



# CONTEXTO PARA LA PLANIFICACIÓN, GESTIÓN DEL DESARROLLO y ordenamiento territorial rural agropecuario

Iván Duque Márquez  
**Presidente de la República de Colombia**

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

Andrés Valencia Pinzón  
**Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural**

Javier Pérez Burgos  
**Viceministro de Desarrollo Rural**

Marcela Urueña Gómez  
**Viceministra de Asuntos Agropecuarios**

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

Felipe Fonseca Fino  
**Director general**

Mercedes Vásquez de Gómez  
**Secretaria general**

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

Daniel Alberto Aguilar Corrales  
**Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras**

Daniel Mauricio Rozo Garzón  
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

Luz Marina Arévalo Sánchez  
Gloria Cecilia Chaves Almanza  
Emiro José Díaz Leal  
Sandra Milena Ruano Reyes  
Johana Trujillo Moya  
**Asesores**



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



Felipe Fonseca Fino  
Dora Inés Rey Martínez  
**Directores temáticos**

Ligia Zoraida Guevara Parada  
**Líder temática**

Hernando González Murillo  
**Autor**

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega  
**Corrección de texto y estilo**

Angélica Borrás Santos  
**Diseño y diagramación**

Banco de imágenes de la UPRA  
**Fotografías**

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: González, H. (2018). *Contexto para la planificación, gestión del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2016.

© UPRA, 2018



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



# TABLA DE CONTENIDO

<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE CUADROS</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, LA COMPRENSIÓN DE LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y SUS INTERRELACIONES CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LOCAL</b>	<b>9</b>
1.1. Ordenamiento para el desarrollo territorial: desafíos	10
1.2. Ordenamiento para la cohesión territorial	12
1.3. El sujeto, los fines y el proceso de ordenamiento del territorio	14
1.4. La gobernanza territorial, requisito indispensable para construirle factibilidad al ordenamiento territorial	16
<b>2. EL DESARROLLO RURAL AGROPECUARIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	<b>18</b>
2.1 El modelo de crecimiento rural agropecuario y los criterios para el ordenamiento territorial	18
2.2 Nuevas funciones de lo rural	20
2.3 Pensar el reordenamiento territorial para un desarrollo rural con enfoque territorial y en los procesos de la nueva ruralidad	22
2.4 La nueva ruralidad y el enfoque territorial rural en las políticas y planes de ordenamiento territorial rural agropecuario	24
<b>3. LAS POLÍTICAS NACIONALES Y ACUERDOS, COMO REFERENTES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL AGROPECUARIO</b>	<b>26</b>
3.1 El ajuste de las políticas de desarrollo para pertenecer a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	27
3.2 Objetivos de desarrollo sostenible (ONU, 2015)	29
3.3 Misión para la Transformación del Campo	32
3.4 La reforma rural integral	34
3.5 El eje transformación del campo: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	36
3.6 Aspectos comunes y específicos de las políticas y acuerdos nacionales e internacionales, como contexto para el ordenamiento territorial rural agropecuario	40
3.7 El ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR) y el componente rural agropecuario en los planes de ordenamiento	47
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>54</b>



## LISTA DE FIGURAS

---

Figura 1. Dimensiones analíticas de la cohesión territorial	13
Figura 2. Sujeto, objeto, fines y proceso de ordenamiento territorial	14
Figura 3. Contexto de políticas, planes y acuerdos para el ordenamiento territorial rural	26
Figura 4. Propiedades del desarrollo rural para el cambio social, económico y ambiental que promueve la OCDE	29
Figura 5. Compromisos Colombia COP21 y modelo desarrollo rural sostenible 2030	31
Figura 6. Estrategias para la transformación del campo colombiano	33
Figura 7. Componentes estratégicos reforma rural integral	35
Figura 8. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, eje transformación del campo, estrategias	37
Figura 9. Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y ordenamiento territorial rural agropecuario	49



## LISTA DE CUADROS

---

Cuadro 1. Elementos básicos de desarrollo y ordenamiento territorial relacionados con el ordenamiento rural agropecuario, según las políticas, los planes y los acuerdos nacionales e internacionales 40



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



# INTRODUCCIÓN

---

La planificación del ordenamiento territorial requiere fundamentarse más directamente en la comprensión de los factores que condicionan el desarrollo, de donde se derivan las políticas públicas y acciones nacionales y globales, las cuales toman lugar en los diversos territorios y generan oportunidades o restricciones en el desarrollo local. Este último es resultado de impulsos de crecimiento provenientes del contexto externo de cada entidad territorial y de la manera como, internamente, esta los asimila, les agrega valor propio local y se apropia de estos para alanzar un mejoramiento continuo de la calidad de vida por medio de sus instrumentos de planificación y gestión; en ese proceso, se destaca el plan de ordenamiento territorial como uno de los medios más potentes para tal fin. Por lo tanto, es indispensable identificar las políticas, planes y programas del contexto externo de los territorios y sus posibles efectos en el desarrollo local, y disponer así de criterios para la formulación de un plan de ordenamiento y gestión territorial con capacidad para transformar los impulsos externos de crecimiento en desarrollo territorial local sostenible.

Por otra parte, los conceptos y metodologías de desarrollo y ordenamiento territorial evolucionan continuamente, en la búsqueda de la orientación de políticas y planes para el desarrollo sostenible y el reconocimiento del territorio como factor de desarrollo. Además, desde el punto de vista del desarrollo rural agropecuario, se plantea un reenfoque que busca trascender la mirada exclusivamente sectorial y productiva hacia una concepción del territorio rural como sujeto activo de desarrollo y con una estructura sistémica, multidimensional y multisectorial; por lo tanto, es necesario replantear las formas tradicionales de planificar y gestionar el desarrollo y ordenamiento territorial rural e incorporar explícitamente el desarrollo rural con enfoque territorial y la nueva ruralidad.

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (Ministero de Agricultura y Desarrollo Rural, 2013) tiene como propósito principal promover el desarrollo rural con enfoque territorial, con base en el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural. En el desempeño de sus funciones, ha adquirido conocimiento y experiencia en el diseño de políticas públicas y lineamientos e instrumentos con tal finalidad, los cuales está poniendo a disposición de las entidades territoriales para fortalecer sus procesos de ordenamiento y gestión del territorio rural agropecuario.

Este documento trata sobre las interrelaciones entre crecimiento, desarrollo y ordenamiento territorial y sobre los nuevos enfoques del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario. Está orientado principalmente a contribuir en los nuevos procesos de planificación del ordenamiento territorial, impulsados a través del programa POT modernos, proponiendo elementos de reflexión y análisis que permitan trascender el abordaje tradicional de la planificación territorial centrada en los aspectos físicos de los usos del suelo y en un tratamiento sectorial, limitado ante la naturaleza sistémica del territorio y la



necesidad de incluir de manera amplia los procesos de construcción social de territorio. Es necesario un reenfoco de la planificación del ordenamiento territorial que se fundamente en un análisis estratégico de los procesos de desarrollo derivado de las políticas públicas, y en una mirada del territorio en general y del ámbito rural como sujetos activos de desarrollo, con el fin de que los planes de ordenamiento contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible.

El documento está estructurado de la siguiente manera: inicialmente, aborda el concepto de desarrollo territorial y los objetivos del desarrollo sostenible y precisa las relaciones entre desarrollo y ordenamiento territorial; a continuación, trata el tema del desarrollo rural agropecuario y el ordenamiento territorial, las nuevas funciones del territorio rural y el significado y las implicaciones de la nueva ruralidad y del enfoque territorial rural en las políticas y planes para el desarrollo y ordenamiento territorial rural. En la última parte, versa sobre las políticas nacionales y los acuerdos; señala las implicaciones en el reenfoco del manejo tradicional del sector rural agropecuario hacia una perspectiva de desarrollo rural con enfoque territorial y de nueva ruralidad, teniendo como eje estratégico el ordenamiento social y productivo rural agropecuario. Con esto, se busca reposicionar el territorio rural como sistema espacial básico para adelantar políticas integrales de desarrollo y ordenamiento que promuevan la transformación del campo, de manera que se logre la mayor contribución hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, con el fin de cerrar las brechas sociales y alcanzar la diversificación de la base económica nacional, con lo cual se fomenta el desarrollo económico local para que, en conjunto y en función de los acuerdos sobre la reforma rural integral, se logre la construcción de una paz sostenible.



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



# 1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, LA COMPRENSIÓN DE LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y SUS INTERRELACIONES CON EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL LOCAL

---

**Los procesos de ordenamiento territorial se conciben a partir de la dialéctica crecimiento-ordenamiento territorial-desarrollo, teniendo presente que el ordenamiento es un medio potente para alcanzar un desarrollo humano sostenible.** Las dinámicas socioeconómicas, en la interacción con el espacio físico y construido, generan continuamente otras formas territoriales o espacios transformados que se estructuran de acuerdo con las características de las tipologías de desarrollo predominantes. La forma como el espacio se organiza influencia el desarrollo porque toda actividad humana se despliega en él; por eso, el territorio es, simultáneamente, factor y sujeto del desarrollo.

Las relaciones sociedad-espacio, desde el punto de vista del desarrollo y el ordenamiento territorial, plantean el reto de comprender la manera como las actividades socioeconómicas se despliegan en el espacio y los efectos positivos y negativos que desencadenan en relación con el objetivo del desarrollo humano sostenible, con el fin de concebir políticas públicas y planes que logren reordenar dichas relaciones, para lo cual se requiere planificar y gestionar las formas y medios de usar y ocupar el espacio natural y el construido.

El territorio nacional es heterogéneo: cada región, departamento y municipio tiene características particulares con relación a los tipos de actividades socioeconómicas que las caracterizan, y las formas como se expresan en los usos y ocupación del territorio. Esos rasgos, identificables y tipificables, mostrarán sus realidades, potenciales y necesidades diferenciales, según sus propias condiciones internas y los contextos que las rodean. Comprender las lógicas de las ocupaciones del territorio desde la perspectiva de sus actividades socioeconómicas es clave para identificar los factores explicativos y las reglas de juego de sus estructuras espacial y socioeconómica.

El fundamento de la planificación territorial es la gestión de las relaciones sociedad-territorio, en función de modelos de ordenación que generen cultura de sostenibilidad del desarrollo y prácticas de usos y ocupación del espacio, cuyo principal objetivo sea el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población.



## 1.1. Ordenamiento para el desarrollo territorial: desafíos

El ordenamiento territorial permite articular la planificación socioeconómica con la **planificación física** y establecer una estructura espacial que posibilita un crecimiento equilibrado, equitativo y sostenible, procurando armonizar el despliegue espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales de una sociedad con el medio natural y construido.

El ordenamiento del territorio es el conjunto de acciones político-administrativas y de **planificación física concertadas**, emprendidas por los municipios, distritos y áreas metropolitanas, con miras a disponer de instrumentos para **orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo económico y en armonía con el medioambiente y las tradiciones históricas y culturales** (Ley 388 de 1997).

El territorio es un espacio geográfico en el que una persona, grupo de personas y organizaciones económicas y sociales ejercen control y dominio. La interacción de intereses y poderes de los diversos actores y organizaciones sobre el territorio configura un sistema espacial socioeconómico, institucional y político, en permanente transformación, que se interrelaciona a través de las estructuras y funcionalidades del territorio y genera sinergias y conflictos que requieren ser encauzadas a través de la planificación y gestión del ordenamiento territorial, buscando transformar el crecimiento en desarrollo.

La dimensión del territorio en el desarrollo es importante no solo porque es donde se implementan las políticas y planes y ocurren las acciones, reflejando la pertinencia de la ejecución de las mismas, sino también porque estas acciones e interacciones espaciales convierten al territorio en sujeto activo del desarrollo, cuando se reconoce el conjunto de relaciones de los hombres entre sí y con su espacio geográfico. Por eso el espacio se transforma en territorio. Lo que importa no es el espacio en sí mismo, sino el espacio vivido, construido, o sea, el territorio [sic] (Santos, 2008) (Santos, 2008).

El desarrollo territorial se entiende como un proceso de transformación y mejoramiento continuo de la calidad de vida de los habitantes de determinado territorio, establecido histórica y espacialmente, como resultado de la interrelación de dinámicas económicas, sociales y político-institucionales internas y externas, sustentado en la potenciación de los recursos locales, materiales e inmateriales<sup>1</sup> (Massiris, 2015). Este concepto destaca el carácter dinámico y multiescalar del territorio que moldea las condiciones de vida e indica

---

<sup>1</sup> En *El desarrollo a escala humana*, Amartya Sen plantea que se deben procurar formas alternativas de vida que no dependan exclusivamente de los capitales económicos, y dirige la atención hacia el logro de libertad para ser, hacer y estar. Esto implica autodeterminación, el ejercicio de deberes y la satisfacción de las necesidades de modo equitativo y justo, democrático, en paz y armonía con la naturaleza.



que, en la medida en que se activen las capacidades endógenas<sup>2</sup>, el territorio podrá constituirse en autogestor de cambio y encauzar el crecimiento económico para generar desarrollo sostenible concibiendo formas alternativas de desarrollo lideradas localmente y sustentadas en un reordenamiento territorial.

El concepto de desarrollo que se asocia más ampliamente con el ordenamiento territorial es el de desarrollo sostenible. Este busca alcanzar la equidad y una mejor calidad de vida, junto con la protección del ambiente, teniendo en cuenta las generaciones actuales y futuras; comprende transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas que generalmente requieren ajustes y cambios en los modelos productivos y de consumo y el logro de reequilibrios, si se tiene en cuenta que los modelos de desarrollo que han prevalecido están fundamentados principalmente en el crecimiento económico y tienden a generar conflictos con respecto a la sostenibilidad.

Con el propósito de que la planificación del ordenamiento territorial active la capacidad de organización social para transformar los impulsos del crecimiento en desarrollo, es necesario que se asuma como un proceso de construcción social altamente participativo que debata las tipologías de desarrollo prevalentes, plantee alternativas y logre convergencia de intereses alrededor de una visión compartida de desarrollo y su correspondiente modelo de ordenamiento, generando empoderamiento y gobernanza territorial.

Repensar las tipologías vigentes de crecimiento y sus tendencias, buscando promover nuevas formas de crecer sin comprometer el futuro de las próximas generaciones, implica cambios en las formas de producir y de habitar, cambios tecnológicos, sustentados en un reordenamiento territorial. Entre los desafíos para alcanzar un desarrollo sostenible, según las dimensiones del desarrollo territorial, se destacan los siguientes (Camargo, 2002):

- **Desarrollo ambiental:** racionalizar el uso de los recursos y potenciales de los diversos ecosistemas, con el fin de posibilitar propósitos económicos y sociales de interés general y procurar el desarrollo sostenible; limitar el consumo de combustibles fósiles y de otros productos no renovables o ambientalmente perjudiciales; reducir el volumen de residuos y contaminación; reciclar y conservar; limitar el consumo material; invertir en investigación y aplicación de tecnologías limpias y fuentes alternativas de energía.
- **Desarrollo económico:** transformar las formas de producción y los usos del suelo que afectan el medio natural y que son excluyentes social y culturalmente, de manera que el crecimiento económico genere desarrollo local sustentable, **con atención especial a la seguridad alimentaria**<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Las principales capacidades territoriales endógenas se refieren al talento humano, a las dotaciones físicas (naturales y construidas), los potenciales económicos, el conocimiento tácito, las instituciones locales y la cultura e identidad.

<sup>3</sup> El desarrollo rural sustentable contempla el bienestar de la población, el uso óptimo y conservación de los recursos naturales y la protección y valorización del ambiente. La seguridad alimentaria requiere de capacidad productiva, de la conservación del ambiente y de la sostenibilidad territorial, por lo cual debe estar sustentada por las estrategias y el modelo de ordenamiento territorial.



- **Desarrollo social-cultural:** promover y consolidar un proceso de desarrollo basado en los potenciales endógenos territoriales, sustentado en el fortalecimiento del talento humano, en el capital social, la cultura y la identidad territorial.
- **Desarrollo espacial-funcional:** estructurar una configuración rural, urbana y regional en red, más equilibrada, con una mejor distribución territorial de asentamientos humanos y actividades económicas y acceso a servicios e infraestructuras, que fomente la cohesión territorial.
- **Desarrollo institucional:** fortalecer la capacidad de planeación y gestión territorial gubernamental, y contar con proyectos compartidos de territorio, con visión de largo plazo, acompañados con la vinculación activa y el empoderamiento de los sectores económico y social y la academia, con el fin de alcanzar la gobernanza territorial.

Ante el reto de armonizar los procesos de crecimiento con respecto a su expresión espacial y relación con el medioambiente y la sociedad, los anteriores desafíos del desarrollo se deben reflejar en determinados modelos de organización territorial que propicien tales propiedades de las dimensiones del desarrollo, con una perspectiva sistémica. Esto implica trascender el ordenamiento territorial basado principalmente en la modelación y zonificación físico-espacial, y agregar una mirada al territorio como factor de desarrollo, de manera que se establezca una relación más directa y explícita entre los procesos de crecimiento económico y de desarrollo sociocultural, institucional y ambiental, y sobre la forma como estos se despliegan en el espacio.

## 1.2. Ordenamiento para la cohesión territorial

La ordenación del territorio, desde una mirada integral, consigue su mayor aporte al desarrollo sostenible al dirigir la atención hacia las formas de contribuir a alcanzar la cohesión territorial. Esta última expresa la capacidad del sistema territorial para garantizar las oportunidades para que cada zona del territorio se integre física, social, económica e institucionalmente, procurando mayores umbrales de desarrollo expresados en su propio proyecto de vida, articulado con sus respectivos contextos espaciales. Para el efecto, es necesario alcanzar una distribución espacial equilibrada de las actividades de la población, de los asentamientos poblacionales, y de las oportunidades socioeconómicas y de producción, teniendo presente la armonía entre las actividades humanas y el medio natural.

A través del ordenamiento territorial es posible estructurar el espacio con el fin de lograr una mayor cohesión por medio del establecimiento de vínculos y accesibilidad entre los diversos ámbitos de actividades económicas y sociales, buscando equidad, inclusión y la formación de sistemas productivos eficientes, sustentados en los principios de sostenibilidad y gobernanza territorial. Este tipo de ordenamiento, correspondiente con una visión de desarrollo y el respectivo modelo de usos y ocupación del territorio, con perspectiva de



futuro, será la base para alcanzar un desarrollo territorial que propicie el desarrollo endógeno local y regional articulado en el contexto de políticas externas, atendiendo las particularidades de cada territorio.

Con el fin de abordar la planificación, desde el punto de vista de la cohesión territorial, se recomienda tener en cuenta la heterogeneidad espacial, la organización actual del territorio y la gobernanza territorial, buscando reducir los desequilibrios socioeconómicos y valorizar los potenciales endógenos, estructurar un sistema urbano-rural-regional articulado y equilibrado, y fortalecer la capacidad de dirección gubernamental vinculando proactivamente a los sectores económicos y socioculturales (Santinha, 2014). Desde esta perspectiva, será posible trazar lineamientos y orientaciones más claras para las acciones necesarias hacia el logro de la equidad en el acceso a servicios, equipamientos, infraestructuras, para la población y actividades económicas, atendiendo principios de ordenamiento del territorio (Cepal, 2015).

Figura 1. Dimensiones analíticas de la cohesión territorial



La cohesión territorial, desde la perspectiva del sistema de asentamientos humanos y productivos, tiene su expresión concreta en la forma como se establecen los patrones de concentración o dispersión de la población, de las actividades económicas y de las infraestructuras en forma de densidades variables en las unidades territoriales y entre ellas, vinculando la cohesión económica y social. Esto implica considerar sus relaciones funcionales territoriales y socioeconómicas, por lo cual es necesario contar con estrategias para encauzar y armonizar las fuerzas económicas, vinculando y comprometiendo a los actores y organizaciones más representativas en relación con los usos y ocupación del suelo, y el mejoramiento de los vínculos físicos y socioculturales y la accesibilidad, con el fin de corregir desequilibrios, reencauzar tendencias desestabilizadoras y acordar los cambios requeridos. Esto último exige la incorporación en el ordenamiento territorial de un componente de gestión y de gobernanza territorial, elemento fundamental para construirles viabilidad a las transformaciones pretendidas.

### 1.3. El sujeto, los fines y el proceso de ordenamiento del territorio

En cuanto a los procesos de crecimiento y desarrollo socioeconómico, el significado y la importancia de abordar el ordenamiento territorial se puede evidenciar más específicamente al referirse a los siguientes interrogantes con respecto al sujeto y objeto del ordenamiento, sus fines y las formas de hacerlo: **¿quién y qué ordena?**, **¿para qué se ordena?** y **¿cómo se ordena?** (Pujadas y Font, 1998).

Figura 2. Sujeto, objeto, fines y proceso de ordenamiento territorial



**¿Quién y qué ordena?:** remite al contenedor y al contenido, es decir, a un territorio específico, entendido como actor y factor activo de desarrollo socioeconómico, y al ordenamiento de sus suelos, usos y niveles de ocupación, de acuerdo con las actividades, socioeconómicas, funciones, potenciales y las necesidades presentes y futuras de la vida

humana; todo lo anterior, considerando la racionalidad requerida con respecto al medio natural que es necesario preservar ambientalmente y que también es fuente de recursos.

**¿Para qué ordenar?:** remite a los fines fundamentales del ordenamiento territorial, a la armonización de las formas de producir y habitar con respecto al medio natural, dirigidos al desarrollo equilibrado de las diversas áreas del territorio, al logro de la calidad de vida y el aprovechamiento sostenible de las potencialidades existentes. La búsqueda del equilibrio socioeconómico, del uso eficiente del suelo, de la equidad en el acceso a la tierra en ámbitos territoriales generalmente desestabilizados indica que las intervenciones del ordenamiento territorial tendrán atención especial en la la creación de condiciones para lograr la cohesión territorial de las regiones más rezagadas. Por su parte, el mejoramiento de la calidad de vida exige, además de cubrir los déficits de hábitat urbanos y rurales, estrategias anticipatorias ante posibles efectos de modelos de desarrollo y formas de uso y ocupación territorial no inclusivos socialmente y dañinos ambientalmente. Desde el punto de vista de la protección del ambiente y de los recursos naturales, se requieren estrategias de ordenamiento territorial correctivas y preventivas innovadoras para contar con modelos e instrumentos para la gestión racional del suelo, buscando la prevalencia de ocupaciones, usos y transformaciones económicas y sociales que garanticen el desarrollo humano sustentable.

**¿Cómo ordenar?:** se trata de desarrollar un proceso técnico, político e institucional participativo, que conduzca a la gobernabilidad territorial. Dicho proceso, que debe vincular proactivamente a los diversos actores y organizaciones, comienza con la comprensión del sistema territorial en sus factores estructurantes, económicos, sociales, ambientales, de asentamientos poblacionales y sus interrelaciones, expresados espacialmente en un modelo de ocupación del territorio, que reflejará los conflictos sociedad/territorio, potencialidades y las dinámicas existentes. Con base en ese reconocimiento de la situación actual, se procede a explorar alternativas futuras de desarrollo y ordenamiento territorial que conduzcan a un desarrollo territorial sustentable, así como a llegar a acuerdos entre los representantes de los diversos sectores de actividad del territorio, sobre un modelo futuro compartido de desarrollo y ordenamiento territorial y las estrategias que harán posible construirlo desde el presente.

La ordenación del territorio no debe ser concebida solamente como un ejercicio técnico carente de reflexiones y debates participativos sobre problemáticas y opciones de desarrollo propias, porque esto conduce a una adopción pasiva de modelos de usos del suelo y de ordenamiento imitativos, que no se ajustan a las particularidades territoriales y eluden el esfuerzo de concebir respuestas propias e innovativas y a comprometerse con retos de cambio, con perspectiva de largo plazo, que generen apropiación, pertenencia e idealmente la gobernanza territorial.



## 1.4. La gobernanza territorial, requisito indispensable para construir factibilidad al ordenamiento territorial

El reordenamiento de las relaciones de la sociedad con el territorio no es factible exclusivamente a través de los lineamientos, las orientaciones y las determinaciones de los planes de ordenamiento territorial. A partir del reconocimiento del territorio como sujeto activo de ordenamiento territorial, es evidente la necesidad de transitar de la tradicional planificación de los usos del suelo, que de manera positivista aborda el territorio como objeto pasivo de las intervenciones de la sociedad, hacia la planificación estratégica espacial, que piensa en la organización del territorio como instrumento clave para contribuir a forjar un desarrollo sustentable, introduciendo a la vez una mirada dinámica, de largo plazo, de prospectiva territorial. Al reconocerse la necesidad de enfocar el ordenamiento territorial como construcción social de territorio, el Estado debe incorporar unas estrategias de participación renovadas que conduzcan hacia el empoderamiento, para corresponsabilizar a la sociedad civil compartiendo la gestión del territorio (Alves, 2014) (Alves, 2014).

Todo esto conduce a la necesidad de buscar otros estilos de planificación y formas de construir el espacio, cuyos actores locales participen activamente y sean cogestores. Como resultado, el territorio tiene que planificarse bajo tres opciones complementarias: ordenación, desarrollo y coordinación (Cañizares, 2007). Las dos últimas funciones indican una dimensión más integral del territorio y la necesidad de una cooperación más estratégica y participada. Ambas, junto con la ordenación, conducen a la cohesión territorial como la mejor forma para comprometer a los actores locales y así propiciar la gobernanza territorial.

La gobernanza territorial es el conjunto de iniciativas y acciones que expresan la capacidad de una sociedad organizada espacialmente para gestionar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores y organizaciones sociales, económicas e institucionales, alrededor de un proyecto colectivo de desarrollo y ordenamiento territorial. En ese contexto, la planificación estratégica territorial, al orientar en tal sentido las relaciones sociedad-espacio, constituye un instrumento de gobernanza que impulsa la capacidad de transformar los territorios en sujetos activos y alcanzar un mayor desarrollo a partir de la movilización de las capacidades endógenas territoriales y generación de autodesarrollo<sup>4</sup>.

La gobernanza territorial, entendida desde la apropiación y corresponsabilidad de los diversos actores y organizaciones de un territorio atendiendo sus competencias, roles y particularidades, debe reflejarse en unas relaciones en red, no jerárquicas, que con el

---

<sup>4</sup> La planificación territorial estratégica está en renovación y ha tomado nuevas formas. Con ella, se pretende dirigir la dinámica de los territorios, favorecer las estrategias de organización territorial mediante la configuración de redes, cooperaciones y asociaciones, acompañar en la definición de vocaciones y ventajas competitivas territoriales específicas, así como fomentar la movilización y participación (Farinos, 2010).



liderazgo gubernamental logren capacidad de gobernabilidad de las relaciones sociedad-medio natural y construido, en función de un desarrollo humano sustentable. Con tal fin, es necesaria la constitución de capacidades para la autogestión territorial, por medio de procesos de concertación público-privada que contemplen un carácter democrático y participativo, buscando construir consensos y convergencias alrededor de un proyecto político de territorio compartido, expresado en un modelo de desarrollo futuro, en cuya implementación se comprometan y articulen los diferentes actores (públicos, privados, sociales) por medio de acuerdos y pactos territoriales que atiendan los diferentes intereses y visiones del territorio.



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



## 2. EL DESARROLLO RURAL AGROPECUARIO Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

---

La evolución de las estrategias de desarrollo rural agropecuario en Latinoamérica, desde mediados del siglo pasado, ha transitado por varios momentos: el primero, centrado en iniciativas económicas y de desarrollo comunitario; el segundo, de grandes proyectos de reforma agraria; un tercer momento de desarrollo rural integral y, más recientemente, por el desarrollo territorial, el combate de la pobreza y la sostenibilidad ambiental (García, 2002).

En la mayoría de las políticas que sustentaron tales momentos, el énfasis ha estado en considerar lo rural como un sector de actividad económica productiva principalmente y en condiciones de subdesarrollo. Esos enfoques se están replanteando: desde la década de 1990 (Echeverri, 2009) se empieza a reconocer el territorio rural como factor de desarrollo, lo cual implica, entre otros aspectos, que lo rural puede proveer mucho más que alimentos y materias primas, y dirige la mirada hacia la concepción de nuevos modelos rurales-agropecuarios que valoricen las sinergias y la cohesión en el ámbito rural, integrando actividades agrícolas y no agrícolas, articuladas armónicamente con los ecosistemas locales y regionales, considerando las múltiples facetas ambientales, el paisaje natural y cultural, procurando la sostenibilidad. Se pretende un desarrollo rural que propicie el acceso equitativo a la propiedad de la tierra, que redefina las relaciones entre la economía campesina, las empresas y las actividades agroindustriales, industriales y de servicios, de manera que aquella sea parte activa de encadenamientos y clústeres territoriales, y que además se reconozcan y valoren las identidades y la cultura como factores de desarrollo y competitividad. Esa nueva imagen del campo implica una visión de transformación rural basada en la integración equilibrada campo-ciudad, que exige una renovada planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial.

### 2.1 El modelo de crecimiento rural agropecuario y los criterios para el ordenamiento territorial

Con el fin de replantear el modelo de desarrollo y el ordenamiento territorial rural agropecuario prevalente, es importante tener presentes los enfoques que lo han precedido y los impactos en el desarrollo económico y social, y plantearse los aspectos clave que es necesario considerar para concebir el cambio o ajuste del modelo y las estrategias de ordenamiento territorial correspondientes, atendiendo los planteamientos iniciales que relacionan la función del ordenamiento territorial como estrategia potente para contribuir con la transformación del campo de manera que genere desarrollo sostenible.

Las políticas de desarrollo agropecuario que han presidido el desarrollo rural del país durante las últimas décadas (Perfetti, 2013) se han caracterizado por:



- Considerar la agricultura esencialmente **funcional a las necesidades de los sectores industrial y urbano**.
- Incorporar una visión del campo fundamentalmente **productivista** (abastecedor de materia prima y alimentos).
- **Concebir el sector rural como fuente inagotable de recursos, descuidando la sostenibilidad económica, social y ambiental, es decir, sin perspectiva de largo plazo.**
- **Ignorar la posibilidad de desarrollo de los territorios rurales desde sus propias capacidades y recursos**, como opción de vida de los habitantes del campo para cerrar brechas sociales.

Esa concepción del campo como espacio productivo en función solamente de las demandas urbanas y de crecimiento económico, sin perspectiva de desarrollo territorial rural sostenible, ha conducido a un inadecuado aprovechamiento de sus importantes potenciales, de manera que se generen dinámicas y condiciones propias de desarrollo local y aportes efectivos para cerrar las brechas socioeconómicas campo-ciudad.

#### **El pobre desempeño económico y social del campo se ve reflejado en los siguientes indicadores:**

- El descenso del crecimiento de la producción agropecuaria. La tasa de crecimiento del PIB agropecuario entre 2003 y 2007 fue del 3,0 %; entre 2007 y 2014, del 1,5 %.
- El desequilibrado desarrollo rural, con escasa integración campo-ciudad.
- El deterioro de los recursos naturales: las actividades agropecuarias y la deforestación generan gases de efecto invernadero (GEI) que contribuyen al cambio climático.
- La elevada pobreza rural: se estima que en 2015, la pobreza extrema en el campo alcanzó al 18 % de la población, frente al 7,9 % a nivel nacional, es decir, duplica la proporción del país (DANE, 2015).

Desde el punto de vista de la *Gestión del territorio para usos agropecuarios* (Massiris, 2015), se destacan como principales problemáticas las siguientes: la concentración, desigualdad e informalidad de la propiedad y tenencia de la tierra; el uso ineficiente del territorio rural; las condiciones de pobreza prevalentes en el territorio rural; la necesidad de un mayor aprovechamiento del potencial de desarrollo agropecuario y la precariedad de la planificación y gestión del desarrollo rural.

Ante el reconocimiento de la importancia estratégica del territorio rural, desde la perspectiva económica, social, cultural y ambiental, y la necesidad de reconversión económica y de cerrar las brechas en los niveles de vida campo-ciudad, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible, es evidente la necesidad de **repensar las relaciones entre**



**las actividades socioeconómicas, el territorio y los procesos de planeación y gestión del ordenamiento territorial**, aprovechando la oportunidad para concebir modelos de desarrollo y organización espacial rural agropecuaria, con visión de largo plazo, desde la perspectiva de la construcción social de territorios.

## 2.2 Nuevas funciones de lo rural

Los territorios rurales son más que una base física para zonificar y aprovechar. Estos tienen vida propia a través de sus pobladores, de su cultura e identidad, que les otorga pertenencia territorial y determinadas formas de uso y ocupación del suelo. El tejido social que los caracteriza y las complejas redes de relaciones con el territorio con raíces históricas y políticas, que van mucho más allá de sus atributos físicos y naturales, deben ser comprendidas porque de ellas dependen las formas de usos y ocupación del suelo (Pérez y Farah, 2002).

El desarrollo y ordenamiento rural agropecuario deben ser concebidos en un contexto territorial que trascienda la tradicional mirada sectorial. Esto implica centrar la atención en las capacidades productivas y, simultáneamente, comprender los requerimientos y aptitudes para que los habitantes del campo se apropien de sus procesos de desarrollo y accedan a la propiedad de la tierra, se fortalezco la cultura e identidad locales y se promuevan las condiciones apropiadas para constituir ambientes favorables para la producción y el emprendimiento, por medio de la provisión de bienes y servicios públicos económicos y sociales, con el auspicio de una organización territorial que facilite la cohesión territorial.

La perspectiva de lo rural está cambiando hacia el entendimiento del territorio como espacio de vida que revaloriza los potenciales endógenos rurales y los ámbitos de las personas que viven permanentemente en el territorio rural. El campo toma un nuevo significado para el conjunto de la sociedad; supera el sesgo exclusivamente productivista para abarcar nuevas funciones como espacio de descanso, de estilo de vida más sano, en contacto con el medioambiente, disfruta y aprovecha la revalorización del paisaje natural y cultural. El campo no se restringe únicamente a las actividades agropecuarias: están surgiendo oportunidades para el turismo rural, la producción de artesanías y el aprovechamiento de los servicios ambientales y del paisaje natural y cultural.

Las tendencias y nuevos escenarios del desarrollo rural con enfoque territorial requieren ser analizados con base en la evolución pasada y presente del campo, buscando trascender la dicotomía campo-ciudad, la perspectiva productivista y la mirada del territorio rural como escenario pasivo de las intervenciones externas. La perspectiva de transformación del campo, basada principalmente en la activación de los potenciales de desarrollo endógeno,



tiene el potencial de establecer estrategias más eficientes para eliminar las inequidades y brechas socioeconómicas y promover la apropiación local de los procesos de desarrollo.

### **Nuevas funciones de los espacios rurales:**

- **Reequilibrio territorial:** es indispensable mejorar la calidad de vida generando desarrollo local para propiciar la permanencia de los pobladores rurales, aprovechando sosteniblemente y potenciando los potenciales endógenos productivos y como garantes del cuidado, manejo y conservación de los recursos naturales. Se trata de lograr un equilibrio en los intercambios urbano-rurales y de contrarrestar los efectos del despoblamiento que han sido inducidos por las políticas orientadas a la concentración urbana y por fenómenos como la violencia o los desastres naturales, fomentando condiciones de desarrollo y ordenamiento territorial favorables para el retorno.
- **Producción de alimentos limpios u orgánicos:** esta función es muy importante, en términos de la conservación de los recursos naturales, de la salud y el bienestar de la población, en general. Además, este tipo de producción genera valor agregado a los productos locales, lo cual contribuye a mejorar los ingresos de los pobladores rurales.
- **Usos agrarios no alimentarios:** por ejemplo, la producción de fibras textiles, la obtención de productos energéticos y de recursos minerales, en general, para el mercado interno, y para diversificar exportaciones.
- **Establecimiento de agroindustrias y empresas manufactureras:** esta función se ha planteado ante la transformación de la producción primaria agropecuaria y el traslado en empresas fabriles hacia la periferia urbana; puede ser capitalizada como una alternativa para el incremento del empleo y de los ingresos de los habitantes rurales, y prever una articulación con la economía campesina y la armonía con el paisaje y el medio natural.
- **Equilibrio ecológico y producción de recursos y servicios ambientales:** los nuevos proyectos de desarrollo rural buscan la recuperación de ecosistemas afectados por las actividades económicas (agrícolas, pecuarias o mineras), así como la conservación de cuencas y microcuencas, y el mantenimiento y preservación de un paisaje de calidad, abierto y natural<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Esta última función de equilibrio y producción de recursos y servicios ambientales es la base para incorporar, como factor de desarrollo endógeno territorial rural y componente estructural del ordenamiento territorial rural agropecuario, el paisaje natural y cultural como sistema que se sustenta en la estructura ecológica principal «como infraestructura natural» clave para la conservación de las estructuras fundamentales del paisaje, de los agrosistemas y como corredores para la movilidad de las especies y para la sostenibilidad de la biodiversidad.



## 2.3 Pensar el reordenamiento territorial para un desarrollo rural con enfoque territorial y en los procesos de la nueva ruralidad

Desde la década de 1990 se promueve una mirada renovada del campo. La noción de lo rural ha evolucionado desde una focalización basada exclusivamente en la producción agraria y como espacio pasivo objeto de explotación de sus recursos naturales hacia su revalorización como factor de desarrollo clave para asumir, desde lo local, los retos de la transformación productiva, la reducción de las brechas socioeconómicas, la adaptación al cambio climático y la consecución de un entorno favorable para la construcción de paz, en el caso colombiano.

La transformación del ámbito rural en el país es evidente, especialmente alrededor de los mayores conglomerados urbanos y a lo largo de los ejes viales que conectan las principales ciudades. Alrededor de estos, se empieza a configurar un medio rural que ya no se caracteriza por ser el espacio de la pobreza, sino un lugar multifuncional donde se observan diversidad de usos y ocupaciones del suelo para producir, habitar y aprovechar para el descanso y la recreación los recursos naturales. Esto muestra una reestructuración de la organización territorial que señala la necesidad de reconocer y de planificar ruralidades por medio de estrategias territoriales integrales que articulan los diversos sectores de actividad, teniendo en cuenta los espacios continuos e interactivos campo-ciudad.

Las nuevas perspectivas de lo rural se están incorporando en las políticas y planes de desarrollo y ordenamiento territorial, considerando como conceptos principales la **nueva ruralidad y el desarrollo rural con enfoque territorial**.

La nueva ruralidad propone categorías de análisis que hacen posible una interpretación adecuada de los cada vez más complejos procesos socioespaciales derivados de la relación urbano-rural en un mundo globalizado y en constante cambio. En este sentido, el concepto de territorio rural emerge como una categoría central de análisis para entender las transformaciones observadas y para replantear la vieja concepción sectorial del desarrollo rural, asumiendo un enfoque integral, transdisciplinario y global (Grajales y Concheiro, 2009).

Los territorios rurales son espacios socialmente contruidos cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de bienes naturales comunes particular, de unas instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso articuladas por el territorio (Sepúlveda, 2003). De esta forma, el territorio rural «incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas y establece relaciones funcionales de integración con lo urbano» (Echeverri y Ribero, 2002, p. 18). El territorio rural también involucra los suelos continentales y marinos con coberturas



hídricas en los que se desarrollan actividades pesqueras o acuícolas o son reservas para aprovechamientos futuros (Massiris, 2015).

De Grammont (2004, 2008), Gómez (2008), Carneiro (2008) y Ocampo (2014) han aportado a la conformación de un corpus doctrinal de la nueva ruralidad, con matices y rasgos comunes que permiten identificarla y diferenciarla. Entre dichos conceptos, se destacan: a) el enfoque territorial de lo rural, en contraste con la visión sectorial tradicional; b) el replanteamiento de la visión dicotómica campo-ciudad, reconociendo y valorando las dinámicas de integración rural-urbana basadas en relaciones, sinergias y complementariedades; c) la reconsideración de la idea tradicional de reducir lo rural a las actividades agrícolas o agropecuarias, destacando la pluriactividad o polifuncionalidad del medio rural, asociada al potencial económico que ofrecen los atributos geográficos, históricos, culturales, paisajísticos y ecológicos del territorio; d) la superación de la tradicional asociación de lo rural con lo atrasado y lo urbano con lo moderno, mediante el reconocimiento del territorio rural como escenario de desarrollo y la integración de las zonas rurales a los mercados en un contexto sistémico territorial, en el cual se pasa de la competitividad productiva o empresarial privada a la competitividad territorial; e) el especial valor a la participación de los actores del campo en el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo rural, enfatizando en formas de gobernanza democrática de tierras; f) el énfasis en una mirada diferencial de los territorios, considerando sus particularidades socioeconómicas, culturales y ecológicas, g) la promoción de iniciativas locales y redes de cooperación entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, asociado al fortalecimiento del tejido social de los territorios (Massiris, 2015).

Por su parte, el desarrollo rural con enfoque territorial (DRET) se alimenta de las bases conceptuales de la nueva ruralidad y la retroalimenta en materia del enfoque territorial. Este enfoque transfiere al desarrollo rural, tanto continental como marítimo-costero, las cualidades del territorio en cuanto realidad compleja, diversa, multiescalar y multidimensional (Massiris, 2018). Se trata de un proceso integral que abarca las dimensiones económica, social, ambiental, cultural, política y administrativa. En tal sentido, como lo plantea el DNP (2014), busca promover, ante todo, que los habitantes del campo tengan una vida digna que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales como sus derechos civiles y políticos y muy especialmente, su seguridad personal y su libertad para asociarse y participar de modo seguro en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional (Massiris, 2015).

El DRET reconoce que, en este tipo de desarrollo, los campesinos y pequeños productores juegan un papel importante como dinamizadores de la economía local, provisión de alimentos (seguridad alimentaria) y generación de empleo, siempre y cuando cuenten con las condiciones adecuadas. Por esta razón se da un papel destacado a la agricultura familiar o economía campesina, en el entendido de que la eficiencia de la economía



campesina requiere de unas condiciones de dotación de bienes y servicios públicos rurales suficientes para poder competir con los sistemas de medianos y grandes productores, pero, sobre todo, para lograr un equilibrio entre el modelo de economía campesina y el agroindustrial (UPRA, 2016b).

## 2.4 La nueva ruralidad y el enfoque territorial rural en las políticas y planes de ordenamiento territorial rural agropecuario

Al asumir la territorialidad del desarrollo rural bajo los conceptos de desarrollo rural con enfoque territorial y de nueva ruralidad, es indispensable ajustar y complementar la planeación territorial tradicional para ampliar la aproximación inicial desde sus potenciales productivos hacia la mirada del territorio como factor de desarrollo multidimensional y multisectorial, considerando además sus dinámicas socioculturales y políticas y la multiescalaridad espacial; esto implica, en general, un abordaje de lo rural como sistema territorial con perspectiva de largo plazo y, en particular, tener en cuenta las siguientes perspectivas (Sepúlveda, 2003):

- **La transición de una perspectiva sectorial a una multidimensional** de las políticas públicas, que implica trascender el eje articulador de las estrategias de desarrollo rural del ámbito del proceso productivo exclusivamente al ámbito del desarrollo territorial integral (económico, social, político, ambiental y cultural).
- **El reconocimiento de la heterogeneidad territorial:** cada territorio, en función de sus capacidades y potencialidades, se ubicará en determinadas tipologías de ruralidad que requerirán particulares combinaciones de estrategias y acciones, con el fin de lograr un desarrollo equilibrado, la transformación productiva y el desarrollo endógeno, en función de metas de cohesión territorial.
- **Provisión de bienes públicos rurales:** el desarrollo rural sostenible debe responder con estrategias integrales de provisión de bienes públicos sociales (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento y protección social) y para el desarrollo productivo (Investigación, transferencia de tecnología e innovación, infraestructura de riego y drenaje, infraestructura y servicios de poscosecha y comercialización, información agropecuaria y servicios de asistencia técnica), como base para el desarrollo económico y social equitativos.
- **Participación de representantes de los diversos sectores de actividad rural:** el reconocimiento del territorio como factor de desarrollo exige generar capacidades de autodesarrollo y dirige la atención hacia la construcción de gobernanza territorial a través de los procesos de planificación y gestión de dinámicas territoriales, vinculando



activamente a los diversos actores con poder sobre el territorio. Esos procesos requieren sustentarse por medio de pactos, organización y arreglos asociativos, cooperativos e institucionales dirigidas a la constitución de redes y capacidades e iniciativas de desarrollo local.

La perspectiva multidimensional rural agropecuaria implica un ordenamiento territorial que favorezca la articulación armónica de los diversos sectores de actividad propios del campo, con ellos mismos y con su contexto rural regional, concibiendo sistemas territoriales competitivos y sustentables, y generando vínculos, accesibilidad, redes y sinergias entre las actividades económicas y socioculturales, en armonía con la estructura ecológica principal y el paisaje natural y cultural. Con tal fin, entre otros aspectos, es necesario definir tipologías de ruralidad para tratar apropiadamente la diversidad de las territorialidades rurales-urbanas, procurando unas relaciones equilibradas y de complementariedad, por medio de la provisión y facilidad de acceso a tierras aptas y a los servicios e infraestructuras económicas y sociales y de comunicación e integración entre asentamientos y zonas de producción entre el campo y la ciudad, aspectos básicos que se deberán reflejar en el modelo futuro de ordenamiento territorial.



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

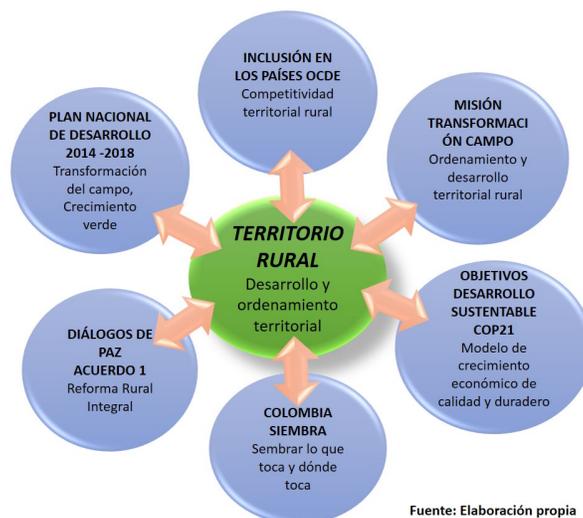
(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



### 3. LAS POLÍTICAS NACIONALES Y ACUERDOS, COMO REFERENTES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL AGROPECUARIO

Las políticas y planes nacionales y acuerdos gubernamentales, como el acuerdo de paz, y los compromisos con organismos internacionales están otorgando prioridad a determinados objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial rural que requieren ser incorporados en la planificación y gestión de las entidades territoriales, al tener presente que la dimensión territorial del desarrollo es importante porque es el espacio físico donde se implementan las políticas y ocurren las acciones, lo cual refleja la pertinencia de la ejecución de las mismas, además, porque estas acciones e interacciones espaciales convierten el territorio en sujeto activo del desarrollo, ya que en sus suelos finalmente tomarán lugar las expresiones espaciales de dichas políticas y acuerdos (Consejo de Europa, 1983), y porque a través de las iniciativas de ordenamiento territorial que lideren y conciban tales entidades será posible armonizar, con los proyectos locales de territorio, los intereses que desde el contexto externo se proyectan, con el fin de fortalecer la autonomía local en sus respectivas competencias y generar sinergias para transformar los impulsos de crecimiento en desarrollo sostenible. Entre tales políticas, planes y acuerdos, cabe destacar los compromisos internacionales con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ante la meta gubernamental de formar parte del grupo de países de dicha organización, y el reciente compromiso global con los objetivos de desarrollo sostenible. Desde la perspectiva nacional, se destaca el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el programa Colombia Siembra, las recomendaciones de la Misión de Transformación del Campo y los acuerdos de La Habana relacionados con la reforma rural integral, y la erradicación y sustitución de los cultivos ilícitos.

Figura 3. Contexto de políticas, planes y acuerdos para el ordenamiento territorial rural



Por otra parte, los planes de ordenamiento territorial deben considerar su ámbito espacial interno y el contexto externo, que crea oportunidades y amenazas para su desarrollo, atendiendo a la multiescalaridad del desarrollo y ordenamiento territorial; por lo tanto, necesitan relacionarse con respecto al sistema de políticas y planes territoriales establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454 de 2011), específicamente con relación a la política general de ordenamiento territorial, las directrices y planes de ordenamiento territorial departamental, los planes integrales de desarrollo metropolitano, los planes de ordenamiento territorial distrital y municipal y con las políticas y planes sectoriales que podrán intervenir en sus respectivos territorios. Esto implica el reto de articular las políticas y planes nacionales regionales y sectoriales con los planes de las entidades territoriales, de manera que se armonicen y generen sinergias, atendiendo las respectivas competencias en ordenamiento territorial. Para la formulación, implementación y gestión de los planes de ordenamiento territorial, es indispensable tener claridad sobre los modelos, las visiones, objetivos, estrategias y acciones de las políticas y planes del contexto correspondientes a cada entidad territorial, con el fin de prever la respectiva articulación, teniendo en cuenta que el ordenamiento territorial alcanzado será resultado de la interacción local, regional, nacional y global.

### 3.1 El ajuste de las políticas de desarrollo para pertenecer a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE centra sus esfuerzos en promover entre los asociados, a través de sus políticas públicas, unas propiedades de desarrollo que propician el cambio económico, social y ambiental, y para esto fija estándares internacionales. Ante la invitación de la OCDE a Colombia para formar parte de su organización (OCDE, 2013), se acordó, como requisito, realizar ciertos ajustes en sus políticas y acciones durante un periodo de alrededor de tres años, que garanticen un desarrollo socioeconómico inclusivo, un crecimiento verde y, en particular, mejorar las condiciones del desarrollo agropecuario. Al considerar las problemáticas que se busca atender y los objetivos por alcanzar, se identifican, implícita y explícitamente, requerimientos de ordenamiento territorial básicos para lograr las propiedades de desarrollo pretendidas. Como se ha observado anteriormente, tal ordenamiento necesariamente debe ser emprendido por las entidades territoriales, contando con el apoyo nacional, según las respectivas competencias. A continuación, se reseñan algunos de los objetivos y se indica su relación con el ordenamiento territorial.

#### Permitir que todos los colombianos participen en el progreso

Con el objetivo de recuperar la equidad regional y contribuir al crecimiento inclusivo, es preciso **mejorar la productividad y el rendimiento del sector agropecuario**, un sector clave en términos de empleo. Desde 1990, la tasa de crecimiento anual media de la producción



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
direccion@upra.gov.co  
upra.gov.co



agropecuaria ha sido 2,5 veces más baja que la de otros productores de la región, como Brasil o Perú. Además, más del 40 % de la propiedad de la tierra sigue siendo informal, lo cual pone sobre la mesa la necesidad de **mejorar el régimen de tenencia de la tierra y el acceso a la tierra, y de modernizar las estrategias de producción**. Es asimismo necesario contar con **mejores redes de transporte y comunicación** entre las ciudades y regiones colombianas, con vistas a impulsar la productividad y el comercio nacional; en lo referente al **desarrollo rural, es preciso adoptar un enfoque más holístico** para facilitar el acceso a los servicios fundamentales y mejorar la capacidad local (OCDE, 2015).

El mejoramiento de la productividad agropecuaria, el régimen de tenencia y acceso a la tierra, el mejoramiento del transporte y la accesibilidad son elementos estructurantes de los modelos territoriales transformadores que guían los lineamientos y acciones de los planes de ordenamiento territorial y que se proponen lograr la cohesión social, para posibilitar la participación de todos los colombianos en el progreso. Ese ordenamiento, como se está previendo, desde la perspectiva de la nueva ruralidad y del desarrollo rural con enfoque territorial, interpreta el enfoque holístico que recomienda la OCDE.

### **Alinear las políticas hacia una economía verde**

Colombia es uno de los países del mundo con más biodiversidad: cuenta con una riquísima dotación de recursos renovables (agua, bosques) y no renovables (hidrocarburos, minerales). **Esta herencia natural y el bienestar de su pueblo están bajo la constante amenaza de las industrias extractivas, el pastoreo de ganado, la urbanización y la motorización**. Por todo esto, es necesario aplicar una serie de reformas para reforzar la gobernanza medioambiental, eliminar progresivamente las subvenciones que sean perjudiciales para el ambiente y poner límites al perjuicio que el sector de la minería está causando al medioambiente (OCDE, 2015a).

El país está tomando conciencia sobre la importancia y riqueza de sus recursos naturales y del territorio rural en general, como alternativa para retomar la senda del crecimiento y sobre la necesidad de llevar a cabo una transformación productiva y una racionalización de la expansión urbana, que reduzca la huella de carbono. Es necesario armonizar las relaciones de la dinámica económica y de los asentamientos poblaciones con el medio natural por medio de un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y para el efecto se deben repensar los modelos de ocupación del suelo y llevar adelante políticas de reordenamiento territorial que garanticen el desarrollo humano sustentable.

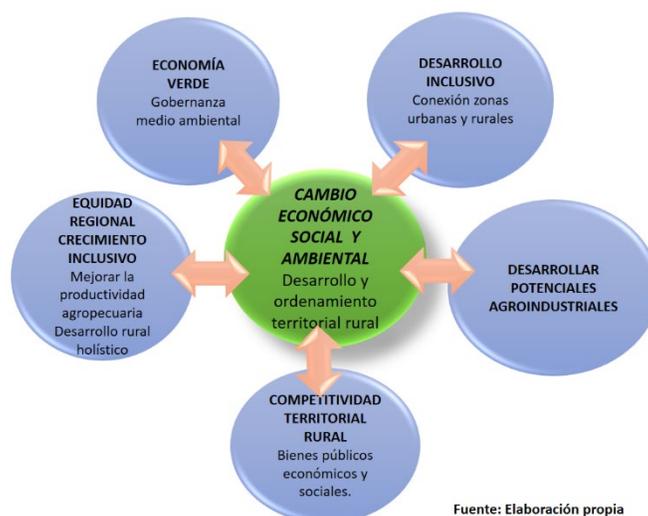
**Desde el punto de vista del desarrollo territorial agropecuario, la OCDE le plantea al país las siguientes prioridades para lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible:**

- **Un sector agropecuario más eficiente e inclusivo:** políticas agropecuarias que promuevan la formalización y el fortalecimiento de los derechos sobre la tierra y el acceso a la misma.



- **Inversiones en bienes públicos**, haciendo hincapié en las infraestructuras de irrigación y transporte; un sistema de asistencia técnica y de formación o extensión funcional y nacional que fomente la transferencia tecnológica.
- **Conectar las zonas urbanas y rurales para un desarrollo inclusivo**: las personas que diseñan las políticas deberán anticiparse y adoptar un enfoque territorial ante el desarrollo urbano, que también conecte con el desarrollo rural.
- **Mejorar la evaluación de potenciales desarrollos agroindustriales** a través de diferentes regiones e identificar vínculos con actividades manufactureras.
- **Alinear las políticas hacia una economía verde**: mejorar la gobernanza ambiental, la integración de la biodiversidad en las políticas económicas y sectoriales y apoyar la intensificación sostenible de la cría de ganado haciendo un mayor uso de las prácticas de silvipastoreo.

Figura 4. Propiedades del desarrollo rural para el cambio social, económico y ambiental que promueve la OCDE



### 3.2 Objetivos de desarrollo sostenible (ONU, 2015)

La comunidad internacional ha concentrado sus esfuerzos en la **promoción de un modelo de desarrollo sostenible** con la adopción de una agenda de desarrollo que permita a los Estados tomar acciones concretas encaminadas a lograr un equilibrio entre los procesos de producción económica, y las dimensiones sociales y ambientales, para alcanzar el desarrollo sostenible. En la primera Conferencia de las Partes en París (COP 21) o Cumbre Mundial de Cambio Climático, realizada a finales del 2015, Colombia se puso como meta, al 2030, reducir en 20 % sus emisiones de gases de efecto invernadero. Para lograr este objetivo, es

necesario realizar acciones transformadoras, con visión a largo plazo (2030), articuladas con los territorios, sustentadas en el diseño y ejecución de políticas públicas, de cuyos planes el ordenamiento territorial es uno de los principales. Entre los objetivos y estrategias para cumplir con tales compromisos, en lo relacionado con el desarrollo y el ordenamiento territorial rural, se destacan:

## **Objetivo 2. Erradicar el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición, y promover la agricultura sostenible**

Para el 2030, doblar la productividad agrícola y los ingresos de los pequeños productores de alimentos mediante el acceso seguro y equitativo a la tierra, a otros recursos productivos e insumos, al conocimiento, a los servicios financieros, a los mercados y a las oportunidades de generación de valor agregado y empleo no agrícola.

Para el 2030, asegurar los sistemas de producción sostenibles de alimentos e implementar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y producción, que contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, que fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, al clima extremo, sequías, inundaciones y a otros desastres, y que progresivamente mejoren la calidad de la tierra y del suelo.

## **Objetivo 11. Hacer que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles**

Para el 2030, proporcionar acceso a sistemas de transportes seguros, económicos y sostenibles para todos; mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, con especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños, personas con discapacidad y personas mayores.

Para el 2030, mejorar las medidas para alcanzar una urbanización sostenible e inclusiva y las capacidades para una planificación y gestión participativa, integrada y sostenible, de los asentamientos humanos. **Apoyar vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del ordenamiento territorial para el desarrollo nacional y regional.**

Aumentar el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y aplican políticas y planes integrados hacia la inclusión, eficiencia de los recursos, la mitigación y la adaptación al cambio climático, y la resiliencia ante los desastres.

## **Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos**

Fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación a los peligros relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

Integrar medidas de cambio climático en las políticas, estrategias y planificación nacional.



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
direccion@upra.gov.co  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)

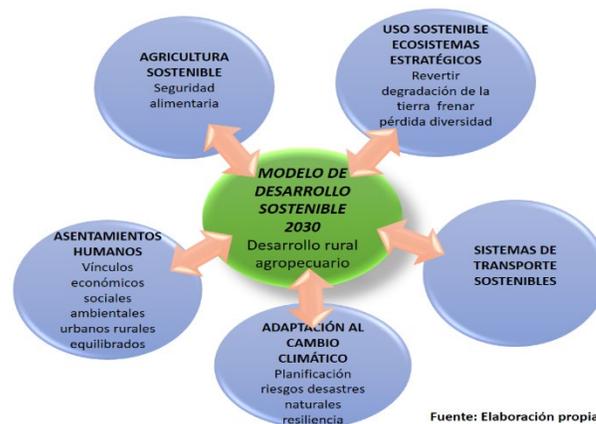


## Objetivo 15. Proteger, restaurar y promover el uso sostenible de ecosistemas terrestres; gestionar sosteniblemente los bosques, combatir la desertificación, detener y revertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de biodiversidad

Los objetivos y lineamientos generales que ha trazado el Gobierno nacional para contribuir al pacto mundial por el desarrollo sostenible, cuyo principal reto es cambiar la tendencia de los actuales modelos de producción y asentamientos en su relación con el medioambiente (que conducen a un aumento de la temperatura del planeta y ponen en riesgo la sostenibilidad), dan pautas concretas sobre los asuntos críticos que deberían ser incorporados en la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial, tanto nacional como de las entidades territoriales: acceso seguro y equitativo a la tierra y otros recursos productivos, generación de valor agregado, sistemas de producción sostenibles de alimentos, capacidad de adaptación al cambio climático, acceso a sistemas de transportes sostenibles, asentamientos humanos integrados, zonas urbanas, periurbanas y rurales interrelacionadas armónicamente, gestión sostenible de los bosques, combate de la desertificación, detención y reversión de la degradación de la tierra y freno a la pérdida de biodiversidad.

Los escenarios y modelos de ordenamiento territorial concebidos hacia el horizonte temporal 2030 deberán incorporar en sus sistemas estructurantes ambientales, económicos, de asentamientos urbanos y rurales, así como en los sistemas productivos, los elementos básicos para alcanzar una producción agropecuaria eficiente y sostenible, el uso sostenible de los ecosistemas estratégicos, infraestructuras y equipamientos adaptados al cambio climático, sistemas de transportes sostenibles y, en general, un sistema de asentamientos humanos resiliente.

Figura 5. Compromisos Colombia COP21 y modelo desarrollo rural sostenible 2030



Por otra parte, es importante tener presente que, para la planificación y gestión de las acciones de ordenamiento territorial que podrán contribuir al logro de estos objetivos y que tienen una perspectiva de largo plazo (2030), es necesario considerar escenarios del futuro, y uno de ellos es el de cambio climático, contando con información como la que proporciona el documento del Ideam y el PNUD: *Nuevos escenarios de cambio climático para Colombia 2011-2100, nivel nacional y departamental: herramienta científica para la toma de decisiones*.

### 3.3 Misión para la Transformación del Campo

Por iniciativa del Gobierno nacional, y con la coordinación del Departamento Nacional de Planeación, se han trazado unos lineamientos de política pública con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública para el desarrollo rural y agropecuario en los próximos 20 años, que ayudan a transformar el campo colombiano. Dichos lineamientos fueron elaborados a través de la Misión para la Transformación del Campo y comprenden seis (6) estrategias para superar las limitaciones en el campo colombiano (DNP, 2014d):

**Ordenamiento y desarrollo territorial:** desarrollo de instrumentos (normas, leyes, planes, incentivos, etc.) que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y la explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio, buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.

**Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos:** inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión de bienes de interés social con modelos de intervención que respondan a las necesidades del campo.

**Inclusión productiva:** incorporación de los pobladores del campo en dinámicas económicas que complementen la estrategia de inclusión social y desarrollen mecanismos para que los pequeños productores y los trabajadores rurales se integren a los mercados, alcancen una remuneración justa y mejoren su bienestar.

**Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario:** impulso de la competitividad por medio de la provisión adecuada de bienes públicos y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado, aprovechando óptimamente el gran potencial económico basado en la ruralidad.

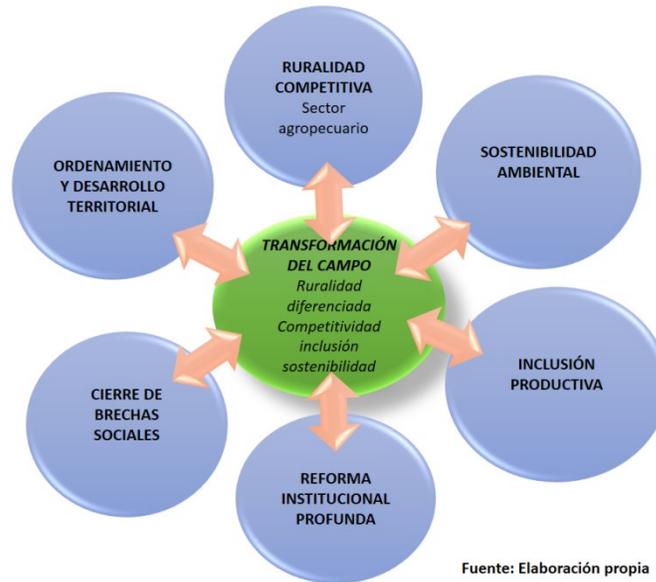
**Sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural:** generación de las condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales por medio de instrumentos que contribuyan a la conservación del patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal y adaptación al cambio climático.

**Reforma institucional profunda:** logro de un arreglo institucional integral y multisectorial, con políticas claras, con amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial, que involucre a la sociedad civil organizada y al sector privado en la planeación, la toma de



decisiones, la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados, con el fin de darles a los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo.

Figura 6. Estrategias para la transformación del campo colombiano



### Principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural (DNP, 2014c):

- La necesidad de fomentar un **enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.**
- La concepción del **desarrollo como un proceso integral** que busca la inclusión social y productiva de todos los habitantes rurales. Esto implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales, así como considerar a los habitantes rurales tanto agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos.
- La necesidad de promover un **desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible**, basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo tanto de **actividades agropecuarias como no agropecuarias.**

Entre los objetivos y estrategias de ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio rural propuestos por la Misión para la Transformación del Campo, se destacan:

- **Garantizar el equilibrio entre los tres pilares de la sostenibilidad —social, económico y ambiental—**, a través de mecanismos que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio, al igual



que la ubicación, distribución y organización espacial de las actividades económicas. Para tal efecto se propone:

- **Dar prelación al ordenamiento ambiental:** el ordenamiento territorial debe partir del reconocimiento de que hay funciones del territorio esenciales para la sostenibilidad del desarrollo, que priman sobre las otras y que requieren protección.
- **Promover el ordenamiento social de la propiedad rural:** crear las condiciones para que la tenencia de la tierra contribuya a su aprovechamiento eficiente, al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al manejo sostenible de los recursos naturales de uso agrícola y a la paz.
- **Incentivar un uso más eficiente del suelo:** el ordenamiento ambiental y social debe estar complementado con instrumentos económicos que promuevan un adecuado uso del suelo.

La Misión para la Transformación del Campo plantea objetivos y estrategias de política pública que posicionan destacadamente los nuevos enfoques del desarrollo rural, tanto desde el necesario tránsito de la mirada sectorial hacia la perspectiva integral del sistema territorial, como desde la superación de la dicotomía campo-ciudad hacia una nueva ruralidad, lo que implica un replanteamiento de las políticas y planes hasta ahora vigentes. En particular, destaca la importancia de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconozca una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo, el desarrollo como un proceso integral, el fomento del desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible, teniendo en cuenta las actividades agropecuarias como no agropecuarias, la promoción del ordenamiento social de la propiedad rural y del ordenamiento productivo, y señalando la complementariedad de estos últimos al crear las condiciones para que la tenencia incentive y posibilite el uso más eficiente del suelo.

### 3.4 La reforma rural integral

A través del acuerdo de La Habana, del 13 de mayo de 2013, sobre el tema agrario, se dio el primer paso fundamental para avanzar hacia la construcción de la paz, como lo reconocía el Gobierno nacional: «la paz pasa por la transformación del campo».

La reforma rural integral sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural y contribuye a la construcción de una paz estable y duradera. Busca la erradicación de la pobreza rural extrema, la disminución en un 50 % de la pobreza en un plazo de 10 años, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la protección y disfrute de los



derechos de la ciudadanía y la reactivación del campo, especialmente de la economía familiar.

El comunicado conjunto Gobierno nacional-FARC reconoció los acuerdos sobre los siguientes temas (Gobierno nacional, 2013):

- Acceso y uso de la tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de las zonas de reserva.
- Programas de desarrollo con enfoque territorial.
- Infraestructura y adecuación de tierras.
- Desarrollo social: salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza.
- Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa, asistencia técnica, subsidios, créditos, generación de ingresos, mercadeo y formalización laboral.
- Políticas alimentarias y nutricionales.

Pilares de la reforma rural integral:

- Acceso integral y uso de la tierra.
- Planes nacionales sectoriales, orientados a proveer bienes y servicios públicos en infraestructura (vías, distritos de riego, electricidad, conectividad), desarrollo social (salud, educación, vivienda y agua potable para el campo) y estímulos a la productividad de la agricultura familiar.
- Programas de desarrollo con enfoque territorial.
- **Sistema de seguridad alimentaria.**

Figura 7. Componentes estratégicos reforma rural integral



Fuente: Oficina alto comisionado para la paz

El acuerdo reconoce que el acceso a la tierra es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar el bienestar de los habitantes del campo y el desarrollo eficiente de la producción. No se trata simplemente de brindar acceso a la tierra, sino de asegurar el acceso integral y la seguridad alimentaria; es decir que, junto con las tierras, hay que proveer los medios y capacidades para hacer uso de ellas (como capital semilla, riego donde sea necesario, asistencia técnica, vivienda y crédito) y crear un entorno que contribuya a la productividad y el bienestar mediante la provisión de bienes y servicios públicos como vías, salud, educación, agua potable, así como apoyo a diferentes formas de asociatividad solidaria y cooperativismo y a la comercialización de productos (Mesa de Conversaciones, 2013a).

Desde el punto de vista de la organización de figuras territoriales de ordenamiento territorial rural, el acuerdo contempla que las zonas de reserva campesina son una figura que tiene el Estado para promover la economía campesina y contribuir al cierre de la frontera agrícola y la producción de alimentos. Por tal razón, se estableció que el Gobierno nacional hará efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y de las organizaciones agrarias.

### 3.5 El eje transformación del campo: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 tiene como propósito principal crear las condiciones básicas para la construcción de la paz, teniendo en cuenta que ya se ha avanzado en la mayoría de puntos del acuerdo con las FARC-EP, lo que implica su desmovilización y la generación de condiciones más favorables para el desarrollo del campo y del país, en general. Entre los primeros puntos acordados, figuran la reforma rural integral (Paz, 2016) y la sustitución de los cultivos ilícitos, que tienen como principal ámbito territorial el campo y requieren políticas específicas y planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial.

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, «Todos por un nuevo país», es construir una Colombia en paz, equitativa y educada, y su justificación parte de reconocer los limitantes estructurales que han impedido que el dinamismo económico de los últimos años se refleje de la misma manera en las condiciones de vida de los pobladores rurales y en el desempeño de sus actividades económicas, principalmente las agropecuarias. Entre tales limitantes se destacan los siguientes:



- El bajo desarrollo humano de los pobladores rurales y la falta de movilidad social, lo cual incrementa las brechas urbano-rurales.
- La imposibilidad de generar ingresos de manera sostenible y de acceder a activos productivos.
- La deficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la competitividad agropecuaria.
- La persistencia de un territorio con grandes vacíos en términos de formalización y regularización de los derechos de propiedad y conflicto (económico, social y ecológico) en el uso del suelo.
- La limitada institucionalidad nacional y regional para la gestión del desarrollo rural y agropecuario.

Se puede apreciar que la mirada nacional sobre los limitantes estructurales del desarrollo se dirige hacia las capacidades o potenciales del territorio rural, por lo cual cabe un espacio de reflexión y análisis, desde las entidades territoriales, sobre las causas de dichas limitantes y la forma de superarlas, a partir de la iniciativa y liderazgo local, contando con el apoyo del Gobierno nacional.

Para el logro de los objetivos del plan, se plantean cinco estrategias transversales que aportan a los tres pilares de la paz, la equidad y la educación: 1) competitividad e infraestructura estratégicas; 2) movilidad social; 3) **transformación del campo**; 4) seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz y 5) buen gobierno. Estas cinco estrategias transversales van enmarcadas por una estrategia envolvente de crecimiento verde.

Figura 8. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, eje transformación del campo, estrategias



El crecimiento verde es un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ecosistémicos que el país necesita, y que el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas. Un modelo de desarrollo con una apuesta de crecimiento verde representa para Colombia la oportunidad de realizar procesos productivos con una mayor eficiencia en el uso de los recursos, menores impactos sobre el entorno y mayor resiliencia ante un clima cambiante. **Este crecimiento le apuesta a la paz al reducir los conflictos sociales entre la población, cuando se logra ordenar el territorio de acuerdo con su vocación, conservando zonas estratégicas y dejando lugar a las actividades productivas.** Asimismo, garantiza la oferta de recursos en calidad y cantidad, de tal forma que el acceso a los bienes y servicios ambientales no sean los factores detonantes de nuevos escenarios de conflicto. La visión de crecimiento verde reconoce como enfoque fundamental el crecimiento compatible con el clima, y plantea acciones necesarias en materia de mitigación ante el cambio climático, como la reducción de las emisiones GEI por parte de los sectores y la deforestación y degradación evitadas, así como el desarrollo de estrategias para avanzar en la adaptación al cambio climático y las acciones transversales habilitantes para consolidar una política nacional de cambio climático (DNP, 2014a).

La visión de paz del PND reconoce la necesidad de pensar en estrategias que apunten a un desarrollo rural integral orientado a la adopción de políticas más comprehensivas, multisectoriales y territoriales, para brindar mejores condiciones de vida, oportunidades y desarrollo a todos los habitantes del campo. Para el efecto son necesarias **estrategias construidas territorialmente y enmarcadas en un escenario de transición, en el cual se establezcan las garantías para su sostenibilidad en todo el territorio nacional y la reconstrucción de las zonas que fueron afectadas por los efectos del conflicto armado interno.** Se requiere, además, un campo más productivo y competitivo, dotado de las infraestructuras estratégicas correspondientes, un mejoramiento en el acceso a la tierra y bienes y servicios públicos que faciliten el uso eficiente del suelo y el mejoramiento del hábitat rural.

Los principales lineamientos y metas trazadoras para asegurar el logro de los objetivos propuestos por el PND, relacionados más directamente con el desarrollo y ordenamiento territorial, son los siguientes (DNP, 2014a):

- Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad, bajo un enfoque de crecimiento verde.
- **Integrar el territorio y sus comunidades para contribuir con el cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y**



**el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información, entre ellos, el aumento en la conectividad física y digital.**

- **Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural mediante el desarrollo integral del campo, como garantía para la igualdad de oportunidades, con atención al diseño e implementación de modelos de desarrollo local sostenible de las zonas más afectadas por el conflicto.**

Entre las estrategias para alcanzar los objetivos propuestos, se destaca el ordenamiento del territorio rural, teniendo en cuenta el ordenamiento social y productivo como uno de sus principales componentes, y dirigiendo la atención a garantizar y facilitar el acceso a la propiedad de la tierra, junto con la generación de las condiciones que permitan a los productores agropecuarios aprovechar la tierra como un factor productivo que contribuye a la generación de riqueza, la estabilización socioeconómica, el incremento de la competitividad sectorial, la reducción de las brechas sociales y la mejora de su propio bienestar. Para el efecto, es necesario propiciar el acceso a la propiedad de la tierra y promover el uso eficiente del suelo y de los recursos naturales.

Por otro lado, como parte de la estrategia de diversificación y transformación productiva del campo, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), está adelantando el plan Colombia Siembra, que busca reducir las importaciones de productos de consumo básico del país (que en este momento sobrepasa 10 millones de toneladas) en productos donde el país tiene importantes potenciales, y aumentar las exportaciones agropecuarias. La meta es aumentar, en los próximos cuatro años, la siembra en un millón de hectáreas, potenciar el sector agropecuario y garantizar la seguridad alimentaria del país.

El MADR promueve el programa Colombia Siembra destacando el objetivo de optimizar los usos de la tierra donde debe ser y producir lo que se debe cultivar, con el fin de dar un paso fundamental para depender menos de las importaciones de alimentos. El 80 % del suelo destinado a actividades agropecuarias se utiliza con fines de pastoreo, lo que le quita productividad al agro (*Revista Dinero*, 2015).

Los ejes estratégicos para el plan de aumento de las siembras comprenden lo siguiente: la zonificación agrícola, que debe estar respaldada por planes de ordenamiento territorial rural; la asistencia técnica gremial; el emprendimiento rural (SENA Rural); mayor acceso y mejores condiciones financieras de crédito e instrumentos de administración del riesgo agropecuario (MADR, 2016).

El Ministerio de Agricultura, basado en los mapas de zonificación agrícola de la UPRA y los gremios de la producción agropecuaria, direccionará los mayores incentivos a los cultivos



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



seleccionados en las respectivas regiones<sup>6</sup>. Con el fin de hacer un aprovechamiento óptimo de este programa, es recomendable disponer de un plan de ordenamiento social y productivo territorial rural agropecuario, articulado con el plan de ordenamiento general de la entidad territorial correspondiente, que complemente la perspectiva de la aptitud del suelo con la estructuración de sistemas productivos territoriales competitivos y el acceso a la propiedad de la tierra.

### 3.6 Aspectos comunes y específicos de las políticas y acuerdos nacionales e internacionales, como contexto para el ordenamiento territorial rural agropecuario

Es necesario ajustar los modelos de desarrollo vigentes para alcanzar un desarrollo humano sostenible; con tal fin, la planificación y gestión del ordenamiento territorial es esencial, y corresponde al territorio rural agropecuario un rol fundamental. Este es el mensaje común de las políticas y acuerdos que es necesario contemplar para incorporarlo en los procesos de ordenamiento territorial de las entidades territoriales, entre las cuales los departamentos tienen una función articuladora clave, como entidades intermedias entre la nación y los municipios y áreas metropolitanas.

**Cuadro 1. Elementos básicos de desarrollo y ordenamiento territorial relacionados con el ordenamiento rural agropecuario, según las políticas, los planes y los acuerdos nacionales e internacionales**

Organismo, política, plan de acuerdo	Objetivos	Objetivos y estrategias rurales agropecuarias
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	Realizar reformas y ajustes de la política de desarrollo para formar parte de los países OCDE. <b>Recuperar la equidad regional y contribuir con el crecimiento inclusivo.</b>	<b>Desarrollo rural holístico.</b> Mejorar la productividad y el rendimiento del sector agropecuario. Mejorar el régimen <b>de tenencia y el acceso a la tierra</b> y <b>modernizar las estrategias de producción.</b> Diseñar políticas y planes que adopten un <b>enfoque territorial que articule lo urbano-rural equilibradamente.</b>

<sup>6</sup> Para adelantar el Plan Colombia Siembra, se ha iniciado la inscripción de productores agropecuarios, teniendo como precondition que los territorios seleccionados deben contar con estudios previos sobre la aptitud del suelo para disponer de criterios técnicos para sembrar lo que toca y donde toca (Rural, 2016).

**Organismo,  
política, plan de  
acuerdo**

**Objetivos**

**Objetivos y estrategias rurales agropecuarias**

COP21

**Contribuir con la  
reducción del aumento  
de la temperatura global.**

Promover un modelo de  
crecimiento económico  
de calidad y duradero.  
Reducción de los GEI un  
20 % en 2030.

Invertir en bienes públicos, en las  
infraestructuras de irrigación y transporte y un  
sistema de asistencia técnica y de formación  
o extensión funcional que fomente la  
transferencia tecnológica.

Impulso de la producción económica y de un  
**sistema de asentamientos bajos en carbono y  
resiliente al clima.**

Ordenamiento territorial, **adaptación al  
cambio climático basado en los servicios  
ecosistémicos**, modelo territorial que genere y  
consolide vínculos económicos, sociales y  
ambientales positivos entre las zonas urbanas,  
periurbanas y rurales.

Aumento de la producción agrícola  
**impulsando modelos de crecimiento verde y  
favoreciendo los ingresos de los pequeños  
productores de alimentos**, el acceso seguro y  
equitativo de la tierra.

**Cerrar las brechas  
sociales.**

Garantizar la  
sostenibilidad social,  
económica y ambiental.

Promover el  
ordenamiento social de la  
propiedad rural.  
Incentivar el uso más  
eficiente del suelo.

**a) Ordenamiento territorial y desarrollo  
territorial**, b) cierre de brechas sociales con  
enfoque de derechos, c) inclusión  
productiva, **d) desarrollo de una ruralidad  
competitiva con énfasis en el sector  
agropecuario**, e) sostenibilidad ambiental  
para el desarrollo rural, f) reforma institucional  
profunda.

**Desarrollo rural con enfoque territorial, nueva  
ruralidad.**

Fomentar un enfoque territorial participativo,  
que reconozca una ruralidad diferenciada y  
a los habitantes rurales como gestores y  
actores de su propio desarrollo.

Misión para la  
Transformación  
del Campo



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
direccion@upra.gov.co  
upra.gov.co



**Organismo,  
política, plan de  
acuerdo**

**Objetivos**

**Objetivos y estrategias rurales agropecuarias**

Acuerdo 1 de La Habana. Reforma rural integral	Construcción de paz. Hacia un nuevo campo colombiano: centrado en la gente, el pequeño productor, el acceso y distribución de tierras, la lucha contra la pobreza, el estímulo a la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo.	<b>Erradicación de la pobreza rural extrema.</b> Cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía y la reactivación. Acceso integral y uso de la tierra, provisión de bienes y servicios públicos. Estímulos a la productividad de la agricultura familiar. Sistema de seguridad alimentaria.
El eje de transformación del campo: Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	<b>Crear las condiciones básicas para la construcción de paz.</b> Desarrollo rural integral, orientado a la adopción de políticas más comprehensivas, multisectoriales y territoriales.	<b>Un campo más productivo y competitivo,</b> dotado de las infraestructuras estratégicas, y un mejoramiento en el acceso a la tierra y de bienes y servicios públicos que faciliten el uso eficiente del suelo y su mejoramiento del hábitat rural. Ordenamiento del territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierra o con tierra insuficiente; uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de la propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.
Colombia Siembra	<b>Aumentar, en los próximos cuatro años, la siembra agroalimentaria en un millón de hectáreas</b> para potenciar el sector agropecuario y garantizar la seguridad alimentaria del país.	<b>Zonificación agrícola respaldada por planes de ordenamiento territorial rural agropecuario.</b> Emprendimiento innovación agropecuaria. Mayor acceso y mejores condiciones financieras de crédito. Instrumentos de administración del riesgo agropecuario. Asistencia técnica gremial.



Con el propósito de contribuir a la reducción del aumento de la temperatura global, el compromiso de Colombia ante el cambio climático (COP21) implica promover un modelo de crecimiento económico de calidad y duradero que requiere impulsar una producción económica y un sistema de asentamientos bajo en carbono y resiliente al clima. Para tal efecto, el ordenamiento territorial tendrá en cuenta una adaptación al cambio climático basada en los servicios ecosistémicos, un modelo territorial que genere y consolide vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del ordenamiento territorial y un ámbito rural con aumento de la productividad agrícola, teniendo en cuenta modelos de crecimiento verde y favoreciendo los ingresos de los pequeños productores de alimentos mediante el acceso seguro y equitativo a la tierra, otros recursos productivos e insumos, conocimiento, servicios financieros, mercados y a oportunidades la generación de valor agregado y empleo no agrícola.

Por otra parte, ante la meta de cumplir los requisitos de ajustes a las políticas de desarrollo en el término de tres años (2014-2017), para ingresar al grupo de países de la OCDE, se debe promover un modelo de desarrollo sostenible. El diagnóstico general reconoce los grandes potenciales rurales que posee el país y resalta que la baja productividad menoscaba la competitividad del sector, que se ve afectada fundamentalmente por una infraestructura deficiente, el desigual acceso a las tierras y los conflictos relacionados con su uso, así como por la debilidad de las cadenas de valor. El objetivo de Colombia de impulsar el sector agrícola está estrechamente relacionado con el sistema de tenencia de la tierra y las reparaciones a las víctimas de los conflictos en las zonas rurales. Con tal propósito se deben impulsar políticas de desarrollo urbano y rural para racionalizar el crecimiento de las principales ciudades, potenciar las ventajas de la aglomeración y las economías de escala, reducir las brechas socioeconómicas campo-ciudad y facilitar el acceso a la propiedad de la tierra.

Además, es importante que la población tenga la opción de residir en zonas rurales (en municipios de tamaño pequeño o medio), con acceso a los servicios y a las oportunidades económicas. Para lograr el objetivo de crecimiento sostenible agrícola y superar los desafíos estructurales, Colombia debe potenciar políticas que respalden una competitividad a largo plazo, incluyente y sostenible. **Los recursos públicos deben destinarse a eliminar las importantes deficiencias existentes en el sistema de tenencia de la tierra, infraestructura, gestión del agua y del suelo, sistemas de inocuidad alimentaria y de salud animal y vegetal, infraestructura de transporte, sistemas de información de mercado, educación, investigación y desarrollo, servicios de extensión, asistencia técnica, etc.** (OCDE, 2015b). Se requiere diseñar políticas y planes que adopten un enfoque territorial e incorporen un tratamiento integral del desarrollo urbano y rural. Desde el punto de vista de las inversiones en bienes públicos, se hace hincapié en las infraestructuras de irrigación y transporte y un sistema de



asistencia técnica y de formación o extensión funcional y nacional, que fomente la transferencia tecnológica.

Los requerimientos de ajustes en el modelo de desarrollo necesarios para que el país forme parte de la OCDE se relacionan directa e indirectamente con el ordenamiento territorial, indican el tipo de planificación territorial que se requiere y ponen el énfasis en los territorios rurales, por lo cual constituyen referentes necesarios para establecer, en el momento de la formulación de los planes de ordenamiento territorial, las respectivas articulaciones con dichos objetivos y estrategias, para contribuir, desde los territorios, a los objetivos nacionales de interés común.

La Misión para la Transformación del Campo colombiano actualizó al país sobre los nuevos enfoques del desarrollo rural, y esto permitió reconocer, por una parte, la importancia vital del territorio rural para el desarrollo del país y por otra, indica la necesidad de ajustar y aún cambiar los modelos de desarrollo que han favorecido el crecimiento económico en detrimento del desarrollo rural sostenible. La agricultura ha sido esencialmente **funcional a las necesidades de los sectores industrial y urbano**: ha incorporado una visión fundamentalmente **productivista** (abastecer de materia prima y alimentos); el **sector rural se concibió como fuente de recursos** (mano de obra, ahorro, divisas), sin una visión de desarrollo que reconociera las sinergias entre el campo y la ciudad, desconociendo el territorio. Se ha ignorado la posibilidad de desarrollo de los territorios rurales desde sus propias capacidades y recursos, como opción de vida de los habitantes del campo para cerrar brechas sociales (Perfetti, 2013). Los territorios rurales han sido pasivos ante los intereses externos.

Esa mirada tradicional del campo como objeto de aprovechamiento de sus suelos, recursos naturales y rentas para lograr el crecimiento económico relegó a un segundo plano el desarrollo local y la planificación de los territorios rurales agropecuarios. Siguiendo los nuevos enfoques de desarrollo rural y las recomendaciones de la MTC, se requiere cambiar sustancialmente la manera como se ha planificado el campo, en general y, en particular, el ordenamiento territorial. Si se pretende que los planes de ordenamiento territorial modernos contribuyan efectivamente a la transformación del campo, en pro del desarrollo sostenible y de la paz, es indispensable que las recomendaciones de la MTC sean consideradas directamente referentes en el proceso de formulación de dichos planes, en general, y en particular en el componente rural agropecuario.

La MTC plantea seis (6) estrategias para superar las limitaciones en el campo colombiano: el ordenamiento y desarrollo territorial, el cierre de brechas sociales con enfoque de derechos, la inclusión productiva, el desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario, la sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural y la reforma institucional profunda. Indica inicialmente que el ordenamiento territorial se debe concebir en relación directa y explícita con los procesos de desarrollo y señala, además, los objetivos



fundamentales hacia los cuales debería apuntar dicho ordenamiento, desde una concepción sistémica del territorio rural, que integre las dimensiones económica, social, ambiental e institucional.

**En particular, se pone el énfasis en los componentes básicos que orientan la estructuración de un modelo territorial rural competitivo, equitativo y sostenible, que comprende el ordenamiento ambiental, la promoción del ordenamiento social de la propiedad rural, una política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad, el incentivo para usar más eficientemente el suelo y la provisión de bienes y servicios públicos: infraestructura, información de mercados, investigación y difusión del conocimiento, seguridad jurídica de la propiedad y zonas de desarrollo empresarial.**

Continuando con los referentes de políticas y acuerdos de contexto para el ordenamiento territorial de las entidades territoriales, avanza el acuerdo de paz Gobierno nacional-FARC-EP; el primer consenso giró alrededor de la reforma rural integral (RRI), una de cuyas estrategias principales es el desarrollo y ordenamiento territorial. «La revolución de Colombia es la paz», dijo el comisionado Sergio Jaramillo en su conferencia en Harvard. Para alcanzar la paz, un componente fundamental es la RRI, pues «sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural y contribuye a la construcción de una paz estable y duradera» (Mesa de Conversaciones, 2016a).

La RRI debe actuar sobre el acceso y uso de la tierra, la reconversión de tierras improductivas, la formalización de la propiedad, el control de la expansión de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, entre otros aspectos. Estos son componentes básicos del modelo actual de ocupación del suelo rural agropecuario, los cuales deben transformarse de acuerdo con el futuro modelo de ordenamiento territorial, adoptado por los planes de ordenamiento.

Con el fin de abordar las anteriores condiciones de la estructura territorial rural, la RRI se ha propuesto emprender programas de desarrollo con enfoque territorial, acceso integral a la propiedad y usos productivos de la tierra, proveer la infraestructura y adecuación de tierras, promover el desarrollo social (salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza), estimular la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa y brindar asistencia técnica y financiación, dándole prioridad a la población campesina.

La revolución de la paz es la apropiación del territorio por la población que lo habita y le crea valor con su trabajo. No puede seguir siendo una apropiación desordenada y predatoria, que expulsa población a las alturas y selvas que deben conservarse por sus servicios esenciales, y oportunista, que captura rentas de la tierra por apropiación ilegal sin pagar el costo de oportunidad que exige la función social de la propiedad. Debe ser una apropiación y uso de los recursos que corresponda a su vocación natural y el valor generado debe proveer ingreso a toda la población. **El nudo de la propiedad de la tierra se desata con una fórmula simple y conocida: un verdadero catastro multipropósito que delimite toda la tenencia informal en perímetros prediales, los valore y certifique las posesiones, para que aporte la información**



básica para formalizar, restituir y distribuir la propiedad, crear un mercado de tierras, financiar a los municipios para salud y educación y ordenar el uso del territorio (Posada, 2016).

**La paz territorial es también la apropiación del futuro de cada territorio por sus pobladores, desde lo local, en las tres dimensiones del ordenamiento: ambiental, de la propiedad y productivo.**

En conclusión, sobre los retos del ordenamiento territorial asociados con la construcción de la paz, atendiendo las recomendaciones de la MTC y el acuerdo sobre la RRI, los planes de ordenamiento territorial podrán aportar la estructuración de modelos futuros y las estrategias de usos y ocupación del territorio rural que contribuyan a superar los conflictos, cuyas causas subyacen, entre otros aspectos, en factores que han fomentado los desequilibrios socioeconómicos y la inseguridad en el campo, principalmente provenientes del ordenamiento social de la propiedad rural y el ordenamiento productivo rural agropecuario.

Desde la perspectiva del PND 2014-2018, «paz, equidad, educación», uno de los objetivos principales relaciona directamente el desarrollo con el ordenamiento territorial y plantea criterios específicos que es recomendable tener presentes desde las entidades territoriales, en sus procesos de ordenamiento territorial: **Colombia en paz. Objetivo 3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades**<sup>7</sup>. Desarrollo rural integral que busque corregir los desequilibrios regionales en la provisión de bienes públicos y servicios sociales, promover la igualdad de oportunidades para los pobladores rurales y el aumento significativo de la competitividad sectorial sobre la base de la agricultura familiar como principal fuente de ingresos en las áreas rurales, especialmente en territorios con alto riesgo de conflictividad social y económica.

La visión de transformación del campo que plantea el PND aporta una imagen de desarrollo rural sustentable que es recomendable considerar para la estructuración de un ordenamiento territorial que propicie la constitución de tales propiedades:

Territorio rural: espacio en el que convergen la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de actividades económicas rurales especializadas, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbano-rurales. Habitantes del campo viven dignamente, tienen movilidad social, sus actividades económicas son competitivas y sostenibles, tienen una institucionalidad consolidada y garantía de sus derechos.

Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.

---

<sup>7</sup> Objetivo 1. Fortalecer el proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación. Objetivo 2. Integrar el territorio y sus comunidades para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información.



Desde la concepción general del Plan Nacional de Desarrollo, se resalta el papel central de la transformación del campo para el propósito principal de construcción de la paz, destacando la necesaria interrelación equilibrada campo-ciudad, la provisión de bienes públicos y servicios sociales, el impulso a la productividad y competitividad territorial, con atención particular a los pobladores rurales y territorios de paz. Estos elementos trazan lineamientos específicos sobre desarrollo y ordenamiento territorial que es importante incluir en los planes ordenamiento territorial.

El eje de transformación del campo y de crecimiento verde constituye un referente indispensable para la planificación del ordenamiento territorial de las entidades territoriales, no solo por la importancia de la articulación de los planes de desarrollo con los de ordenamiento, sino por la oportunidad de armonizar y generar sinergias entre las políticas y planes nacionales y los de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la multidimensionalidad y multiescalaridad de los sistemas territoriales, para aprovechar la función articuladora del territorio.

Entre las principales estrategias para alcanzar los objetivos propuestos, se destaca el ordenamiento del territorio rural, señalando que el ordenamiento social y productivo del territorio apunta a generar las condiciones que permitan a los productores agropecuarios aprovechar la tierra como un factor productivo que contribuye a la generación de riqueza, la estabilización socioeconómica, el incremento de la competitividad sectorial y la mejora de su propio bienestar.

### **3.7 El ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR) y el componente rural agropecuario en los planes de ordenamiento<sup>8</sup>**

La ordenación productiva agropecuaria y social de la propiedad rural suministra las orientaciones, lineamientos e instrumentos para lograr el acceso equitativo a la propiedad de la tierra junto con el uso y aprovechamiento del suelo rural, según sus aptitudes productivas, atendiendo simultáneamente objetivos de desarrollo social y en armonía con el medio natural. El OPSPR busca responder a la problemática generada por el uso ineficiente del suelo rural agropecuario y la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra que afecta la productividad y competitividad del campo, así como la calidad de vida de la población rural en Colombia (Comité interinstitucional, 2018).

La concentración de la propiedad rural y la informalidad en la tenencia de la tierra, que caracterizan en gran medida el territorio rural y el inadecuado aprovechamiento de los suelos rurales agropecuarios<sup>9</sup>, constituyen una de las principales barreras para atender el

<sup>8</sup> Comprende los planes de ordenamiento territorial municipales, departamentales y metropolitanos.

<sup>9</sup> Según el IGAC (2012), la desigualdad en la propiedad de la tierra, medida por el índice de Gini, aumentó de 0,853 en el 2000 a 0,863 en el 2009; además, la UPRA estima un índice de informalidad para los predios rurales del 54,3 %. La ocupación y uso del territorio rural no se han dado de modo apropiado; existen muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar



cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y para alcanzar un uso eficiente de los suelos rurales (económico, social y ambientalmente), que incrementen la productividad, mejoren la competitividad y sostenibilidad de los sistemas productivos agropecuarios, generen empleo e ingresos adecuados y el mejoren la calidad de vida de la población rural.

Las principales políticas, planes y acuerdos gubernamentales relacionados con el desarrollo rural agropecuario destacan, entre los factores para la transformación del campo, la importancia del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su eje de transformación del campo, retomando las recomendaciones de la MTC, establece entre sus objetivos el siguiente:

Ordenar el territorio rural buscando mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios, sin tierra o con tierras insuficientes, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.

Además, el primer acuerdo de la mesa de negociación de La Habana (Gobierno nacional, 2013) se compromete a llevar adelante una reforma rural integral, señalando:

Lo que hemos convenido en este acuerdo será el inicio de transformaciones radicales de la realidad rural y agraria de Colombia con equidad y democracia. Está centrado en la gente, el pequeño productor, el acceso y distribución de tierras, la lucha contra la pobreza, el estímulo a la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo.

Las bases de la formulación de la política pública de *Gestión del territorio para usos agropecuarios* (Gestua), en los ejes de planificación sectorial agropecuaria y ordenamiento territorial agropecuario (Massiris, 2015), permiten establecer la relación entre la planificación y gestión de dicho ordenamiento y el ordenamiento territorial agropecuario y constituyen la orientación básica para establecer su articulación con el componente rural agropecuario de los POD. En el siguiente esquema se observan tales relaciones:

---

tiende a localizarse en las laderas, en condiciones que representan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental (Massiris, 2015).



El campo  
es de todos

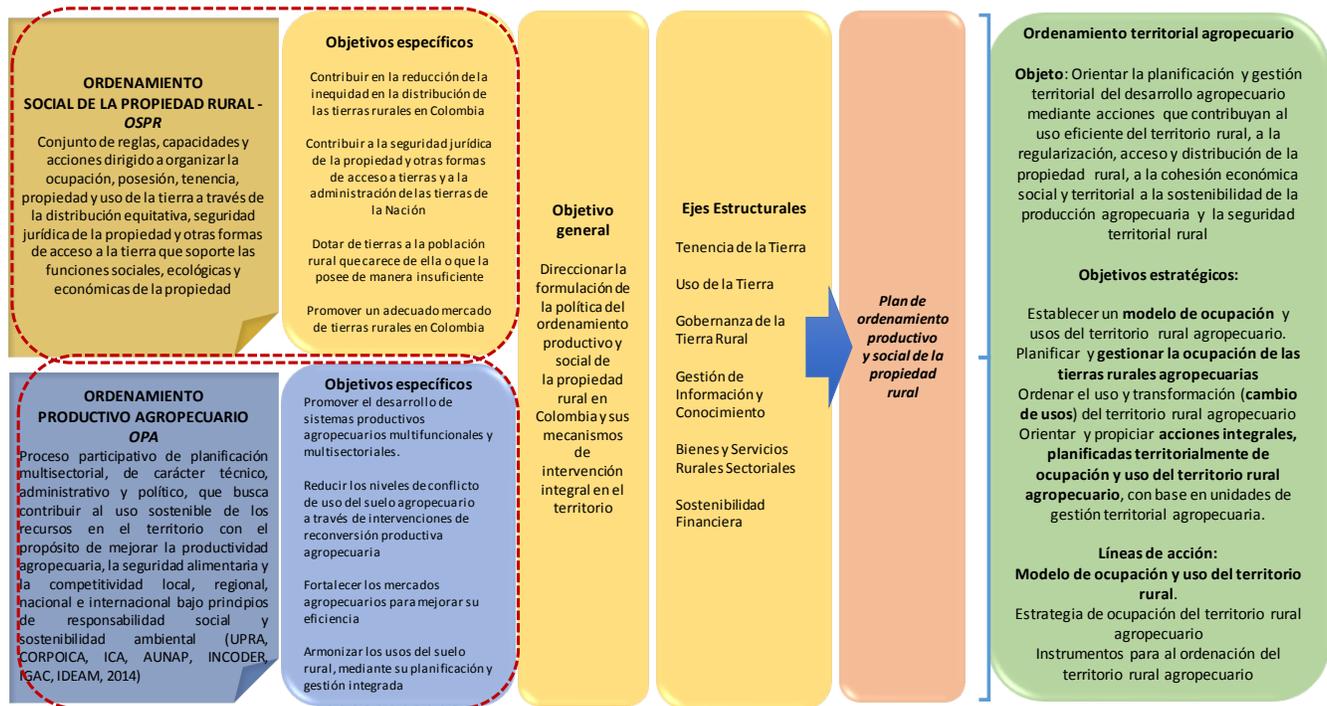
Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
direccion@upra.gov.co  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



Figura 9. Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y ordenamiento territorial rural agropecuario



Fuente: Lineamientos de la política nacional de OPSPR y gestión del territorio para usos agropecuario (Comité interinstitucional, 2018).

El ordenamiento productivo y el ordenamiento social de la propiedad rural son dos componentes que en las diversas zonas rurales del país requieren concurrir de manera armónica para lograr la transformación del campo, teniendo presente que «el acceso a la tierra y su seguridad jurídica es una precondition para que se logre un uso eficiente del suelo rural agropecuario, que propicie un desarrollo humano sostenible» [sic]<sup>10</sup>. Mejorar la productividad agropecuaria y las estructuras de distribución de la tierra implica, además, crear entornos territoriales que propicien una mayor productividad, competitividad, la sostenibilidad de la producción agropecuaria y la calidad de vida de los habitantes rurales por medio de la provisión de bienes y servicios públicos económicos y sociales y el apoyo a las diversas formas de asociatividad, cooperación y de encadenamientos productivos. Esto implica concebir estructuras productivas y sociales agropecuarias alrededor de sistemas productivos territoriales, principalmente agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y acuícolas.

<sup>10</sup> El acuerdo de paz sobre reforma rural integral precisa que «el acceso a la tierra es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar el bienestar de los habitantes del campo y el desarrollo eficiente de la producción».

Las acciones estratégicas para el OPSPR se podrán establecer atendiendo las particularidades territoriales y tipologías de ruralidad, por medio del plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (POPSPR).

El Plan Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural es un instrumento de carácter estratégico del sector agropecuario, resultante de un proceso participativo de planificación multisectorial, a través del cual se asegurará el cumplimiento de la visión y lineamientos de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, como parte de la estrategia integral departamental de OPSPR (Comité interinstitucional, 2018). La UPRA orienta y asesora la formulación de los planes departamentales de POPSPR a través de convenios administrativos con dichos entes territoriales.

La perspectiva de ordenamiento territorial agropecuario<sup>11</sup> de los POPSPR contempla el suministro de criterios y lineamientos de planificación y gestión del desarrollo agropecuario para incorporarlos en los planes de ordenamiento, estableciendo principalmente un modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario con visión de largo plazo que oriente la transformación del territorio rural desde el punto de vista de los cambios en los usos productivos del suelo y guiando acciones integrales de ocupación del territorio rural agropecuario. El modelo de usos y ocupación del territorio rural agropecuario comprenderá la estructura territorial, la funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales y la integración espacial funcional del territorio rural agropecuario. Este modelo se articulará con en el componente rural agropecuario y en el modelo general de ordenamiento territorial departamental. Por su parte, las acciones integrales de ocupación del territorio rural agropecuario se guiarán por unidades de gestión territorial agropecuaria, concebidas como áreas para la gestión integral planificada y coordinada de la ocupación del territorio rural y la implementación de la estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (UPRA, 2016a, pp. 110 y 124).

---

<sup>11</sup> El ordenamiento territorial agropecuario tendrá como contexto el ordenamiento del territorio departamental y el subsistema territorial rural, y como eje estructurador, el sector agropecuario, con enfoque territorial, con atención en la orientación y regulación de la ocupación, uso y transformación de suelos aptos para usos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros, y acuícolas, continentales y marítimos, considerando conjuntamente la distribución y acceso a la propiedad rural.



## CONCLUSIONES

Es importante tener presentes las relaciones entre crecimiento y desarrollo, considerando que la ordenación del territorio es una herramienta potente para transformar y encauzar el crecimiento económico y transformarlo en desarrollo sostenible. Esta primera idea es fundamental, si se tiene en cuenta que los recursos naturales de varias de las regiones del país están siendo explotados de manera inadecuada a través de sistemas productivos tipo enclave que generan temporalmente importantes crecimientos en el producto bruto interno (PIB) que no se han reflejado en el mejoramiento de la calidad de vida de la población y en la conservación y aprovechamiento sostenible medioambiental. Uno de los propósitos centrales de los planes de ordenamiento territorial debería ser la concepción participativa de modelos de reordenamiento territorial con visión de largo plazo, mediados por ejercicios de escenarios prospectivos que contemplen opciones alternativas de desarrollo y ordenamiento y que logren convergencias de intereses alrededor de transformaciones en las modalidades de producir, habitar y de acceder a la propiedad de la tierra, que generen desarrollo sostenible.

Ante los limitados resultados de los planes de ordenamiento territorial que hasta el momento se vienen elaborando e implementando en el país, se llama la atención sobre la necesidad de trascender el tradicional enfoque de la planificación del ordenamiento territorial centrado en la perspectiva física de usos del suelo y que no incorpora estrategias potentes de participación activa de los actores y organizaciones locales, para que, directamente, conciban el reordenamiento territorial requerido y se corresponsabilicen con los cambios requeridos. Es importante promover una planificación estratégica territorial transformadora, con perspectiva de futuro, que vincule dichos actores y genere actitudes y prácticas proactivas en las relaciones sociedad-espacio natural y construido, que conduzcan a la gobernanza territorial para alcanzar un desarrollo sostenible.

Uno de los principales retos de la ordenación y gestión territorial consiste en conseguir la cohesión territorial, considerando que una de las principales problemáticas del país y de sus diversas regiones es la prevalencia de las brechas en el desarrollo socioeconómico campo-ciudad y en los territorios rurales, y que estas se fomentan por las deficiencias y carencias de integración y conectividad territorial. La cohesión territorial, la cohesión social y económica, buscan garantizar objetivos de equidad en el acceso a los servicios, las infraestructuras, los equipamientos, la tierra y el conocimiento en los diversos asentamientos poblacionales, procurando la integración y el desarrollo equilibrado. Un modelo de ordenamiento territorial que propicie un sistema de asentamientos poblacionales con las capacidades funcionales para promover el desarrollo de las diversas zonas, articulando en red especialmente



aquellas más aisladas, permitirá alcanzar un desarrollo armonioso de todos los territorios, valorizar y aprovechar su diversidad y mejorar calidad de vida.

El ordenamiento territorial requiere un reenfoque, principalmente en el componente rural agropecuario. La tradicional concepción de lo rural como el espacio atrasado que está más allá del perímetro urbano, y que, no obstante, es fundamental para abastecer las ciudades y las actividades industriales, necesita ser reconsiderada y volver la mirada hacia el territorio rural como sujeto activo de desarrollo, con su gran potencial para transformar el campo y contribuir a la diversificación productiva, la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático y la construcción de la paz. Esa nueva mirada de desarrollo rural con enfoque territorial y de nueva ruralidad requiere sustentarse en la activación de las capacidades y potenciales endógenos locales y debe conducir al cierre de las brechas socioeconómicas. Entendiendo que es un medio potente para tales cambios, el ordenamiento territorial no puede seguir estando limitado a la definición de unos usos del suelo para aumentar la productividad con base en las actividades agropecuarias y un tratamiento sectorial. El territorio rural debe ser reconocido multifuncional y multisectorial, articulado con las dinámicas urbanas de manera complementaria y equilibrada, y los modelos de ordenamiento territorial deben reflejar tales relaciones y establecer las estrategias apropiadas para el cambio, con base en el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural y la gestión y liderazgo de las organizaciones rurales, promoviendo el empoderamiento de las organizaciones campesinas en articulación con el pequeño, mediano y gran empresario, impulsando sistemas productivos territoriales rurales y reconociendo su cultura e identidad como acervo fundamental para propiciar un desarrollo sostenible.

Desde el punto de vista del contexto externo que influencia el ordenamiento territorial local, es indispensable comprender los objetivos y estrategias de las políticas, planes, programas y acuerdos nacionales e internacionales que intervienen en el desarrollo local. Particularmente, el desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario con un enfoque territorial y de nueva ruralidad es un común denominador de las políticas nacionales, programas, acuerdos y compromisos del país con respecto al desarrollo sostenible, COP21, con metas para la adaptación al cambio climático relacionadas con la planificación y gestión territorial. Con respecto a las condiciones para formar parte de los países de la OCDE, es necesario alinear las políticas hacia un crecimiento verde y promover un desarrollo territorial eficiente e inclusivo. Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su eje de transformación del campo, y el desarrollo rural integral, como uno de los acuerdos básicos para la construcción de la paz, reitera la necesidad de aplicar los nuevos enfoques del desarrollo rural para lograr la transformación del campo colombiano y cerrar las brechas socioeconómicas. Esos objetivos y otros similares requieren sustentarse en modelos de ordenamiento, estrategias y lineamientos de ordenamiento territorial para alcanzar tales



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



propósitos. Entre tales estrategias, sobresalen la ordenación social de la propiedad rural y el ordenamiento productivo agropecuario como ejes estratégicos para transformar el campo, articulados según las nuevas miradas de una ruralidad diferenciada que reconozca las particularidades territoriales y la multifuncionalidad del campo.

Por último, es importante tener presente que, **entre los componentes fundamentales del proceso de formulación del plan de ordenamiento, se destaca el modelo futuro de desarrollo y ordenamiento territorial junto con las estrategias para implementarlo**; dicho modelo será la imagen objetivo compartida de reorganización territorial que guiará las acciones de corto y mediano plazo para lograr la transformación del campo, y deberá acompañarse con los acuerdos y compromisos de los actores y organizaciones gubernamentales, económicas, sociales y políticas, así como con estrategias de gestión territorial para hacerlo realidad. La UPRA presentará en el siguiente documento los lineamientos para la definición del modelo territorial agropecuario y la estrategia de ocupación y uso del territorio agropecuario.



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)



## BIBLIOGRAFÍA

- Alves, L. (2014). *Culturas de ordenamiento territorial: conceituações e perspectivas histórico-analíticas*. Coloquio Internacional de Geocrítica. Fortaleza: Universidad de Ceará.
- Camargo, A. (2002). *As dimensões e os desafios do desenvolvimento sustentável: concepções, entraves e implicações à sociedade humana*. Brasil: Universidad Federal de Santa Catarina.
- Cañizares, M. (2007). «Los cambios y estrategias territoriales: hacia una correcta organización del territorio». *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 704. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial*. Chile: Cepal.
- Comité interinstitucional. (2018). *Lineamientos de la política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural*. Bogotá: UPRA.
- Consejo de Europa. (1983). *Carta europea del ordenamiento del territorio*. España: s. e.
- Decreto 1985 de 2013. «Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias». Diario Oficial 48911, del 12 de septiembre de 2013.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2015). *Informe sobre pobreza*. Bogotá: DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: DNP.
- . (2014b). *Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano*. Bogotá: DNP.
- . (2014c). *Misión para la Transformación del Campo. Saldar la deuda histórica con el campo: marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.
- . (2014d). *Misión rural: para transformar el campo colombiano*. Bogotá: DNP.
- Echeverri, R. (2009). *El enfoque territorial redefine el desenvolvimiento rural*. Chile: FAO.
- Farinós, J. (2010). «Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: hacia la innovación socio-territorial». En A. Martín y R. Merinero (Dirs.). *Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos*, pp. 87-114. España: Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación.
- García, A. (2002). *Desarrollo rural: concepto, institucionalidad y políticas*. Santiago, Chile: IICA.
- Gobierno nacional. (2013). *Comunicado conjunto Gobierno nacional, FARC-EP*. La Habana (Cuba).
- Ley 388 de 1997. «Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial 43.091, del 24 de julio de 1997.



Ley 1454 de 2011. «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones». Diario Oficial 48115, del 29 de junio de 2011.

Massiris, Á. (2015). *Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública*. Bogotá: UPRA.

Massiris, Á. (2018). *Definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación y uso del territorio agropecuario*. Bogotá: UPRA.

Mesa de Conversaciones. (2013). Primer informe conjunto de la mesa de conversaciones entre el Gobierno de la República de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP. La Habana: Gobierno nacional. Recuperado de <[http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20%20Conjunt%201-%20Mesa%20de%20Conversaciones%20-Gobierno%20y%20Farc%20-%20Version%20Espa\\_ol.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20%20Conjunt%201-%20Mesa%20de%20Conversaciones%20-Gobierno%20y%20Farc%20-%20Version%20Espa_ol.pdf)>.

Mesa de Conversaciones. (2016a). *Acuerdo 1. Diálogos de paz de La Habana*. La Habana.

Mesa de Conversaciones. (2016b). *Acuerdo final. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Nueva York: ONU.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *La OCDE establece una hoja de ruta para la adhesión de Colombia*. Recuperado de <<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocdeestableceunahojaderutaparalaadhesiondecolombia.htm>>.

—. (2015a). *Colombia: políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*. París: OECD Publishing, <<https://doi.org/10.1787/9789264233409-es>>.

—. (2015b). *Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y recomendaciones de política*. S. l.: OCDE. Recuperado de <[https://www.minagricultura.gov.co/Reportes/OECD\\_Review\\_Agriculture\\_Colombia\\_2015\\_Spanish\\_Summary.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Reportes/OECD_Review_Agriculture_Colombia_2015_Spanish_Summary.pdf)>.

Pérez, E. y Farah, M. (2002). *Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en Colombia*. Cuadernos de desarrollo rural. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Perfetti, J. (2013). *El modelo de desarrollo de la agricultura colombiana*. Bogotá: Fedesarrollo.

Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Espacio y Sociedades 8.

Reyes, A. (2016). «El futuro estratégico de la paz territorial». En *El Espectador*. Recuperado de <<https://www.elespectador.com/opinion/opinion/el-futuro-estrategico-de-la-paz-territorial-columna-613741>>.

Rural, M. d. (2016). *Plan Siembra*. Bogotá.

s. a. (2015). *Economía. Revista Dinero*.



Santinha, G. (2014). *O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas*. Portugal: EURE.

Santos. (2008). *Concepciones de geografía espacio y territorio*. Río de Janeiro: Geo UFRD 10.

Sepúlveda, S. (2003). *Desarrollo rural sostenible: enfoque territorial*. Costa Rica: IICA.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2016a). *Gestión del territorio para usos agropecuarios: modelo de ocupación y usos del territorio rural, instrumentos de ordenamiento departamental*.

—. (2016b). *Plan preliminar de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural*. Documento inédito.



El campo  
es de todos

Minagricultura

Calle 28 nro. 13-22  
Torre C, piso 3  
Edificio Palma Real  
Bogotá, Colombia

(571) 552 9820  
(571) 245 7307  
[direccion@upra.gov.co](mailto:direccion@upra.gov.co)  
[upra.gov.co](http://upra.gov.co)

