



## LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN COLOMBIA: DEBATES TEÓRICOS, FUNCIONALIDAD Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL SISTEMA URBANO NACIONAL

Intermediate cities in Colombia: theoretical debates, functionality, and territorial planning in the national urban system

Cidades intermediárias na Colômbia: debates teóricos, funcionalidade e planejamento territorial no sistema urbano nacional

 <https://doi.org/10.35701/rcgs.v28.1272>

Luz Adriana Castiblanco Martínez<sup>1</sup>

### RESUMEN

El artículo analiza el papel de las ciudades intermedias en Colombia como nodos estratégicos del sistema urbano nacional, desde una perspectiva teórica, funcional e institucional. A partir de una revisión comparada de autores latinoamericanos y europeos - entre ellos Carrión, Llop, Corrêa, Sposito, Moura, Haesbaert y Raffestin, se plantea que la intermediación urbana constituye una dimensión estructural del desarrollo territorial y no una categoría residual entre lo metropolitano y lo rural. En el contexto colombiano, las ciudades intermedias desempeñan funciones de articulación económica, administrativa y simbólica, pero carecen de reconocimiento normativo en las políticas de planificación. El estudio identifica tensiones entre la relevancia funcional de estas ciudades y su escasa visibilidad institucional, proponiendo una política nacional que reconozca su papel en la descentralización, la sostenibilidad y la cohesión territorial. Se concluye que fortalecer las ciudades intermedias implica avanzar hacia un modelo de gobernanza multinivel y de planificación multiescalar que integre los sistemas naturales, construidos e institucionales del territorio colombiano.

**Palabras clave:** Ciudades intermedias. Sistema urbano. Planificación territorial. Gobernanza multinivel. Desarrollo regional.

### RESUMO

O artigo analisa o papel das cidades intermediárias na Colômbia como nós estratégicos do sistema urbano nacional, sob uma perspectiva teórica, funcional e institucional. A partir de uma revisão comparada de autores latinoamericanos e europeus - como Carrión, Llop, Corrêa, Sposito, Moura, Haesbaert e Raffestin, argumenta-se que a intermediação urbana constitui uma dimensão estrutural do desenvolvimento territorial e não uma categoria residual entre o metropolitano e o rural. No contexto colombiano, as cidades intermediárias exercem funções de articulação econômica, administrativa e simbólica, mas carecem de reconhecimento normativo nas políticas de planejamento. O estudo identifica tensões entre a relevância funcional dessas cidades e sua limitada visibilidade institucional, propondo uma política nacional que reconheça seu papel na descentralização, sustentabilidade e

<sup>1</sup> Doctoranda en Geografía, Magister en Urbanismo, Especialista en Mercados y Políticas del Suelo en América Latina, Administradora Pública. Docente e investigadora de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

E-mail: luz.castiblanco02@uptc.edu.co

 <https://orcid.org/0000-0003-2466-4568>

coesão territorial. Conclui-se que fortalecer as cidades intermediárias implica avançar para um modelo de governança multinível e planejamento multiescalar que integre os sistemas naturais, construídos e institucionais do território colombiano.

**Palavras-chave:** Cidades intermediárias, sistema urbano, planejamento territorial, governança multinível, desenvolvimento regional.

#### ABSTRACT

This article examines the role of intermediate cities in Colombia as strategic nodes within the national urban system, from theoretical, functional, and institutional perspectives. Based on a comparative review of Latin American and European authors - including Carrión, Llop, Corrêa, Sposito, Moura, Haesbaert and Raffestin, it argues that urban intermediation is a structural dimension of territorial development rather than a residual category between metropolitan and rural areas. In the Colombian context, intermediate cities perform economic, administrative and symbolic articulation functions but lack formal recognition in planning policies. The study identifies tensions between the functional relevance of these cities and their limited institutional visibility, proposing a national policy that acknowledges their role in decentralization, sustainability and territorial cohesion. It concludes that strengthening intermediate cities requires advancing toward a multilevel governance and multiscale planning model that integrates Colombia's natural, built and institutional systems.

**Keywords:** Intermediate cities. Urban system. Territorial planning. Multilevel governance. Regional development.

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el debate sobre las ciudades intermedias ha adquirido un papel central en la reflexión sobre los sistemas urbanos contemporáneos y las transformaciones territoriales en América Latina. Si bien la atención académica y política se ha concentrado históricamente en las grandes metrópolis, la evidencia empírica demuestra que buena parte del crecimiento demográfico, económico y social ocurre en centros urbanos de escala media, los cuales desempeñan funciones estratégicas de articulación entre las regiones rurales y los polos metropolitanos (Carrión, 2015; Llop et al., 2019).

En Colombia, este fenómeno es particularmente relevante. Las ciudades intermedias concentran poblaciones entre 100.000 y 500.000 habitantes y actúan como nodos de conexión dentro del sistema urbano nacional. Sin embargo, pese a su importancia, estas ciudades carecen de un reconocimiento normativo y operativo claro en la política pública. La Ley 388 de 1997 y los principales instrumentos de ordenamiento territorial continúan basándose en la escala municipal, sin considerar las funciones intermedias que articulan redes y flujos más amplios.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha avanzado en la formulación de políticas urbanas - como la Misión del Sistema de Ciudades (2014) - que reconocen la necesidad de integrar el territorio urbano y rural. No obstante, la categoría "ciudad intermedia" sigue sin una definición institucional precisa, lo que limita su operatividad en la planificación. Este vacío contrasta con los debates internacionales y latinoamericanos que proponen comprender la intermediación no como una categoría

residual, sino como una dimensión constitutiva del desarrollo territorial (Carrión, 2015; Sposito y Sposito, 2012; Moura, 2016).

Desde una perspectiva geográfica crítica, el estudio de las ciudades intermedias en Colombia exige integrar tres planos analíticos:

1. El conceptual, en el que se discute la naturaleza relacional y multiescalar de la intermediación urbana (Andrés, 2008; Llop et al., 2019).
2. El funcional, que observa las relaciones de centralidad y dependencia dentro del sistema urbano nacional (Torres; Caicedo, 2015).
3. El institucional, que examina la forma como la planificación territorial, las políticas públicas y la gobernanza local reconocen - o ignoran - dichas funciones (Vial Cossani, 2015; Carrión, 2015).

El presente artículo propone una reflexión teórica y aplicada sobre las ciudades intermedias colombianas, centrada en su funcionalidad, planificación y consolidación territorial. Su objetivo es analizar cómo estas ciudades se configuran como espacios de mediación y articulación, tanto en el plano territorial como en el político-institucional, a partir de los aportes conceptuales latinoamericanos y europeos más relevantes.

Metodológicamente, el texto se basa en una revisión bibliográfica comparada de los principales autores sobre intermediación urbana - Moura, Corrêa, Sposito, Sanfelíu, Carrión, Llop, Maturana, Rojas, Andrés, entre otros, así como en documentos institucionales del DNP, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la normativa colombiana. Esta triangulación permite establecer un marco interpretativo multiescalar que combina las dimensiones teórica, funcional y normativa.

El texto se organiza en cinco secciones. En la primera se presentan los fundamentos teóricos sobre las ciudades intermedias y los principales enfoques conceptuales; en la segunda, se analiza su funcionalidad en el sistema urbano colombiano; en la tercera, se aborda la planeación y la operatividad institucional; en la cuarta, se discuten los retos para su consolidación territorial; y, finalmente, se exponen las conclusiones generales.

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS SOBRE LAS CIUDADES INTERMEDIAS

### *De la ciudad media a la ciudad intermedia: evolución del concepto*

El término ciudad media surge en la geografía europea de mediados del siglo XX, vinculado a la jerarquía urbana y al tamaño poblacional. Sin embargo, autores como Andrés (2008) advierten que esta búsqueda de una definición puramente demográfica resulta insuficiente: las ciudades no pueden clasificarse únicamente por su tamaño, sino por sus funciones de intermediación, sus redes y su capacidad de estructurar territorios.

En América Latina, la discusión se desplaza progresivamente hacia el concepto de ciudad intermedia, enfatizando su papel relacional y articulador. Carrión (2015) destaca que las ciudades intermedias no representan una “pirámide trunca” entre las grandes metrópolis y las pequeñas localidades, sino una red urbana en construcción, donde lo esencial es la densidad de vínculos y flujos. Esta visión relacional ha sido reforzada por los trabajos de Llop et al. (2019), quienes definen las ciudades intermedias como nodos multifuncionales con capacidad de irradiar centralidad sobre territorios adyacentes.

En el contexto iberoamericano, Taulelle (2015) propone superar las definiciones rígidas y entender las ciudades intermedias como espacios de interfaz: lugares donde convergen las dinámicas locales, nacionales y globales. De modo similar, Maturana (2015) y Rojas, Maturana y Morales (2015) subrayan que estas ciudades constituyen “territorios olvidados” que, pese a su relevancia regional, han sido marginales en las políticas nacionales.

Por su parte, Jiménez-Albornoz, Cereceda y Yáñez (2013) analizan la polisemia del término y distinguen tres acepciones principales: la funcional, vinculada al sistema urbano; la política, referida a las formas de gestión y gobernanza; y la simbólica, asociada a la identidad y pertenencia territorial. Esta triple dimensión resulta fundamental para comprender la naturaleza compleja de la intermediación urbana en América Latina.

En Brasil, Corrêa (1989) y Sposito y Sposito (2012) aportan un enfoque estructural y metodológico que trasciende el criterio demográfico. Para Corrêa, la ciudad media se define por su papel de mediación dentro del sistema urbano nacional, actuando como espacio de circulación de bienes, personas e información. Para Sposito y Sposito (2012), las ciudades intermedias constituyen un escenario privilegiado de la reestructuración económica y urbana contemporánea, en el que se articulan procesos de globalización y se profundizan las desigualdades territoriales. En Europa, los trabajos de Llop y Otero (2020) también destacan la dimensión procesual de las ciudades intermedias, entendidas

como estructuras en transformación que adaptan sus funciones y redes según los cambios del sistema productivo y tecnológico.

En síntesis, la literatura muestra que la categoría “ciudad intermedia” no alude a una escala fija, sino a una condición relacional, territorial y política. Su comprensión exige articular tres dimensiones: la funcional, referida a la intermediación en redes económicas y urbanas; la institucional, asociada a la gobernanza y la planificación; y la simbólica y territorial, vinculada a la identidad y al sentido de lugar (Haesbaert, 2011; Saquet, 2019).

### ***Territorio, poder y multiescalaridad***

El análisis de las ciudades intermedias requiere situarlas dentro de las teorías contemporáneas del territorio. Según Raffestin (1993), el territorio es el resultado de relaciones de poder y apropiación del espacio; por tanto, las ciudades intermedias no son solo nodos económicos, sino construcciones políticas y simbólicas. Santos (2000) complementa esta idea al afirmar que el espacio es una categoría de la totalidad social, donde confluyen objetos, acciones y normas.

Estas perspectivas son retomadas por Haesbaert (2011), quien plantea el concepto de multiterritorialidad, para describir cómo distintos actores ocupan, resignifican y gestionan el mismo espacio. Desde esta óptica, las ciudades intermedias se constituyen en escenarios de múltiples territorialidades: administrativa, económica, cultural y ambiental. Saquet (2019) amplía esta visión, proponiendo que el territorio debe entenderse como un proceso, no como un estado, y que su análisis requiere considerar las procesualidades y escalas que configuran los vínculos entre ciudad y región.

En América Latina, esta lectura se traduce en reconocer que las ciudades intermedias son territorios de mediación donde confluyen fuerzas de centralización y descentralización. Constituyen espacios donde se negocia el poder político y económico entre el Estado central, los gobiernos locales y los actores sociales. De ahí su importancia como escala de gobernanza.

### ***Intermediación urbana y desarrollo territorial***

La función articuladora de las ciudades intermedias ha sido ampliamente documentada por Carrión (2015), quien sostiene que la intermediación urbana es clave para el desarrollo territorial equilibrado. Según este autor, las ciudades intermedias “reducen las asimetrías del sistema urbano” y ofrecen oportunidades para redistribuir el crecimiento y mejorar la cohesión territorial.

En el ámbito europeo, Andrés (2008) y Llop et al. (2019) coinciden en que el reto no es definir estas ciudades, sino entender sus dinámicas de conexión. La intermediación se expresa en las relaciones de flujo - personas, mercancías, información - más que en la estructura física de la ciudad.

Para América Latina, Gorenstein et al. (2010) y Vial Cossani (2015) destacan que el potencial de las ciudades intermedias depende de la existencia de un gobierno local fuerte, capaz de gestionar la complejidad territorial y de integrarse a las redes regionales. La debilidad institucional y la fragmentación de competencias son, por tanto, obstáculos recurrentes para su consolidación.

En Colombia, Torres y Caicedo (2015) realizan uno de los pocos esfuerzos sistemáticos por identificar las ciudades intermedias con mayor potencial, utilizando criterios funcionales y de articulación territorial. Su estudio demuestra que estas ciudades - aunque diversas en tamaño y ubicación - comparten tres características: Son polos de servicios regionales (educación, salud, comercio); presentan vínculos económicos y sociales estables con sus áreas de influencia; y cumplen funciones de mediación entre zonas rurales y metropolitanas. Estos hallazgos corroboran que la intermediación no es una condición marginal, sino estructural dentro del sistema urbano colombiano.

A la luz de los aportes revisados, la ciudad intermedia puede definirse como un espacio urbano de intermediación funcional, territorial e institucional, cuya capacidad de articulación depende de su inserción en redes multiescalares. No se trata de una escala intermedia en sentido numérico, sino de una posición estratégica dentro del sistema urbano.

Esta definición integra las perspectivas estructurales de Corrêa (1989) y Sposito y Sposito (2012), la visión relacional de Carrión (2015), el enfoque procesual de Llop et al. (2019), y las aproximaciones territoriales de Raffestin (1993), Haesbaert (2011) y Saquet (2019). En conjunto, estos autores permiten entender la ciudad intermedia como un espacio policéntrico y dinámico, donde convergen procesos de urbanización, descentralización y reterritorialización.

## **FUNCIONALIDAD DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN EL SISTEMA URBANO COLOMBIANO**

El sistema urbano colombiano se caracteriza por una estructura altamente concentrada en torno a Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, acompañadas por un conjunto de ciudades intermedias que cumplen funciones de articulación regional. Estas urbes - como Ibagué, Neiva, Manizales, Pasto, Villavicencio, Montería o Tunja - albergan entre 100.000 y 500.000 habitantes y funcionan como nodos de conexión entre el nivel local y el metropolitano (DNP, 2014).

Sin embargo, su funcionalidad territorial no puede reducirse al tamaño poblacional. La intermediación urbana en Colombia debe analizarse a partir de los vínculos multiescalares que estas ciudades sostienen con sus áreas de influencia, su capacidad de irradiar servicios y su papel en la gestión territorial. En este sentido, la ciudad intermedia actúa como un “sistema de sistemas”, capaz de integrar la economía regional, el ordenamiento del suelo y las políticas sociales.

### ***Centralidades y jerarquías funcionales***

De acuerdo con Torres y Caicedo (2015), las ciudades intermedias colombianas presentan tres tipos de centralidades: Administrativas, vinculadas al papel de las capitales departamentales y la presencia de entidades estatales; económicas, derivadas de su función como centros de comercio y servicios especializados; y socio-territoriales, asociadas a la identidad y la cohesión regional.

Estas centralidades, aunque interdependientes, no siempre coinciden con los criterios de jerarquía urbana definidos por el DNP o por la Misión del Sistema de Ciudades (2014). Mientras los instrumentos técnicos tienden a agrupar ciudades por tamaño, la realidad funcional evidencia redes horizontales y relaciones de cooperación intermunicipal que no responden a una lógica jerárquica clásica.

Autores como Carrión (2015) y Llop et al. (2019) sostienen que el potencial de las ciudades intermedias reside precisamente en su capacidad de conexión, más que en su posición dentro de una pirámide urbana. En Colombia, esta capacidad se expresa en el rol de las ciudades intermedias como puntos de tránsito de mercancías, educación superior, servicios hospitalarios y administración pública, consolidando circuitos regionales relativamente autónomos de las grandes metrópolis.

### ***Redes territoriales y relaciones urbano-rurales***

La intermediación no se limita a la relación entre ciudades, sino que implica un diálogo constante entre lo urbano y lo rural. En palabras de Santos (2000), el espacio se construye en la interacción entre flujos, objetos y acciones. Las ciudades intermedias son nodos de esa interacción: concentran la logística agrícola, los mercados regionales y los servicios públicos que sustentan la vida rural.

En este contexto, las relaciones urbano-rurales definen buena parte de la funcionalidad intermedia. Maturana (2015) observa que en Chile —y por extensión en varios países andinos— estas ciudades son “puentes territoriales” que traducen las dinámicas globales a escalas locales. En Colombia,

este papel se refleja en los corredores de comercio agroindustrial de Tolima, Huila, Nariño o Córdoba, donde las ciudades intermedias operan como articuladoras de las cadenas productivas.

Por su parte, Gorenstein et al. (2010) destacan que estas relaciones son también políticas: las ciudades intermedias son ámbitos de mediación entre las demandas de los gobiernos locales y las estrategias nacionales de desarrollo. De allí que su fortalecimiento sea un requisito para una verdadera descentralización territorial.

En términos de conectividad, la falta de infraestructura intermodal limita la funcionalidad de estas ciudades. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo (2022–2026) reconoce la necesidad de integrar regiones, los avances son desiguales y dependen de los proyectos departamentales o regionales. La consecuencia es una red urbana fragmentada, con nodos fuertes, pero débilmente conectados entre sí.

### ***Multiescalaridad y dinámicas de integración***

El carácter intermedio de estas ciudades se expresa también en su multiescalaridad funcional. No solo articulan flujos entre municipios y departamentos, sino que operan como plataformas para políticas sectoriales (salud, educación, vivienda, cultura). Haesbaert (2011) advierte que los territorios son siempre superpuestos y heterogéneos; en ese sentido, las ciudades intermedias son espacios donde confluyen territorialidades múltiples: estatal, económica, comunitaria y ambiental.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, Carrión (2015) sostiene que estas ciudades son “estructuras de mediación política” donde se negocia el poder entre actores locales y nacionales. En Colombia, las capitales intermedias han adquirido relevancia como sedes regionales del Estado, pero su autonomía sigue restringida por la centralización presupuestal y la escasa coordinación interinstitucional.

Por tanto, la funcionalidad intermedia debe entenderse como una capacidad relacional en tres niveles: Horizontal, entre ciudades del mismo rango que conforman redes regionales (por ejemplo, la triada Ibagué–Neiva–Girardot); vertical, con respecto a las metrópolis nacionales (Bogotá, Medellín, Cali); y transversal, en relación con los espacios rurales y ambientales circundantes.

El reconocimiento de estas interacciones multiescalares es esencial para diseñar políticas diferenciadas que fortalezcan los sistemas territoriales policéntricos y reduzcan la dependencia de las metrópolis.

## PLANEACIÓN Y OPERATIVIDAD INSTITUCIONAL

El segundo eje analítico de este estudio aborda la planeación y gestión institucional de las ciudades intermedias. Aunque Colombia cuenta con un marco robusto de ordenamiento territorial, la escala intermedia ha permanecido ausente de las estrategias de desarrollo urbano.

### ***Marco jurídico y planificación territorial***

La Constitución Política de 1991 estableció el principio de autonomía territorial y el mandato de promover un desarrollo equilibrado entre regiones. No obstante, la implementación de este mandato ha sido fragmentaria. La Ley 388 de 1997, que regula los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), concibe la ciudad como ámbito de planeación municipal, sin considerar las relaciones interurbanas ni las redes regionales.

El DNP (2014), en su Misión del Sistema de Ciudades, reconoció la necesidad de transitar hacia una política urbana nacional, pero la ejecución de sus lineamientos ha sido limitada. La mayoría de los POT elaborados en el país continúan sin incorporar estrategias de articulación intermunicipal o instrumentos de coordinación territorial.

De acuerdo con Vial Cossani (2015), uno de los principales vacíos de las ciudades intermedias latinoamericanas radica en la carencia de un gobierno local robusto, con competencias claras y capacidades técnicas suficientes. Este diagnóstico se repite en Colombia, donde la planeación depende del liderazgo de los alcaldes y del apoyo de las gobernaciones, sin una institucionalidad permanente que garantice la continuidad de las políticas urbanas.

En este sentido, Carrión (2015) advierte que la planificación de las ciudades intermedias debe ser entendida como una política de Estado y no como una suma de iniciativas locales. La intermediación requiere coherencia y continuidad institucional, aspectos que aún son débiles en el país.

### ***Instrumentos de ordenamiento y asociatividad territorial***

Los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) complementan el sistema, pero mantienen una visión aislada. La ausencia de una política que reconozca la escala intermedia impide la planificación de sistemas urbanos regionales.

Algunas experiencias de asociatividad territorial ofrecen alternativas. Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las provincias administrativas —como la del Alto Magdalena o

la Sabana Centro— han intentado promover la coordinación entre municipios intermedios, buscando integrar infraestructura, medio ambiente y movilidad. Sin embargo, la falta de recursos financieros y de mecanismos de gobernanza interjurisdiccional limita su alcance (Vial Cossani, 2015; Otero; Llop, 2020).

El Documento CONPES 3819 (2014) introdujo el concepto de Sistema de Ciudades, pero no estableció lineamientos vinculantes para el desarrollo de redes intermedias. En consecuencia, las ciudades intermedias colombianas siguen dependiendo de su capacidad individual de gestión y de su inserción en esquemas metropolitanos o departamentales.

### ***Gobernanza y capacidades institucionales***

La gobernanza de las ciudades intermedias se caracteriza por su fragmentación y asimetría. Según Rojas, Maturana y Morales (2015), las políticas urbanas latinoamericanas han priorizado la expansión metropolitana en detrimento de las escalas intermedias, reproduciendo desequilibrios regionales.

En Colombia, esta situación se traduce en una debilidad estructural: los municipios intermedios asumen responsabilidades de gran escala —provisión de servicios, vivienda, gestión ambiental— sin los recursos ni la capacidad técnica para ejercerlas. Como indica Carrión (2015), la descentralización sin fortalecimiento institucional produce “autonomías vacías”, donde el discurso del desarrollo local no se traduce en poder real.

No obstante, existen avances puntuales. Algunos gobiernos locales han desarrollado planes estratégicos con visión regional, articulando instrumentos de planificación urbana, movilidad y sostenibilidad ambiental. Ciudades como Manizales, Pasto o Montería han incorporado indicadores de resiliencia urbana y programas de hábitat sostenible, en línea con la Agenda 2030. Estas experiencias demuestran que la escala intermedia puede convertirse en laboratorio de innovación territorial, siempre que exista coordinación multinivel y participación ciudadana (Sposito y Sposito, 2012; Moura, 2016).

## **DISCUSIÓN: HACIA UNA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL PARA LAS CIUDADES INTERMEDIAS**

La revisión teórica y empírica muestra que las ciudades intermedias ocupan un lugar estratégico en el sistema urbano colombiano, pero su reconocimiento institucional continúa siendo difuso. Este desfase entre su relevancia funcional y su débil visibilidad en la planificación pone de manifiesto

una brecha estructural: el país cuenta con políticas de ordenamiento, pero no con una política urbana nacional que articule las escalas intermedias y su gobernanza.

### ***Relevancia de la intermediación como categoría analítica***

La intermediación urbana constituye una categoría analítica que permite repensar el modelo de desarrollo territorial. Autores como Carrión (2015) y Llop et al. (2019) subrayan que la ciudad intermedia no debe concebirse como un punto medio entre lo metropolitano y lo rural, sino como una red de mediaciones que articula flujos, funciones y actores. En este sentido, la intermediación representa una estructura dinámica que facilita la redistribución territorial de bienes, servicios y oportunidades.

En el caso colombiano, la categoría ciudad intermedia podría contribuir a diseñar una planificación multinivel capaz de equilibrar las relaciones centro–periferia. Tal enfoque permitiría fortalecer los nodos regionales y reducir la dependencia económica y funcional de las grandes metrópolis. Como advierte Andrés (2008), insistir en definiciones rígidas desvía la atención del verdadero problema: construir instrumentos para gestionar los vínculos y las transiciones territoriales.

Desde la geografía crítica, autores como Raffestin (1993), Santos (2000) y Haesbaert (2011) aportan elementos para comprender esta intermediación como una manifestación de poder y apropiación del espacio. Las ciudades intermedias se convierten así en escenarios donde se reconfiguran los territorios y las escalas, y donde las políticas públicas se traducen en nuevas formas de territorialización (Saquet, 2019).

### ***Gobernanza y planificación multinivel***

El fortalecimiento de las ciudades intermedias depende de su capacidad para insertarse en una gobernanza multinivel, que articule el Estado central con los gobiernos regionales y locales. Según Vial Cossani (2015), la debilidad de los gobiernos municipales intermedios radica en la falta de autonomía financiera y técnica, lo que dificulta implementar estrategias de largo plazo. En Colombia, este problema se traduce en la ausencia de continuidad administrativa y en la dependencia del ciclo político de los alcaldes.

La experiencia latinoamericana muestra alternativas posibles. Maturana (2015) y Rojas, Maturana y Morales (2015) destacan los casos chilenos donde las ciudades intermedias, a través de mancomunidades, lograron coordinar proyectos de infraestructura y gestión ambiental. De manera similar, Carrión (2015) observa que la cooperación intermunicipal en Ecuador y Perú ha permitido generar

redes de planificación compartida. En Colombia, figuras como las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las provincias asociativas ofrecen una oportunidad incipiente para fortalecer esta gobernanza, aunque todavía carecen de respaldo normativo y financiero.

En este marco, la planificación territorial debería transitar de una lógica normativa hacia una lógica estratégica, que incorpore criterios de conectividad, complementariedad y equidad territorial. La intermediación urbana puede convertirse en el eje de una nueva política de cohesión, donde las ciudades intermedias sean reconocidas como espacios de innovación institucional y experimentación en políticas públicas.

### ***Dimensión ambiental y sostenibilidad territorial***

El papel de las ciudades intermedias no se limita a la articulación funcional. Estas urbes concentran servicios ambientales, recursos hídricos y biodiversidad que son esenciales para la sostenibilidad regional. Moura (2016) insiste en que “pensar lo urbano” desde América del Sur exige reconocer los sistemas naturales como parte constitutiva del territorio urbano. En Colombia, donde muchas ciudades intermedias se ubican en zonas de montaña o piedemonte, la planificación ambiental debe integrarse al ordenamiento urbano para evitar presiones sobre los ecosistemas estratégicos.

El enfoque territorial de la sostenibilidad refuerza la necesidad de considerar los sistemas construidos, naturales e institucionales como componentes interdependientes. Esta visión sistémica permitiría que las políticas de vivienda, movilidad e infraestructura se alinearan con la protección ambiental y la equidad territorial.

### ***Hacia una política nacional de ciudades intermedias***

A partir de los elementos analizados, se plantea la necesidad de formular una Política Nacional de Ciudades Intermedias que integre los siguientes principios:

1. Reconocimiento funcional: definir las ciudades intermedias según sus roles de articulación, no solo por criterios demográficos.
2. Coordinación multiescalar: articular los niveles de planificación nacional, regional y local bajo un marco de cooperación interinstitucional.
3. Fortalecimiento institucional: consolidar capacidades técnicas, financieras y de gestión para garantizar la continuidad de los procesos.

4. Sostenibilidad territorial: promover modelos de desarrollo urbano que integren los sistemas naturales y sociales.
5. Participación y gobernanza: garantizar mecanismos de diálogo entre Estado, sociedad civil y sector privado.

Una política de este tipo no solo permitiría visibilizar el papel de las ciudades intermedias, sino también consolidarlas como instrumentos de cohesión territorial y de equilibrio entre lo urbano y lo rural.

## CONCLUSIONES

Las ciudades intermedias constituyen uno de los pilares invisibles del sistema urbano colombiano. Su análisis revela tanto su potencial de articulación como las limitaciones estructurales que impiden su consolidación institucional.

En el plano teórico, la revisión demuestra que el concepto ha evolucionado desde una lectura jerárquica - centrada en el tamaño y la población - hacia una concepción relacional y territorial, que reconoce la intermediación como una función multiescalar y política (Andrés, 2008; Carrión, 2015; Llop et al., 2019).

En el plano funcional, las ciudades intermedias son nodos de conexión que sostienen la estructura económica y social del país. Desempeñan funciones administrativas, logísticas y culturales que las posicionan como mediadoras entre la metrópoli y la ruralidad (Torres; Caicedo, 2015).

En el plano institucional, persisten vacíos normativos y debilidades en la gobernanza. La descentralización no ha venido acompañada de recursos ni de políticas diferenciadas, lo que genera asimetrías entre regiones (Vial Cossani, 2015).

Para avanzar hacia un modelo territorial equilibrado, Colombia necesita reconocer formalmente las ciudades intermedias dentro de su política urbana y regional. Este reconocimiento debería traducirse en instrumentos de planificación multiescalar, programas de fortalecimiento institucional y mecanismos de cooperación territorial.

En términos geográficos, las ciudades intermedias son espacios de mediación y de poder (Raffestin, 1993; Santos, 2000), donde se articulan procesos globales y locales, urbanos y rurales. Por tanto, su estudio no es un asunto meramente urbano, sino una clave para comprender la organización y la gobernanza del territorio nacional.

Finalmente, el fortalecimiento de las ciudades intermedias no solo contribuirá a una planificación más equitativa, sino que permitirá repensar el modelo de desarrollo urbano colombiano desde la perspectiva de la diversidad regional, la sostenibilidad ambiental y la justicia territorial.

## REFERENCIAS

ANDRÉS, G. Geografía y ciudades medias en España: ¿a la búsqueda de una definición innecesaria? **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 12, n. 270(49), p. 1-17, 2008.

CARRIÓN, F. Ciudades intermedias: entre una pirámide trunca y una red urbana en construcción. In: CANZIANI, J.; SCHEJTMAN, A. (Ed.). **Ciudades intermedias y desarrollo territorial**. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015. p. 23-47.

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia**. Bogotá/CO, 1991. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro/RJ, v. 51, n. 1, p. 5-25, 1989.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. **Misión Sistema de Ciudades**: una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Bogotá/CO: DNP, 2014.

GORENSTEIN, S. et al. Una revisión y algunas preguntas sobre ciudades intermedias. Explorando funciones en ciudades pampeanas y norpatagónicas. In: SEMINARIO INTERNACIONAL RII, 11, **Anais [...]** Mendoza, 2010. Disponible en: [https://seminarios.ii.uaemex.mx/rii/seminarios\\_internacionales.html](https://seminarios.ii.uaemex.mx/rii/seminarios_internacionales.html)

HAESBAERT, R. Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. **Cultura y Representaciones Sociales**, México, v. 8, n. 15, p. 9-42, 2011.

JIMÉNEZ-ALBORNOZ, J.; CERECEDA-OTÁROLA, M.; YÁÑEZ-PEREIRA, V. ¿Qué decimos cuando decimos ciudad intermedia? **Revista Iberoamericana de Estudios Municipales** (On line), n. 27, p. 1-19, 2013.

LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Edicions 62, 1971.

LLOP, J. M.; IGLESIAS, B. M.; VARGAS, R.; BLANC, F. Las ciudades intermedias: concepto y dimensiones. **Ciudades**, n. 22, p. 23-43, 2019.

MATURANA, F. ¿Ciudad media o ciudad intermedia? Evolución conceptual y estudio en Chile. In: MARULANDA, F.; ROJAS, A. (Ed.). **Ciudades intermedias en Chile**: territorios olvidados. Santiago de Chile: RIL Editores, 2015. p. 21-42.

MOURA, R. Como pensar o urbano na América do Sul? In: FREITAS-FIRKOWSKI, O. L. C. de.; CASARES, M. D.; SILVA, M. N. da; CZYTAJLO, N. P.; VOLOCHKO, D. (Org.). **Estudos urbanos comparados**: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina. 1 ed. San Miguel de Tucumán (AR): Universidad Nacional de Tucumán, 2016, p. 83-114.

OTERO ORTEGA, A.; LLOP TORNÉ, J. M. La ciudad intermedia: crecimiento y dinámicas de desarrollo. **Territorios**, Bogotá/CO, n. 43, p. 1-8, 2020.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROJAS, A.; MATURANA, F.; MORALES, M. Evolución histórica de las ciudades intermedias en el siglo XX: crecimiento, jerarquía y funcionalidad. In: MARULANDA, F.; ROJAS, A. (Ed.). **Ciudades intermedias en Chile**: territorios olvidados. Santiago de Chile: RIL Editores, 2015. p. 43-74.



SAQUET, M. A. El concepto de territorio: procesualidades y multiescalaridades. In: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS (Ed.). **Enfoques y concepciones de territorio**. Bogotá, 2019. p. 33-49.

SANTOS, M. **La naturaleza del espacio**. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

SANFELÍU, C. B. Do conceito de cidade média ao de cidade intermediária: reconfigurações e desafios contemporâneos. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2007.

SPOSITO, M. E. B.; SPOSITO, E. S. Reestruturação econômica, reestruturação urbana e cidades médias. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBEROAMERICANA DE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO (RII), 12., 2012, Belo Horizonte. **Anais [...]**, Belo Horizonte: RII, 2012.

TAULELLE, F. A la búsqueda de las ciudades intermedias. Algunos elementos de discusión. In: MATURANA, F.; ROJAS, A. (Ed.). **Ciudades intermedias en Chile**: territorios olvidados. Santiago de Chile: RIL Editores, 2015. p. 15-20.

TORRES, P.; CAICEDO, C. J. **Las ciudades intermedias con mayor potencial en Colombia**: un sistema de identificación. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

VIAL COSSANI, C. Ciudades intermedias y municipalidades: la carencia de un gobierno. In: MATURANA, F.; ROJAS, A. (Ed.). **Ciudades intermedias en Chile**: territorios olvidados. Santiago de Chile: RIL Editores, 2015. p. 75-104.