La propuesta para la implementación de la NAU en América Latina (CEPAL, 2017) permite observar un desarrollo más operativo de estos principios. Se confirma que se trata de un plan de acción enfocado a las ciudades, donde el resto del territorio sólo aparece donde se requiere para la adecuación de las políticas urbanas. Este Plan de Acción combina una visión genérica sobre temas de gestión, gobernanza o financiación, con una visión específicamente urbana en otros capítulos más sustantivos. Las menciones a los territorios no urbanos son escasas. En consecuencia, el objetivo de “desarrollo territorial integrado y equilibrado” se hace operativo a través del aprovechamiento del potencial de los vínculos urbano-rurales con una mejor conexión con zonas rurales desde contextos urbanos.

El Plan de Acción, elaborado por la CEPAL, ONU-Hábitat y el Minurvi chileno, con la colaboración de centenares de entidades y profesionales de todo el continente, viene a confirmar que la dimensión “territorial” de la NAU es más un enfoque desde el que plantear políticas urbanas, que un capítulo específico

para atender las necesidades de los territorios no urbanos. La ambigüedad asociada al uso permanente de los términos “integración” y “territorial” ayuda a velar el hecho de que la NAU no plantea una estrategia integral para las políticas territoriales, sino que éstas quedan subordinadas a la estrategia de desarrollo urbano.

Equilibrio y desarrollo territorial

El proceso de globalización prometía disminuir las desigualdades territoriales, reduciendo la importancia relativa de la distancia, pero paradójicamente ha generado una diferenciación creciente en cuanto al desempeño de los territorios, con las grandes ciudades convertidas en los nodos que conectan las economías locales y regionales con la red global de intercambios. Se ha descrito esta situación en términos de “economía de archipiélago” (Veltz, 1996), aludiendo a que las grandes metrópolis se han transformado en islas, tan similares entre sí como disímiles de su entorno inmediato, lo que pone en cuestión la relación directa entre el desarrollo de una metrópoli y el de su entorno inmediato.

La economía espacial clásica ha explicado el diferente desempeño económico de las regiones a partir de la noción de la aglomeración y sus ventajas asociadas, sin llegar a explicar el origen de la propia aglomeración. La visión neoclásica del desarrollo teoriza una progresiva igualación de los niveles de desarrollo sin necesidad de ningún tipo de intervención, aparte de la apertura de las economías locales y regionales para su inserción en los mercados globales. La teoría de la dependencia de la CEPAL intentó explicar el fracaso de las políticas basadas en dichas premisas por la asimetría de las relaciones entre países centrales y periféricos, que tendía a generar unas desigualdades crecientes; otras teorías, como la causación circular acumulativa, el crecimiento desequilibrado o los polos de crecimiento, compartían conclusiones similares: superar la inercia que ahonda en la desigualdad entre países y regiones requería algún tipo de intervención (Moncayo, 2001, p. 1).

La Teoría del Crecimiento Endógeno, formulada en los años 1980, replanteó algunos supuestos de la teoría neoclásica ortodoxa: frente a los rendimientos decrecientes, la competencia perfecta y la ventaja comparativa supuestos por la teoría ortodoxa, se planteaba la posibilidad de rendimientos crecientes gracias a la innovación desarrollada por agentes locales, y se renunciaba a la premisa de la competencia perfecta. Modelos contruidos sobre estas bases teóricas han venido a confirmar las tesis dependencistas: una tendencia a la desigualdad creciente entre territorios, sólo reversible en caso de una reducción significativa de los costos del transporte.

La OCDE atribuye el éxito económico de una región o territorio a una combinación virtuosa de factores interconectados más allá del efecto de la aglomeración (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2009), mientras

que el Banco Mundial propone facilitar la movilidad de los recursos, específicamente las migraciones internas; promover la urbanización que genera externalidades de aglomeración; y desarrollar las infraestructuras que mejoren la conectividad física y virtual (Banco Mundial, 2009). Ambos enfoques mantienen la especialización como objetivo, siendo más explícito el Banco Mundial en el necesario complemento de la integración en los mercados. La CEPAL plantea que las diferencias de desarrollo entre las regiones de América Latina se derivarían de diferencias estructurales de los sistemas productivos, hacia los cuales deberían enfocarse los esfuerzos para el desarrollo regional, por lo que propone: políticas de transformación de las estructuras productivas para favorecer la diversificación, políticas de retención, captación y redistribución territorial de ingresos y fortalecimiento de la organización social (CEPAL, 2015).

Estas propuestas se mueven en sentidos opuestos en cuanto propugnan especialización y diversificación. La CEPAL se apoya claramente en las teorías de crecimiento endógeno, propugnando rendimientos crecientes que aprovechen la fricción de la distancia para robustecer las estructuras locales, mientras el Banco Mundial defiende como premisa la integración en los mercados globales y a partir de ahí una estrategia de éxito dentro de los mismos. Probablemente, las estrategias de desarrollo territorial deberían ser tan diversas como lo son los territorios, pero al definir estrategias generales se pueden estar privilegiando enfoques más apropiados para unos territorios que para otros. En este sentido, cabe preguntarse si el énfasis urbano de la NAU y su enfoque de integración territorial, muy similar a la integración en los mercados que propone el Banco Mundial, realmente fomentan el equilibrio y la equidad.

América Latina, desigualdad secular

La desigualdad y el desequilibrio territorial son atributos distintivos de América Latina desde la época colonial. Las lógicas coloniales de control centralizado sobre una economía enfocada en la exportación y subordinada a la economía de las metrópolis europeas, se prolongaron mucho más allá de los procesos de independencia. Las políticas de sustitución de importaciones, iniciativas de construcción de soberanía económica, no modificaron la lógica centralizadora y siguieron privilegiando la concentración económica. Finalmente, el nuevo enfoque neoliberal, que predomina en la región desde la década de 1990, ha frenado la mayoría de los intentos por reducir las desigualdades al interior de cada país (Llungo, 2018: 14), abriendo un nuevo ciclo de polarización (Moncayo, 2001, p. 10).

En el escenario más reciente se destacan la alta concentración de la producción (CEPAL, 2015, p. 32) y las altas brechas internas de productividad, cuatro veces superiores en el conjunto de países latinoamericanos frente a los países de la OCDE (CEPAL, 2015, p. 9). El comportamiento reciente de esta disparidad regional también es heterogéneo: los altos niveles de riqueza

y de crecimiento se dan principalmente en las grandes áreas metropolitanas y en regiones mineras importantes; las regiones menos desarrolladas, pero con mayor dinamismo económico, se sitúan en los entornos inmediatos de las grandes capitales, y en ciertas regiones muy concretas de áreas apartadas como la Amazonia, mientras que las regiones menos desarrolladas y con menor dinamismo son mucho más diversas, aunque parecerían compartir “una condición de aislamiento que les impide aprovechar factores externos que favorecen el crecimiento” (CEPAL, 2015, p. 12), incluyendo también áreas metropolitanas y mineras con predominio de sectores económicos maduros.

La desigualdad o disparidad entre territorios se ha señalado como problema estructural que afecta a la eficiencia económica (CEPAL, 2018). Varios países han reconocido este problema y han definido estrategias y políticas que difieren, sin embargo, en los argumentos de partida, centrados en la competitividad y en la eficiencia económica, en la equidad, en la inclusión democrática o en la justicia social. No obstante, la falta de continuidad y el permanente cambio en los enfoques chocan con la necesidad de planteamientos a largo plazo (Llungo, 2018).

Desigualdad y desequilibrios territoriales en Colombia

Para el caso aquí expuesto, se ha señalado que “parte importante de la desigualdad entre los colombianos se expresa en desigualdad entre regiones” (Bonilla, 2008, p. 25). Barón (2002) define, en ese marco, cinco regiones económicas en el país: la región “élite”, que agrupa las regiones que albergan las cuatro principales ciudades del país; la región cafetera (economías urbanas diversificadas, pero no muy grandes, combinadas con producción agropecuaria relativamente tecnificada); la región central, que mantiene la producción agropecuaria como principal base económica; la región Caribe, que presenta indicadores económicos más débiles; y una región periférica, que registra los mayores rezagos económicos y sociales. En cuanto a la evolución de esta desigualdad, se puede hablar de una fase de convergencia regional hasta 1960, seguida de una creciente polarización que llega a nuestros días (Bonet y Meisel, 2001; Galvis Aponte, Galvis Larios y Hahn de Castro, 2017), al tiempo que las políticas económicas del país no tenían en cuenta esta diversidad regional (Galvis y Meisel, 2010) y sólo el desplazamiento de la población hacia las regiones más prósperas compensaba parcialmente estas desigualdades crecientes (Peiró, Prieto y Tortosa, 2020).

El estudio de la realidad urbana se ha centrado en las principales ciudades, las capitales departamentales. Un análisis realizado empleando la metodología del Índice de Prosperidad Urbana indica que Colombia tiene “una estructura de ciudades relativamente funcional” (ONU-Hábitat, 2015, pp. 24-25), destacando la convergencia de los valores de prosperidad y la reducción de las desigualdades, pero exclusivamente dentro del universo del sistema de ciudades, sin tener en cuenta el resto de

municipios del país. Desde la perspectiva rural, se ha planteado que el colombiano es “un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural” al fomentar la ampliación de “las brechas entre lo urbano y lo rural” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011, p. 16). La falta de oportunidades en el territorio rural empuja a los pobladores hacia las actividades ilícitas, los expulsa hacia la frontera agrícola o los desplaza hacia las ciudades. Si se está pensando en las ciudades como impulsoras de un desarrollo territorial equilibrado, no puede ignorarse esta porción del problema.

III. METODOLOGÍA

El análisis de la desigualdad territorial en Colombia se ha llevado a cabo, generalmente, a partir de indicadores macroeconómicos a escala departamental; sin embargo, tal escala de análisis no permite observar la relación entre las ciudades y su entorno inmediato. Si bien ya se dispone de indicadores económicos a escala municipal, no existe una serie histórica que permita analizar la convergencia o divergencia entre municipios. Como alternativa, se propone acá utilizar una serie de indicadores socio-demográficos, contruidos a partir de dos únicas variables de los censos de 1993, 2005 y 2018: la población total y el porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En Colombia se ha señalado que los flujos migratorios internos han estado tradicionalmente asociados a las oportunidades económicas (Galvis, 2002); los datos del censo de 2005 permitieron comprobar que las grandes áreas metropolitanas y ciudades intermedias seguían siendo los principales receptores de estos movimientos, mientras que los municipios pequeños eran los emisores netos (Cuervo, Barbieri y Rangel, 2012), aunque también se han observado flujos migratorios novedosos, asociados a la aparición de nuevos focos de desarrollo – minería, agroindustria o comercio transfronterizo – (Cuervo, Barbieri y Rangel 2018). En este sentido, la migración desde las regiones más pobres hacia las más ricas parece estar compensando, en términos *per cápita*, la creciente brecha económica entre regiones (Peiró *et al.*, 2020). Todo ello indica que la demografía puede considerarse una adecuada aproximación a la prosperidad de los territorios.

Por su parte, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un método directo de medición de la pobreza de amplia difusión en América Latina basado en la determinación del porcentaje de familias que sufren privación de alguna de sus necesidades principales (ingresos económicos, acceso a vivienda, educación y servicios de salud) a partir de variables censales, lo que permite un alto nivel de desagregación espacial (Feres y Mancero, 2001). Si bien el método de NBI se emplea en Colombia desde 1978, a partir de 2012 ha tomado preponderancia el índice de pobreza multidimensional (IPM),

basado en la metodología de Alkire y Foster (2007) que aduce una pérdida de vigencia del método de NBI, producto de los cambios sociales producidos en el país, y una mayor flexibilidad del IPM para caracterizar la pobreza (Angulo, Díaz y Pardo, 2011). A pesar de que aún se discute la idoneidad de uno y otro indicador para evaluar diferentes problemáticas sociales (Rodríguez, Moreno y Maldonado, 2016; Chaparro, 2017), la continuidad de la serie histórica de NBI a lo largo de los censos a analizar es el argumento más contundente para utilizarlo en este estudio.

Para el análisis del conjunto de municipios (algo más de 1.100) se ha recurrido a dos categorías urbanas y a cuatro rurales, que fueron definidas a partir de un análisis de clúster en un trabajo anterior, en el que se emplearon esos seis indicadores de referencia: densidad de población, porcentaje de población rural (dispersa), NBI, afiliación contributiva a salud, índice de envejecimiento e índice de homicidios (Jiménez y Piaggio, 2020).

IV. RESULTADOS

El periodo 1993-2018 representa una fase de crecimiento moderado de la población (33% en 25 años) y de mejora significativa de las condiciones de vida, con un descenso de la población con NBI del 18%, y un aumento del 51% en la población viviendo sin NBI. En el segundo periodo intercensal (2005-2018) se produjo una ralentización del crecimiento demográfico, al tiempo que se aceleraba la mejora en el indicador de NBI. La Tabla 1 muestra cómo han diferido los comportamientos de cada una de las categorías de municipios.

Tanto en los datos de crecimiento demográfico, como en los de NBI, se puede observar una clara brecha urbano-rural. El crecimiento de población se concentra en los municipios urbanos, pese a que se frena en las grandes ciudades durante el periodo 2005-2018. Por su parte, los municipios rurales presentan tasas muy bajas de crecimiento, incluso negativas, entre 1993 y 2005, para recuperarse levemente en el segundo período. Finalmente, la brecha en el indicador de NBI sigue ampliándose entre municipios urbanos y rurales, exceptuando los municipios rurales envejecidos, donde la reducción de población vulnerable parece ir en paralelo al descenso de población.

La brecha urbano-rural vuelve a mostrarse en la evolución de la población con NBI, aunque invertida, pues en los municipios rurales esta población disminuye mucho más intensamente que en los urbanos y especialmente en las grandes ciudades. Los municipios rurales con menores crecimientos demográficos, incluso decrecimientos, son los que más reducen la población vulnerable, mientras que las ciudades que más se expanden son las que reducen en menor medida la población con NBI. Esta dinámica parece indicar un flujo neto de población vulnerable desde el campo hacia las ciudades.

	Colombia	Grandes ciudades	Ciudades medias y periferias metropolitanas	Municipios rurales	Municipios rurales vulnerables	Municipios rurales envejecidos	Municipios rurales con altos índices de violencia
Área	1.139.818	2.947	121.848	192.016	562.816	39.028	221.161
Municipios	1.118	7	176	354	257	210	114
Población							
2018	48.258.494	14.735.529	18.377.480	6.139.093	5.011.183	1.467.325	2.534.382
2005	42.077.064	13.388.229	15.058.232	5.500.650	4.462.553	1.471.786	2.201.594
1993	36.207.108	10.992.379	12.158.976	5.337.361	3.969.302	1.686.563	2.087.487
Crecimiento relativo: población							
1993-2018	33,28%	34,05%	51,14%	15,02%	26,25%	-13,00%	21,41%
2005-2018	14,69%	10,06%	22,04%	11,61%	12,29%	-0,30%	15,12%
1993-2005	16,21%	21,80%	23,84%	3,06%	12,43%	-12,73%	5,47%
% Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)							
1993-2018	14,13%	4,51%	10,06%	19,90%	46,49%	14,76%	27,32%
2005-2018	28,49%	11,31%	22,45%	40,79%	72,31%	42,23%	45,40%
1993-2005	37,34%	18,74%	30,30%	51,40%	76,99%	52,14%	56,34%
Crecimiento relativo: población con NBI							
1993-2018	-18,51%	-12,69%	-15,09%	-28,51%	-18,31%	-39,29%	-23,17%
2005-2018	-12,28%	-6,35%	-10,17%	-18,59%	-20,11%	-27,51%	-13,95%
1993-2005	-4,24%	-4,96%	-2,49%	-9,36%	4,30%	-15,29%	-8,46%
Crecimiento relativo: población sin NBI							
1993-2018	51,80%	46,74%	66,23%	43,53%	44,55%	26,29%	44,57%
2005-2018	26,97%	16,41%	32,21%	30,19%	32,40%	27,20%	29,06%
1993-2005	20,45%	26,76%	26,34%	12,42%	8,12%	2,55%	13,92%
	Positivo	Intermedio	Negativo	En relación a la media del periodo			

Tabla 1. Evolución de las clases definidas multidimensionalmente (1993-2005). Fuente: Elaboración de los autores.

Por último, resulta globalmente positivo (+51,80%) el crecimiento de población sin NBI, sobre todo en las ciudades intermedias y en los municipios de las periferias metropolitanas, que podríamos identificar como un buen indicador de “prosperidad”, en los términos de la Nueva Agenda Urbana. Sin embargo, cada uno de los periodos intercensales exhibe diferencias significativas: entre 1993 y 2005, se percibe muy claramente la brecha urbano-rural, mientras, entre 2005 y 2018, ésta se desdibuja ante el comportamiento mediocre de las grandes ciudades y una relativa mejora de muchos de los municipios rurales.

La representación cartográfica de los resultados (Figura 1) muestra las relaciones espaciales que se establecen entre las distintas categorías. En la Figura 1.A se observa el

comportamiento divergente entre las zonas rurales del país: en el centro pierden población, en términos absolutos, mientras que en la periferia el crecimiento es relativamente intenso. Las Figuras 1.B y 1.C complementan y cualifican a la anterior: la pérdida de población de las áreas rurales centrales viene acompañada de un descenso intenso de la población vulnerable, pero también de un aumento mínimo de la población sin NBI. En la periferia se observa el fenómeno inverso: crecimientos demográficos con mayores poblaciones con NBI y viceversa, lo que parece indicar migraciones relativamente intensas de población vulnerable en las áreas marginales del país.

Para terminar, la Figura 2 es una propuesta de síntesis donde se han definido seis categorías de municipios a partir de un análisis de clúster sobre cuatro variables (evolución de la población

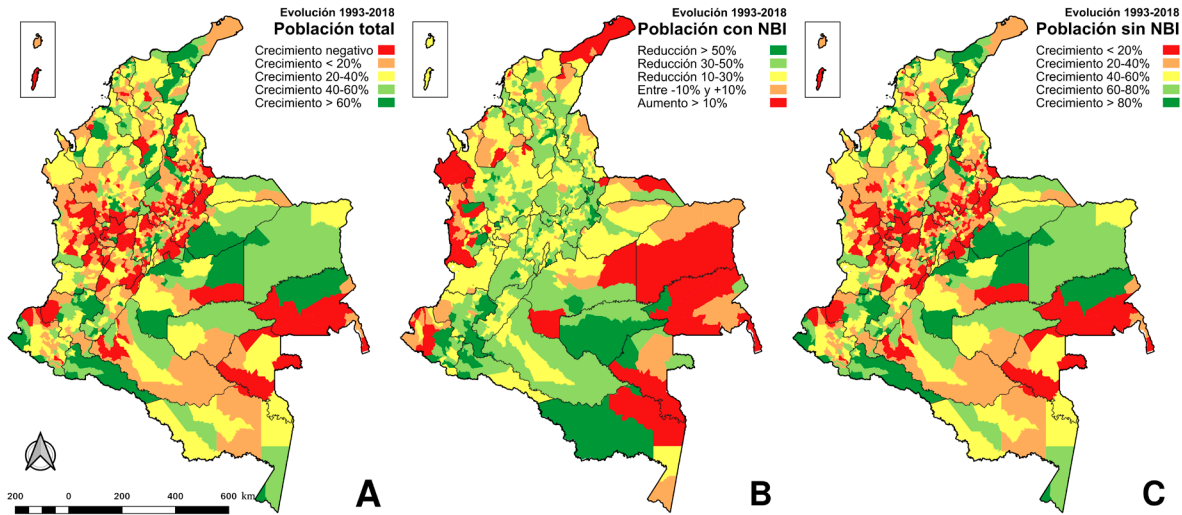


Figura 1. Indicadores de población 1993-2018. Fuente: Elaboración de los autores.

total, con NBI y sin NBI, y porcentaje de NBI en 2018) que se han identificado como expulsores, estables o atractores (según su evolución demográfica), y como prósperos o vulnerables (según el porcentaje de población con NBI). El resultado evidencia el contraste en la prosperidad del centro y la vulnerabilidad de la periferia, pero también entre el dinamismo de centros urbanos y determinados ejes de desarrollo frente al estancamiento de la mayoría del espacio rural.

V. DISCUSIÓN

El periodo analizado (1993-2018) cubre la etapa en que Colombia ha aplicado un enfoque claramente neoliberal en sus políticas de desarrollo territorial, que podemos identificar en las recetas del Banco Mundial (2009). En este lapso se observa una divergencia entre territorios al menos en dos escalas: entre centro y periferia, y entre zonas urbanas y rurales. La mejora global en los indicadores oculta una desigualdad creciente, ya señalada a escala departamental (Galvis *et al.*, 2017) y aquí confirmada a escala municipal, desvelando fenómenos de divergencia intra-departamental, donde debería operar la prosperidad urbana como motor de desarrollo territorial.

El comportamiento de las ciudades colombianas refleja tendencias comunes con la urbanización latinoamericana: una marcada tendencia a la concentración, una migración hacia las ciudades de la población vulnerable de las áreas rurales y un fenómeno más reciente de relativo estancamiento de las grandes ciudades frente a unas zonas metropolitanas más dinámicas y complejas (Jordán, Riffo y Prado, 2017).

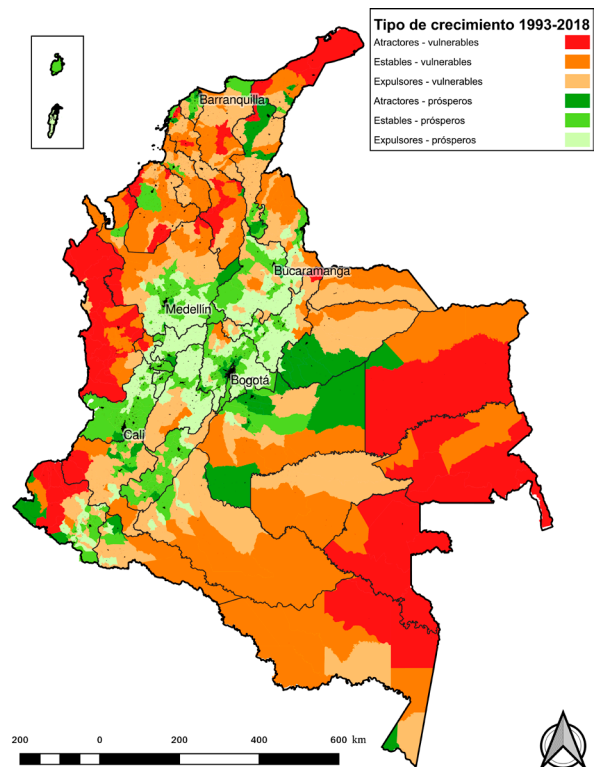


Figura 2. Tipología de municipios. Fuente: Elaboración de los autores.

Las zonas rurales manifiestan un comportamiento más heterogéneo: las áreas rurales mejor conectadas a las ciudades más pujantes, todas ellas en el área andina, presentan una mejora relativa de los indicadores de pobreza, pero a costa de un marcado declive demográfico y un envejecimiento intenso de la población. Si bien este fenómeno de despoblamiento ha sido advertido como problemático desde finales del siglo XIX en Europa y desde hace décadas en diversos países de América Latina, lo más reseñable del caso colombiano es que son los territorios más próximos e integrados con los grandes centros urbanos los que sufren en mayor medida este fenómeno desestructurador. Por el contrario, las regiones más alejadas del centro económico del país muestran un importante dinamismo demográfico, aunque cuantitativamente menor, protagonizado por población vulnerable. Todo ello implica una polarización, donde la población vulnerable, que también es la más joven, abandona los espacios intermedios del *continuum* urbano-rural y se traslada, bien a las grandes ciudades, bien al extremo opuesto, a los márgenes del país donde existen oportunidades asociadas a la expansión de la frontera agrícola, las actividades extractivas o las actividades ilegales (PNUD, 2011; Cuervo *et al.*, 2018).

En resumen, en torno a las áreas urbanas más prósperas de Colombia se observa una intensa expansión metropolitana, pero también un intenso declive en los territorios rurales, lo cual parece contradecir los presupuestos de la Nueva Agenda Urbana, pues la prosperidad urbana parece tener efectos contradictorios sobre los territorios a los que, supuestamente, debería beneficiar.

VI. CONCLUSIONES

El contexto latinoamericano está muy condicionado por las intensas desigualdades espaciales, tanto a escala urbana como territorial. Si el objetivo del desarrollo es mejorar la calidad de vida, de manera equilibrada, de todos los territorios, las políticas urbanas y territoriales deberán tener en cuenta los efectos de divergencia e incluso de polarización que se han mostrado para el caso colombiano, que comparte muchos rasgos con la mayoría de los países latinoamericanos, como la extrema concentración de la población y de la riqueza, o las grandes desigualdades en las condiciones de vida.

A pesar de que la Nueva Agenda Urbana (NAU) se construye sobre una mirada básicamente urbana, no renuncia a incidir positivamente sobre el resto del territorio, conceptualizado como complemento funcional de lo urbano. A partir de los resultados presentados, no puede mantenerse la premisa de que el desarrollo urbano implica necesariamente beneficios globales para el conjunto del territorio, como asume la NAU. El equilibrio territorial, entonces, debe situarse en una posición central del debate sobre el desarrollo y, para ello, resulta imprescindible contar con información desglosada del

conjunto de municipios -y no sólo de los centros urbanos de referencia o de unidades de ámbito regional- para comprender las dinámicas complejas que se están produciendo en la interacción entre lo urbano y lo rural.

En este trabajo sólo se han podido presentar algunos de los resultados del análisis multidimensional, que requeriría una comprensión más profunda de los fenómenos observados. Los datos del censo 2018 recién se empiezan a procesar y pueden dar pie a muchas otras comparaciones. La metodología propuesta permite explicitar cambios en el mediano plazo, con un nivel de detalle hasta ahora poco estudiado. Más allá de esta aproximación general, se plantea, como continuación de la investigación, acercar el foco, para observar con mayor detalle fenómenos concretos en ámbitos urbanos, suburbanos o rurales específicos.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkire, S. y Foster, J. (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *OPHI Working Paper*, (7). Recuperado de <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:c895749c-fd11-4419-9503-ee4eba582957/>
- Angulo Salazar, R. C., Díaz Cuervo, Y. y Pardo Pinzón, R. (2011). Índice de pobreza multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. *Archivos de Economía*, (382). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/382.pdf>
- Banco Mundial (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial 2009: una nueva geografía económica*. Washington, DC. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/785111468331213672/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2009-una-nueva-geografia-economica>
- Barón Rivera, J. D. (2002). Las regiones económicas de Colombia: Un análisis de clusters. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, (23). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/dtser-23>
- Bonet, J. y Meisel, A. (2001). La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995. En Meisel-Roca, A. (Ed.) *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia* (pp. 11-56). Bogotá: Banco de la República. Recuperado de <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/394>
- Bonilla, L. (2008). Diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, (108). Banco de la República, Sucursal Cartagena. Recuperado de <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/3061>
- CEPAL (2015). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39223-panorama-desarrollo-territorial-america-latina-caribe-2015-pactos-la-igualdad>
- CEPAL (2017). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/S1800033_es.pdf
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>

- Chaparro, C. B. (2017). Medición de pobreza en Colombia. Construcción, procedimientos y limitaciones. *Cartografías del Sur. Revista Multidisciplinaria en Ciencias, Arte y Tecnología de la Universidad Nacional de Avellaneda*, (5). DOI: <https://doi.org/10.35428/cds.v0i5.73>
- Cuenya, B. (2001). Las cuestiones centrales de la investigación urbana en cada época. *Mundo urbano*, (11). Recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2001/61-numero-11/110-1-las-cuestiones-centrales-de-la-investigacion-urbana-en-cada-epoca>
- Cuervo Ramírez, S. M., Barbieri, A. F. y Rangel Rigotti, J. I. (23-26 octubre 2012). La migración interna en Colombia al nivel local. Una exploración a partir de las fuentes censales 1993-2005. En *V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, Montevideo, Uruguay. Recuperado de http://www.alapop.org/Congreso2012/DOCFSINAIS_PDF/ALAP_2012_FINAL485.pdf
- Cuervo Ramírez, S. M., Barbieri, A. F. y Rangel Rigotti, J. I. (2018). La migración interna en Colombia en la transición al siglo XXI. Una aproximación multiescalar. *Revista Latinoamericana de Población*, 12(22), 50-68. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3238/323856298004/323856298004.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2014). *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia*. Documento Conpes 3819. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3819.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2015). *Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informes-misi%C3%B3n.aspx>
- Duhau, E. (2013). La investigación urbana y las metrópolis latinoamericanas. En Ramírez Velázquez, B. R. y Pradilla Cobos, E. (Comp.), *Teoría sobre la ciudad en América Latina*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de <https://biblio.flacoandes.edu.ec/libros/141359-opac>
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4784-metodo-necesidades-basicas-insatisfechas-nbi-sus-aplicaciones-america-latina>
- Galvis Aponte, L. A. (2002). Determinantes de la migración interdepartamental en Colombia 1988-1993. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, (29). Recuperado de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER29-Migraciones.pdf
- Galvis Aponte, L. A., Galvis Larios, W. y Hahn de Castro, L. W. (2017). Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, (264). Recuperado de <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6969>
- Galvis Aponte, L. A. y Meisel, A. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, (120). Recuperado de <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/3014>
- Jiménez Romera, C. y Piaggio, J. M. (2020). Sistema de indicadores para una caracterización multidimensional de los municipios de Colombia. *Cuadernos Geográficos*, 59(1), 147-170. DOI: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.8143>
- Jordán Fuchs, R., Riffo Pérez, L. y Prado, A. (Coord.) (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe: dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42141-desarrollo-sostenible-urbanizacion-desigualdad-america-latina-caribe-dinamicas>
- Llungo Ortiz, J. (2018). Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, (41), 11-51. <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/35179>
- Moncayo Jiménez, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7262/S018637_es.pdf
- ONU-Hábitat (2015). *1er Reporte del estado de las ciudades de Colombia: camino hacia la prosperidad urbana*. Bogotá: ONU-Hábitat Colombia/FINDETER/APC/SDDE/CAF. Recuperado de https://oscpr.dnp.gov.co/administrator/components/com_publicaciones/uploads/1er_Reporte_del_Estado_de_las_Ciudades_de_Colombia_Camino_hacia_la_prosperidad_Urbana_.pdf
- ONU-Hábitat (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Secretaría de la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development [OECD] (2009). *How Regions Grow. Trends and Analysis*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/how-regions-grow_9789264039469-en
- Peiró Palomino, J., Prieto Bustos, W. O. y Tortosa Ausina, E. (2020). *Weighted convergence in Colombian departments: The role of geography and demography*. Economics Department, Universitat Jaume I, Working Papers 2020/01. Recuperado de http://www.doctreballaco.uji.es/wpficheros/Peiro_et_al_01_2020.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2011). *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Recuperado de http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/informe-nacional-de-desarrollo-humano-2011.html
- Rodríguez Sánchez, C. A., Moreno-Sánchez, R. P. y Maldonado, J. H. (2016). Incidencia de dos medidas diferentes de pobreza en la estimación de la capacidad adaptativa de comunidades locales ubicadas en áreas marinas protegidas: comunidad de Barú, Bolívar. *Boletín de Investigaciones Marinas y Costeras*, 45(2), 197-236. DOI: <https://doi.org/10.25268/bimc.invemar.2016.45.2.683>
- Rosanvallon, P. (2015). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial
- Torres Tovar, C. A. (Coord.) (2009). *Ciudad informal en colombiana. Barrios contruidos por la gente*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad, Facultad de Artes.
- UN (1996). *Programa Hábitat*. II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul (Turquía). Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/aghhab/aproghab.html>
- UN-DESA (2018). *Revision of World Urbanization Prospects*. Population Division, Department of Economic and Social Affairs. Recuperado de <https://population.un.org/wup/>
- UNHABITAT (2012). *State of the World's Cities 2012/13: Prosperity of Cities*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745habitat.pdf>
- Vázquez Espí, M. (2010). La descripción de la insostenibilidad, 1945-1973. *Boletín CF+S*, (46), 7-21. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n46/amvaz.html>
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: PUF.