



**PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL**  
**Lineamientos para la incorporación**  
**del componente rural agropecuario**



**GOBIERNO  
DE COLOMBIA**



**MINAGRICULTURA**







# PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL

## Lineamientos para la incorporación del componente 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**

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

Ligia Zoraida Guevara Parada  
**Líder temática**

Hernando González Murillo  
Ligia Zoraida Guevara Parada  
**Autores**

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

Felipe Alejandro García Barbosa  
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. y Guevara, Z. (2018). Plan de ordenamiento departamental: lineamientos para la incorporación del componente rural agropecuario. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2017.

ISBN: 978-958-5552-19-7

© UPRA, 2018

# CONTENIDO

	<b>Introducción</b>	8
<b>1</b>	<b>El proceso de planificación y gestión del ordenamiento territorial</b>	13
<b>2</b>	<b>Etapa 1. Alistamiento institucional del componente rural agropecuario</b>	17
	2.1 Elementos conceptuales e institucionales para orientar el proceso de formulación del POD	18
	2.2 Componentes de la etapa de alistamiento para el ordenamiento territorial rural agropecuario	22
	2.3 Los términos de referencia para la formulación del componente rural agropecuario del POD	26
<b>3</b>	<b>Etapa 2. Diagnóstico estratégico rural agropecuario para el ordenamiento departamental</b>	29
	3.1 La perspectiva espacial del ordenamiento departamental	31
	3.2 El contexto regional del ordenamiento departamental	32
	3.3 El contexto de las políticas, planes, programas y acuerdos nacionales e internacionales para el ordenamiento territorial rural agropecuario departamental	33
	3.4 Territorio rural y ordenamiento territorial rural agropecuario	35
	3.5 El diagnóstico estratégico del territorio rural agropecuario	37

# 3

3.5.1. El subsistema natural ambiental en el ordenamiento territorial rural agropecuario.	41
3.5.1.1. La estructura ecológica en el ordenamiento territorial rural agropecuario	43
3.5.2. El subsistema sociocultural en el ordenamiento territorial rural agropecuario	49
3.5.3. El subsistema económico en el ordenamiento territorial rural agropecuario	56
3.5.4. El subsistema funcional espacial en el ordenamiento territorial rural agropecuario	65
3.5.5. El subsistema institucional en el ordenamiento territorial rural agropecuario	69
3.5.5.1. La gestión del ordenamiento territorial rural agropecuario para la gobernanza.	69
3.5.5.2. Estructura del diagnóstico: comprensión del sistema territorial y del modelo actual. Subsistema institucional rural agropecuario.	71
3.6. La síntesis del diagnóstico a través del modelo de ordenamiento territorial rural agropecuario.	73

# 4

<b>Etapa 3. La formulación del POD</b>	83
4.1 La prospectiva territorial y los factores de cambio para la construcción de escenarios de desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario	88
4.2 El proceso de elaboración de escenarios de desarrollo y ordenamiento territorial	92
4.3 El modelo de ordenamiento territorial agropecuario futuro y las directrices de ordenamiento territorial	95
4.4 Ejemplos de directrices relacionadas con el ordenamiento territorial rural agropecuario	98
4.5 El plan de ordenamiento territorial rural agropecuario	99

5

**Etapa 4. Adopción del POD**

103

6

**Etapa 5. Gestión, seguimiento, evaluación y control**

107



**Bibliografía**

113



# Introducción

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (Nacional, 2011) completó el sistema de planificación territorial de las entidades territoriales al atribuir a los departamentos la competencia de establecer directrices y planes de ordenamiento con el fin de llenar el vacío en la escala espacial de la articulación nación-esquemas asociativos-municipios, al disponer formalmente dicho nivel territorial de uno de los instrumentos de planificación más importantes para lograr la armonización de las actividades socioeconómicas en relación con las formas de usos y ocupación del territorio.

El ordenamiento territorial en Colombia ha avanzado en el nivel municipal a partir de la Ley 388 de 1997, que estableció los planes de ordenamiento territorial; la experiencia en este ámbito es cercana a dos décadas. Los territorios urbanos y rurales presentan características diferenciales que es necesario abordar en el ordenamiento territorial, además de considerar sus interrelaciones y complementariedades. La experiencia de planificación territorial municipal evaluada recientemente mostró deficiencias en varios de los componentes, entre ellos, los relacionados con la forma como se trató el tema rural, pues mostró el predominio de una mirada centrada en los fenómenos urbanos y una atención residual a los asuntos rurales.

Los conceptos y las metodologías contemporáneos sobre el desarrollo y el ordenamiento territorial plantean la necesidad de repensar la noción tradicional que asocia el ámbito rural a un espacio crónicamente rezagado



y objeto de explotación de sus recursos naturales, y con una imagen dicotómica ciudad-campo, que asocia lo urbano con la modernidad y el progreso y lo rural con el atraso y la pobreza; es necesario abordar su desarrollo y ordenamiento bajo un enfoque territorial y de nueva ruralidad que redirecciona la mirada hacia el reconocimiento y activación de las capacidades y potenciales endógenos (naturales, sociales, culturales), hacia la multifuncionalidad de sus actividades y hacia unas interrelaciones equilibradas campo-ciudad, por lo cual los procesos de planificación y gestión de sus territorios requieren emprenderse con base en la comprensión de dichos reenfoques del desarrollo, de manera que el ordenamiento territorial contribuya efectivamente a la transformación del campo.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), ha venido incorporando las nuevas concepciones de desarrollo y ordenamiento territorial en los diversos planes, políticas y programas relacionados con el territorio rural, desde la perspectiva de la gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua) con énfasis en el ordenamiento social de la propiedad y el ordenamiento productivo rural agropecuario, y ha participado activamente, a través del Comité Especial Interinstitucional (CEI) de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), en las actividades dirigidas a dar contenido y desarrollar las competencias en ordenamiento territorial de las entidades territoriales que establece la LOOT, introduciendo las nuevas concepciones del desarrollo rural.

Con el fin de aportar dicho conocimiento y experiencia al ordenamiento territorial, la UPRA, en el marco de sus competencias, presenta los «Lineamientos para la incorporación del componente rural agropecuario en el plan de ordenamiento departamental», los cuales aportan directrices de política y de planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario, junto con una base conceptual y elementos metodológicos correspondientes, con el fin de suministrar criterios para desarrollar el componente rural agropecuario, siguiendo la estructura del proceso de planificación para la elaboración de los POD, planteado a través del Acuerdo COT 10 de 2016.

Entre los aspectos generales que sustentan los lineamientos se destacan:

- La importancia y necesidad de que los procesos de planificación territorial estén precedidos por un entendimiento e incorporación de las interrelaciones crecimiento-ordenamiento territorial-desarrollo, con el fin de constituir al territorio rural en sujeto activo de su desarrollo.
- El reconocimiento y análisis de las políticas y planes de desarrollo del contexto externo departamental, con relación a los objetivos y las implicaciones en los usos y ocupación de la tierra rural, con el fin de que el

proceso de elaboración del plan constituya la práctica en el articulador y armonizador nación-territorios, en la búsqueda de generación de desarrollo local.

- La incorporación del componente rural agropecuario en el ordenamiento territorial departamental, en el marco del POD, considerando los puntos de encuentro entre las políticas y planes nacionales y del contexto externo con la perspectiva de las entidades territoriales, reconociendo el rol articulador nación-entidades territoriales de los departamentos y aplicando el desarrollo rural con enfoque territorial.

El documento está estructurado alrededor de cada una de las etapas que se proponen en el Acuerdo COT para la elaboración de los planes ordenamiento territorial departamentales, incorporando en ellas el componente rural agropecuario.

Inicia por la etapa de alistamiento institucional, haciendo énfasis en la importancia de contar, desde el inicio del proceso de planificación, con una estrategia de construcción de gobernanza territorial para implementarla durante el proceso de elaboración del plan; continúa con la etapa de diagnóstico proponiendo un análisis territorial integral, a través de subsistemas, que permita la comprensión de la complejidad del territorio rural y alcanzar, participativamente, una síntesis espacializada de las condiciones de desarrollo y ordenamiento rural, a través del modelo de ordenamiento territorial actual.

Los resultados de estas etapas iniciales se retoman en la siguiente fase de formulación del plan, como inicio del ejercicio de concepción de escenarios



alternativos de desarrollo y ordenamiento territorial y para constituir un acuerdo sociocultural, político y técnico alrededor de un escenario compartido que será la base estructural del modelo de reordenamiento territorial futuro, y el referente para definir las directrices, estrategias y el plan, con el fin de hacer realidad el reordenamiento territorial pretendido. Finalmente, se abordan las etapas de aprobación y de seguimiento y evaluación del plan, orientadas a sustentar jurídica y legalmente la competencia en ordenamiento territorial del departamento y facilitar la aplicación de las determinaciones vinculantes con respecto a las demás instancias y niveles de planificación territorial que deben concurrir alrededor de los elementos estructurantes del modelo territorial. Se propone, con relación al seguimiento y evaluación del POD, el diseño e implementación de un sistema de planificación y gestión permanente del ordenamiento territorial rural agropecuario, soportado en una unidad de gestión territorial y un observatorio de ordenamiento territorial rural agropecuario.







# El proceso de planificación y gestión del ordenamiento territorial

El Acuerdo COT-POD plantea lineamientos y criterios para el proceso de formulación y adopción de los planes de ordenamiento departamental, con base en las atribuciones de la LOOT sobre las competencias, definiciones y atributos del ordenamiento territorial, marco del proceso de elaboración de dicho plan. El acuerdo establece una base conceptual sobre políticas, determinantes, directrices de ordenamiento territorial, orientaciones y estrategias, define la estructura del proceso de planificación y destaca el modelo de ordenamiento territorial como uno de los elementos principales. El conjunto de dichos elementos se podrá constituir en el POD, y este contará con un documento técnico que será el soporte para elaborar la ordenanza con las directrices y orientaciones del ordenamiento de la totalidad o porciones específicas del territorio departamental, la cual institucionalizará las competencias en ordenamiento territorial del departamento.

Los conceptos básicos que se enuncian en la figura 1, según el acuerdo COT-POD, son los siguientes: a) política de ordenamiento territorial (proceso orientador e integrador de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática en el ordenamiento del territorio, adelantado por autoridades públicas con la participación de los actores y sectores interesados), b) determinantes del ordenamiento territorial (disposiciones de superior jerarquía, de obligatorio cumplimiento, para la

elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial municipal), c) directrices de ordenamiento territorial (determinaciones o reglas establecidas con el fin de asegurar el desarrollo del modelo de ordenamiento y facilitar la articulación sectorial y armonización de las disposiciones departamentales con las políticas y planes del nivel nacional, las áreas metropolitanas y los municipios, teniendo en cuenta la función articuladora departamental), d) orientaciones (instrucciones para el desarrollo de las directrices, con el objetivo de permitir una mejor comprensión e interpretación técnico-jurídica y de facilitar

su aplicación y desarrollo), e) plan de ordenamiento departamental (instrumento para el ordenamiento del territorio departamental; comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial departamental con una perspectiva de largo plazo).

La siguiente figura muestra los conceptos y elementos que guiarán la elaboración del plan de ordenamiento departamental y sus relaciones.

**Figura 1.** Conceptos y elementos para la elaboración del POD



Fuente de datos: Acuerdo COT-CFI POD 010 2016

siguiendo los conceptos y elementos del POD, el acuerdo indica que el proceso de planificación territorial incorporará en la base —con el fin de darle sostenibilidad político-institucional— la ordenación territorial, la

gestión, la gobernanza, la coordinación y los mecanismos de conciliación, elementos que serán el soporte para la construcción social territorial, atendiendo el desarrollo con enfoque territorial.

El proceso de planificación territorial se plantea por etapas interrelacionadas:

- Alistamiento institucional: base para dar solidez organizativa, capacidad, gobierno y calidad técnica a las actividades y productos requeridos durante la elaboración del plan.
- Diagnóstico estratégico del sistema territorial: se sintetizará a través del reconocimiento y espacialización del modelo de ordenamiento territorial actual y la identificación de los factores estructurantes de dicho modelo.
- Formulación: a partir de un ejercicio prospectivo de concepción de escenarios alternativos de desarrollo y ordenamiento territorial, selección de un escenario compartido y definición de las estrategias necesarias para construir, desde el presente, el futuro acordado. Este escenario se constituirá en el referente de la definición de las directrices y de los objetivos, programas y proyectos que podrán conformar el plan.
- Adopción del POD: con este propósito se requiere el desarrollo de las actividades técnicas y jurídicas encaminadas a la elaboración y gestión de una ordenanza, como soporte jurídico legal del plan; esta etapa se contempla no solamente desde el punto de vista normativo, sino además como uno de los momentos clave para consolidar la gobernanza territorial que se propone construir desde el inicio y durante todo el proceso de elaboración del POD.
- Seguimiento y evaluación: se diseña e implementa el sistema que garantice la gestión e implementación del plan.
- Se debe tener presente que cada una de las anteriores etapas desarrolladas en este documento no se trata de pasos independientes, sino de una preparación institucional, política y técnica dirigida a instaurar un proceso permanente de planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento departamental (cfr. figura 2).

Figura 2. El proceso de elaboración del POD: etapas



Fuente de datos: Acuerdo COT-CEI POD 2016





# Etapa 1

## Alistamiento institucional del componente rural agropecuario

Llegar a acuerdos sobre el ordenamiento territorial futuro y las estrategias y acciones para construir, desde el presente, el modelo de desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario, en el contexto del modelo territorial general del departamento, es un proceso de construcción social territorial que necesita diseñarse al iniciar el ejercicio de planificación, con el fin de garantizar la calidad y los recursos técnicos y político-institucionales que darán soporte a las acciones requeridas para la formulación del POD. La planificación solo será efectiva si durante la realización, implementación y consolidación del plan se incorpora la interdisciplinariedad y el compromiso de los distintos actores desde el mismo proceso de ordenación del territorio (FAO, 2006). Para el efecto, es necesario tener presentes la naturaleza y alcances del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario que se pretende planificar y gestionar<sup>1</sup> y establecer los requerimientos técnicos, político-institucionales y de recursos logísticos y financieros, teniendo presente que junto al plan, como instrumento técnico, es indispensable construir la gobernanza territorial necesaria para lograr que los actores y organizaciones locales se constituyan en artífices de la ordenación de su territorio.

---

<sup>1.</sup> Los conceptos sobre este tipo de desarrollo son presentados en el siguiente capítulo de este documento.

## 2.1 Elementos conceptuales e institucionales para orientar el proceso de formulación del POD

La dialéctica crecimiento-ordenamiento territorial-desarrollo (UPRA, 2016c) impone el reto de constituir una base conceptual y una capacidad analítica y de planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial apropiadas para abordar la complejidad del desarrollo territorial del departamento y sus particularidades, como condición para formular un plan que contribuya efectivamente a reorganizar las bases espaciales para alcanzar el desarrollo.

Teniendo en cuenta las particularidades del componente rural agropecuario expuestas en el documento UPRA (2016c), es importante

establecer las propiedades del desarrollo y ordenamiento territorial pretendido que caracterizarán el desarrollo rural, y así lograr las transformaciones necesarias en las relaciones de las actividades socioeconómicas respecto a las formas de usar y ocupar el territorio y la arquitectura técnica y socioinstitucional requerida para el tipo de planificación y gestión necesarios, con el fin de trazar y transitar la ruta hacia el desarrollo rural.

En tal sentido, cabe tener presente que la Misión para la Transformación del Campo y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 indican la necesidad de reenfocar la aproximación conceptual y metodológica desde la perspectiva del desarrollo rural con enfoque territorial y de la nueva ruralidad, atendiendo las particularidades de los diversos departamentos del país.

El enfoque territorial del desarrollo rural y la nueva ruralidad implican diseñar el

proceso de elaboración del POD, ya no desde una mirada exclusivamente sectorial y productiva del campo, en función de las demandas urbanas y centrada en los aspectos físico-espaciales, sino asumiendo la multifuncionalidad y multisectorialidad de las actividades que se despliegan en el territorio rural, articuladas con las de las cabeceras municipales y reconociendo el protagonismo de los actores y organizaciones locales, incluyendo los componentes institucional y político.

La multifuncionalidad rural indica que el ordenamiento territorial requiere tener presente sus diversas funcionalidades. Esto implica incorporar en la planificación territorial los siguientes tipos de usos del espacio rural, de manera interrelacionada: a) el uso productivo, no solamente agropecuario, incluyendo otras actividades que se convierten en valores agregados, tales como el aprovechamiento forestal, la producción de energía, la producción minera y agroindustrial; b) los usos industriales, agroindustriales y de servicios, principalmente en las proximidades de los conglomerados urbanos; c) los usos de conservación y aprovechamiento sostenible de la naturaleza, relacionados con la preservación de la biodiversidad, y d) los usos residenciales y de recreación y descanso, que comprenden, entre otros, el disfrute de los paisajes.

Por su parte, la multisectorialidad del territorio rural entiende el medio rural como un conjunto espacial en el que se desarrollan diversas actividades interrelacionadas, lideradas principalmente por un sector agropecuario ampliado con sectores productivos no vinculados directamente a la producción primaria y los servicios ambientales. Es decir, se

reconoce que la nueva ruralidad indica el surgimiento en los territorios rurales de actividades correspondientes a los sectores de actividad secundaria manufacturera, agroindustrial, de servicios, turismo, recreación, y comercio, entre otros.

Lo anterior, en términos de requerimientos técnicos e institucionales para la planificación y gestión territorial rural agropecuaria, demanda equipos interdisciplinarios y una organización interinstitucional que, con el liderazgo de las Secretarías de Desarrollo Rural (o las que en el departamento hagan sus veces), vinculen activamente en la Gobernación a las otras secretarías técnicas, además de una ampliación de los espacios para la participación activa y comprometida de los actores y organizaciones locales, privadas y sociales, pensando en estructurar un sistema departamental de planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario, acorde con la naturaleza física, natural y sociocultural, y la multifuncionalidad del territorio rural. Desde el punto de vista político-institucional, es imprescindible que los gobernantes asuman directamente el liderazgo en la promoción del proceso de elaboración del plan declarándolo proyecto esencial para el presente y futuro del departamento. Lo anterior, en conjunto, permitirá impulsar un proceso de construcción social del desarrollo y ordenamiento territorial, sustentado

técnica institucional y políticamente, con el fin de lograr las transformaciones que el campo requiere.

El Acuerdo COT (2016), establece que la etapa 1, de alistamiento técnico e institucional, comprende la organización administrativa, preparación de equipos y recursos humanos, identificación de actores clave, recopilación de información y estudios, definición de aspectos específicos de representación y escala, y la definición de los mecanismos para participación o articulación con los actores.

Considerar y diseñar estratégicamente la etapa de alistamiento técnico e institucional, en el proceso de formulación del POD, es reconocer que el ordenamiento territorial, en la práctica, es un ejercicio técnico y político-institucional que busca dotar al territorio, y en particular a sus actores y organizaciones; además es un instrumento orientador y regulador del suelo<sup>2</sup> y reordenador de las relaciones de la sociedad con el territorio, con base en los propios actores y organizaciones locales.

El artículo 4 del Acuerdo COT indica, entre los atributos del proceso de planificación y gestión del ordenamiento territorial, la gobernanza territorial, y destaca que busca promover la participación activa y apropiación del proceso de planeación y gestión del ordenamiento territorial por parte de los diversos actores y organizaciones sociales, económicos y de la academia, y de conseguir la corresponsabilidad y compromiso colectivo, público-privado y social, con el fin de ordenar las relaciones de la sociedad con el territorio. Para tal efecto se requiere la definición de estrategias para vincular en el proceso al Consejo Territorial de Planeación y otras instancias<sup>3</sup>, organizaciones,

<sup>2</sup>. Es necesario trascender la tradicional planificación territorial centrada en los asuntos físicos de los usos del suelo, hacia la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial que incorpora activamente el componente socioinstitucional y político.

<sup>3</sup>. Con respecto al sector rural agropecuario, es indispensable vincular activamente su institucionalidad: Consea, unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria, organizaciones gremiales, campesinas, instituciones técnicas, etc.

gremios e instituciones representativas del territorio, y definir estrategias para fomentar la participación democrática de los ciudadanos.

Además, dicho artículo señala la importancia de incluir mecanismos para la coordinación entre entidades territoriales, instancias sectoriales y diversos intereses y relaciones socioeconómicos con el territorio, teniendo en cuenta que la gobernanza implica desplegar una activa capacidad de alcanzar acuerdos para reordenar el territorio, considerando los intereses mayoritarios y la solución de conflictos por el uso y ocupación del territorio, para lo cual es necesario contar, en el equipo de formulación del plan, con capacidades para gestionar acuerdos y lograr alianzas. El acuerdo sobre el plan de ordenamiento, con respecto a la organización institucional, en el art. 8, indica el acompañamiento de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial (CROT), precisando que esta orientará la toma de decisiones para incorporar en el plan y participará como instancia asesora en las diferentes etapas de su formulación (COT, 2016).

En relación con lo anterior, el Acuerdo POD reconoce la importancia de una planificación del ordenamiento territorial sustentada en un proceso de gestión territorial, consistente en la articulación, logro de convergencias, concertación público-privada-social<sup>4</sup>, acuerdos, toma de decisiones y actuaciones (planes, programas y proyectos), entre los

actores gubernamentales, económicos y sociales del territorio, con el fin de implementar las estrategias, directrices y acciones de ordenamiento territorial, dirigidas a estructurar el modelo futuro de ordenamiento territorial.

La gestión territorial se refiere a los procesos de generación de sinergias y toma de decisión de los actores sociales, económicos e institucionales de determinado ámbito espacial, sobre la apropiación y uso de los territorios, con el fin de definir y desarrollar mancomunadamente estrategias de desarrollo (Dallabrida, 2013). Esto implica reconocer los diversos roles e intereses, conseguir acuerdos y alianzas alrededor de objetivos compartidos de desarrollo y ordenamiento territorial, y significa constituir capacidad de gestión, consolidando o generando estructuras institucionales, recursos humanos y, en general, organización para apropiarse y liderar los procesos de ordenamiento territorial y **construir gobernanza territorial**.

### **El desarrollo rural con enfoque territorial para el componente rural agropecuario del POD**

El desarrollo rural con enfoque territorial es un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social de un espacio rural determinado, en el cual los actores sociales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas y de la sociedad civil, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus poblaciones, con base en los usos sostenibles de la biodiversidad, en particular los bienes naturales comunes renovables y los servicios ecosistémicos (MADR, 2015). Con el fin de alcanzar dicho

<sup>4</sup> Concertación público-privada-social o concertación social: proceso en que representantes de las diferentes redes de poder socioterritorial, a través de procedimientos voluntarios de conciliación y mediación, asumen la práctica de la gestión territorial de forma democrática y descentralizada (Dallabrida, 2011).

desarrollo, el reto del ordenamiento territorial rural agropecuario es lograr que el territorio rural sea el articulador y armonizador de las políticas públicas y de las prácticas de uso y ocupación del territorio, de manera que se generen las sinergias necesarias para corregir los desequilibrios regionales en los niveles de desarrollo.

El desarrollo rural en las políticas y planes recientes se empieza a asimilar con un enfoque territorial, aunque aún prevalecen las aproximaciones predominantemente productivas, y la inercia de la institucionalidad sectorial, sin perspectiva territorial; esto dificulta el abordaje plurifuncional, multisectorial y la práctica en general del desarrollo rural con enfoque territorial.

La Misión para la Transformación del Campo destaca entre sus recomendaciones la necesidad de impulsar una reforma institucional profunda, tanto a nivel nacional como de las entidades territoriales, y el proceso de elaboración del POD es una oportunidad para promover dicha reforma, teniendo en cuenta que la utilidad y aplicación de dichos planes tiene como uno de sus factores determinantes la construcción de gobernanza territorial rural, la cual implica la constitución de una institucionalidad transformada que posibilite el empoderamiento de los actores y organizaciones locales. Con el fin de realizar dicha transformación institucional, el Gobierno nacional constituyó un conjunto de agencias, comisiones e instrumentos, que es necesario tener presente en la coordinación nación-departamentos-municipios, para el desarrollo y ordenamiento territorial. La reforma institucional integral al sector agropecuario permitió crear la Agencia de Desarrollo Rural (Decreto 2369

de 2015), la Agencia Nacional de Tierras (Decreto 2363 de 2015), el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras (Decreto 2368 de 2015), el Consejo Superior de ordenamiento del uso del Suelo (Decreto 2367 de 2015), la Agencia para la Renovación del Territorio (Decreto 2366 de 2015) y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (Decreto 2371 de 2015). Estas instituciones tienen un conjunto de atribuciones clave que les permite contar con políticas y estrategias nacionales favorables para lograr el desarrollo rural con enfoque territorial: ejecutarán planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario; la política de ordenamiento social de la propiedad y las políticas públicas en materia de restitución de tierras; posibilitarán a los productores tener los mejores suelos para cultivar y a los inversionistas, una mejor seguridad jurídica, y coordinarán la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto.

La planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario tendrán en cuenta que el desarrollo rural trasciende las actividades productivas agropecuarias, entendiendo que estas últimas son la principal base económica de la mayoría de regiones rurales del país. Por lo tanto, la institucionalidad que liderará el proceso de formulación del POD se sustentará inicialmente en un sistema de gestión territorial agropecuaria (UPRA, 2015c), complementado con representantes de los diversos sectores de la actividad rural, según las particularidades de cada departamento, y considerando la evolución de la nueva ruralidad, puesto que esta llevará a planificar al ámbito rural no solo como un espacio aislado y caracterizado por la producción primaria, sino además como un espacio plurifuncional

en el cual se interrelacionan actividades productivas primarias, de transformación industrial, de servicios y comercio, rurales y urbanas.

Con respecto a la estructura institucional para la gestión territorial rural agropecuaria la Gestua (UPRA, 2015c), plantea que, en el ámbito departamental, el sistema institucional correspondiente comprende las secretarías de agricultura como órganos de dirección y gestión sectorial, las secretarías de planeación como responsables de la dirección y coordinación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial

y los consejos seccionales de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural (Consea). Estos consejos, según su reglamento interno, para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, tienen como misión promover la planificación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario y de desarrollo rural con enfoque territorial, en forma articulada entre los municipios, el departamento y la nación, teniendo en cuenta las especificidades de los territorios y brindando asesoría permanente a los municipios de su departamento.



### **2.2 Componentes de la etapa de alistamiento para el ordenamiento territorial rural agropecuario**

Sintetizando las justificaciones anteriores sobre los propósitos, la importancia, la necesidad y el rigor técnico institucional y político del proceso de formulación de los POD, con el fin de hacer factible que el plan se constituya efectivamente en un instrumento para la transformación del campo colombiano, cabe reiterar que el ordenamiento territorial es un proceso técnico-político de construcción social

territorial que requiere acompañarse con una estrategia que posibilite construir la gobernabilidad del territorio rural. Desde la perspectiva del desarrollo rural agropecuario con enfoque territorial, es necesario promover una participación plural, teniendo en cuenta que se trata de un ordenamiento territorial para activar las capacidades y los potenciales territoriales endógenos, reconociendo la cultura, los saberes locales y el conocimiento tácito, articulándolos con los diversos avances contemporáneos, en el marco de la nueva ruralidad, que revela nuevas formas de habitar, de producir, de usar y ocupar los territorios rurales.

Entre los elementos principales por desarrollar en la etapa de alistamiento, se recomienda tener en cuenta:

- El logro de un acuerdo de las **propiedades principales del enfoque de desarrollo que orientará el ordenamiento territorial rural agropecuario departamental**, que busque trascender la tradicional aproximación sectorial productiva hacia un desarrollo rural con enfoque territorial y la nueva ruralidad, considerando el desarrollo agropecuario inmerso en un territorio rural centrado en el desarrollo humano sostenible y contemplando unas relaciones de intercambio equilibrado y de complementariedad rurales urbanas, con visión de futuro.

Con el fin de articular los enfoques de desarrollo propuestos y promovidos desde el nivel local con los del contexto externo, de manera que se armonicen y complementen, es importante considerar las propiedades y alcances de los enfoques de desarrollo rural agropecuario provenientes de las políticas, planes y acuerdos de contexto internacional, nacional, que destacan, entre otros

aspectos, los siguientes: el enfoque territorial, el desarrollo rural holístico, la agroecología, el crecimiento verde, la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático, la ruralidad competitiva con base en el sector agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y la reforma rural integral (UPRA, 2016c).

- **La revisión del marco normativo** sobre las competencias relacionadas con el ordenamiento territorial del departamento, con el fin de precisar sus responsabilidades, considerando, entre otras, la articulación de las políticas sectoriales en su territorio y las formas de desarrollarlas a través del POD.
- **El inventario y valoración de estudios, planes, políticas, programas y proyectos** relacionados directamente con el desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario<sup>5</sup>.
- El fortalecimiento de la **capacidad técnica para analizar y gestionar el sistema territorial rural agropecuario**, atendiendo su multifuncionalidad, multisectorialidad y la importancia de promover capacidades de autodesarrollo<sup>6</sup>. Con tal fin, se requiere un equipo técnico interdisciplinario, que además de contar con la experticia en desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario combine técnicos y expertos dispuestos a compartir conocimiento y aprendizaje, que cuenten con habilidades para la comprensión sistémica del territorio rural y la gestión del desarrollo, desde los subsistemas económico, sociocultural, natural ambiental e institucional del desarrollo y del análisis espacial

<sup>5</sup>. Algunos departamentos se encuentran formulando el «Plan departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural», el cual aporta insumos para el POD.

<sup>6</sup>. La generación de capacidades de autodesarrollo responde a la necesidad de **dejar capacidades instaladas**, de conocimiento, planificación y gestión, en los técnicos y funcionarios de la institucionalidad rural agropecuaria, quienes en el día a día de sus actividades misionales deberán responder por la implementación del plan y realizar las actividades de gestión, seguimiento, evaluación y actualización pertinentes y oportunas.

rural, urbano y regional. Es importante considerar el carácter interdisciplinario de estos procesos territoriales, por lo cual será necesario disponer de profesionales con conocimiento y experiencia en los temas del desarrollo rural agropecuario como agrónomos, economistas, profesionales de las ciencias naturales, geografía, socio-culturales, político-institucionales, etc., previendo la vinculación de las universidades y centros de investigación.

Con base en la definición del equipo técnico, es necesario estimar los costos que implicará; se recomienda que se aproveche inicialmente el equipo técnico de las secretarías de agricultura y desarrollo rural y los apoyos de las demás secretarías del departamento, con el fin de que el conocimiento y aprendizaje sean apropiados por la Gobernación y sea la base para darle sostenibilidad al proceso de gestión e implementación. Igualmente, se deben estimar los costos de contratación de equipos técnicos de apoyo o expertos requeridos en determinados momentos de la elaboración del plan, previendo que sus apoyos generen aprendizajes en los equipos técnicos de la institucionalidad rural agropecuaria, con lo cual se contribuye a fortalecer la capacidad de planificación y gestión territorial.

- El diseño de una **estrategia de participación para todo el proceso de formulación del POD**, orientada a la construcción de la gobernanza territorial. Para el efecto es necesario identificar los actores y organizaciones que se deberían apropiarse del proceso

de ordenamiento territorial con el fin de darle sostenibilidad. A través de un mapeo de actores y organizaciones relacionadas con el ordenamiento rural agropecuario, se podrán establecer los poderes e influencias relativas (políticas, técnicas, liderazgos) de cada uno de ellos, conflictos y problemáticas. Con tal fin, será necesario elaborar un sociograma de actores clave del desarrollo rural agropecuario<sup>7</sup> del departamento. Este instrumento permitirá ser estratégicos en cada uno de los escenarios de participación que se generarán durante el transcurso del proceso de elaboración de plan, en el sentido de ser selectivos respecto a los participantes pertinentes en los diversos momentos técnicos, de consulta, toma de decisiones, de tal manera que se cuente con una estrategia de gestión para el empoderamiento y la construcción de la gobernanza territorial rural agropecuaria.

- **El inventario y costeo de actividades para el proceso de participación:** seminarios, talleres, consultas, encuestas, espacios de trabajo técnico, dotaciones y, en general, la logística del proceso de elaboración del plan. Es importante que para estas actividades se cuente con condiciones y ambientes apropiados que contribuyan a la calidad de los resultados.

<sup>7</sup>. Un sociograma de actores y organizaciones territoriales posibilita inventariar y analizar los roles, relaciones y el poder de actores e instituciones, suministrar criterios para prever su vinculación activa al proceso de planificación territorial buscando empoderar a los diversos actores y crear las bases para la generación de sinergias y la construcción social del ordenamiento territorial.

- **La estrategia de socialización y comunicación:** el POD no debe ser un proyecto anónimo técnico regulador, con responsabilidad exclusiva del sector gubernamental. El reordenamiento del territorio rural es la base de un proyecto sociopolítico de armonización del desarrollo socioeconómico con la naturaleza que determinará la sostenibilidad y la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones. Desde la perspectiva rural de los desequilibrios socioeconómicos y los conflictos ambientales y sociopolíticos, y ante el reconocimiento de la riqueza natural y sociocultural y de los potenciales del territorio rural, existe un creciente interés en el reordenamiento territorial rural<sup>8</sup> que debe motivar a los actores locales a vincularse activamente en la elaboración del plan y su posterior implementación. Desde el inicio de la elaboración del plan es muy importante diseñar una estrategia de comunicación y sociabilización del proceso, que contemple las acciones necesarias para que el plan pueda ser conocido e internalizado por toda la población, teniendo en cuenta los siguientes componentes:



<sup>8</sup>. La Misión para la Transformación del Campo y el PND 2014-2018 reconocen que la construcción de la paz pasa principalmente por la transformación del campo colombiano y destacan, para el efecto, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

<sup>9</sup>. Es importante que la estructuración del esquema de gestión para la formulación del plan sea el momento que evidencie la voluntad política de la Gobernación, a través del impulso de un proceso participativo de ordenación del territorio, transformador, que trascienda el periodo de gobierno y vincule activamente a los diversos sectores.

- **La sensibilización y concientización,** a los actores sociales e institucionales, sobre el significado y la importancia del ordenamiento territorial y del POD y, en particular, del ordenamiento territorial rural agropecuario.
- **El diseño e implementación de una estrategia de comunicación,** considerando los diversos actores y sus roles en el proceso.
- **La convocatoria de los distintos actores** territoriales a participar de forma activa en el proceso de formulación y ejecución del plan.
- **La estructura institucional para la gestión departamental del POD:** poner en marcha un proceso de OT rural agropecuario multidimensional y con enfoque territorial indica la necesidad de incorporar una lógica de gestión con un alto grado de transversalidad y de coordinación interinstitucional entre las diferentes secretarías, direcciones y otras

instancias departamentales; además se debe prever la articulación con las entidades privadas y sociales<sup>9</sup>. En este sentido, es recomendable definir formalmente, desde el comienzo, un organigrama que indique la autoridad encargada de liderar y coordinar la elaboración, ejecución y seguimiento del plan (gobernador y Secretaría de

Agricultura y Desarrollo Rural o quien ejerza dicho rol), previendo y definiendo igualmente la articulación y roles de las demás instancias colegiadas, técnicas, asesoras y de participación (Asamblea departamental, Consea, consejos territoriales de planeación, CROT, gremios y asociaciones, entre otras).



### 2.3 Los términos de referencia para la formulación del componente rural agropecuario del POD

Es importante contar con un documento para el ejercicio de la planificación, de manera que pueda ser gestionado, monitoreado y evaluado; para el efecto es recomendable elaborar y acordar unos términos de referencia (TR) del componente rural agropecuario del POD. Dichos términos incluirán los elementos que orientan la fase de alistamiento, definidos anteriormente, y los aspectos específicos de las fases de diagnóstico estratégico

del sistema territorial rural agropecuario, de formulación del plan y de diseño de estrategias para la implementación de las directrices y lineamientos y un sistema de seguimiento y evaluación. Específicamente se recomienda que los TR contengan:

- Los enfoques de desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario y las principales propiedades que orientarán el desarrollo de cada una de las etapas del proceso de planificación que se establezcan para la formulación del plan.
- Los criterios de articulación del componente rural agropecuario con el ordenamiento departamental general.

- Las competencias del departamento en ordenamiento territorial rural agropecuario y sus alcances y aplicación en el POD.
- La estrategia de participación y gestión del componente rural agropecuario<sup>10</sup>.
- La estrategia de socialización y comunicación.
- Los requerimientos de equipo técnico.
- El inventario y valoración de insumos técnicos: estudios, planes, políticas, programas, proyectos.
- El costo financiero del equipo técnico de apoyo indispensable y de las actividades relacionadas con la estrategia de participación y facilidades logísticas para el trabajo técnico.
- El cronograma con los objetivos, productos, actividades, responsables, recursos requeridos y tiempos, según cada etapa del ordenamiento territorial rural agropecuario.
- La estructura institucional para la organización y gestión de la formulación del plan, componente rural agropecuario.



<sup>10</sup>. Es recomendable desarrollar las estrategias de participación y gestión de manera específicamente e interrelacionadas, teniendo presentes los aspectos tratados para la etapa de preparación técnica y político-institucional. La estrategia de socialización y comunicación deberá articularse con la de participación y gestión.





# Etapa 2

## Diagnóstico estratégico rural agropecuario para el ordenamiento departamental

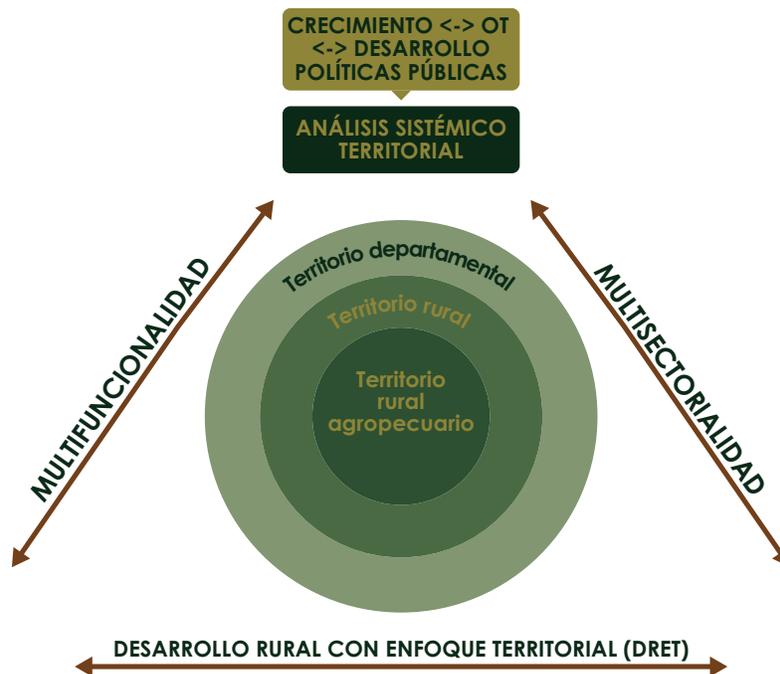
Examinar el sistema rural agropecuario, en el contexto del desarrollo rural con enfoque territorial y de la nueva ruralidad, exige incorporar conceptos y metodologías para entender la multifuncionalidad y multisectorialidad del territorio rural y el rol del sector agropecuario, teniendo presente el conocimiento y vivencias de los actores y organizaciones locales en relación con los asuntos de interés supramunicipal y el contexto externo que los influye. Esto permitirá comprender las condiciones de la estructura departamental actual de usos y ocupación del territorio, y los factores clave que explican la manera como se despliegan espacialmente las políticas públicas y las acciones socioeconómicas en el departamento que le dan forma al modelo territorial rural agropecuario actual, en el contexto del modelo territorial departamental.

Para la elaboración del diagnóstico, inicialmente y atendiendo la **multiescalaridad** del desarrollo y ordenamiento territorial, se abordará la perspectiva externa departamental, regional, nacional y global. A continuación, se expondrán unas bases conceptuales que indican los alcances y asuntos centrales objeto del análisis rural agropecuario, relacionando el desarrollo rural con enfoque territorial y el desarrollo rural agropecuario con el ordenamiento territorial. Siguiendo lo anterior, se planteará la forma de comprender el sistema territorial rural y de relacionarlo con el ordenamiento territorial general del departamento, con base en los subsistemas e interrelaciones que posibilitan abordar la complejidad del territorio rural, atendiendo su **multifuncionalidad y multisectorialidad**<sup>11</sup>, el **desarrollo rural con enfoque territorial** y especificando

los aspectos principales del análisis del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. Con los elementos anteriores, se procederá a realizar la síntesis del sistema territorial rural agropecuario característico del departamento, espacializada a través del **modelo territorial actual**, y se identificarán los factores estructurantes, base para continuar con la etapa de formulación del POD.

En la figura 3 se aprecia el esquema de elementos analíticos para tener presente en la realización de la fase del diagnóstico del sistema territorial rural agropecuario, destacando la necesidad de utilizar el análisis sistémico territorial para lograr comprender la complejidad del desarrollo y ordenamiento territorial e identificar los factores clave base para las siguientes fases de proceso de planificación.

Figura 3. Marco analítico para el diagnóstico del sistema territorial rural agropecuario



<sup>11</sup>. La articulación de políticas sectoriales en el entorno territorial departamental, teniendo presentes la multifuncionalidad y multisectorialidad, es la expresión del reconocimiento de la integralidad del desarrollo.

### 3.1 La perspectiva espacial del ordenamiento departamental

Uno de los primeros aspectos que es importante tener presente para adelantar la elaboración del POD es la perspectiva espacial de los componentes del ordenamiento departamental que serán abordados, teniendo en cuenta las competencias territoriales de los municipios y las áreas metropolitanas. El departamento, como entidad territorial intermedia entre el nivel nacional y los ámbitos de gobierno municipales, distritales y las administraciones metropolitanas, tiene la función de planificar y gestionar los asuntos de interés supramunicipal, con atención especial en aquellos que define la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), y que se refieren principalmente a las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, la localización de la infraestructura física-social, la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales y las áreas de protección especial para la conservación y recuperación del medioambiente. **El ámbito espacial de los elementos estructurantes del POD se delimitará en función de hechos departamentales derivados de la expresión espacial de fenómenos económicos,**

**sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que interesan a dos o más municipios del departamento, que tienen relación directa con los componentes estructurantes del territorio departamental y que es conveniente planificar y gestionar conjuntamente**<sup>12</sup>.

La identificación de los hechos de desarrollo y ordenamiento departamental permite delimitar ámbitos supramunicipales que pueden ser objeto de competencias exclusivas o compartidas desde la perspectiva departamental, atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con respecto a los municipios y las áreas metropolitanas. **El alcance territorial supramunicipal se podrá establecer según el despliegue espacial de los procesos de crecimiento y desarrollo socioeconómico y su relación con el espacio natural y construido**, especialmente de aquellos relacionados con la estructura ecológica principal, como el paisaje natural y cultural<sup>13</sup>; asimismo, los relacionados con los sistemas estructurantes departamentales económicos y de relaciones funcionales urbano-rurales-regionales, referidos los nodos y ejes de infraestructuras de comunicación que articulan las diversas zonas del departamento y favorecen el desarrollo del conjunto de municipios, los equipamientos con funcionalidad departamental y los sistemas productivos territoriales, entre otros.

También se pueden identificar ámbitos espaciales supramunicipales correspondientes a conglomerados de unidades productivas y empresas, considerando sus encadenamientos productivos y la articulación con el entorno territorial, que dan lugar a sistemas productivos territoriales o a la formación de

<sup>12</sup> Definición adaptada de la Ley de 1625 de 2013, régimen de áreas metropolitanas, capítulo III, hechos metropolitanos y criterios para su determinación.

<sup>13</sup> El paisaje es identificado como una síntesis de los sistemas ecológicos y culturales que lo constituyen. Las unidades del paisaje y el espacio, son, a su vez, una expresión integrada de componentes físicos, biológicos y culturales que se expresan en el espacio geográfico con una fisonomía particular y que generalmente se extienden a lo largo y ancho de varias jurisdicciones territoriales (López Barajas, 2002).

corredores de desarrollo. De manera similar, se podrán considerar zonas productivas agropecuarias supramunicipales que poseen determinadas homogeneidades, potenciales y relaciones con centralidades urbanas, centros de investigación

e innovación que pueden constituir agrópolis, distritos agroindustriales y distritos agroalimentarios, que propician el uso eficiente del territorio rural y el desarrollo de estructuras rurales productivas agropecuarias competitivas.



## 3.2 El contexto regional del ordenamiento departamental

La multiescalaridad del desarrollo y ordenamiento territorial, junto con el rol articulador del nivel departamental, entre la nación, los municipios, los distritos y las áreas metropolitanas, hacen necesario que los POD se encuadren en el contexto de sus respectivas regiones, teniendo en cuenta los procesos económicos, sociales, ambientales que trascienden espacialmente sus límites y que es recomendable planificar y gestionar interdepartamentalmente. Entre los elementos de la estructura espacial regional se destacan aquellos que posibilitan la articulación y los intercambios regionales, nacionales e internacionales,

especialmente en relación con las vías e infraestructuras nacionales y de acceso a los mercados, los territorios donde se despliegan los encadenamientos productivos y clústeres, y en particular, la logística comercial; estos podrán ser la base para la formación de corredores o ejes de desarrollo regional, con el fin de propiciar la cohesión y la competitividad territorial. Igualmente, desde el punto de vista de los ecosistemas estratégicos y áreas naturales protegidas, áreas y corredores productivos rurales agropecuarios, será necesario tener presentes las relaciones de aquellos que se extienden a través de varios departamentos, para establecer la coordinación y articulación necesaria en términos de ordenamiento territorial.

### 3.3 El contexto de las políticas, planes, programas y acuerdos nacionales e internacionales para el ordenamiento territorial rural agropecuario departamental

En la interacción entre el crecimiento que puede ser propiciado por las políticas, planes y programas del contexto externo de los departamentos, y las posibilidades de transformarlo en desarrollo local, juega un papel clave la manera como se incorporan en los planes de ordenamiento territorial los objetivos e instrumentos planteados por las políticas nacionales e internacionales (UPRA, 2016c). Dichas políticas reconocen la importancia y necesidad de redireccionar las estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial rural hacia un enfoque territorial, sustentado principalmente en el ordenamiento productivo rural agropecuario y social de la propiedad rural. Es importante tener presente que dicho ordenamiento constituye uno de los asuntos más críticos por tratar para cerrar las brechas socioeconómicas campo-ciudad, y que el desarrollo agropecuario, en el marco de la multifuncionalidad y multisectorialidad del territorio rural, continúa siendo la base principal para el desarrollo del campo.

Entre tales políticas y planes, sobresalen los compromisos internacionales con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), relacionados con el desarrollo rural y el impulso a las políticas dirigidas a la reducción de los desequilibrios socioeconómicos, como condición para formar parte del grupo de países de dicha organización, y el reciente

compromiso global con los objetivos de desarrollo sostenible; las recomendaciones de la Misión de Transformación del Campo, y los acuerdos de La Habana referidos a la reforma rural integral y la erradicación y sustitución de los cultivos ilícitos. Desde la perspectiva gubernamental nacional, se destaca el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, según los lineamientos del eje de transformación del campo y el programa Colombia Siembra.

Entre los principales aspectos del contexto de políticas, planes y acuerdos nacionales e internacionales relacionados con el OT rural agropecuario que es importante examinar en cuanto a sus relaciones con el desarrollo y ordenamiento territorial del departamento, con el fin de incluirlos explícitamente en la formulación de los POD, se destacan los siguientes<sup>14</sup>:

- La OCDE promueve un tratamiento holístico de lo rural, lo cual implica ir más allá de la mirada sectorial productiva del campo e incorporar la multidimensionalidad e intersectorialidad de las actividades rurales, articular equilibradamente las relaciones campo-ciudad e impulsar estrategias de crecimiento verde e inversiones en bienes públicos relacionados con las infraestructuras de irrigación, transporte, asistencia técnica e incorporación de tecnología.
- El compromiso de Colombia con el desarrollo sostenible, COP21, crea el reto de reducir las emisiones de GEI en un 20 % hacia el 2030,

14. Cfr. cuadro 1, elementos básicos de desarrollo y ordenamiento territorial relacionados con el ordenamiento rural agropecuario según políticas, planes y acuerdos nacionales e internacionales (UPRA, 2015c).

impulsar un ordenamiento territorial que propicie la adaptación al cambio climático con base en el aprovechamiento sostenible de los servicios ecosistémicos, la generación de vínculos ambientales positivos urbanos, periurbanos y rurales, impulsar modelos de crecimiento verde que favorezcan el mejoramiento de los ingresos de los pequeños productores de alimentos y facilitar el acceso seguro y equitativo a la tierra.

- La Misión para la Transformación del Campo destaca entre las principales problemáticas rurales la existencia de conflictos en el uso del suelo, un uso subóptimo de la tierra destinada a la producción agropecuaria y un alto nivel de informalidad de los títulos de propiedad; señala la urgencia de emprender un ordenamiento productivo agropecuario, junto con el ordenamiento social de la propiedad como condición necesaria para cerrar las brechas socioeconómicas campo-ciudad por medio de inclusión productiva, sostenibilidad ambiental, en conjunto con una reforma institucional profunda para generar gobernanza territorial rural; considera, además, una ruralidad diferenciada (DNP, 2015).
- Por otra parte, los puntos 1 y 3 del acuerdo de La Habana para la construcción de la paz destacan la reforma rural integral y la erradicación y sustitución de los cultivos ilícitos como cambios estructurales requeridos con el fin de alcanzar el desarrollo seguro y sostenible del campo. Esto

implica un ordenamiento territorial que facilite la erradicación de la pobreza extrema, el acceso integral al uso de la tierra, el uso eficiente del suelo rural, con la correspondiente provisión de bienes y servicios públicos; se destaca además la necesidad de estructurar un sistema de seguridad alimentaria y la promoción de cultivos alternativos sostenibles.

- El PND 2014-2018, «Paz, equidad, educación», centra la atención en la transformación del campo, resalta que en este se deben generar las condiciones básicas para la construcción de la paz, y señala que es prioritario ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad, bajo un enfoque de crecimiento verde. Además, el programa Colombia Siembra, orientado a multiplicar las siembras agroalimentarias y fortalecer la productividad del campo, busca sembrar «donde toca y como toca»<sup>15</sup> y da prioridad a las zonas que cuenten con estrategias de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

Los anteriores retos y objetivos para la transformación del campo colombiano tienen su expresión espacial concreta en las entidades territoriales y requieren un componente de articulación nación-entidades territoriales, de estrategias y acciones para el ordenamiento territorial, que es necesario tener en cuenta explícitamente en la formulación e implementación del plan de ordenamiento departamental.

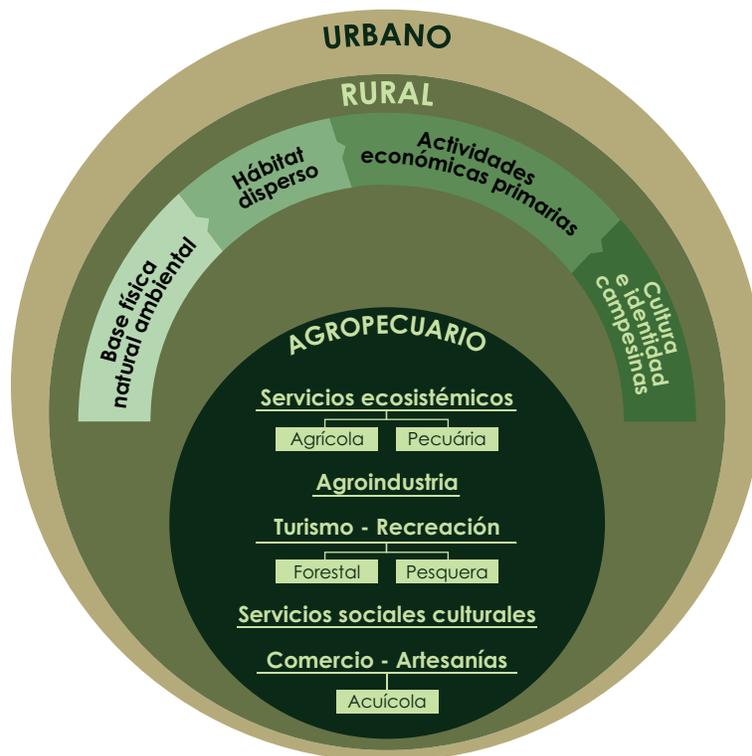
<sup>15</sup>. Palabras del entonces ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri, <<https://bit.ly/2G7gDI3>>.

### 3.4 Territorio rural y ordenamiento territorial rural agropecuario

El territorio rural, como contenedor general del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario, se concibe como un espacio de base natural, ocupado y apropiado por poblaciones que lo habitan de manera dispersa o agrupados en núcleos poblacionales de baja densidad o carentes de población estable, principalmente ligados al uso y manejo de bienes y servicios

basados en los recursos naturales comunes, tanto continentales como marítimo-costeros, bajo determinadas formas de producción, patrones culturales y arreglos institucionales históricamente construidos. El territorio rural agropecuario es un tipo de territorio cuyas actividades económicas son principalmente agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas (continentales y marítimas), pesqueras (continentales y marítimas) localizadas por fuera del perímetro urbano y de las áreas de expansión urbana (UPRA, 2015c).

Figura 4. Territorio rural y territorio rural agropecuario



En la figura 4 se observa un espacio territorial con una base económica predominantemente agropecuaria, en un contexto de actividades multifuncionales y multifactoriales rurales, que es transversal a todo el territorio departamental.

La perspectiva territorial de la nueva ruralidad llama la atención sobre la necesidad de repensar el ordenamiento territorial más allá de las actividades agropecuarias y de la dicotomía campo-ciudad, lo que implica considerar en el

proceso de planificación y ordenamiento territorial nuevos usos del espacio que reconocen la dinámica plurifuncional de los territorios rurales. Lo rural comienza a ser mirado como un espacio poseedor de una rica diversidad sociocultural y ambiental con grandes posibilidades como soporte fundamental de la sostenibilidad del desarrollo.

Desde el punto de vista del territorio rural agropecuario, este sector mantiene su rol preponderante e inseparable de lo rural; se destaca su papel en la provisión agroalimentaria y se consideran además posibles encadenamientos productivos con otros sectores que posibiliten la agregación de valor local, aprovechando los atributos culturales y ambientales propios del territorio rural. En este sentido, es importante reconocer los derechos territoriales de los pobladores del campo

en cuanto al acceso a la tierra y demás factores productivos, y concebir un ordenamiento territorial que conlleve a la planificación del uso y la ocupación de los espacios rurales para el logro de la seguridad y soberanía alimentaria y el desarrollo local. Eso implica una organización del territorio que consiga una adecuada consolidación, estabilización y desarrollo de las comunidades rurales agropecuarias y el mejoramiento de la calidad de vida, la inclusión social y la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de dichas comunidades y de los trabajadores agrarios mediante programas de desarrollo rural con enfoque territorial. Los territorios agropecuarios también son la base para el impulso de sistemas productivos agroecológicos y la protección de ecosistemas frágiles (UPRA, 2015c).



## 3.5 El diagnóstico estratégico del territorio rural agropecuario

El diagnóstico territorial rural comprende un análisis del sistema territorial y la identificación de los elementos estructurantes del ordenamiento territorial, con el fin de establecer el estado actual del ordenamiento. El diagnóstico se debe realizar de manera dinámica, de modo que se cuente con los elementos básicos para entender la evolución del departamento en cada uno de estos aspectos (COT, 2016).

Para articular el componente rural agropecuario en el POD, en la fase del diagnóstico es necesario ajustarse con el tratamiento que el plan establezca sobre el ordenamiento territorial general del departamento y su subsistema rural, procurando introducir una perspectiva sistémica, con el fin de atender la multidimensionalidad y multisectorialidad del territorio rural, así como observar sus dinámicas, considerando la evolución pasada, las condiciones actuales de los usos y ocupación del espacio y las tendencias.

16. La **comprensión del sistema territorial** rural exige una reflexión interdisciplinaria que trasciende las descripciones diagnósticas, profundiza el análisis y conduce a sintetizar los asuntos principales que explican los procesos de desarrollo, procurando reconocer la explicación situacional de los actores locales, utilizando conceptos, relaciones, estructuras analíticas sistémicas, estableciendo implicaciones y planteando hipótesis interpretativas.

17. El modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario hace referencia a la estructura territorial agropecuaria, la funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales y la integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario. Se trata de elementos que estructuran el territorio rural y definen la organización espacial y cohesión del mismo (UPRA, 2015a).

Además, se requiere comprender las relaciones de la sociedad con el territorio y las formas, usos y ocupación del territorio desde el punto de vista de la construcción social de territorio, es decir, con el reconocimiento del papel activo que juegan los actores y las organizaciones públicas, privadas y sociales, examinando las características de la gobernanza del territorio. Esta última perspectiva, según el IICA (2003):

Permite la formulación de una propuesta de ordenación del territorio centrada en las personas, que toma en consideración los puntos de interacción entre los sistemas socioculturales y los sistemas ambientales y que contempla la integración productiva y el aprovechamiento competitivo de los recursos productivos, como medios que posibilitan la cooperación y corresponsabilidad amplia de diversos actores sociales (IICA, 2003).

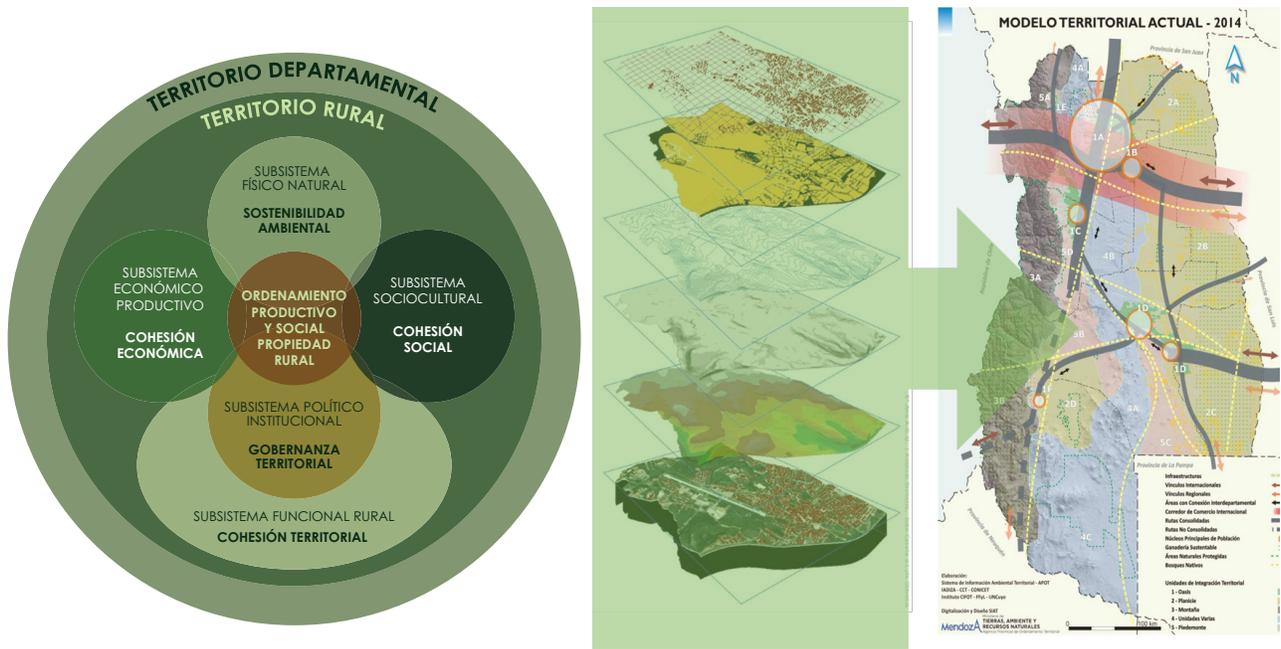
## Diagnóstico para comprender el sistema territorial rural agropecuario

La complejidad y dinámicas del desarrollo rural agropecuario y su expresión físico-espacial necesitan ser comprendidas para establecer los factores estratégicos que explican su estado y funcionamiento<sup>16</sup>. Atendiendo la naturaleza sistémica del territorio rural, es necesaria una aproximación diagnóstica dirigida a la identificación de la estructura del sistema, las interrelaciones entre los elementos que lo componen con sus dinámicas temporales y las cualidades del tipo de desarrollo a que dan lugar, reconociendo el modelo actual de ocupación del territorio rural<sup>17</sup>. Para el efecto, es necesario caracterizar, espacializar y analizar los subsistemas que integran el territorio rural agropecuario: físico-natural, económico, sociocultural,

funcional rural-urbano-regional e institucional, y realizar una síntesis de los factores estructurales del modelo territorial actual, para lograr una comprensión de la organización y funcionamiento del sistema

territorial, de los procesos de desarrollo y ordenamiento que lo caracterizan y la identificación de los factores más transformadores (cfr. figura 5).

Figura 5. El territorio rural agropecuario y los subsistemas físico y natural



El análisis del sistema territorial rural agropecuario permite comprender su complejidad, identificar los factores clave que lo estructuran y establecer la síntesis por medio del reconocimiento del modelo territorial actual. Esa síntesis de los innumerables elementos que conforman el desarrollo rural y de sus interrelaciones se logra utilizando enfoques conceptuales que direccionan el análisis, indican la naturaleza del fenómeno estudiado y los factores explicativos, y proporcionan criterios para seleccionar los factores clave

o estructurantes de la situación actual y sus tendencias; de esta manera constituyen la base para la fase de formulación del plan.

Los enfoques conceptuales de referencia de cada uno de los subsistemas son los siguientes:

- El económico productivo se podrá examinar desde los enfoques de la cohesión económica, la propiedad territorial que implica el acceso a oportunidades de ingreso y empleo

adecuado para todos, la formación de sistemas productivos territoriales, el desarrollo económico local y el ordenamiento productivo.

- El sociocultural se examina desde el punto de vista de la cohesión social, noción que orienta el análisis con respecto a la distribución y acceso equitativo a bienes y servicios, calidad de vida, el respeto por la diversidad, la solidaridad e inclusión en los beneficios del desarrollo y el ordenamiento social de la propiedad. El subsistema natural ambiental se examina bajo el concepto del desarrollo sostenible, procurando la armonía en las relaciones sociedad-usos y ocupación del medio natural y el aprovechamiento sostenible.
- El funcional urbano-rural se analiza desde la perspectiva de la cohesión territorial, examinando las funcionalidades de los asentamientos poblacionales y su grado de integración, la capacidad de la sociedad de usar el territorio con identidad, valores y procesos propios, capaces de lograr el equilibrio espacial en las condiciones de desarrollo y relaciones sinérgicas con su contexto externo.
- El institucional y político se examina desde la noción de gobernanza territorial como el medio de conver-

gencia y unión de esfuerzos de los diversos actores y organizaciones de los sectores gubernamentales, económicos, sociales, culturales, políticos, académicos, para responsabilizarse y administrar planificar y gestionar mancomunadamente el desarrollo y ordenamiento territorial, para generarle direccionalidad permanente.

**El análisis de cada uno de los subsistemas y sus interrelaciones tendrá como principales referentes las temáticas correspondientes a las directrices y políticas que plantea el Acuerdo COT-POT 010, relacionadas con la integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario, la funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales y la estructura territorial agropecuaria.**

En el contexto territorial departamental y rural, se destaca el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, como concepto básico de los planes departamentales que en dicha materia promueve la UPRA. Dicho concepto orienta el análisis del territorio hacia la comprensión de los asuntos estratégicos relacionados con la distribución, tenencia y usos agropecuarios de la tierra, y busca el equilibrio entre la producción agropecuaria y el uso eficiente del suelo, la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica del suelo rural.

El análisis y síntesis del sistema territorial, siguiendo los subsistemas enunciados, se podrá focalizar, teniendo presentes como común denominador el desarrollo rural con enfoque territorial y la nueva ruralidad, los siguientes objetivos de desarrollo en relación con sus expresiones en el ordenamiento territorial<sup>18</sup>:

<sup>18</sup>. En el documento «Contexto para la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario», se desarrolla el tema de la nueva ruralidad y el enfoque territorial rural en las políticas y planes de ordenamiento territorial rural agropecuario (UPRA, 2016b).

- **Desarrollo ambiental:** racionalizar el uso de los recursos y potenciales de los diversos ecosistemas, posibilitar propósitos económicos y sociales de interés general y procurar el desarrollo sostenible.
- **Desarrollo económico:** transformar las formas de producción y 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 al ordenamiento productivo y a la seguridad alimentaria.
- **Desarrollo social-cultural:** propiciar el acceso a bienes y servicios que mejoren la calidad de vida aprovechando los potenciales endógenos territoriales, principalmente los relacionados con el fortalecimiento del talento humano, el capital social, la cultura y la identidad territorial y el derecho a la propiedad de la tierra.
- **Desarrollo espacial-funcional:** estructurar una configuración rural-urbana-regional en red, más equilibrada, con una mejor distribución territorial de asentamientos humanos y actividades económicas y acceso a servicios e infraestructuras que fomenten 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 empoderamiento de los sectores

económico, social y la academia, con el fin de alcanzar la gobernanza territorial.

Además, dicho sistema territorial requiere ser comprendido desde la posición situacional de los actores y organizaciones que estructuran cada subsistema y las interrelaciones entre estos, considerando que el diseño de las estrategias para la construcción social de territorio exige entender las relaciones socioproductivas con el medio natural y construido y las correspondientes formas de uso y ocupación del territorio. Para asumir una actitud proactiva frente al ordenamiento territorial, se requiere que los actores locales sean conscientes de sus prácticas y poderes en relación con el desarrollo territorial sostenible, de manera que aprendan de sus experiencias y se empoderen, por lo cual es necesario promover su participación activa y corresponsable en el proceso de la planificación territorial.

La comprensión del sistema territorial (componentes, estructuras, funciones, interrelaciones) y la identificación de los factores estructurantes se expresarán a través de la síntesis espacializada del sistema territorial, expresada en el modelo actual de ocupación del territorio rural, y este permitirá entender su estructura, funcionamiento, dinámicas, potencialidades, limitaciones y conflictos en los usos y ocupación del territorio.

«El modelo de ordenamiento territorial es la síntesis espacializada de las principales estructuras de escala intermunicipal que coexisten y se estructuran en el territorio departamental, tales como el sistema de asentamientos poblacionales urbanos

y rurales, la estructura ecológica, los corredores de conectividad funcional, las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y las áreas productivas. Para la definición del modelo de ordenamiento, se incorpora la estructura de la propiedad y la distribución predial rural, entre otros aspectos, que determinan el modelo de ordenamiento territorial de cada departamento» (COT, 2016).

#### 3.5.1 El subsistema natural ambiental en el ordenamiento territorial rural agropecuario

En el territorio rural, los recursos naturales son la base del desarrollo, considerando la capacidad que poseen de proveer a la vida humana espacios que permiten construir hábitats saludables y disponer de tierras fértiles. El subsistema natural ambiental remite a la perspectiva del desarrollo rural agropecuario, respecto a las relaciones de la población del campo y sus actividades socioeconómicas con los ecosistemas, sus formas de habitar y producir, de acuerdo con sus potenciales endógenos, con el fin de contar con criterios sobre el tipo de ordenamiento territorial requerido para propiciar un desarrollo rural sostenible.



El estado de las relaciones entre el subsistema rural agropecuario y el medio natural se podrán examinar desde la perspectiva de la agroecología, la cual contempla, además de los condicionantes de tipo biológico y medioambiental, los factores sociales, culturales y económicos que integran el subsistema y que configuran los ecosistemas agropecuarios o agroecosistemas<sup>19</sup>.

Desde el punto de vista de los tipos de desarrollo o modelos de crecimiento y desarrollo que caracterizan los territorios rurales, es importante que el diagnóstico reconozca el (los) modelo(s) prevaleciente(s) de producción agropecuaria y sus impactos o relaciones con el medio natural, para identificar las estrategias y medidas de reordenamiento territorial pertinentes. Se necesitan transformaciones en los sistemas de producción agrícola y en los de subsistencia —entre ellos, la ganadería y modos de producción agraria—, que deterioran el suelo rural y generan gases efecto invernadero y residuos contaminantes.

<sup>19</sup>. La agroecología, forma alternativa de producción agropecuaria, se propone un «enfoque científico destinado a apoyar la transición de los actuales modelos de desarrollo rural y de agricultura convencional hacia estilos de desarrollo rural y agropecuarios sustentables» (Caporal y Costabeber, 2002, p. 71). Un agroecosistema está constituido por componentes referidos a las tecnologías que se emplean en su manejo, los recursos naturales y su situación, y los aspectos socioeconómicos que se relacionan con la cultura, las costumbres y las tradiciones de los humanos que toman decisiones sobre el manejo de estos (Giraldo, 2005).

Por otra parte, en las relaciones entre el subsistema ambiental y el desarrollo y ordenamiento territorial rural es necesario considerar la variación en el régimen de lluvias y las condiciones climatológicas extremas, tales como lluvias torrenciales,

fuertes vendavales, temperaturas extremas altas y bajas y periodos secos, las cuales son manifestaciones del cambio climático que afectan el territorio rural y, en particular, la producción agropecuaria.



Es importante analizar los efectos de la variabilidad climática en las condiciones de habitabilidad y producción rural del departamento con el fin de identificar acciones de adaptación que reduzcan la vulnerabilidad. El cambio climático exige la definición de una estrategia nacional clara y efectiva de adaptación al mismo.

Entre los elementos estructurantes del modelo territorial rural agropecuario, desde la perspectiva medioambiental como determinante, sobresale la estructura ecológica (EE). Esta es el sustento de la biodiversidad y de los procesos ecológicos del territorio departamental y provee los bienes y servicios ambientales que son esenciales para el hábitat rural, la producción agropecuaria y la sostenibilidad del desarrollo.

<sup>20</sup>. La infraestructura verde puede definirse, en términos generales, como una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos. (Unión Europea. Naturaleza medio ambiente 2010).

#### 3.5.1.1 La estructura ecológica en el ordenamiento territorial rural agropecuario

La estructura ecológica es uno de los principales elementos que configuran el modelo de ordenamiento territorial; puede entenderse como una infraestructura verde<sup>20</sup> esencial para el equilibrio del territorio, y desde la mirada del ordenamiento territorial puede ser examinada como un sistema natural continuo con diferentes funciones como producción, protección, recreación, soporte de los paisajes y de los ecosistemas, lo que da lugar, por ejemplo, a la formación de corredores verdes en la forma de espacios naturales que tengan en cuenta la multifuncionalidad del campo, comprendiendo objetivos ecológicos, recreativos, culturales, estéticos y productivos, compatibles con la sostenibilidad.

La anterior perspectiva de la estructura ecológica principal, en relación con el desarrollo y ordenamiento territorial, muestra facetas del territorio rural agropecuario y funciones que es recomendable examinar para poder concretar, desde el punto de vista del ordenamiento territorial, el enfoque territorial y de la nueva ruralidad, porque resalta los elementos que es necesario reconocer como atributos endógenos

naturales, con el fin de estructurar un modelo de desarrollo propio y sostenible. Esta mirada suministra ideas que permiten incorporar la multifuncionalidad y multisectorialidad en el campo<sup>21</sup>, de manera que se logre la apropiación local de los acervos físico-naturales y constituyan factores para alcanzar una mayor productividad, equidad y competitividad.

La estructura ecológica principal se puede examinar, desde la interrelación de sus diversos componentes, en rangos espaciales y temporales que permiten establecer estructuras o patrones del paisaje, cuya comprensión y delimitación provee pautas para la planificación y gestión del ordenamiento territorial. Uno de los componentes principales son los servicios ecosistémicos o ambientales y del paisaje, que es recomendable considerar en el análisis del componente rural agropecuario de los POD.

- **Servicios ecosistémicos y ordenamiento territorial rural agropecuario**

El bienestar humano y el sistema económico dependen en gran medida del capital natural (agua, aire, suelo, fauna y flora) y de los servicios resultantes del funcionamiento de los ecosistemas.

Tipos de servicios ecosistémicos (FAO, 2016):

**Servicios de abastecimiento:** beneficios materiales que las personas obtienen de los ecosistemas, por ejemplo, el suministro de alimentos, agua, fibras, madera y combustibles.

**Servicios de regulación:** beneficios obtenidos del ajuste de los procesos ecosistémicos, por ejemplo, la

<sup>21</sup>. La estructura ecológica principal, desde la perspectiva de la infraestructura verde, permite concebir zonas multifuncionales donde coexisten diferentes usos del suelo compatibles que, concebidas en conjunto, pueden dar lugar a ámbitos de ordenamiento del territorio rural departamental o de porciones del departamento, que propician acciones integrales de reordenamiento y aprovechamiento de servicios ecosistémicos, de tipo turístico, recreacional, de investigación y desarrollo, para la seguridad alimentaria, etc.

regulación de la calidad del aire y la fertilidad de los suelos, el control de las inundaciones y enfermedades y la polinización de los cultivos.

**Servicios de apoyo:** condiciones favorables o beneficios que se derivan, de manera indirecta y a mediano y largo plazo, para el soporte de los demás servicios ambientales (abastecimiento, regulación, culturales), de tal forma que estos puedan estar disponibles para la sociedad. Entre los servicios de soporte se consideran la formación y conservación de la fertilidad del suelo, la producción de oxígeno y la producción de nutrientes, que son el sustento de la producción agropecuaria.

**Servicios culturales:** beneficios inmateriales que las personas obtienen de los ecosistemas, por ejemplo, la fuente de inspiración para las manifestaciones estéticas y las obras de ingeniería, la identidad cultural y el bienestar espiritual, el paisaje natural y cultural.

El desarrollo rural con enfoque territorial dirige la atención a los servicios ecosistémicos para constituirlos en fuentes de desarrollo local y de sostenibilidad y darle concreción a la plurifuncionalidad del territorio rural. Se considera que la planificación y el manejo apropiado de los ecosistemas estratégicos pueden propiciar la producción de alimentos y fibras, además de muchos servicios que en principio no tienen valor de mercado, como la conservación de la biodiversidad, regulación del agua y regulación climática; estos, adecuadamente ordenados y gestionados, pueden dar lugar a pagos por conservación, manejo y aprovechamiento

de servicios ambientales (Embrapa, 2015). La identificación y valoración de los servicios ecosistémicos o ambientales que puede proveer el territorio departamental y la delimitación de sus ámbitos espaciales son claves para establecer el ordenamiento territorial más adecuado y conseguir el aprovechamiento sostenible de dichos servicios.

La consideración de los efectos positivos y negativos, producto de la relación entre las formas de habitar y de producir en el campo, se asocia directamente con la forma como los servicios ecosistémicos se constituyen en uno de los principales elementos estructurantes del modelo de ocupación del territorio.

- **Cambio climático y ordenamiento territorial rural agropecuario**

El cambio climático es el desafío más importante de nuestra época, un problema global que incluye interacciones complejas entre procesos climatológicos, ambientales, económicos, sociales, políticos e institucionales (GIZ, 2013). Al interrelacionar el ordenamiento territorial con las dinámicas ambientales, y en ellas los efectos climáticos sobre el territorio rural, sus asentamientos poblacionales, zonas productivas y ecosistemas estratégicos, surge la necesidad de incorporar en los POD la mitigación y adaptación al cambio climático.

La gestión del cambio climático para lograr un desarrollo rural bajo en carbono y resiliente al clima está orientada a incidir en las instancias del desarrollo rural, mediante la provisión de un diagnóstico espacial de las emisiones, sus agentes y causas. Además, considera la vulnerabilidad climática de las



actividades y productores agropecuarios, y la identificación, evaluación y recomendación de implementación de medidas de adaptación y mitigación en políticas y planes de desarrollo rural del nivel local, regional y nacional (Minambiente, 2016).

El diagnóstico sobre el subsistema ambiental en el ordenamiento rural agropecuario puede adelantarse a partir de la evaluación de la oferta biofísica, en términos de vocación de usos del suelo, servicios ambientales y disponibilidad de agua. Dirige la mirada a la identificación de conflictos en los usos del suelo rural derivados de los usos y ocupación del suelo en la producción agropecuaria; tiene en cuenta los potenciales de servicios ecosistémicos, la disponibilidad del recurso hídrico para actividades productivas y abastecimiento urbano, la amenaza por fenómenos naturales como inundaciones,

deslizamientos, sequías, heladas, etc. El análisis de estos últimos fenómenos suministra criterios que permiten definir, por ejemplo, estrategias de adaptación de la producción agropecuaria al cambio climático.

El Decreto 1807 del 2014 incorpora el riesgo en los planes de ordenamiento territorial. Uno de los efectos más importantes del cambio climático sobre el territorio es la tendencia al aumento progresivo en la frecuencia de los fenómenos adversos de diverso origen, principalmente los hidrológicas y meteorológicos, que ponen en riesgo a la población y sus actividades sociales y productivas (GIZ, 2013).

- **El paisaje en el ordenamiento territorial rural agropecuario**

En relación con la estructura ecológica principal, es recomendable considerar el paisaje natural y cultural desde la perspectiva del ordenamiento rural agropecuario. Los paisajes naturales son unidades espaciales integrales formadas por los diferentes componentes del medio físico como el clima, la litología, la vegetación, el relieve y los suelos, los cuales están sujetos a los cambios que sufre la sociedad (Mateo, 2010). El paisaje es un componente central del sistema ambiental; expresa la identidad sociocultural y territorial y es factor de calificación ambiental y de valorización de los espacios rurales.

La dificultad de delinear y materializar el paisaje como referente de la ordenación del territorio para lograr que los actores e instituciones territoriales se apropien del concepto es la causa de que este no se haya considerado de forma suficiente en la planificación.

En términos de ordenamiento del territorio, el paisaje se entiende como realidad natural, cultural y social, y constituye, desde la estructura ecológica principal, el elemento central de la calidad ambiental. La calidad y la valorización del paisaje se perciben desde la óptica de la multifuncionalidad, las funciones culturales, sociales y económicas. El paisaje, como sistema, ofrece una referencia conceptual práctica que permite el análisis y la comprensión del sistema físico-natural, la identificación de estrategias territoriales de desarrollo sostenible en relación con el ordenamiento territorial rural agropecuario departamental, y posibilita la identificación de una serie de funciones del territorio rural que tradicionalmente no se han tenido en cuenta en los planes de ordenamiento territorial<sup>22</sup>. La delineación de las unidades de paisaje ayuda a articular las diferentes escalas (región, departamento, municipio, núcleo de población, centro histórico, lugares singulares, enclaves, hitos, etc.) y configura un marco espacial para el ordenamiento departamental que generalmente trasciende las jurisdicciones municipales. El paisaje es un elemento sustancial de la identidad de un territorio, puede ser delimitado espacialmente y constituir parte inherente del modelo territorial de todo plan (Sevilla, 2014).

La consideración del paisaje para la planificación territorial implica su identificación, caracterización, cualificación y evaluación. El paisaje

se analiza a partir de la descripción de sus componentes o elementos básicos (históricos, artísticos, culturales, ecológicos, ambientales, sociológicos, naturales, económicos, etc.), según los procesos que justifican las formas o los usos y las actividades que sobre ellos se dan (entendidos además desde una perspectiva dinámica) y desde una perspectiva perceptiva y visual, según los impactos y sensaciones que dichos elementos y procesos producen en el territorio. Los paisajes pueden clasificarse, de manera general, de acuerdo con sus propiedades fundamentales, en función del dominio de alguna de sus componentes principales en razón de su origen, sus valores o sus orientaciones futuras en paisajes sociales, económicos (agropecuarios) y ambientales. Otros paisajes nacen de la expresión de los intercambios (comercio), de la explotación de los recursos naturales (agropecuarios, minería), de la culturización y del aprovechamiento de los recursos de la naturaleza (agricultura, gestión forestal, etc.), del transporte y de la movilidad (corredores paisajísticos alrededor infraestructuras, transporte, etc.) (Hoyuela, 2008). Esta perspectiva permitirá delinear unidades de paisaje e identificar aquellas que se pueden asociar a hechos de ordenamiento territorial rural y que estructuran el territorio departamental.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial rural agropecuario, se destaca el paisaje agropecuario, reconocido como un patrimonio cultural y natural — en lo que atañe a sus recursos naturales—, cuyo disfrute es un derecho de todas las personas. El paisaje, como atributo de la territorialidad rural, puede constituir un factor de desarrollo endógeno y medio para mejorar la economía y la calidad de vida de las comunidades.

<sup>22</sup> La perspectiva del paisaje cultural y natural pone de relieve el aprovechamiento sostenible de los servicios ecosistémicos como fuentes de sostenibilidad y de atractivos para el turismo, el agroturismo, la recreación, el disfrute lúdico de las imágenes naturales, fauna y flora, la valorización de la cultura y prácticas de producción verde, y la generación de fuentes de empleo e ingreso de los habitantes del campo.

Un paisaje cultural patrimonial en cualquier parte del territorio, tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción entre la naturaleza y el ser humano a lo largo del tiempo, en donde la apropiación simbólica del mismo conlleva a su ordenamiento mediante prácticas que incluyen la agrícola, forestal, pecuaria, acuícola y pesquera (UPRA, 2016d).

- **Estructura del diagnóstico: comprensión del sistema territorial e identificación del modelo actual; subsistema ambiental**

La síntesis del subsistema ambiental se obtendrá definiendo inicialmente un reto guía compartido de desarrollo territorial, desde la perspectiva rural agropecuaria, considerando los objetivos de las principales políticas públicas que es necesario articular territorialmente. El abordaje analítico sistémico se orientará aplicando uno o varios conceptos guía, coherentes con los objetivos de las políticas, teniendo presentes los elementos básicos que sustentan dichos conceptos, los cuales orientarán sobre las variables e indicadores requeridos para obtener mediciones cuantitativas y cualitativas de los conceptos utilizados.

Los conceptos e indicadores se identificarán y además se espacializarán con atención especial a las siguientes determinantes, establecidas en el acuerdo COT-POD, entre otras:

La conservación y protección del medioambiente.

La biodiversidad, los recursos naturales.

Las áreas protegidas.

Los ecosistemas estratégicos y sus servicios

ecosistémicos asociados.

La conservación de la estructura ecológica departamental, la gestión del riesgo de desastres.

Las acciones para la adaptación al cambio climático.

Con base en lo anterior, se buscará identificar y delinear estructuras territoriales supramunicipales, base para seleccionar hechos de ordenamiento territorial departamental. Estas estructuras serán integradas posteriormente, con los demás subsistemas, de manera que se logre identificar el modelo territorial actual. Finalmente, se elaborará un texto de síntesis del diagnóstico ambiental rural, sustentado en los elementos anteriores y destacando los factores clave que estructuran el modelo actual.



**Cuadro 1.** Componentes y elementos básicos para la elaboración del diagnóstico del subsistema ambiental rural agropecuario para el ordenamiento territorial

<p><b>ASUNTO CENTRAL</b></p>	<p>Relaciones armónicas sociedad/naturaleza, con respecto a los modelos de crecimiento que deterioran el medioambiente, procurando sistemas de producción agropecuaria que propicien un desarrollo rural con enfoque territorial, sostenible.</p>
<p><b>POLÍTICAS</b></p>	<p>OCDE: impulso de planes de <b>crecimiento verde</b> en diversos sectores y territorios del país.</p> <p>COP21: impulso de la <b>producción económica y un sistema de asentamientos bajo en carbono y resiliente al clima</b>. Aumento de la productividad agrícola impulsando modelos de crecimiento verde y favoreciendo los ingresos de los pequeños productores de alimentos.</p> <p>MTC: <b>sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural</b>.</p> <p>Acuerdo de paz, RRI: <b>desarrollo ambiental y socialmente sostenible</b>, requiere de la protección y promoción del acceso al agua, dentro de una concepción ordenada del territorio.</p> <p>PND 2014-2018: enfoque de <b>crecimiento verde</b>.</p>
<p><b>CONCEPTOS</b></p>	<p>Sostenibilidad, crecimiento verde, agroecología, paisaje agroecológico, adaptación al cambio climático, RRI.</p>
<p><b>ELEMENTOS DE ANÁLISIS</b></p>	<p>Relaciones de actividades productivas agropecuarias, asentamientos, con el medioambiente: adecuada, sobreexplotación, subutilización, impactos ambientales. Cambio climático. Dinámica de frontera agropecuaria. Huella hídrica de los principales cultivos.</p> <p>Estructura ecológica: infraestructura verde, base ambiental de soporte del desarrollo rural agropecuario departamental.</p> <p>Servicios ecosistémicos: abastecimiento, regulación, apoyo, culturales. Servicios ecosistémicos asociados al suelo, regulación hidrológica.</p> <p>Paisaje agropecuario. Frontera agropecuaria.</p>
<p><b>INFORMACIÓN</b></p>	<p>Medio físico: estructura ecológica principal, biocenosis, ecosistemas y unidades de paisaje, degradación del suelo y amenazas naturales. Ecosistemas clave, servicios ecosistémicos, áreas protegidas, aptitud del suelo, usos agropecuarios, conflictos usos y ocupación del suelo.</p>
<p><b>SÍNTESIS ESPACIALIZADA</b></p>	<p>Espacialización de estructuras departamentales ambientales clave para el desarrollo rural agropecuario, perspectiva supramunicipal (hechos ambientales de ordenamiento territorial departamental).</p> <p>Modelo territorial rural agropecuario actual referido a los elementos estructurantes medioambientales.</p>
<p><b>SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO</b></p>	<p>Capítulo de síntesis sobre la comprensión de las características del desarrollo rural agropecuario del departamento, en su relación de tipos y modos de producción y sus relaciones con el medio natural, usos y ocupación del suelo, ordenamiento territorial e identificación de los factores clave que explican las condiciones actuales y sus dinámicas. DOFA.</p>

#### 3.5.2 El subsistema sociocultural en el ordenamiento territorial rural agropecuario

El ordenamiento territorial rural agropecuario es un medio para contribuir a la transformación socioeconómica que requiere el campo, con el fin de superar la pobreza, alcanzar la competitividad territorial y posibilitar el autodesarrollo, activando las capacidades y potenciales endógenos.

El eje de transformación del campo del PND 2014-2018 destaca la riqueza rural del país e identifica unos limitantes estructurales que han impedido que los potenciales y la dinámica económica consigan mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y en el desempeño de sus actividades productivas, principalmente las agropecuarias; además, reconoce la permanencia de grandes desequilibrios regionales y brechas campo-ciudad y en las zonas rurales. Se destacan las siguientes limitantes: 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; el bajo desarrollo humano de los pobladores rurales y la falta de movilidad social que incrementan las brechas urbano-rurales; la imposibilidad de generación de

ingresos de manera sostenible y de acceder a activos productivos; la deficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales que se requieren con el fin de promover la competitividad agropecuaria; y la limitada institucionalidad nacional y regional para la gestión del desarrollo rural y agropecuario.

El diagnóstico dirigirá la atención a la identificación y comprensión de los factores relacionados con las características socioculturales del territorio rural, en particular la cultura, la identidad, los potenciales y habilidades del capital humano, que se han desaprovechado o ignorado como capitales para el desarrollo endógeno, y que son la base del desarrollo rural con enfoque territorial y para un aprovechamiento más eficiente del potencial de producción rural agropecuaria. Se incluyen, entre estos, la ordenación social del territorio<sup>24</sup>, propiciada por la elevada concentración de la propiedad de la tierra, el fraccionamiento y la informalidad en la tenencia; las restricciones y falta de oportunidades para desarrollar el talento humano y mejorar la calidad de vida; la escasez de fuentes de empleo e ingresos adecuados; el desaprovechamiento de los acervos culturales; el déficit de infraestructuras y servicios y la baja capacidad de gestión territorial. Estas problemáticas se podrán examinar y espacializar desde el punto de vista del ordenamiento territorial, con el fin de establecer las particularidades de las diversas zonas del departamento y de identificar aquellos aspectos supramunicipales que serán la base para definir los **hechos departamentales de desarrollo sociocultural** (de todo o parte del departamento) que es recomendable planificar y gestionar y que son estructurantes del modelo territorial.

24. El ordenamiento social de propiedad permite organizar la ocupación, posesión, tenencia, propiedad y uso de la tierra a través de la distribución equitativa, seguridad jurídica de la propiedad y otras formas de acceso a la tierra que soporte las funciones sociales, ecológicas y económicas de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población (UPRA, 2015b).

Los objetivos y características de desarrollo que se proponen en respuesta a la problemática enunciada son un referente para focalizar el diagnóstico de manera que provea criterios con respecto al ordenamiento territorial requerido. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (p. 321), desde su eje de transformación del campo, plantea el siguiente objetivo:

Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales, teniendo en cuenta que para eso se requiere que el territorio sea promovido integralmente, de manera sistemática y ajustada a la realidad de cada región.

Este propósito busca promover el desarrollo rural con enfoque territorial (Embrapa, 2015) y esto exige impulsar sus capacidades y potencialidades endógenas, movilizar sus activos económicos, sus dotaciones naturales, el talento humano y acervos culturales, y procurar generar dinámicas desde la base territorial que irradian crecimiento y desarrollo local.

En relación con la reforma rural integral de los acuerdos para la paz, el eje de transformación del campo que establece el PND 2014-2018 requiere que se dé **especial atención a las estrategias de ordenamiento territorial rural agropecuario**. En tal sentido, el diagnóstico territorial abordará los asuntos clave requeridos para contribuir a construir la visión planteada a través del PND (DNP, 2014):

La construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano. Lo anterior requiere pensar en el territorio rural como un espacio en el que convergen la igualdad de

oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbano-rurales.

Desde la dimensión sociocultural, la convergencia de igualdad de oportunidades puede concebirse principalmente con respecto al ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, considerando el acceso a la propiedad de la tierra y las correspondientes condiciones de dotación de bienes y servicios públicos y las facilidades para la producción económica y la consecución de ingresos justos.

La dimensión social del ordenamiento rural agropecuario, asociada con la dimensión económica y ambiental, se puede entender de manera más pragmática retomando las ideas principales de la exposición realizada en el foro sobre reforma rural para la paz. En esta se plantean tres razones para impulsar un ordenamiento social de la propiedad agraria: ambiental, social y económica (Reyes, 2016).

La razón ambiental surge por la presión de la población y las actividades económicas sobre los ecosistemas clave para la sostenibilidad y la provisión de servicios ecosistémicos, y considera los impactos del cambio climático. Por su parte, la razón social destaca la enorme inequidad en términos de distribución de la tierra; exige mejorar el acceso a la misma y buscar un equilibrio entre las economías campesinas y las economías empresariales. Finalmente, la razón económica se deriva de las evaluaciones internacionales que han demostrado que la pequeña propiedad campesina, en un contexto institucional adecuado y con el apoyo de los bienes

públicos rurales necesarios por parte del Estado, puede ser más eficiente por unidad de área que la gran propiedad.

Para lograr coherencia con el desarrollo rural con enfoque territorial se requieren estrategias de ordenamiento territorial transformadoras que, en función de un modelo futuro de reordenamiento, logren detener y revertir las formas de uso y ocupación del territorio derivadas del desplazamiento poblacional y el limitado acceso a tierra productiva, las cuales, en conjunto, ponen en riesgo los ecosistemas estratégicos. Una de las estrategias para contribuir a revertir los problemas planteados es el ordenamiento productivo y social de la propiedad territorial que promueva encadenamientos productivos y la formación de sistemas productivos territoriales agropecuarios, con base en la pequeña propiedad campesina y en armonía con el medio natural.

#### **La perspectiva cultural del ordenamiento territorial rural agropecuario**

Al considerar las relaciones de la cultura con el ordenamiento territorial rural agropecuario, cabe tener presente la importancia e interés creciente por el patrimonio de los territorios rurales, incluyendo la cultura de la producción campesina y el paisaje; esta perspectiva dirige la mirada al ámbito rural con respecto a sus historias, tradiciones, prácticas de vivir y producir y el panorama del medio natural como factores de desarrollo.

En el ámbito internacional, la Unesco está promoviendo la transmisión del acervo

de bienes (tangibles e intangibles) que forman parte de la memoria colectiva y de la identidad del mundo rural. El desafío es rescatar tales bienes —que simbolizan medios y espacios de producción, objetivos del cotidiano y espacios de construcción y vida social a través de estrategias para su valorización— concibiendo nuevas funcionalidades y delimitando los espacios correspondientes para definir los tipos de tratamiento pertinentes, según determinadas zonificaciones y regulaciones que reconocen la identidad, la protegen y la aprovechan como fuente de ingresos. Estas perspectivas permiten entender las relaciones entre la nueva ruralidad y el ordenamiento territorial, especialmente como construcción simbólica, puesto que la nueva ruralidad se refiere al modo multifuncional y multisectorial como el espacio y las formas de habitar y producir son concebidos, con su correspondiente territorialización, y además a la revalorización de los componentes ecológicos y culturales y por la afirmación externamente reconocida de las culturas, tradiciones y autonomías locales (Portela José Caldas, 2005).

La consideración de la cultura dentro de los procesos de ordenamiento territorial, registrada a través de un mapeo cultural rural, posibilita incorporar las creencias, tradiciones e identidad como elementos estructurante del territorio, lo cual lleva a conocer con mayor profundidad los procesos y dinámicas sociales que rodean y dan sentido a otras dimensiones del desarrollo, y aportan para plantear objetivos de desarrollo propios basados en cultura e identidad sociocultural, territorializados, por ejemplo, por medio de unidades de paisaje cultural campesino.

## Cohesión social y ordenamiento rural agropecuario

Las problemáticas rurales en relación con el acceso a la tierra y sus derechos de propiedad, la baja movilidad social, las dificultades para acceder a los activos productivos, así como el reto de la inclusión productiva de los pobladores rurales y el aprovechamiento del patrimonio cultural pueden ser integrados alrededor del concepto de cohesión social, como estrategia integral que permite actuar sobre los factores estructurales de la pobreza que caracteriza al campo.

**La noción de cohesión social territorial es un marco de análisis que posibilita contextualizar el diagnóstico para establecer de manera más estratégica el ordenamiento territorial requerido, con el fin de contribuir a erradicar la pobreza, con base en los potenciales endógenos territoriales.**

Según la Cepal (2007), la cohesión social es «la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía, frente al modo en que estos [mecanismos] operan». La cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos establecidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos de propiedad y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social (Cepal, 2007).

Los modelos de producción rural agropecuaria y de las otras actividades

propias del campo, como la minería, han sido permeados por un enfoque productivista y extractivo. Los emprendimientos productivos tipo enclave que existen en varias regiones del país han generado crecimiento sin desarrollo local sostenible. Estas modalidades de producción económica son excluyentes socialmente, fomentan la concentración de la tierra y causan significativos impactos ambientales; además, han dado lugar a conflictos en los usos y ocupación del territorio rural, han contribuido a mantener las brechas sociales, a fomentar la dicotomía campo-ciudad y a generar barreras para la cohesión social territorial.

La cohesión social puede examinarse desde la perspectiva social, cultural, productiva-ocupacional y territorial, en general (Turco, 2014).

- Desde el ángulo social y con respecto al acceso a los bienes y servicios sociales y económicos básicos, el análisis permitirá percibir los componentes más convenientes para proveer y administrar desde la escala supramunicipal, para atender los asentamientos poblacionales y las zonas de producción. Entre dichos componentes se destacan el abastecimiento de agua, teniendo en cuenta especialmente la preservación y el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, y los ecosistemas que son generadores y protectores de dichos recursos y que requieren un manejo integral que trasciende los límites municipales e inclusive departamentales.
- La mirada cultural dirige la atención hacia la construcción o fortalecimiento de una identidad sociocultural, que retome los valores y las

prácticas y modos de vivir y producir y los revalorice como patrimonios que le otorguen singularidad y atractivos al territorio rural agropecuario, para que sean capitalizados localmente por medio de estrategias territoriales, que reconozcan la diversidad cultural y étnica, la pluralidad social y busquen el mejoramiento de la calidad de vida. Estas propiedades del territorio rural, consideradas en su proyección espacial en relación con el paisaje patrimonial y cultural, pueden constituirse en marca de territorio.

- La perspectiva productiva-ocupacional se refiere al acceso a oportunidades de empleo e ingreso adecuadas, desde el punto de vista

del crecimiento económico y su transformación en desarrollo local. Con tal fin, el ordenamiento territorial puede propiciar la construcción de cadenas de valor territorial empresas-territorio, de manera que el entorno genere sinergias que posibiliten que se cuente con talento humano calificado para las actividades productivas con mayores ventajas comparativas y competitivas, e igualmente que se provean los bienes y servicios y una organización territorial que fomente la inclusión social.

Complementariamente, al tener en cuenta que la estructura del modelo de ordenamiento territorial comprende la delimitación de tipologías territoriales en el departamento, con el fin de reconocer su heterogeneidad e impulsar estrategias de desarrollo y ordenamiento diferenciales, según las particularidades territoriales, es recomendable que con base en las características socioculturales, incluyendo el acceso equitativo a la tierra y a los bienes y servicios públicos necesarios para cerrar las brechas urbano-rurales, se contemplen tipologías territoriales de desarrollo sociocultural departamental; estas podrán dar lugar a la delimitación de áreas de desarrollo rural y figuras de ordenamiento territorial, y ser objeto de planificación y gestión desde el ámbito departamental.

## El ordenamiento social de la propiedad rural

El subsistema sociocultural, desde la perspectiva del ordenamiento territorial, tiene entre sus factores estructurantes el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR), cuyo objetivo es contribuir al uso

---

<sup>24</sup> El ordenamiento social de la propiedad rural está siendo promovido y orientado por la UPRA, a través de la elaboración de la Política Nacional de Ordenamiento Productivo Social de la Propiedad, el Plan Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural y los planes departamentales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural; tiene un enfoque multidimensional, relacionado principalmente con los subsistemas sociales, económico e institucionales. Los POD se podrán adelantar sin que sea necesario depender de la elaboración de dichos planes, contemplando los elementos básicos que posibilitan el análisis y la espacialización de los principales componentes de dicho ordenamiento.

25. La Gestua promueve el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) como condición necesaria para lograr la eficiencia de los usos agropecuarios con responsabilidad social y ambiental. Tal ordenamiento comprende un conjunto de reglas, capacidades y acciones dirigidas a organizar la ocupación, posesión, tenencia, propiedad y uso de la tierra a través de la distribución equitativa, seguridad jurídica de la propiedad y otras formas de acceso a la tierra que soporte las funciones sociales, ecológicas y económicas de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial, y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población (UPRA, 2015b).

eficiente del territorio rural agropecuario mediante estrategias e instrumentos para la regularización, acceso y distribución de la propiedad rural<sup>24</sup>. En particular, se trata de ordenar la ocupación y uso de la tierra<sup>25</sup>, garantizando la distribución equitativa, seguridad jurídica de la propiedad, el acceso progresivo a la propiedad y otras formas de acceso a la tierra, que soporte la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial; y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población (UPRA, 2014b).

El problema principal que se busca resolver por medio del OSPR es la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra rural, que afecta la productividad, competitividad y calidad de vida de la población rural en Colombia. Esta problemática ha conducido a un uso ineficiente del suelo rural, un bajo nivel de desarrollo en el sector agropecuario y al mantenimiento de las elevadas brechas socioeconómicas que caracterizan al campo colombiano.

Los aspectos principales por examinar, con el fin de obtener criterios para el ordenamiento social de la propiedad rural, comprenden la estructura de la propiedad (propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores) y la distribución predial, en tamaños de la propiedad y por medio de las unidades agrícolas familiares (UAF) (Ley 160 de 1994), el inventario de bienes del departamento y los bienes de uso público, y la identificación de zonas de reserva campesina, las zonas de desarrollo empresarial y los territorios étnicos. La espacialización de las variables e indicadores correspondientes a dichos análisis permitirá establecer aquellos asuntos relacionados con la distribución de la tierra que podrán ser considerados

para la selección y delimitación de los hechos departamentales de ordenamiento territorial rural agropecuario.

- **Estructura del diagnóstico: comprensión del sistema territorial e identificación del modelo actual; subsistema sociocultural**

El proceso por seguir para elaborar la síntesis del subsistema ambiental tiene la misma estructura propuesta del diagnóstico del sistema ambiental (pp. 35 y 36 de este documento). El reto principal se establecerá en función de las políticas de desarrollo sociocultural y de las condiciones particulares rurales de cada departamento. Se tendrán como principales referentes conceptuales del análisis sistémico las nociones de cohesión social, calidad de vida, identidad cultural y ordenamiento social de la propiedad. Los principales aspectos por analizar considerarán las determinantes contempladas en el Acuerdo COT-POD referidas a la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas patrimonio cultural y los sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía. Con base en la información y los indicadores sobre los anteriores aspectos y aquellos que permiten establecer las condiciones de desarrollo rural departamental, desde la perspectiva de la cohesión social y la calidad de vida, será posible identificar algunas estructuras y tipologías territoriales supramunicipales que darán forma al modelo territorial y serán referentes para seleccionar hechos de ordenamiento territorial departamental. Finalmente,

se elaborará un texto síntesis del diagnóstico sociocultural, sustentado en los elementos anteriores, que

destaca los factores clave que estructuran el modelo actual.

**Cuadro 2.** Componentes y elementos básicos para la elaboración del diagnóstico del subsistema sociocultural rural agropecuario para el ordenamiento territorial

<b>ASUNTO CENTRAL</b>	Superación de la dicotomía campo-ciudad y consolidar la paz, contribuyendo con un ordenamiento territorial que aproveche las capacidades y potenciales socioculturales del campo para constituir un desarrollo rural agropecuario competitivo, sostenible e inclusivo económica y socialmente.
<b>POLÍTICAS</b>	<p>OCDE: equidad regional y contribución al crecimiento verde e inclusivo. Mejoramiento del régimen de tenencia y el acceso a la tierra. Inversiones en bienes públicos en las infraestructuras.</p> <p>COP21: modelos de crecimiento verde, mejoramiento de los ingresos de los pequeños productores de alimentos, acceso seguro y equitativo a la tierra.</p> <p>MTC: cierre de brechas sociales con enfoque de derechos, inclusión productiva, sostenibilidad social, ordenamiento social de la propiedad rural.</p> <p>Acuerdo de paz, RRI: erradicación de la pobreza rural extrema, cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, acceso integral y uso de la tierra, provisión de bienes y servicios públicos.</p> <p>PND 2014-2018: mejoramiento en el acceso a la tierra y de bienes y servicios públicos, creación de condiciones sociales para la construcción de paz.</p>
<b>CONCEPTOS</b>	Cohesión social, calidad de vida, identidad cultural, ordenamiento social de la propiedad.
<b>ELEMENTOS DE ANÁLISIS</b>	Crecimiento poblacional rural, migraciones, desplazamiento. Pobreza rural. Capacidades y potenciales del recurso humano y culturales. Patrimonio cultural. Capital social. Tejido social. Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, considerando el acceso a la propiedad de la tierra y las condiciones de dotación de bienes y servicios públicos y las facilidades para la producción económica y la consecución de ingresos justos.
<b>INFORMACIÓN</b>	Estructura de la propiedad (propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores) y la distribución predial, tamaños de la propiedad, índice de Gini, índice de calidad de vida, pobreza multidimensional, escolaridad, competencias humanas, migraciones, movilidad poblacional, mapeo cultural.
<b>SÍNTESIS ESPACIALIZADA</b>	Espacialización de estructuras departamentales socioculturales clave para el desarrollo rural agropecuario, perspectiva supramunicipal (hechos de ordenamiento territorial departamental). Tipologías territoriales de desarrollo sociocultural departamental, ruralidades. Tipologías de territorios según conflictos en la propiedad de la tierra. Territorios de paz. Modelo territorial rural actual referido a elementos estructurantes socioculturales.
<b>SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO</b>	Capítulo de síntesis sobre la comprensión de las características del desarrollo rural agropecuario del departamento, en relación con los asuntos socioculturales críticos de interés supramunicipal y sus factores explicativos, con énfasis en aquellos que posibilitan el desarrollo rural con enfoque territorial y que permiten un mejor aprovechamiento de los potenciales agropecuarios. DOFA.

#### 3.5.3 El subsistema económico en el ordenamiento territorial rural agropecuario

Desde el punto de vista rural, el concepto principal que ayuda a comprender este subsistema es el de la nueva ruralidad, en relación con la competitividad territorial. La nueva ruralidad reconoce que la base económica de los territorios rurales no depende exclusivamente de los sectores agropecuarios y otras actividades primarias como la minería; una mirada más amplia de los potenciales del campo muestra que en este también se desarrollan actividades agroindustriales, industriales, turísticas, recreacionales, residenciales campestres, etc., y que la combinación de estas en encadenamientos y redes intersectoriales, articuladas con su entorno territorial, permite identificar estrategias para transformar el campo y generar desarrollo económico local. El territorio rural es multisectorial, es decir que en él se desarrollan las siguientes actividades: primarias agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y mineras; de servicios turísticos, recreacionales, habitacionales y culturales; y del sector secundario y terciario de la economía como la transformación agroindustrial, los servicios sociales y económicos y su comercio. El territorio rural también es multidimensional, puesto que sus capacidades potenciales y recursos son, además de económicos, naturales-ambientales, socioculturales e institucionales.

La cohesión económica en un territorio rural competitivo supone la capacidad de alcanzar convergencias en el desarrollo económico y transformaciones, por medio de la provisión de empleos de calidad y adecuadamente remunerados, de acceso amplio a los factores productivos

básicos (tierra, capital, trabajo) y avanzados, como la tecnología, de manera que se use eficientemente el suelo, entre otros aspectos. Un territorio rural cohesionado económicamente requiere una organización espacial que active y favorezca el aprovechamiento sostenible de los potenciales endógenos, para reinvertir los excedentes económicos localmente, reducir las disparidades económicas y propiciar el mejoramiento continuo de la calidad de vida y el desarrollo local.

Esta transformación del campo la promueve el PND 2014-2018, incluyendo objetivos para alcanzar territorios rurales competitivos que requieren sustentarse en estrategias de ordenamiento territorial, entre las que se destacan las siguientes:

- Avanzar en la modernización de infraestructura de adecuación de tierras bajo el concepto del uso eficiente del suelo y del agua.
- Implementar un plan maestro en las vías terciarias del país.
- Establecer un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos agropecuarios.
- Desarrollar un aprovechamiento comercial para el acceso real de los productos agropecuarios a los mercados.
- Desarrollar un modelo de asistencia técnica integral y consolidar el sistema nacional de innovación agropecuaria y agroindustrial.
- Reformar el sistema nacional de

crédito agropecuario e implementar instrumentos para el manejo de los riesgos de mercado y climáticos.

Con el fin de alcanzar tales propósitos, es recomendable que el diagnóstico del ordenamiento territorial identifique las condiciones de organización del territorio que propician la formación de sistemas productivos territoriales, en el departamento (en general) y en el territorio rural (en particular), con respecto a la disponibilidad y acceso a los componentes físicos (infraestructuras y equipamientos) de los sistemas de innovación, a la adecuación y uso eficiente del suelo y del agua, a las infraestructuras y equipamientos para la comercialización y al acceso a los mercados (logística).

## **Análisis y delimitación de sistemas productivos territoriales**

El ordenamiento territorial rural agropecuario, concebido desde la perspectiva de la dimensión económica productiva, permitirá identificar los sistemas estructurantes del modelo territorial que posibilitan la articulación e integración de las unidades productivas de manera que se constituyan conglomerados productivos especializados y se generen las respectivas cadenas de valor territorial, que posibilitan el desarrollo económico local.

El territorio rural será examinado como un medio innovador con capacidad para generar valor agregado propio y atraer y aprovechar internamente la inversión externa, diversificando su base económica, de manera que se genere más y mejor empleo local, para transformar el crecimiento en desarrollo. Esos sistemas

estructurantes territoriales se refieren principalmente a las zonas productivas derivadas de la zonificación del suelo rural con base en la evaluación de tierras y el análisis de la aptitud del suelo (UPRA, 2014b), lo que implica un ordenamiento productivo que propicie la eficiencia económica, social y ambiental, y estructure entornos territoriales innovadores y sistemas logísticos (transporte, almacenaje, infraestructura vial y de comunicaciones, cadenas de distribución, sistemas de información, etc.). Además, se considerarán los ejes y corredores económicos y la articulación de las zonas de producción rural con las centralidades urbanas departamentales y regionales, que proveen las facilidades y funciones básicas para el desarrollo rural y regional.

El análisis integral del subsistema económico rural se dirigirá a examinar las características de los principales sistemas de producción, su evolución y contribución al desarrollo del departamento y la forma como se organizan en el espacio en función de la competitividad territorial; con tal fin, se establecerán las fortalezas y debilidades que existen para estructurar sistemas productivos territoriales tipo clúster o distritos agropecuarios, a partir de las unidades de producción agropecuarias más promisorias del departamento, incluyendo las unidades de producción campesina.

## **El ordenamiento territorial rural agropecuario para la competitividad sistémica territorial**

La competitividad territorial—comprendida con respecto a los factores que la estructuran, sus funciones y la forma como se interrelaciona con el fin de generar

ventajas competitivas territoriales— es un referente importante para establecer las condiciones económicas del territorio rural y las alternativas de estructuración de un modelo de ordenamiento facilitador de dicha competitividad, que transforme los impulsos externos de crecimiento económico en desarrollo local.

Con el fin de alcanzar la competitividad territorial, la experiencia del programa LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, en español, «Vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural») recomienda constituir proyectos de territorio competitivos combinando cuatro capacidades: de valorizar su ambiente, de actuar mancomunadamente, de generar redes entre sectores para aprovechar localmente el máximo del valor agregado, y de desplegar relaciones con el contexto externo. Estas posibilitarán contar con cuatro tipos de atributos que posibilitan darle sostenibilidad a la competitividad territorial: competitividad social, económica, ambiental y un posicionamiento destacado en el contexto global (LEADER, 2000).

El enfoque de la competitividad sistémica territorial busca articular y generar sinergias territoriales entre factores clave con el propósito de transformar las ventajas competitivas naturales en ventajas competitivas sustentables. Para el efecto, procura la incorporación de innovaciones en el sistema productivo local; la formación de talento humano, según las necesidades propias de cada sistema productivo; la promoción de la capacidad innovadora y emprendedora de las empresas; el acceso al conocimiento a las organizaciones e instituciones y el funcionamiento de redes locales de actores públicos y privados, de



acuerdo con una tipología y estrategia de desarrollo económico acordada. Se trata de dotar a los conglomerados productivos de un entorno territorial en condiciones de generar sinergias socioculturales, con las infraestructuras y servicios estratégicos para aumentar su eficiencia productiva y competitividad.

La competitividad sistémica comprende seis niveles interrelacionados: microeconómico, mesoeconómico, macroeconómico, internacional, institucional y político-social (Universidad Nacional de Colombia, 2002). La competitividad meso es la más relacionada con el ordenamiento territorial; comprende la organización para generar economías de aglomeración, basadas en la articulación productiva entre empresas y cadenas empresariales, entre empresas de diferentes sectores (multisectorialidad) para formar conglomerados productivos,

y entre la red empresarial y los sistemas de centralidades que conforman los polos de desarrollo y el entorno territorial posibilitando la formación de clúster territoriales. Además, se contempla el sistema logístico para permitir la integración espacial a través de ejes de infraestructuras y equipamientos, que comprende el transporte multimodal, las telecomunicaciones, la energía, etc. También se considera el acceso a redes tecnológicas, de conocimiento e innovación. Los elementos estructurantes de estos sistemas productivos constituyen componentes básicos del modelo de ordenamiento territorial.

Los elementos recomendados, desde el nivel meso, para estructurar entornos territoriales que propicien la competitividad sistémica son, según Meyer-Stamer (2000):

- Encadenamientos productivos.
- Perfil de la población (educación, empleo).
- Infraestructura social y económica.
- Tejido empresarial e industrial.
- Mercado de factores.
- Tecnología.
- Redes de apoyo.
- Entorno de negocios.
- Programas de fomento económico.
- Financiamiento.

## El ordenamiento productivo rural agropecuario

El ordenamiento productivo agropecuario busca mejorar la productividad del campo, garantizar la seguridad alimentaria y la competitividad territorial, bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental expresada en el uso adecuado de los bienes naturales comunes del territorio rural y la reducción de gases efecto invernadero, a partir de estrategias de eficiencia productiva, mejoramiento de los bienes y servicios públicos rurales de soporte y de las infraestructuras de conexión e integración de los territorios, comunidades y mercados; la reconversión productiva y la implementación de sistemas agroecológicos (UPRA, 2015b).

Uno de los objetivos específicos del ordenamiento productivo, que tiene mayor relación con el ordenamiento territorial rural agropecuario, es promover la implementación de sistemas productivos agroecológicos, tanto en la agricultura familiar como en los sistemas productivos de mediana y gran escalas, que garanticen la conservación de los bienes naturales comunes y los servicios ecosistémicos que hacen sostenible la actividad agropecuaria, el abastecimiento de alimentos y la vida en el largo plazo.

La sostenibilidad-competitividad de los sistemas potenciales de producción agropecuaria requiere cada día más partir del conocimiento de la oferta ambiental del territorio y de la demanda biofísica y socioeconómica. En la medida que se logre establecer un sistema de producción en un territorio de manera ordenada, del cual se conozcan las características de sus suelos, del comportamiento histórico del clima,

de la oferta ambiental y socioeconómica, así como de la oferta del talento humano capaz de manejarlo y que corresponda a las demandas del cultivo y las demandas del mercado, sus costos van a ser menores sin perder productividad, lo cual lo hará ambientalmente sostenible y competitivo. Ordenar la producción bajo un enfoque territorial plantea el desafío de planificar con base en la identificación de territorios con características homogéneas, de acuerdo con los atributos biofísicos, culturales, estilos de vida, patrones de producción y consumo, en síntesis, sus condiciones de sostenibilidad y competitividad (UPRA, 2014b).

Un criterio principal del ordenamiento productivo es la delimitación de las zonas aptas para la producción sustentada en el empleo de la metodología de evaluación de tierras, con el fin de establecer el desempeño de la tierra para un uso específico. La evaluación de tierras permite determinar la aptitud de usos agropecuarios e identificar sistemas productivos que sean biofísicamente apropiados, socialmente aceptables, económicamente viables y que no ocasionen impactos negativos en el medioambiente, es decir, sostenibles a largo plazo (Martínez y Vanegas, 1977; UPRA, 2015d).

La evaluación de tierras proporciona respuestas prácticas a preguntas como las siguientes: ¿qué otros usos de la tierra son físicamente posibles y económica y socialmente relevantes?, ¿qué insumos son necesarios para alcanzar un nivel deseado de producción?, ¿cuáles son los usos actuales de la tierra y cuáles son las consecuencias si las prácticas actuales de gestión del suelo siguen siendo las mismas?

Uno de los principales aportes de la evaluación de tierras al ordenamiento territorial departamental son los mapas de zonificación del territorio, que determinan zonas de alta, mediana aptitud y zonas de usos condicionados o con exclusiones técnicas o legales<sup>26</sup>. En general, es un insumo técnico, base para el direccionamiento de políticas agropecuarias y desarrollo de proyectos de inversión, que fortalece la respectiva cadena productiva y contribuye a la competitividad del sector.

### **El ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el modelo territorial agropecuario y la estrategia de ocupación y uso del territorio agropecuario**

El ordenamiento social de la propiedad, reseñado en el subsistema sociocultural del sistema territorial rural agropecuario, y el ordenamiento productivo agropecuario, contemplado en el subsistema económico, forman parte de un proceso participativo de planificación multisectorial de carácter técnico, administrativo y político, el cual busca contribuir a ordenar la gestión de la tenencia y usos agropecuarios de la tierra rural, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica del suelo rural, razón por la cual es necesario abordar las temáticas de manera conjunta. Los elementos del ordenamiento productivo y social de la propiedad que se presentan a

<sup>26</sup> Se podrán considerar referentes para el ordenamiento territorial los mapas de evaluación de tierras y de exclusiones y condicionantes de la actividad agropecuaria.

continuación suministran criterios básicos para orientar el diagnóstico y establecer los elementos estructurantes del modelo territorial rural agropecuario (UPRA, 2016c), buscando disponer de criterios para su articulación con el POD.

En el ámbito de las entidades territoriales y administrativas del sistema de la Gestua, el ordenamiento social de la propiedad rural

se integra con el ordenamiento productivo agropecuario en la estrategia integral de ordenamiento productivo y social de la propiedad, de modo que la estructura de tenencia y uso de la tierra se constituya en un factor estratégico de desarrollo agropecuario equitativo y sostenible (UPRA, 2015b). En la figura 6 se observan los elementos constitutivos del ordenamiento social y productivo rural agropecuario.

**Figura 6.** Integración del ordenamiento social de propiedad rural y productivo agropecuario



El ordenamiento territorial agropecuario actúa en el territorio rural desde una perspectiva agropecuaria haciendo énfasis en la orientación física espacial y en la regulación de la ocupación, uso y transformación de las tierras aptas para usos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y acuícolas, tanto continentales como marítimo-costeros.

El objetivo general del ordenamiento territorial agropecuario es establecer un modelo territorial agropecuario de largo

plazo y una estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario de mediano y corto plazos, mediante los cuales se orientará del desarrollo socioeconómico rural, a partir de instrumentos de ordenamiento espacial-funcional de los bienes y servicios públicos rurales de soporte a las actividades agropecuarias, de integración funcional entre los asentamientos rurales y urbanos, y entre las zonas de producción agropecuarias y los mercados, en un contexto regional.

La estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural tiene el propósito de promover la gestión integral de los instrumentos nacionales de planificación sectorial en los departamentos, a partir de intervenciones focalizadas en unidades territoriales determinadas por las problemáticas de ocupación y uso del territorio rural agropecuario y de gestión intersectorial. Estas unidades departamentales de gestión territorial agropecuaria son 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. A través de las unidades de gestión territorial agropecuaria, será posible mejorar la estructura territorial agropecuaria, así como la funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales y la integración espacial-funcional del territorio rural departamental, para contribuir, con ello, al uso eficiente de las tierras y a la cohesión social y económica del territorio departamental (UPRA, 2015b). Esta estrategia se articula con los planes de ordenamiento de las entidades territoriales a través del modelo territorial agropecuario y los instrumentos de ordenamiento territorial agropecuario.

El diagnóstico y prospección de la estructura territorial agropecuaria, para la totalidad del departamento o conjuntos de municipios con características similares, considerará integralmente cuatro componentes:

- La estructura de la propiedad<sup>27</sup> y la distribución predial de la tierra rural.
- El uso eficiente del suelo rural agropecuario.
- El acceso a bienes y servicios públicos rurales de soporte a la actividad agropecuaria.
- El mercado de tierras y los mercados agropecuarios

El análisis de los componentes de la estructura territorial agropecuaria conducirá a una síntesis territorial diagnóstica espacializada, que exprese la identificación, localización y caracterización de zonas agropecuarias críticas por la confluencia de situaciones negativas en los componentes de dicha estructura o por el no cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; igualmente, se requiere establecer aquellas zonas supramunicipales, con potenciales respecto a tales componentes, que es importante aprovechar o transformar. Estas perspectivas permitirán identificar hechos de ordenamiento territorial departamental y comprender las características del modelo territorial actual de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural e identificar, inicialmente, prioridades y acciones estratégicas en función del modelo de cambio pretendido.

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,

<sup>27</sup>. Caracterización de los fenómenos de concentración y fraccionamiento de la propiedad y evaluación de la estructura de la tenencia de las tierras rurales.

y acuícolas, continentales y marítimos; además, considerará conjuntamente la distribución y acceso a la propiedad rural.

El modelo de usos y ocupación del territorio rural agropecuario comprenderá, entre sus principales elementos, la **estructura espacial, la funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales y la integración espacial funcional del territorio rural agropecuario**. La estructura espacial de los bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva alude a la localización y funcionalidad de los equipamientos, infraestructuras y servicios de que dispone el territorio rural, en relación con la distribución espacial de la población y las áreas productivas a las que sirven de soporte. La integración espacial-funcional alude a los vínculos o relaciones existentes entre las áreas rurales, las infraestructuras de producción y comercialización de productos y los asentamientos y mercados, en un contexto regional (UPRA, 2016b).

- **Estructura del diagnóstico: comprensión del sistema territorial e identificación del modelo actual. Subsistema económico productivo**

El proceso para elaborar la síntesis del subsistema económico productivo seguirá la misma estructura propuesta del diagnóstico del sistema ambiental (cfr. 3.5.1, el subsistema natural ambiental en el ordenamiento territorial rural agropecuario). El reto principal se establecerá en función de las políticas para el desarrollo económico, atendiendo las condiciones particulares rurales de cada departamento. Se tendrán como principales referentes conceptuales del análisis sistémico, las nociones de cohesión económica, competitividad territorial, sistemas productivos territoriales y desarrollo económico local.

Los principales aspectos por analizar y espacializar considerarán las determinantes contempladas en el Acuerdo COT-POD referidas a:

- a) La integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario (red de asentamientos o centros poblados rurales, la red vial y sistemas de transporte y los vínculos económicos y sociales internos y externos).
- b) La funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales (infraestructuras y servicios que inciden en el desarrollo productivo y social del campo, la vivienda rural, los servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, vías, adecuación de tierras y asistencia técnica agropecuaria).
- c) La estructura territorial agropecuaria (estructura de la propiedad rural, estructura productiva, estructura sociopolítica y administrativa, estructura sociocultural, paisaje agropecuario).

Con base en la información e indicadores sobre los anteriores aspectos y aquellos que permiten establecer las condiciones de desarrollo rural departamental, desde la perspectiva de la cohesión económica, el ordenamiento productivo y la competitividad territorial rural, será posible identificar algunas estructuras y tipologías territoriales supramunicipales que darán forma al modelo territorial y serán referentes para seleccionar hechos de ordenamiento territorial departamental. Finalmente, se elaborará un texto síntesis del diagnóstico económico productivo, sustentado en los elementos anteriores, que destaque los factores clave que estructuran el modelo actual (cfr. cuadro 3).

**Cuadro 3.** Componentes y elementos básicos para la elaboración del diagnóstico del subsistema económico productivo rural agropecuario para el ordenamiento territorial

<p><b>ASUNTO CENTRAL</b></p>	<p>Estructuración de territorios rurales competitivos por medio del despliegue de las capacidades y potenciales humanos y naturales del territorio rural, agregando tecnología, de manera que se aprovechen los impulsos externos de crecimiento y se genere desarrollo rural con enfoque territorial.</p>
<p><b>POLÍTICAS</b></p>	<p>OCDE: mejoramiento de la productividad y el rendimiento del sector agropecuario. Inversiones en bienes públicos en las infraestructuras de irrigación y transporte y un sistema de asistencia técnica y de formación y extensión funcional que fomente la transferencia tecnológica.</p> <p>COP21: aumento de la productividad agrícola impulsando modelos de crecimiento verde y favoreciendo los ingresos de los pequeños productores de alimentos.</p> <p>MTC: desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario.</p> <p>Acuerdo de paz, RRI: construcción de paz centrada 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.</p> <p>PND 2014-2018: un campo más productivo y competitivo, 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 el mejoramiento del hábitat rural.</p> <p>Política Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural: mejoramiento del uso eficiente del suelo rural y distribución equitativa de la tierra rural en Colombia.</p>
<p><b>CONCEPTOS</b></p>	<p>Nueva ruralidad, cohesión económica, competitividad territorial, cadenas productivas, sistemas productivos territoriales, ordenamiento productivo rural, ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, uso eficiente del territorio rural, desarrollo económico local.</p>
<p><b>ELEMENTOS DE ANÁLISIS</b></p>	<p>Multifuncionalidad, multisectorialidad rural, aptitud del suelo, conflictos, usos, ocupación suelo rural. Condiciones de organización del territorio que propician la formación de sistemas productivos territoriales (cadenas productivas, clústeres). Sistemas logísticos. Corredores económicos. Relaciones de los sectores productivos con el territorio. Formalidad, informalidad actividades productivas, enclaves, responsabilidad social económica.</p>
<p><b>INFORMACIÓN</b></p>	<p>Base económica, características de los factores productivos, distritos de riego, oportunidades de mercado, organización y dinámica empresarial, características de la economía campesina, condiciones del sistema logístico, distritos de riego, cadenas productivas, clústeres, etc.</p>
<p><b>SÍNTESIS ESPACIALIZADA</b></p>	<p>Espacialización de estructuras departamentales económicas clave para el desarrollo rural agropecuario, perspectiva supramunicipal. Aptitud del suelo según zonas supramunicipales, sistemas productivos territoriales rurales, corredores y equipamientos logísticos (hechos de ordenamiento territorial departamental económico-productivos). Modelo territorial rural agropecuario referente a estructuras económico-productivas.</p>
<p><b>SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO</b></p>	<p>Capítulo de síntesis sobre la comprensión de las características del desarrollo rural agropecuario del departamento, en su relación con los asuntos económico productivos críticos de interés supramunicipal y sus factores explicativos, con énfasis en aquellos que posibilitan el desarrollo rural con enfoque territorial y que permiten un mejor aprovechamiento de los potenciales agropecuarios. DOFA.</p>

#### 3.5.4 El subsistema funcional espacial en el ordenamiento territorial rural agropecuario

Este subsistema brinda soporte físico a las actividades socioeconómicas del territorio a través de centralidades urbanas, asentamientos y poblados rurales con sus equipamientos y servicios; además, articula e integra el territorio por medio de infraestructuras viales, de transporte y comunicaciones, vinculando los asentamientos poblacionales y sistemas productivos y facilitando relaciones de intercambio. La identificación y análisis de dichos elementos y sobre la forma como se distribuyen en el territorio permite establecer el grado de equilibrio espacial, las ventajas y desventajas de localización, así como jerarquías y actividades relacionadas con el rol funcional de los núcleos poblacionales, según sean centros de producción, comercio y servicios de diverso nivel.

Desde el punto de vista rural agropecuario, es importante considerar la red de asentamientos poblacionales de veredas y corregimientos junto con las cabeceras urbanas y lograr establecer los tipos de relaciones derivados del requerimiento de

servicios agropecuarios y no agropecuarios, por parte de la población localizada dentro de determinadas áreas de influencia. Estos vínculos pueden ser de prestación de servicios económicos, socioculturales, de intercambio comercial y administrativos.

La concepción del modelo de ordenamiento territorial rural agropecuario, desde la perspectiva de su sistema espacial funcional y del enfoque territorial y de nueva ruralidad, debe tener presentes las nuevas nociones del territorio rural; estas exigen una mirada conjunta con los núcleos urbanos, y establecen las relaciones de intercambio y complementariedad y las condiciones propias de un ámbito rural territorial que tiene capacidades propias para su autodesarrollo<sup>28</sup>. En consecuencia, es necesario identificar y examinar las condiciones de desequilibrio en las interrelaciones de las áreas rurales con la ciudad y la región; considerar la heterogeneidad del territorio rural y tipificar las diversas ruralidades; establecer las características de los asentamientos poblacionales rurales, sus vínculos y accesibilidad, y sus potenciales endógenos para el autodesarrollo.

La existencia y calidad de los vínculos y su intensidad permitirán estimar el grado de integración existente a nivel regional o local, con atención a aquellos que interesan a más de un municipio, que corresponderán al ámbito supramunicipal y que pueden constituir hechos de ordenamiento territorial rural agropecuario. Este análisis se podrá realizar examinando el nivel de centralidad de los asentamientos poblacionales<sup>29</sup>, la distribución espacial y las condiciones de las vías, equipamientos económicos y servicios, como soporte básico de la logística que propicia la formación de

<sup>28</sup>. Esto implica superar la tradicional mirada de lo rural como aquella zona que está después del perímetro urbano, que generalmente tiene un atraso crónico y cuya función es abastecer a las ciudades de alimentos y agua.

<sup>29</sup>. El nivel de centralidad se puede estimar identificando las funciones y facilidades que provee el asentamiento poblacional para facilitar las actividades socioeconómicas, con referencia a servicios y facilidades públicas, equipamientos y servicios e transporte, establecimientos comerciales, facilidades recreacionales y deportivas, organizaciones comunitarias, instituciones educativas y de salud, servicios personales y profesionales, etc.

sistemas territoriales productivos y la cohesión territorial. Las condiciones de integración espacial funcional del territorio rural son elementos de la ocupación y organización espacial que manifiestan las cualidades del territorio referidas a la conectividad, accesibilidad, movilidad intra e interterritorial (UPRA, 2015b).

Las ciudades y el campo ya no pueden tratarse como espacios distintos o separados, sin relación con las regiones que los rodean. El funcionamiento de los asentamientos urbanos depende de las condiciones del territorio de las áreas rurales circundantes para la alimentación y el abastecimiento de agua, la disposición de residuos, el valor recreativo y el crecimiento de sus asentamientos; a su vez, las áreas rurales requieren los servicios y facilidades para la transformación productiva, el mercado y el acceso a externalidades que requieren determinados umbrales de concentración de población. A fin de mantener tanto los medios de vida y de producción urbanos y rurales como los ecosistemas, es necesaria una planificación, gestión territorial sostenible e integral de las zonas urbanas y rurales (ONU, 2010).

#### **3.6.4.1 Ordenamiento territorial rural agropecuario para la cohesión territorial**

Un concepto básico para examinar las características del sistema territorial urbano rural agropecuario es el de la cohesión territorial. Esta busca transformar las situaciones de desequilibrio socioeconómico espacial, de desigualdades y pobreza rural, en inclusión social, económica y cooperación, para lograr un desarrollo equitativo. Reordenar la organización espacial del territorio en relación con los procesos de desarrollo

permite alcanzar una distribución equilibrada de la población y recursos económicos en el territorio, gestar vínculos de solidaridad en las comunidades en pro de la solución de problemáticas comunes, promover el uso racional de los recursos naturales y propender por una gestión territorial integral (Franz, 2013).

La cohesión territorial se enmarca en la construcción de un proyecto espacial de integración territorial; en esta se incluye el reconocimiento de la diversidad, las relaciones entre lo urbano y lo rural, lo local, lo regional, lo nacional y lo global, a partir de la adopción de una estructura o modelo territorial orientado a la integración y el equilibrio entre los diversos subsistemas del territorio. La cohesión territorial es condición básica para una adecuada cohesión económica y social, por su contribución a la valorización y aprovechamiento de las capacidades productivas y el acceso al bienestar de cada territorio, sustentado en sus variadas aptitudes y potencialidades.

Entre los aspectos principales por examinar con respecto a la cohesión territorial, se destacan:

- a) Reconocer y caracterizar la heterogeneidad territorial, la complejidad y las dinámicas territoriales, en el marco del desarrollo rural con enfoque territorial y la nueva ruralidad.
- b) Establecer los elementos estructurantes de un modelo de organización territorial que promueva la construcción y el fortalecimiento de las relaciones en el territorio rural y de este con su contexto urbano regional, considerando las complementariedades de

usos, funciones y competencias departamentales, nacionales y municipales, en relación con los asuntos rurales.

- c) Concebir y desarrollar formas de organización territorial supramunicipal que construyan y fortalezcan unas relaciones en red de los elementos de la estructura rural, promoviendo sistemas territoriales integrados. El modelo territorial correspondiente buscará una organización territorial con capacidad para articular en red asentamientos poblacionales y zonas productivas rurales y a estos con los centros urbanos y la región, con el fin de reducir los desequilibrios espaciales, lograr una mayor complementariedad y aprovechar la multifuncionalidad y multisectorialidad del campo.

- **Estructura del diagnóstico: comprensión del sistema territorial e identificación del modelo actual. Subsistema espacial funcional rural agropecuario**

El proceso por seguir para elaborar la síntesis del subsistema funcional espacial rural seguirá la misma estructura propuesta del diagnóstico del sistema ambiental (cfr. 3.5.1, el subsistema natural ambiental en el ordenamiento territorial rural agropecuario). Se tendrán como principales referentes conceptuales del análisis sistémico las nociones de cohesión territorial, funcionalidades urbanas y rurales, funciones rurales y urbanas para el desarrollo agropecuario, ejes y corredores de desarrollo.

Los principales aspectos por analizar considerarán las determinantes

contempladas en el Acuerdo COT-POD referidas a las funcionalidades rurales y urbanas, en particular con:

- Los patrones de suburbanización, la delimitación de las unidades de planificación rural y el sistema de centros poblados rurales.
- Los asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- El ordenamiento del suelo rural, rural suburbano y centros poblados rurales.
- La localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales.
- Las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, así como los sistemas de comunicación entre municipios y los corredores viales suburbanos.

Con base en la información e indicadores sobre los anteriores aspectos y aquellos que permiten establecer las condiciones de desarrollo rural departamental, desde la perspectiva de la cohesión territorial y los ejes de integración, en el territorio rural agropecuario y rural-urbano regional, será posible identificar algunas estructuras y tipologías territoriales supramunicipales que darán forma al modelo territorial y serán referentes para seleccionar hechos de ordenamiento territorial departamental. Finalmente, se elaborará un texto síntesis del diagnóstico funcional espacial rural, sustentado en los elementos anteriores y destacando los factores clave que estructuran el modelo actual.

**Cuadro 4.** Componentes y elementos básicos para la elaboración del diagnóstico del subsistema funcional espacial rural agropecuario para el ordenamiento territorial

<p><b>ASUNTO CENTRAL</b></p>	<p>Estructuración de una organización territorial con capacidad para articular, en red, asentamientos poblacionales y zonas productivas rurales, y a estos con los centros urbanos y la región, con el fin de reducir los desequilibrios, lograr una mayor complementariedad y aprovechar la multifuncionalidad y multisectorialidad del campo, alrededor del desarrollo rural agropecuario.</p>
<p><b>POLÍTICAS</b></p>	<p>OCDE: diseño de políticas y planes que adopten un enfoque territorial que articule lo urbano rural equilibradamente.</p> <p>COP21: impulso a la producción económica y a un sistema de asentamientos bajo en carbono y resiliente al clima.</p> <p>MTC: convergencia regional y distribución de la riqueza entre las ciudades y el campo, con particular énfasis en la distribución de los recursos y la inversión pública.</p> <p>Acuerdo de paz, RRI: desarrollo e integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto. Desarrollo con enfoque territorial (PDET). Transformación estructural del campo y el ámbito rural, relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.</p> <p>PND 2014-2018: dotación de las infraestructuras estratégicas y un mejoramiento en el acceso de bienes y servicios públicos que reduzcan los desequilibrios en las áreas rurales y en relación con las zonas urbanas.</p>
<p><b>CONCEPTOS</b></p>	<p>Cohesión territorial, funcionalidades urbanas y rurales, funciones rurales y urbanas para el desarrollo agropecuario, ejes y corredores de desarrollo.</p>
<p><b>ELEMENTOS DE ANÁLISIS</b></p>	<p>Relaciones de desequilibrio en las interrelaciones campo-ciudad, heterogeneidad del territorio rural y tipificación de las diversas ruralidades; establecimiento de las características de los asentamientos poblacionales rurales, capacidades funcionales, sus vínculos, accesibilidad y sus potenciales endógenos para el autodesarrollo. Funcionalidades para el desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario. Accesibilidad a centralidades, isócronas.</p>
<p><b>INFORMACIÓN</b></p>	<p>Distribución espacial de centros urbanos y asentamientos rurales según el tamaño poblacional, la tasa de crecimiento, las vías, el transporte, la accesibilidad, las funciones y facilidades urbanas y rurales.</p>
<p><b>SÍNTESIS ESPACIALIZADA</b></p>	<p>Especialización de estructuras departamentales funcionales, de redes y vínculos urbano-rurales clave para el desarrollo rural agropecuario. Mapa de centralidades urbanas y asentamientos urbanos, según capacidad funcional, redes o ejes de articulación entre asentamientos y tipologías de zonas agropecuarias y ruralidades (por especialización, modos de producción: moderno, extensivo, campesino) (hechos de ordenamiento territorial departamental). Modelo territorial funcional rural-urbano-regional.</p>
<p><b>SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO</b></p>	<p>Capítulo de síntesis sobre la comprensión de las características del desarrollo rural agropecuario del departamento, en su relación con los asuntos económico productivos críticos de interés supramunicipal y sus factores explicativos, con énfasis en aquellos que posibilitan el desarrollo rural con enfoque territorial y que permiten un mejor aprovechamiento de los potenciales agropecuarios. DOFA.</p>

#### 3.5.5 El subsistema institucional en el ordenamiento territorial rural agropecuario

El ordenamiento territorial constituye un medio para lograr la armonización de las relaciones sociedad-territorio, y con tal propósito se requieren instituciones fortalecidas, con capacidad de liderar y promover acuerdos alrededor de un modelo de desarrollo y ordenamiento territorial, con perspectiva de largo plazo, disponiendo además con la organización y capacidad para gestionarlos e implementarlos. Estos propósitos exigen ajustes y cambios profundos en la tradicional organización político-administrativa y mecanismos de participación que caracterizan al desarrollo rural agropecuario, porque dicha organización ha estado centrada principalmente en una concepción institucional sectorial desarticulada y de asistencia de asuntos coyunturales. Se requiere una acción interinstitucional, integradora de las diversas dimensiones del desarrollo rural con enfoque territorial, y aptitudes para promover y gestionar territorios inteligentes, con capacidad innovación, de anticipación y de gobernanza del territorio rural agropecuario.

El subsistema institucional tiene la función de coordinar y gestionar los procesos de desarrollo, para guiar a la sociedad hacia propósitos compartidos que garanticen una adecuada calidad de vida de la población rural. Establece reglas de juego, planifica y gobierna, para propiciar la gestión mancomunada de los tomadores de decisión y representantes de la sociedad civil.

El desarrollo y la ordenación del territorio rural, al atender su multifuncionalidad,

multisectorialidad y la nueva ruralidad, requiere contar con un sistema institucional capaz de orientar y gestionar acciones simultáneas en el plano de lo económico (competitividad y productividad), lo político (arreglo institucional), lo cultural (revaloración de la identidad cultural) y lo ambiental (acceso y uso sostenible de los recursos naturales), que son particulares en cada caso y territorio y, en conjunto, establecen las reglas de juego y la organización para orientar y regular las relaciones de las actividades socioeconómicas con el territorio, base para la gobernabilidad.

El desarrollo territorial, desde la perspectiva de la gobernanza territorial, se promueve a través de la articulación y corresponsabilidad pública-privada-social. Se busca una mayor coordinación y eficiencia entre los diferentes niveles de administración y la apropiación de los procesos de ordenamiento territorial, para que el reordenamiento requerido no dependa exclusivamente de la imposición normativa. Se necesitan instituciones con capacidad de gestionar un ordenamiento territorial que facilite articular, integrar y territorializar las políticas públicas, incorporando la dimensión territorial en las políticas sectoriales para contribuir a generar sinergias entre diferentes políticas y a maximizar sus impactos territoriales.

##### 3.5.5.1 La gestión del ordenamiento territorial rural agropecuario para la gobernanza

La magnitud y complejidad de los problemas sociales, económicos y políticos contemporáneos ha rebasado la capacidad política e institucional del Estado y de los gobiernos territoriales; por lo

anterior, es necesario vincular de manera proactiva a la sociedad civil en general, con el fin de lograr una gobernanza territorial sostenible. Esa gobernanza, desde el punto de vista del desarrollo rural agropecuario, se podrá promover incluyendo en el plan de desarrollo estrategias y acciones para fortalecer la participación y la estructura institucional, desarrollar las estrategias necesarias y alcanzar los objetivos y proyectos integrales de desarrollo requeridos para la transformación del campo. Esto implica superar los conflictos en los usos y ocupación del territorio rural agropecuario promoviendo liderazgos y alianzas entre los actores y organizaciones de los diversos sectores rurales, y generando pactos y arreglos territoriales socioproductivos (UPRA, 2015b).

Entre los aspectos por examinar para establecer las condiciones de gobernanza territorial rural, se considerarán los siguientes:

- Marcos jurídicos, institucionales y normativos relacionados con los asuntos de interés para el ordenamiento territorial rural agropecuario departamental.
- Niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones. Roles y responsabilidades de las autoridades e instancias de administración planificación y gestión del ordenamiento territorial rural en el ámbito departamental.
- Mecanismos e instancias de toma de decisiones, eficiencia administrativa y gerencial y sistemas de rendición de cuentas.
- Capacidad y sostenibilidad financiera.

- Mecanismos de participación: marco político legal e institucional y mecanismos para de participación en la planificación y gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial; lo anterior incluye procedimientos e instrumentos de cogestión y la participación de las organizaciones sociales y comunitarias campesinas, el sector privado empresarial, las universidades, centros de investigación y entidades de ciencia y tecnología.

Construir gobernanza territorial implica identificar y valorar las características de la acción colectiva, teniendo como parámetro de referencia un esquema de gobernanza territorial. Dicho esquema indica que se requiere una organización en red de actores e instituciones (públicas, privadas y sociales, apoyadas por las instituciones académicas), con un elevado capital social, que represente la multifuncionalidad y multisectorialidad del territorio rural y que realice intercambios abiertos de información, conocimientos y acciones, y que tome decisiones compartidas, con el liderazgo del sector gubernamental y con base en reglas de juego transparentes y en la rendición pública de cuentas.

Con respecto al análisis de la organización para la participación, se recomienda retomar el inventario y evaluación de actores y organizaciones que se elaboró para la fase preparatoria del POD y complementar este insumo, en función de la implementación y gestión del POD, con un análisis sobre la formación de institucionalidades para la gobernanza de procesos de desarrollo rural integral supramunicipales y departamentales, alrededor de los elementos estructurantes

del modelo territorial y que constituirán hechos de ordenamiento territorial rural agropecuario, como los referidos a tipologías territoriales subregionales, sistemas productivos territoriales, áreas de desarrollo rural agropecuario, zonas de reserva campesina, áreas de reserva agropecuaria, distritos de adecuación de tierras, distritos agrarios, zonas de desarrollo empresarial y otras figuras similares.

#### **3.5.5.2 Estructura del diagnóstico: comprensión del sistema territorial y del modelo actual. Subsistema institucional rural agropecuario**

El proceso por seguir para elaborar la síntesis del subsistema institucional rural seguirá la misma estructura propuesta del diagnóstico del sistema ambiental (cfr. 3.5.1, el subsistema natural ambiental en el ordenamiento territorial rural agropecuario). Se tendrán como principales referentes conceptuales del análisis sistémico las nociones de

gobernanza territorial, gobernanza de la tierra, gestión del territorio, apropiación y empoderamiento. Los principales aspectos por analizar considerarán las propiedades contempladas en el Acuerdo COT-POD referidas a las capacidades político-institucionales requeridas para alcanzar una corresponsabilidad y compromiso colectivo, público-privado y social, para ordenar las relaciones de la sociedad con el territorio, en particular con respecto a la planificación y gestión territorial necesaria para una eficiente implementación del POD.

La delimitación de ámbitos supramunicipales con determinadas características de gobernanza territorial podrá dar lugar a la identificación de tipologías de territorios que se deberían tener presentes, en relación con las estructuras territoriales de los demás subsistemas rurales agropecuarios, en el momento de establecer las institucionalidades requeridas para su planificación y gestión.



**Cuadro 5.** Componentes y elementos básicos para la elaboración del diagnóstico del subsistema institucional rural agropecuario para el ordenamiento territorial

<b>ASUNTO CENTRAL</b>	Disposición de una organización institucional plural para planificar y gestionar la multidimensionalidad y multisectorialidad del desarrollo rural; fortalecer la gobernanza del territorio rural, con el fin de lograr la sostenibilidad de los procesos de transformación derivados del componente rural agropecuario del POD.
<b>POLÍTICAS</b>	<p>OCDE: descentralización y el empoderamiento de los gobiernos subnacionales. Gobierno abierto, participación plural, transparencia.</p> <p>COP21: esfuerzos de todos los interesados, incluidos los de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, para hacer frente al cambio climático y adoptar medidas de respuesta.</p> <p>MTC: fomento de un enfoque territorial participativo, gobernanza, que reconozca una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo. Reforma institucional profunda.</p> <p>Acuerdo de paz, RRI: planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades (hombres y mujeres), con garantía de transparencia, rendición de cuentas y veeduría ciudadana.</p> <p>PND 2014-2018: establecimiento de un arreglo institucional multisectorial, en el que converjan el Gobierno nacional, los gobiernos locales, las comunidades rurales, los empresarios del campo y la industria, fortalecimiento de las capacidades regionales para la gestión del desarrollo rural.</p>
<b>CONCEPTOS</b>	Gobernanza territorial, gobernanza de la tierra, gestión del territorio rural, apropiación, empoderamiento.
<b>ELEMENTOS DE ANÁLISIS</b>	Organización institucional y reglas de juego para el desarrollo rural agropecuario departamental. Organización y movimientos campesinos. Organización gremial, poderes y liderazgos. Territorialidades rurales. Participación, capital social.
<b>INFORMACIÓN</b>	Marcos jurídicos, institucionales y normativos, sistema de planificación y gestión rural agropecuaria departamental, roles, poderes, territorialidades y responsabilidades de las autoridades e instancias de administración planificación y gestión del ordenamiento territorial rural en el ámbito departamental, mecanismos de participación de los diversos sectores, organización gremial, campesina, liderazgos (sociograma de actores), capacidad de gestión administrativa rural.
<b>SÍNTESIS ESPACIALIZADA</b>	Espacialización de territorios supramunicipales con homogeneidades en condiciones de gobernanza, organizaciones gremiales, campesinas, territorios en conflicto, movimientos sociales-rurales. Modelo territorial para la gobernanza rural, institucionalidad departamental.
<b>SÍNTESIS DEL DIAGNÓSTICO</b>	Capítulo de síntesis sobre la comprensión de las características del desarrollo rural agropecuario del departamento, ruralidades y su relación con la gobernabilidad territorial, asuntos críticos, de interés supramunicipal y sus factores explicativos, con énfasis en aquellos que posibilitan el desarrollo rural con enfoque territorial y que permiten un mejor aprovechamiento local de los potenciales agropecuarios. DOFA.

### 3.6 La síntesis del diagnóstico a través del modelo de ordenamiento territorial rural agropecuario actual

Al abordar la identificación del modelo de ordenamiento territorial actual, se avanza hacia la síntesis del diagnóstico, teniendo en cuenta las interrelaciones entre los subsistemas examinados anteriormente. Las entidades territoriales cuentan con estructuras que permiten, desde la perspectiva espacial, sintetizar y comprender su complejidad, las formas de organización del territorio, usos y ocupación, las funciones que desempeñan sus principales componentes y sus relaciones entre sí, elementos que integran un modelo de ordenación territorial. Con el propósito de contextualizar el modelo territorial rural agropecuario, inicialmente se hará referencia al modelo territorial departamental que establece el acuerdo COT-CEI; a continuación, se referencia la experiencia internacional sobre la definición de los modelos territoriales, y finalmente se aborda el modelo territorial rural agropecuario.

En el Acuerdo COT se define el modelo de ordenamiento territorial como la síntesis espacializada de los principales sistemas de escala intermunicipal, indicando que estos se interrelacionan y se estructuran en el territorio departamental y se destacan los siguientes:

- El sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales.
- La estructura ecológica.

- Los corredores de conectividad funcional.
- Las redes de infraestructura y equipamientos de servicios públicos.
- Las áreas productivas, con base en la formación de clústeres y sistemas productivos territoriales.
- La estructura de la propiedad y la distribución predial rural.

La síntesis espacializada de la organización del territorio permite comprender la manera como los componentes estructurantes de este, identificados y analizados a través del diagnóstico de los sistemas del desarrollo territorial y su despliegue espacial, le dan forma y posibilitan o limitan los procesos de crecimiento y desarrollo.

La identificación del modelo territorial actual permite entender la manera como los diversos actores y organizaciones usan y ocupan el territorio, en respuesta a determinados objetivos y de acuerdo con ciertas condiciones de poder sobre el mismo. La delineación espacial del modelo de ordenación es indispensable para comprender el complejo sistema territorial rural agropecuario e identificar los elementos estructurantes y su relación con los tipos de crecimiento y desarrollo que prevalecen en el territorio rural.

Siguiendo la experiencia internacional en la definición de los modelos de ordenación del territorio, las formas y estructuras de un espacio territorial se pueden sintetizar reconociendo tres perspectivas e identificando su contribución a su singularización o individualización, en mapas o planos síntesis (Zoido, 2005). Para el

efecto se requiere delimitarlo, identificar en él los hechos o elementos que contribuyen a su cohesión y diferenciar partes integrantes o componentes, bien por su diferente naturaleza o conformación, o bien por las funciones, usos o regímenes de tratamiento que se les atribuyen. Estas perspectivas se podrán referenciar con respecto a los

elementos estructurantes de un modelo territorial, siguiendo aquellos que señala el Acuerdo POD, y otros elementos, según las particularidades de cada departamento. En la figura 7 se observan las similitudes entre los componentes del modelo territorial, según el Acuerdo COT-POD y la experiencia internacional.

Figura 7. Elementos del modelo de ordenamiento territorial



Fuente: Acuerdo COT-CBI POD, Zoido (2005).

**Retomando los elementos del modelo, según la experiencia internacional, con referencia a los territorios departamentales y a algunas particularidades rurales,** inicialmente la delimitación está definida formalmente por los respectivos límites político-administrativos, y estos serán el referente para establecer las relaciones con el contexto externo regional y nacional.

Además, la identificación y delineación de los hechos que cohesionan o pueden mejorar la cohesión de un ámbito territorial unitario, en este caso de escala departamental, es un aspecto clave para la ordenación territorial, al tener en cuenta los desequilibrios y la fragmentación interna que caracterizan dicha escala espacial. Habrá elementos estructurantes del desarrollo territorial que interesan a la totalidad de municipios, y zonas homogéneas diversas, correspondientes a porciones territoriales del departamento, que requieren tratamiento diferencial espacial.

Las características de los cohesionadores territoriales se pueden establecer considerando tres estructuras o subsistemas territoriales: la red o sistema de asentamientos, la red de comunicaciones o sistema relacional y la red o sistema de espacios de interés patrimonial (Zoido, 2005). Este último componente es básico, desde la óptica del sistema rural agropecuario y del desarrollo rural con enfoque territorial y la nueva ruralidad, puesto que reconoce los hechos con valor patrimonial, natural o cultural como estructurantes del modelo territorial; en particular, los referidos a la diversidad biológica y la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales (pasillos y corredores biológicos, áreas para el mantenimiento de la matriz natural,

ambiental o paisajística); esta perspectiva también abre la posibilidad de propiciar un acceso social equivalente a los lugares de disfrute de la naturaleza o del paisaje, que toman la forma de sistema de espacios libres o del patrimonio histórico (itinerarios culturales). Estas redes, estructuras o sistemas territoriales están siendo concebidas también como elementos de apoyo a la diversificación y plurifuncionalidad de los territorios rurales.

Con respecto a **la diferenciación o reconocimiento de la heterogeneidad del territorio**, para los propósitos de integración en el modelo territorial, pueden plantearse como criterios clave de división del ámbito objeto de ordenación la distinción de partes del mismo valoradas positivamente por su **diversidad y la diferenciación de áreas con desigualdades** que deben ser corregidas. Para ambos tipos de situaciones se hacen necesarias propuestas, normas y regímenes de ordenamiento territorial diferenciados (Zoido, 2005).

Las formas y estructuras de un espacio territorial citadas antes (delimitación del ámbito, definición de estructuras y sistemas de cohesión, y la distinción de áreas de diversidad y desigualdad) son interdependientes, por lo tanto, deben establecerse de forma interrelacionada y expresarse en términos sintéticos en un mapa que exprese, de manera comprensible, cada uno de estos elementos y sus relaciones.

Para lograr lo anterior, se podrán relacionar algunas particularidades de la estructura ecológica principal, entre ellas, las zonas correspondientes a los principales servicios ecosistémicos, junto con la localización, tamaño, densidades y funciones de los



asentamientos poblaciones, las redes viales y sus condiciones, tipos de transporte y los usos y ocupación del suelo, áreas productivas, etc., indicando, a través de convenciones, los conflictos, armonías, potenciales, riesgos de presiones demográficas y productivas, etc. y además se delimitarán zonas homogéneas, corredores o áreas con determinadas propiedades que indiquen la heterogeneidad territorial, diversas ruralidades y posibles desequilibrios en las condiciones de desarrollo, los cuales indicarán la necesidad de tratamientos diferenciales que es recomendable planificar y gestionar a escala departamental.

El sistema de asentamientos se considerará con respecto a las centralidades, sus áreas de influencia y las redes viales y de comunicación que los interrelacionan.

Comprende los centros o asentamientos rurales con determinadas capacidades funcionales, localización y condiciones de articulación y movilización entre ellos y con los centros urbanos, y la identificación de las características de conectividad espacial que les permite acceder a los bienes y servicios requeridos para su desarrollo. Por otra parte, con respecto a la red o sistema de espacios de interés patrimonial, es importante identificar la red o sistema de espacios de interés patrimonial, así como establecer sus condiciones y funcionalidad, teniendo presente las nuevas perspectivas de los ecosistemas rurales que reconocen los potenciales endógenos naturales y culturales como componentes estructurantes del modelo y fuentes de desarrollo. Como resultado del diagnóstico, se podrán espacializar los ámbitos supramunicipales de mayor valor patrimonial natural y cultural, las redes o ecosistemas que garantizan servicios ambientales y la conectividad entre los diversos sistemas, sobre los cuales se pueden desarrollar variedad de usos como los asociados al turismo, el deporte y el descanso en ambientes naturales. También se identificarán y espacializarán aquellos ámbitos naturales que constituyen atractivos por sus atributos como lugares de disfrute de la naturaleza o del paisaje, que toman la forma de sistema de espacios libres o del patrimonio histórico (itinerarios culturales).

### **El modelo de ordenamiento territorial agropecuario**

El modelo de ordenamiento territorial agropecuario, en el contexto del modelo territorial rural y del modelo territorial del departamento, tendrá entre sus

componentes principales el sistema territorial agropecuario. Este modelo territorial agropecuario se sustenta en la estructura territorial agropecuaria, la cual comprende tres elementos interrelacionados (UPRA, 2016c) que comparten y agregan nuevas perspectivas a las estructuras del modelo rural agropecuario reseñado anteriormente:

- a) La estructura socioproductiva de la propiedad rural.
- b) La estructura espacial de los bienes y servicios públicos rurales e infraestructura productiva de soporte a las actividades agropecuarias.
- c) La integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario.

**Figura 8.** Elementos del modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario



- **Estructura territorial agropecuaria:** comprende las estructuras socio-cultural, productiva, y sociopolítica y administrativa. La primera hace referencia a las formas de acceso, tenencia y distribución de la tierra, así como los valores culturales y regionalidades asociados a grupos sociales (pueblos de campesinos minifundistas, pueblos mineros, comunidades indígenas, afrocolombianas, etc.), con costumbres, tradiciones, hábitos e historia común que se manifiesta en su filosofía de la vida, sentido de pertenencia al territorio (arraigo territorial) y cohesión social. La segunda, a las actividades agropecuarias que se realizan en el territorio rural, con énfasis en los sistemas productivos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y acuícolas; la tercera, a las condiciones del tejido social y de las formas de gobierno y administración de los territorios, referida a los valores culturales y regionalidades asociados a grupos sociales (pueblos de campesinos minifundistas, pueblos mineros, comunidades indígenas, afrocolombianas, etc.) con costumbres, tradiciones, hábitos e historia común que se manifiesta en su filosofía de la vida, sentido de pertenencia al territorio (arraigo territorial) y cohesión social.
- **Funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales:** los bienes y servicios públicos rurales hacen referencia al conjunto de infraestructuras y servicios que inciden en el desarrollo productivo y social del campo. Incluyen la vivienda rural, los servicios públicos domiciliarios (agua potable, gas natural, energía eléctrica, saneamiento básico), los servicios sociales (salud, educación, seguridad), vías,

adecuación de tierras y asistencia técnica agropecuaria, entre otros.

- **Integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario:** ocupación y organización espacial que manifiestan las cualidades del territorio referidas a la conectividad, accesibilidad y movilidad intra e inter-territorial. Se trata de unas condiciones necesarias para la competitividad de los territorios que facilitan la formación de las cadenas y clústeres productivos. La estructura espacial-funcional está integrada fundamentalmente por la red de asentamientos o centros poblados rurales, la red vial y sistemas de transporte, y los vínculos económicos y sociales internos y externos que la población establece a través de dichas redes.

## El territorio en la actualidad y la espacialización del modelo territorial

Los desarrollos anteriores sobre el modelo territorial, sus componentes, propiedades y las relaciones entre el modelo departamental y los principales componentes rurales, referidos, por último, al modelo rural agropecuario que plantea la UPRA, posibilitarán reconocer el modelo territorial actual como síntesis conclusiva del diagnóstico.

El modelo territorial es entendido como la representación espacial de las formas e interrelaciones entre las actividades humanas socioeconómicas y el espacio natural que las sustenta. Es la manera de ocupar y utilizar el espacio que han ido implementando los diversos actores e

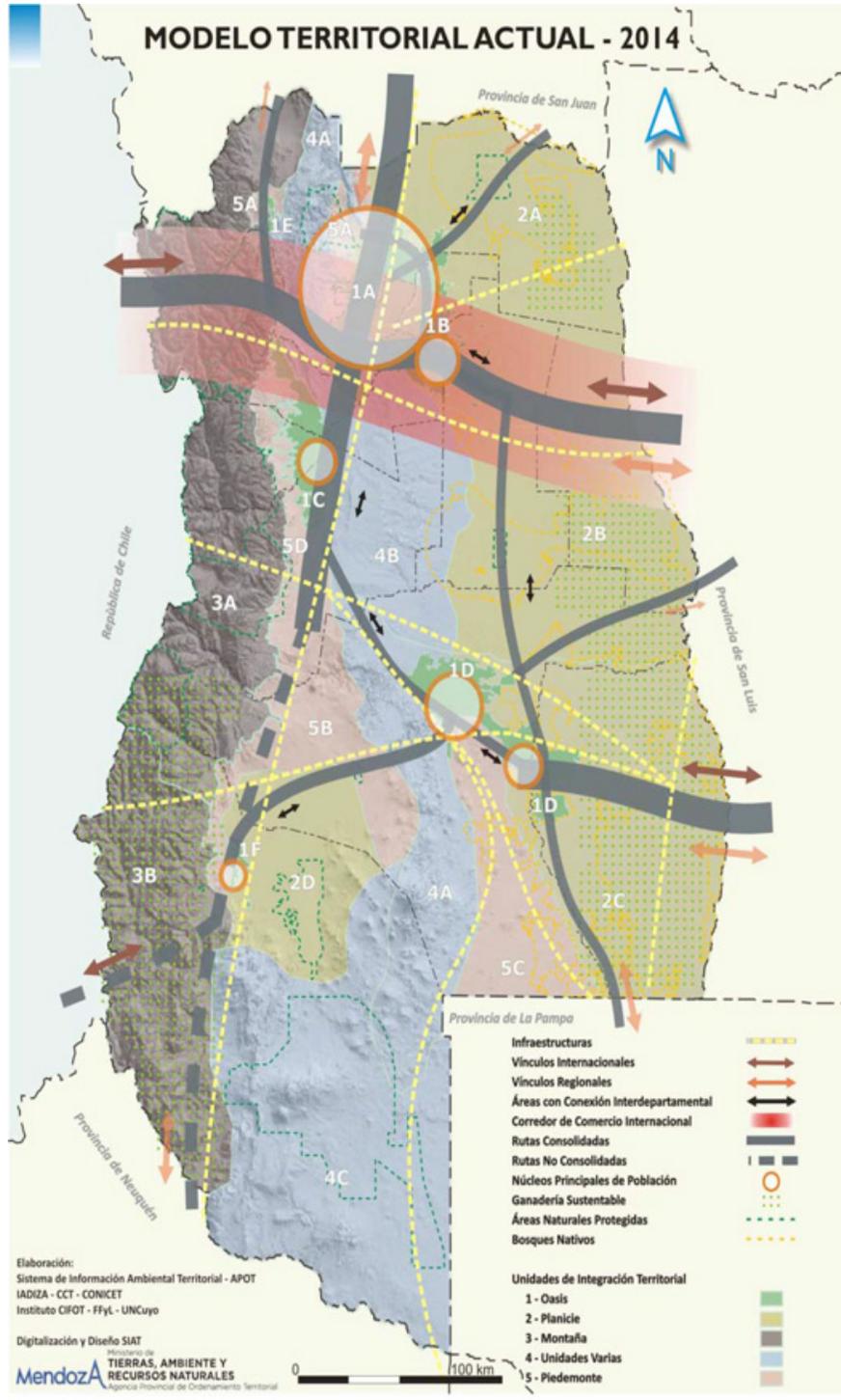
instituciones públicas, privadas y sociales, en función de los intereses económicos dominantes, del poder sobre el territorio, de sus conocimientos técnicos y de las necesidades vividas y percibidas.

El diagnóstico territorial de las estructuras dominantes de la organización espacial permitirá identificar la problemática, sus antecedentes, el presente, las tendencias y las perspectivas de evolución. La síntesis sobre los factores con mayor capacidad estructurante del territorio rural posibilitará seleccionar los ejes estructurantes y además, evidenciar los procesos de desarrollo, que, desde la dialéctica crecimiento-ordenamiento territorial, han llevado al actual estado de la organización territorial. Junto con la espacialización del modelo, es necesario reflexionar e identificar los procesos o estilos de desarrollo dominantes (los objetivos económicos, sociales y

políticos se expresan espacialmente en sus correspondientes formas de producir y habitar, de usar y ocupar el territorio) para identificar los aspectos esenciales que desencadenan y determinan la evolución de su estructura espacial. El análisis multidimensional y multisectorial, y la forma como se han intervenido los recursos y potenciales endógenos del territorio permitirá obtener estimaciones cuantitativas o cualitativas para ponderar, valorar y analizar las condiciones de los elementos estructurantes del modelo, establecer funciones y delimitar áreas críticas o de interés, correspondientes con **hechos de ordenamiento departamental**, que se irán constituyendo en los referentes principales de las directrices y el plan de ordenamiento territorial. En el mapa 1 se observa un ejemplo de la síntesis del modelo territorial actual.



Mapa 1. Modelo territorial actual de la provincia de Mendoza



Fuente: Mendoza. Plan provincial de ordenamiento territorial (PPOT, 2014).

Siguiendo los parámetros de los elementos estructurantes del modelo POD, el modelo territorial actual de la provincia de Mendoza (Mendoza, 2014) muestra lo siguiente:

Desde la perspectiva de la estructura ecológica principal, la delimitación y condiciones de las áreas naturales protegidas y los bosques nativos.

Con respecto a los elementos cohesionadores, el sistema de asentamientos poblacionales urbanos y rurales, los vínculos y accesibilidad —por medio de las rutas

viales y de comunicación consolidadas y no consolidadas—, la localización de infraestructuras de interés supramunicipal y áreas de conexión internas y con la región, las áreas productivas.

Desde el punto de vista de la diferenciación de territorios de la provincia, que reconoce su heterogeneidad, se delimitan unidades de interacción territorial, con base principalmente en ecosistemas ambientales y áreas con cierta homogeneidad en el nivel de desarrollo socioeconómico.







# Etapa 3

## La formulación del POD

La formulación de POD es la continuación del proceso iterativo<sup>30</sup> de la dialéctica crecimiento-ordenamiento territorial-desarrollo, que preside la planificación y gestión del ordenamiento territorial, en general, y, en particular, el ordenamiento territorial rural agropecuario. Esta etapa se realimenta con la comprensión del sistema territorial rural agropecuario que se ha sintetizado a través del modelo actual de ordenamiento territorial y que permitió seleccionar los factores clave que explican las condiciones actuales del uso y ocupación de territorio rural y sus tendencias. Con base en dicha comprensión, se procederá, utilizando técnicas de prospectiva territorial, a explorar alternativas de desarrollo rural agropecuario futuras e imaginar y acordar un modelo de desarrollo futuro y su expresión espacial, que constituirán la base para definir las directrices y el plan de ordenamiento territorial que harán posible, por medio de estrategias de gestión territorial y acciones de corto y mediano plazo, alcanzar el futuro anhelado.

---

<sup>30</sup>. Iterativo en el sentido de constituir una espiral creciente de análisis dinámico y realimentación continua, entre los diversos actores locales, sobre la evolución de las relaciones de la sociedad con el territorio y las formas como se expresan en el uso y ocupación del territorio, con el fin de comprender la complejidad del territorio e identificar los desarreglos existentes, las potencialidades, los factores estructurantes, y de concebir un reordenamiento territorial que se construirá gradualmente, en función de una visión de desarrollo sostenible, expresada en el modelo correspondiente de ordenamiento territorial.

La formulación, según el Acuerdo COT-POD, comprende:

- La construcción de escenarios teniendo en cuenta las tendencias, hechos portadores de futuro y transformaciones que se conciben como imágenes posibles de estructuración territorial futura del departamento.
- La expresión de los escenarios por medio de una visión territorial de largo plazo, la cual guiará las acciones de los diversos actores y organizaciones para alcanzar objetivos de interés común.
- El modelo ordenamiento territorial futuro, que se diseñará a partir de la identificación de las posibilidades, potencialidades y de los intereses conjugados entre el departamento, los municipios y la región en el contexto nacional y a partir de la visión de desarrollo de largo plazo, que será referencia para el desarrollo socioeconómico deseado.
- La definición de las directrices de ordenamiento territorial, estrategias, programas y proyectos de desarrollo futuro y su expresión espacial, que

constituirán la base para construir el modelo territorial acordado.

**Los elementos centrales de la etapa de formulación son los escenarios de ordenamiento territorial, el modelo territorial futuro acordado y las directrices correspondientes.** Los escenarios territoriales, concebidos por medio de técnicas de prospectiva territorial, posibilitan promover una cultura de desarrollo y ordenamiento territorial proactiva, sustentada en la exploración de futuros posibles y probables. La identificación de estos permite contar con referentes para imaginar, de forma creativa e innovadora, modelos de reordenamiento territorial con capacidad de transformar los elementos estructurantes de los hechos de ordenamiento territorial rural agropecuario que limitan el desarrollo rural sostenible y potenciar aquellos favorables con tal fin.

El ciclo iterativo del proceso prospectivo territorial comprende la anticipación, la acción, la apropiación y el aprendizaje: en el sentido horizontal o estratégico se va de la reflexión anticipatoria a la acción, y en el sentido vertical, sociocultural, se relacionan la apropiación y el aprendizaje (Cepal, 2006).

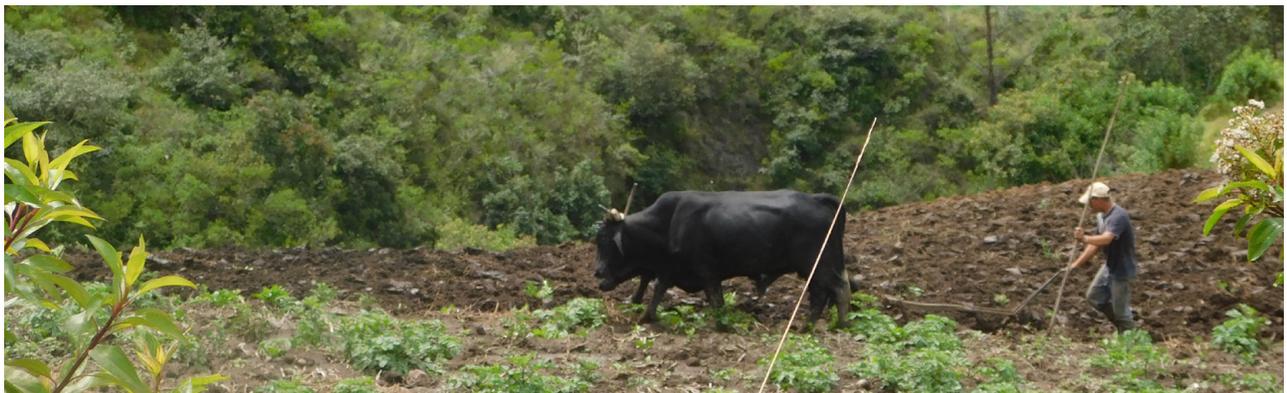
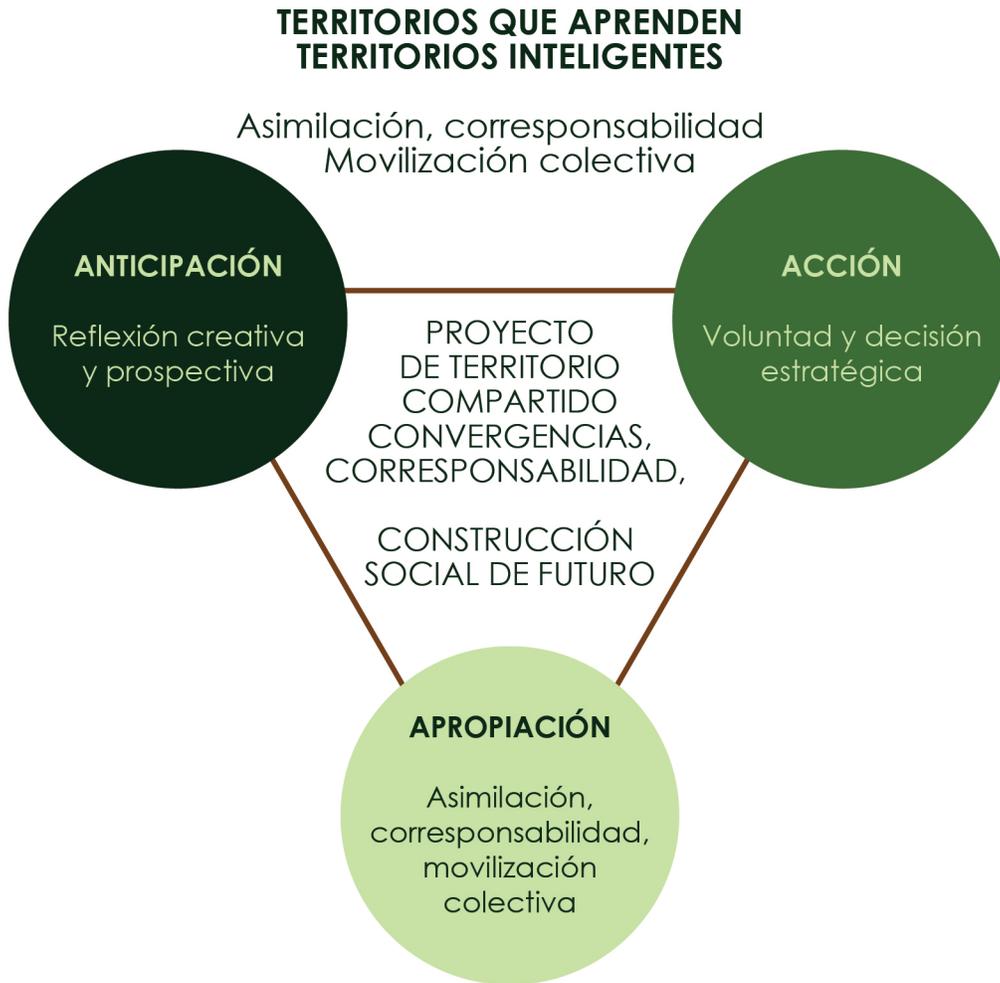


Figura 9. El ciclo prospectivo del aprendizaje territorial



Fuente de información: triángulo del ciclo prospectivo Godet.

Michel Godet (2007), en su manual de prospectiva estratégica, llama la atención sobre la condición indispensable de que el futuro sea concebido por los propios actores sociales, de manera que estos se apropian, se empoderen y constituyan agentes de cambio, para lograr la gobernanza territorial sobre su futuro; así será factible

construir, en la práctica, la visión de desarrollo compartida. Por lo tanto, es necesario promover la construcción social de futuro propiciando una participación directa y proactiva de los actores locales, de manera que lideren la reflexión y acción prospectiva para concebir y diseñar un futuro compartido. Este futuro, a su vez,

debe estar acompañado por estrategias para que las acciones sean factibles, se logre el cambio y se logren convergencias hacia determinados propósitos de interés común, con visión de largo plazo; así se constituyen, en conjunto, unos territorios que aprenden del pasado y del presente y exploran, generan y adaptan opciones de futuro, y adquieren una actitud anticipatoria, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible.

**La reflexión para la anticipación, la apropiación y el aprendizaje para la acción prospectiva que debe presidir el ejercicio de construcción de los escenarios, con el fin de posicionar a los diversos actores locales frente al futuro, es un momento del proceso de planificación territorial que no es recomendable sustituir con visiones o modelos ya existentes,** porque estos no suelen ser sino fruto de reflexiones actualizadas sobre las relaciones entre desarrollo y ordenamiento territorial para alcanzar las transformaciones que implican los nuevos enfoques del desarrollo rural con enfoque territorial, la nueva ruralidad y las principales políticas, planes, programas y proyectos, que desde el contexto regional, nacional e internacional intervienen o condicionan los usos y ocupación del territorio rural departamental (UPRA, 2016c). Además, al plantearse como horizonte de largo plazo de los POD cuatro periodos de gobierno, es decir, 16 años, es necesario que dichos planes se elaboren con base en la exploración de posibles futuros para los próximos 16 años (2017-2033),

teniendo presente que el denominador común del desarrollo territorial es el cambio y la incertidumbre, por lo cual es indispensable, avizorar y reflexionar sobre los **futuribles**<sup>31</sup> utilizando las herramientas que aporta la prospectiva territorial, como los correspondientes a la vigilancia tecnológica y la inteligencia competitiva, orientados por profesionales expertos en dicho tema.

Por otra parte, es importante considerar que en los nuevos enfoques de desarrollo rural los actores y organizaciones locales son reconocidos como los principales protagonistas de los procesos de desarrollo, y en consecuencia deberían constituirse en los forjadores de su futuro. Eso implica que en la aplicación de los instrumentos de planificación y gestión es imperativo trascender el papel pasivo que tradicionalmente se les ha asignado, y que se refleja en parte en pretender que se sujeten a políticas, planes, visiones de desarrollo y directrices, generalmente sin perspectiva territorial, en las cuales no han tenido una participación activa. La participación puntual y las socializaciones y consultas coyunturales no son alternativas suficientes para ser consecuentes con la construcción social del territorio que debería presidir el reordenamiento territorial. La aplicación de las técnicas de prospectiva territorial, utilizadas en la concepción y construcción de escenarios territoriales, podrá constituir el medio para que los actores y organizaciones locales aprendan y asimilen actitudes y prácticas proactivas y transformadoras frente al futuro, asumiéndolo como un espacio de libertad, voluntad y poder, para imaginar y acordar cambios o ajustes trascendentales en los modelos de crecimiento que limitan el desarrollo sostenible, con el que guiarán un reordenamiento territorial factible del

<sup>31</sup>. «El futuro no se puede reducir a una realidad única y lineal, que sería adonde nos conduciría el escenario de las tendencias, sino que es necesario concebirlo como una realidad múltiple, de tal manera que estando en el presente, podamos asumir que existen, no uno sino muchos futuros posibles, lo que Jouvenel denomina futuribles» (Mojica, 2008).

modelo de ordenamiento territorial actual, generando la capacidad de gobernanza territorial rural agropecuaria.

El posicionamiento ante el futuro puede tejerse teniendo en cuenta un serie de aproximaciones, desde la más simple hasta la más compleja (sueños, imágenes individuales, imágenes estructuradas colectivamente, escenarios, visiones de desarrollo), no excluyentes, que se estructuran utilizando técnicas de prospectiva, para concebir escenarios teniendo presente que el futuro es múltiple y que se requiere una buena dosis de imaginación y creatividad para pensar en un mundo diferente y más promisorio y lograr convergencias y acuerdos sobre visiones compartidas de desarrollo.

Un escenario de desarrollo es la delineación de imágenes estructuradas del futuro hacia un horizonte de tiempo

determinado, generalmente mayor de 10 años, y de las trayectorias necesarias (estrategias de cambio) para transitar desde las condiciones presentes hacia el futuro anhelado. El escenario elegido se referirá principalmente a los elementos estructurantes del modelo de ordenamiento territorial futuro, permitiendo espacializarlo, como referente básico para las directrices y el plan de ordenamiento que hará posible alcanzar dicho modelo.

Por otra parte, es necesario que la exploración de futuros se realice en función de las problemáticas y oportunidades de desarrollo y ordenamiento territorial propias y actualizadas de cada departamento, que provendrán inicialmente de los resultados de la comprensión del sistema territorial (diagnóstico) y del modelo de ordenamiento territorial actual, que sintetiza la estructura territorial existente y sus dinámicas.



## 4.1 La prospectiva territorial y los factores de cambio para la construcción de escenarios de desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario

El reto de la prospectiva territorial es instrumentar procesos de movilización y compromiso de actores y organizaciones territoriales de manera que se aproximen a la reflexión sobre el futuro de sus territorios, asumiendo el futuro como un espacio de libertad, voluntad y poder para concebir el cambio y hacerlo realidad. Los escenarios, la visión y las estrategias que permiten construir el modelo territorial de largo plazo deben estar sustentadas en una rigurosa comprensión del sistema territorial e identificación de las macrotendencias y los factores de cambio con mayor potencial y gobernabilidad territorial para alcanzar las grandes transformaciones requeridas.

Los factores de cambio son aquellos fenómenos dinámicos que indican posibles evoluciones del futuro, con diversas connotaciones, y que requieren ser reconocidos e interpretados desde las perspectivas y particularidades territoriales locales para incorporarlos en sus procesos

de desarrollo y ordenamiento, porque serán los que condicionen el futuro del territorio. Tales factores se refieren a tendencias, hechos portadores de futuro y rupturas.

Entre las tendencias, se distinguen las pesadas o macrotendencias, cuya principal característica es que contienen fuerzas muy poderosas que no pueden ser modificadas y deben ser incorporadas en los modelos de desarrollo para darles el tratamiento específico, según sus posibles impactos. A continuación, ejemplos de macrotendencias:

- Las evoluciones demográficas: la tendencia hacia el envejecimiento de la pirámide poblacional es irreversible, con las correspondientes consecuencias socioeconómicas; si se asocia con la emigración (o expulsión) de la población joven del campo y la nueva ruralidad, se podrá imaginar escenarios desarrollo y ordenamiento territorial específicos.
- El cambio climático constituye una tendencia fuerte de largo plazo que está replanteando el ordenamiento territorial, especialmente desde el punto de vista de la adaptación al mismo, que puede implicar el cambio en las formas de producir y habitar el campo.
- La transición hacia la sociedad del conocimiento, con sus respectivas implicaciones<sup>32</sup>, transformará las formas de producir y de habitar el territorio, desde la perspectiva de los cambios tecnológicos. Basados en la experiencia internacional, se considera que Latinoamérica puede cambiar su estructura productiva y sus

<sup>32</sup> Cuatro grandes tecnologías están transformando el panorama internacional: la biotecnología, la nanotecnología, los nuevos materiales y las tecnologías de la información y la comunicación (cfr. OECD, 2002). Entre el 2005 y el 2020 se espera la ampliación de la frontera de la ciencia y la tecnología a través de la combinación de estas cuatro tecnologías y su aplicación en las tecnologías de la información, a partir de conceptos tales como la computación molecular y la computación cuántica, lo cual implica afrontar cambios sustanciales en los modos de producción.

capacidades sociales, si reconoce y activa su potencial de innovación, la necesidad de coordinar sus políticas públicas y evaluar su desempeño con estándares internacionales más exigentes, incursionando en la economía del conocimiento<sup>33</sup>.

Los hechos portadores de futuro o semillas de futuro son fenómenos en estado naciente, que no cuentan todavía con un peso estadístico confiable, pero, por sus características y sintonía con determinadas tendencias, se puede evidenciar que se trata de iniciativas que crecerán y podrán constituir patrones de desarrollo. Surgen de situaciones que están ocurriendo en el presente que pueden alterar el curso de determinadas formas de producir o de ordenar el territorio en forma positiva o negativa, de una manera contundente (Cepal, 2006). Estas iniciativas son promisorias y tienen un interés creciente, por lo cual se pueden convertir en formas de uso, ocupación y aprovechamiento del territorio rural que se multiplicarán en el mediano y largo plazo. Por ejemplo:

- El proyecto «Guardianes de la naturaleza», supermercado hecho con productos del bosque seco, muestra la posibilidad de un aprovechamiento sostenible de los potenciales medioambientales, indicando las opciones de la multifuncionalidad del territorio rural y la manera como su aprovechamiento revierte en desarrollo local sostenible.
- Cornare creó en 2013 el programa «BanCO<sub>2</sub>», y esto ha posibilitado que empresas y personas naturales puedan medir su huella de carbono y compensarla con dinero que posteriormente

llega a los campesinos que se dedican a cuidar los recursos naturales, llevándolos simultáneamente a armonizar sus actividades productivas agropecuarias con relación a los ecosistemas en donde se localizan. De esta manera se han beneficiado 961 familias de ocho departamentos, entre los que se encuentran La Guajira, Santander, Boyacá y Antioquia.

- También existen varias iniciativas de agricultura de precisión, en cultivos como la palma de aceite: manejo de manera sostenible, empleo de tecnologías para la recopilación, análisis y manipulación de información relacionada con factores climáticos, edáficos y agronómicos que en un momento dado afectan al cultivo, con el objeto de tomar decisiones que permitan el incremento de los rendimientos, la disminución de costos de producción y la reducción de los impactos ambientales.
- Un hecho portador de futuro, en debate y consolidación actualmente, es el acuerdo de paz, que podrá conducir a cambios estructurales en el desarrollo del país y especialmente del territorio rural, en la medida que se implemente la reforma rural integral, la restitución de tierras, la erradicación y sustitución de los cultivos ilícitos.

---

<sup>33</sup>. La economía del conocimiento estimula a sus organizaciones y personas a adquirir, crear, diseminar y utilizar el conocimiento de modo más efectivo para un mayor desarrollo económico y social (Cepal, 2006). La economía del conocimiento envuelve tanto las nuevas tecnologías incorporadas en los procesos de producción y en los productos, como también las nuevas formas de organizar el territorio, los procesos y la información, las redes dinámicas.

Las rupturas son hechos trascendentes o de gran impacto que provocan el cambio o la discontinuidad de las tendencias existentes, modifican el orden actual de las cosas y generan nuevos paradigmas, razón por la cual son considerados hechos reestructuradores o reorganizadores del presente, que parten la historia de una variable o situación e impactan las tendencias que se venían registrando (Cepal, 2006).

«Colombia siembra para transformar el campo» es un programa que podrá conducir a rupturas respecto al lento crecimiento del PIB, la disminución de las exportaciones agropecuarias y la limitada diversificación de la base económica agropecuaria. El reto es sembrar un millón de hectáreas adicionales en el país entre 2015 y 2018 (pasar de 7.131.500 a 8.131.500 hectáreas sembradas), con un enfoque en el incremento de la productividad que garantice la oferta constante y la mejora de la calidad de los productos, así como el fomento de las exportaciones agropecuarias. Ese cambio implicará aumentar la tasa de crecimiento anual del PIB agropecuario de 2,7 %, en el periodo 2010-2015, a 4,5 %, en 2016-2018, con los impactos respectivos en la diversificación, el aumento de las exportaciones y el mejoramiento de la seguridad alimentaria. Esto implica cambios elevados (ruptura de las tendencias) en la cultura productiva; se buscará que se siembre «donde toca y como toca», es decir, de acuerdo con la aptitud del suelo y procurando altos niveles de productividad, en armonía con el medio natural. Para alcanzar estos objetivos (crecimiento y desarrollo), es fundamental un componente de reordenamiento territorial rural agropecuario, que es importante contemplar según las particularidades de departamentales.

## El proceso de concepción de los escenarios de ordenamiento territorial agropecuario

Los escenarios son una plataforma para conversaciones estratégicas que llevan al aprendizaje organizacional continuo con respecto a decisiones clave y prioritarias (Schwartz, 2000). Teniendo en cuenta la necesidad de reducir el amplio panorama de la incertidumbre que generan los múltiples futuros posibles, es necesario escoger unos pocos futuros más representativos, con el fin de que los actores y las organizaciones territoriales activen su imaginación y reflexionen sobre ellos, de manera que se creen las condiciones necesarias para adquirir conciencia sobre el futuro y sus múltiples posibilidades.

Schwartz (2000) pone de relieve que los objetivos de la aplicación de las técnicas de escenarios pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Reflexionar sobre el panorama de desarrollo presente y futuro (en este caso, del desarrollo y ordenamiento del territorio rural agropecuario).
- Enriquecer los puntos de vista especializados.
- Percibir los diferentes tópicos de cada panorama.
- Sensibilizar a los individuos en su relación ambiente-territorio, superar las actitudes reactivas, desarrollar flexibilidad y adaptabilidad del territorio y facilitar una toma estratégica de decisiones.

El aprendizaje organizacional (base para la construcción social de futuro) se realiza durante el proceso de elaboración de los escenarios, en la medida que los diversos participantes en el ejercicio se involucran proactivamente en el proceso sistemático de pensar el futuro, y se concreta con los escenarios ya elaborados y listos para proceder a diseñar las estrategias correspondientes (De Hildebrand y Pitelli, 2010).

Un escenario de ordenamiento territorial rural agropecuario es la descripción de las condiciones de desarrollo y ordenamiento territorial, referidas a un horizonte temporal futuro, de al menos diez años, con relación a los componentes estructurantes del modelo territorial rural y de las posibles trayectorias que desde el presente posibilitarán construir gradualmente el futuro acordado.

Los escenarios y las estrategias prospectivas para construir las visiones de desarrollo compartidas son la parte esencial del

proceso de planificación prospectiva territorial. La calidad de los escenarios depende en gran medida de la calidad del diagnóstico estratégico territorial, y en particular, de que se haya realizado una adecuada selección de los factores críticos para el desarrollo, reconociendo las trayectorias pasadas, condiciones actuales y posibles evoluciones del territorio, e identificando tendencias, cambios y rupturas de patrones de desarrollo. Dicho proceso no depende exclusivamente de los componentes técnicos, ya que, desde la perspectiva de la construcción social de futuro, se debe seleccionar a los actores más representativos de los diversos componentes del sistema territorial rural agropecuario y suministrarles información previa sobre las temáticas pertinentes de la prospectiva territorial, con el propósito de constituirlos en artífices del futuro compartido.



## 4.2. El proceso de elaboración de escenarios de desarrollo y ordenamiento territorial

Los escenarios futuros de ordenamiento territorial rural se establecerán en el contexto de los escenarios generales departamentales, teniendo en cuenta que el abordaje territorial del **nuevo rural** indica que es necesario redirigir la mirada hacia las capacidades y potenciales del territorio rural y comprender y relacionar esos **continuos** urbanos-rurales-regionales de manera equilibrada y complementaria, para ir más allá de la tradicional dicotomía urbano-rural. Esto conducirá a considerar las nuevas ruralidades, que están abiertas no solo a actividades agropecuarias y del sector primario de la economía, sino como territorios pluriactivos, con actividades y potenciales multifuncionales y multisectoriales.

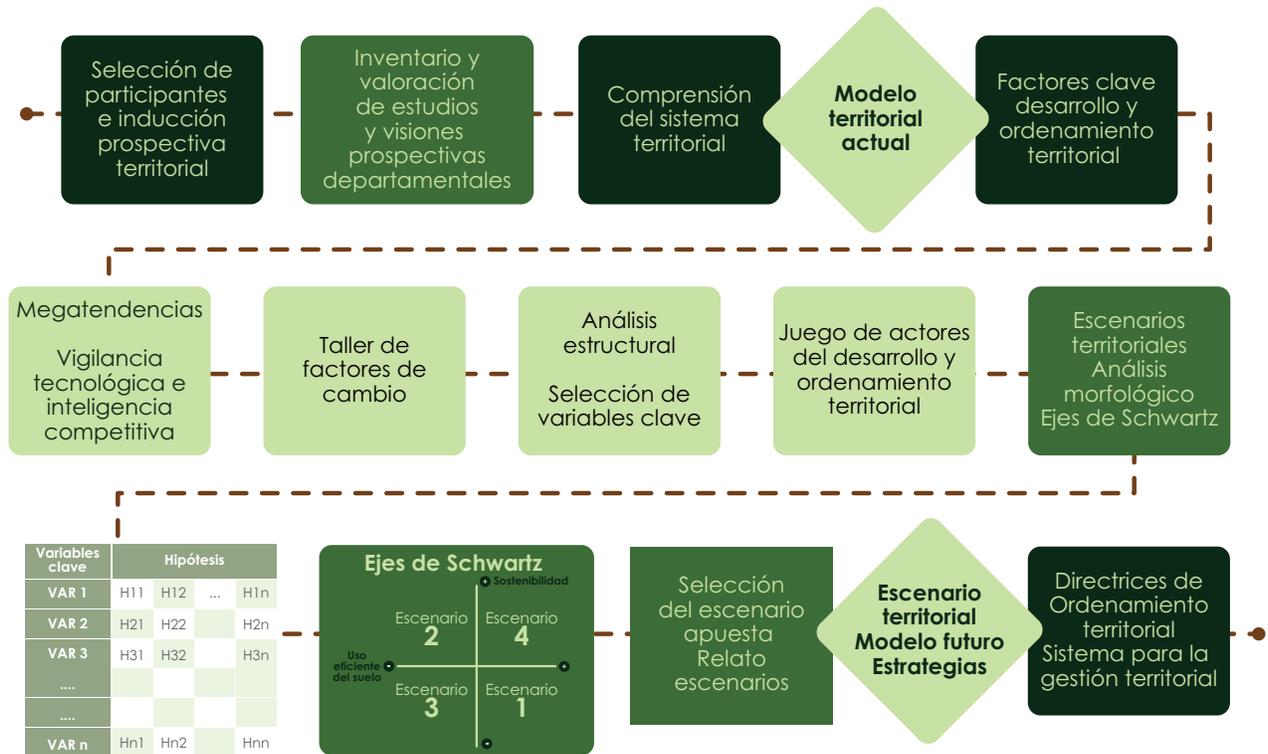


En este contexto general del OT departamental y de la nueva ruralidad, se concebirá el modelo futuro de OT rural con base en las respectivas exploraciones prospectivas de las macrotendencias y los factores de cambio (tendencias, hechos portadores de futuro, rupturas).

Al tener presente que la prospectiva territorial es un proceso iterativo de reflexión, acción, aprendizaje y apropiación, se entenderá que la concepción y acuerdo sobre los escenarios de desarrollo es un momento en el camino a la transformación del territorio rural. La construcción de los escenarios territoriales se realimenta de la comprensión del sistema territorial, la identificación de los factores estructurantes del modelo territorial y el análisis sistémico de estos, y permite seleccionar aquellos factores esenciales para la estructuración del territorio rural en sus escalas departamentales. Alrededor de tales factores se explorarán el futuro y los posibles cambios necesarios para estructurar el modelo territorial que posibilitará reordenar el territorio, con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible, bajo el enfoque de la construcción social de futuro, de manera que se logre aprendizaje, empoderamiento, convergencias, y así los actores locales y sus organizaciones se constituirán en forjadores de su futuro.

El esquema del proceso de elaboración de los escenarios utilizando técnicas de la prospectiva presenta una secuencia que inicia con la selección e inducción conceptual y metodológica a un grupo de actores locales representativos de las diversas dimensiones del desarrollo rural agropecuario (figura 10).

Figura 10. El proceso prospectivo para el ordenamiento territorial

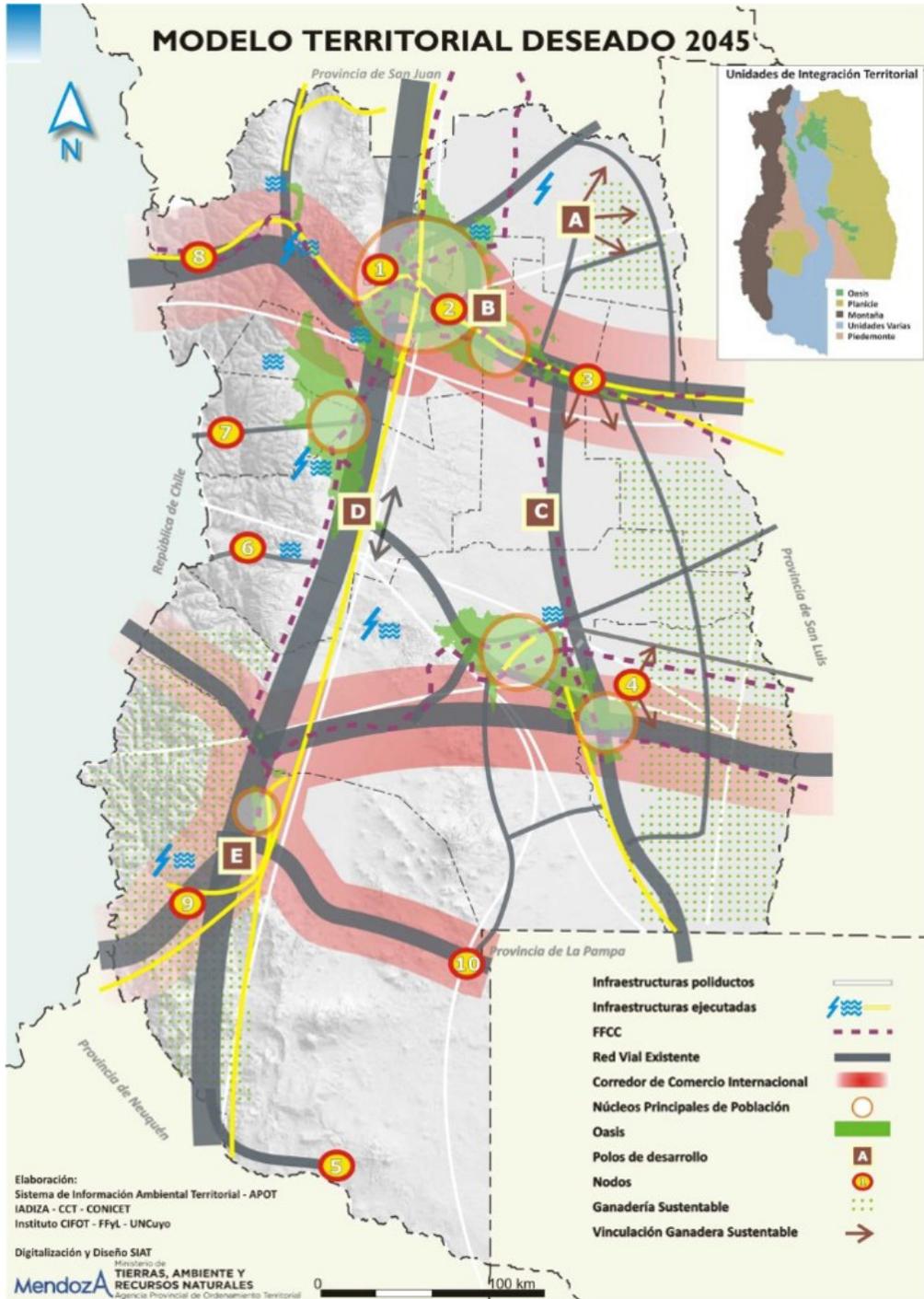


Variables clave	Hipótesis			
VAR 1	H11	H12	...	H1n
VAR 2	H21	H22		H2n
VAR 3	H31	H32		H3n
....				
....				
VAR n	Hn1	Hn2		Hnn

Siguiendo el esquema de la figura 10, el grupo de actores locales retomará los resultados de la comprensión del sistema territorial, el modelo territorial actual y los factores estructurantes seleccionados, y procederá a elaborar un análisis de sus correspondientes tendencias y factores de cambio con el propósito de contar con criterios de calificación sobre su motricidad e influencia, en relación con la estructuración del modelo territorial futuro. Con esos elementos se procederá a plantear hipótesis para seleccionar

determinadas combinaciones de estas, que configurarán los posibles escenarios, aplicando el análisis morfológico. Con ese abanico de futuros, se procederá a seleccionar el escenario apuesta, a delinear su estructura futura y trazar las trayectorias posibles para construirlo gradualmente, desde el presente, teniendo como referencia el escenario actual. El escenario apuesta se espacializará y constituirá el modelo territorial futuro, sobre el cual se definirán las directrices y las acciones que conformarán el POD.

Mapa 2. Modelo territorial deseado de la provincia de Mendoza



Fuente: Mendoza. Plan provincial de ordenamiento territorial (PPOT, 2014).

En el ejemplo del mapa del modelo actual (mapa 1), se observan problemáticas con respecto a los elementos cohesionadores del territorio rural como los limitados niveles de centralidad, áreas y rurales de conexión ínter e intradepartamental no consolidadas, ganadería extensiva, ecosistemas afectados, etc. El modelo deseado 2014 muestra un sistema urbano rural regional consolidado y eficiente que propicia la cohesión territorial y unas áreas desarrollo agropecuario (ganaderas) sustentables, articuladas con los núcleos urbanos para facilitar la formación de encadenamientos y sistemas productivos territoriales competitivos.

#### 4.3. El modelo de ordenamiento territorial agropecuario futuro y las directrices de ordenamiento territorial

La construcción del modelo territorial acordado se podrá emprender estableciendo inicialmente unos objetivos estratégicos transversales y por dimensión del desarrollo, de acuerdo con los elementos estructurantes del modelo. Estos objetivos serán el foco principal y los articuladores de las políticas, directrices y orientaciones, y estas, en conjunto, constituyen el plan de ordenamiento departamental.

Para la formulación del POD, el acuerdo correspondiente contempla varios

<sup>34</sup> Las estrategias, entendidas como el conjunto de acciones dirigidas a conseguir la implementación de las directrices, orientaciones y políticas, en función de unos objetivos y metas específicas, dirigidos hacia la construcción de la visión y el modelo de ordenamiento territorial elegido.

instrumentos: política, directrices, orientaciones y el plan de ordenamiento departamental, y especifica que el plan comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial departamental, con una perspectiva de largo plazo (COT, 2016b) (COT, 2016).

**Las políticas de ordenamiento departamental**, como integradoras de decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos, deberán ser de carácter intersectorial, al considerar la multifuncionalidad del territorio rural. Su propósito es orientar y coordinar la interacción de las diversas políticas sectoriales en los respectivos ámbitos departamentales, incorporándoles la perspectiva territorial de cada departamento, teniendo presente que es necesario direccionar el tipo de desarrollo pretendido y acordado que subyace en el modelo de ordenamiento territorial futuro. Desde el punto de vista del ordenamiento, el territorio departamental y particularmente el territorio rural, es el ámbito de los procesos de crecimiento y desarrollo que se requiere ordenar y acondicionar y, para el efecto, las políticas (que atienden las particularidades de cada departamento, articuladas con las políticas regionales y nacionales) responden a los intereses colectivos (COT, 2016b) (COT, 2016).

Cabe tener presente, además, que la política, las directrices y orientaciones requieren concretarse en acciones y determinaciones sobre el reordenamiento territorial, por lo cual es necesario prever la definición de las estrategias correspondientes<sup>34</sup>; recordar que se trata de un proceso de planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento que se adelanta bajo el enfoque de la construcción social territorial

y en condiciones de baja gobernabilidad. En este momento de la formulación, se entra más directamente al proceso de la gestión del territorio rural, porque para llevar adelante dichas estrategias se deben tener en cuenta la posición y los poderes de los actores y organizaciones protagonistas, con el fin de que estos, de acuerdo con sus roles, confluyan en las direcciones compartidas que se requieren, con el fin de construir gradual y conjuntamente el modelo territorial pretendido.

**Las directrices de ordenamiento territorial**, referidas a las «determinaciones y reglas para estructurar el modelo territorial futuro y facilitar la articulación sectorial y armonización de las disposiciones departamentales con las políticas y planes del nivel nacional, las áreas metropolitanas y los municipios» (COT, 2016), son instrumentos estratégicos de gobierno del territorio vinculantes que buscan armonizar el modelo territorial departamental futuro con los modelos territoriales metropolitanos y municipales.

Las directrices de ordenamiento territorial responderán a objetivos de políticas de desarrollo rural agropecuario como las planteadas a través del Plan Nacional de Desarrollo, con énfasis en aquellas más pertinentes para construir el modelo de ordenamiento territorial rural agropecuario. Igualmente, se tendrán presentes aquellas otras políticas de contexto regional, nacional y global que podrán incidir en el desarrollo del departamento (UPRA, 2016c).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 retoma las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo y reconoce que la construcción de la paz requiere dicha transformación, por lo cual constituye la principal política de referencia para incorporar en las directrices

y los planes de ordenamiento territorial rural agropecuario. Las orientaciones de la misión son retomadas en el PND a través del eje de transformación del campo; dicho plan contempla además el eje de crecimiento verde, que responde principalmente a objetivos de desarrollo sostenible.

Entre los aspectos por tener presentes en la formulación del POD, relacionados con el ordenamiento territorial rural agropecuario, desde el eje de transformación del campo, se destacan los siguientes (PND 2014-2018):

**Objetivo 1.** 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. Este objetivo se dirige a resolver uno de los asuntos más críticos para lograr el desarrollo del campo, como es el del acceso a la propiedad de la tierra y su aprovechamiento productivo y se constituye en uno de los factores más estructurantes del territorio rural, considerando además que es uno de los principales objetivos planteados en el primer acuerdo de La Habana, referido la Reforma Rural Integral. El ordenamiento productivo y social de la propiedad rural es una alternativa para alcanzar tales objetivos, en el marco del ordenamiento territorial rural agropecuario.

**Objetivo 2.** Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.

**Objetivo 3.** Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales.

**Objetivo 4.** Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.

Estos objetivos se pueden abordar de manera interrelacionada y en función de elementos estructurantes del modelo territorial, concibiendo estrategias de ordenamiento territorial para la cohesión territorial, que indican la importancia de proveer y facilitar el acceso a bienes públicos y servicios, especialmente en aquellos conjuntos de municipios o áreas de desarrollo rural más aislados y marginados, que presentan limitaciones para su integración y cohesión económica y social. El logro de estos objetivos será posible si los POD atienden directrices que procuran que los elementos estructurantes del modelo territorial se articulen de tal manera que propicien la cohesión territorial, consiguiendo así reducir de manera sustancial las brechas socioeconómicas campo-ciudad y los niveles de pobreza rural.

Por otra parte, desde el punto de vista del crecimiento verde, planteado por el PND (2014-2018), el objetivo principal relacionado con el ordenamiento territorial rural agropecuario es:

Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono. Esto implica la implementación de modos sostenibles de producción económica y de habitar el territorio que prioricen opciones de crecimiento y desarrollo, basadas en la innovación y aumento en la productividad de los recursos, la producción

sostenible, la reducción de los costos de contaminación y la mitigación al cambio climático, propendiendo por la equidad y la reducción de la pobreza.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial rural agropecuario, significa concebir un modelo de ordenación que facilite la transformación productiva y el reordenamiento de los asentamientos poblacionales, aprovechando sosteniblemente los potenciales endógenos naturales y culturales para lograr el desarrollo local.

Las directrices de ordenamiento se concebirán desde la perspectiva del modelo territorial y la correspondiente visión de desarrollo acordada, buscando que las intervenciones de las políticas, planes y programas y proyectos externos al territorio departamental y aquellas que adelanten los municipios y áreas metropolitanas, desde el ámbito de sus competencias, converjan hacia la estructuración establecida con respecto a los hechos departamentales de ordenamiento territorial, que a su vez conformarán el modelo territorial futuro. Habrá directrices transversales y específicas, según los hechos de ordenamiento territorial que se proponga promover, constituir o consolidar.



## 4.4 Ejemplos de directrices relacionadas con el ordenamiento territorial rural agropecuario

### Generales o transversales (COT, 2016):

#### Sistema ambiental y biofísico

«Armonizar el desarrollo socioeconómico rural con el medio natural, promoviendo sistemas productivos territoriales acordes con las condiciones ecológicas del suelo y la disponibilidad del recurso hídrico».

#### Sistema productivo y competitividad

Definir los elementos estructurales del ordenamiento productivo que permitan alcanzar el uso eficiente del suelo. A través de estudios de aptitud del suelo, potencialidad de las tierras, dinámicas de mercados agropecuarios y acceso a factores de producción, será posible podrán identificar territorios supramunicipales con ciertas homogeneidades productivas y combinaciones de bienes y servicios rurales agropecuarios que se podrán constituir en estructurantes del modelo territorial futuro.

Incorporar al ordenamiento territorial los criterios, lineamientos e instrumentos que defina la Unidad de Planificación de Rural Agropecuaria (UPRA), en el marco del Decreto Ley 4145 de 2011.

#### Sistema de patrimonio cultural

«Identificar, conservar y promover los valores arquitectónicos, urbanísticos, arqueológicos, paleontológicos, etnológicos y paisajísticos del departamento y los mecanismos para su protección».

#### Sistema funcional de ciudades y asentamientos humanos

Garantizar una adecuada interacción entre los asentamientos rurales y entre estos y las zonas urbanas, así como definir estrategias para fortalecer los poblados rurales y centros urbanos intermedios del departamento, a partir de la identificación del sistema de asentamientos, la definición de un sistema de centralidades en red, la identificación de los roles funcionales y las capacidades de los centros urbanos y rurales para promover el desarrollo departamental.

Diseñar e implementar sistemas de movilidad (vías, transporte, logística) que permitan mejores niveles de conectividad entre asentamientos urbanos y rurales del departamento y de este con la región y el país. Así mismo, mejorar la conexión y accesibilidad entre las diversas zonas del territorio, y definir las infraestructuras y equipamientos departamentales para vincular a las zonas más aisladas.

#### Gestión del riesgo de desastres y cambio climático

Promover la adopción de medidas ambientales como la reducción de la deforestación, cambios en el uso del suelo y reconversión ganadera, los cuales propenden por beneficios en términos de calidad ambiental y en el aumento de la productividad; a la vez que están directamente ligados con la mitigación del cambio climático y a territorios más seguros. Esta perspectiva del ordenamiento territorial para la gestión del riesgo se puede expresar, en los territorios pertinentes, por medio de la promoción del cierre de la frontera agrícola, la reconversión productiva hacia modelos eficientes y medidas sectoriales de adaptación y mitigación al cambio climático.

#### Directrices específicas de ordenamiento territorial rural agropecuario

Es importante establecer directrices

territorializadas, que reconozcan la heterogeneidad del departamento y a la vez promuevan determinadas condiciones espaciales relacionadas con los hechos metropolitanos y los elementos estructurantes del modelo territorial. Desde la perspectiva del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural el diagnóstico, el escenario apuesta y el modelo territorial acordado podrán indicar determinadas tipologías de territorios rurales agropecuarios que deberían tener cierta estructura y ocupación, fruto de un acuerdo con los municipios que han participado activamente en la formulación del POD.

Por ejemplo, los sistemas productivos territoriales agropecuarios que combinan o articulan las cadenas productivas con sus entornos territoriales son el resultado de un proceso económico que, en su expresión espacial, generalmente se extiende en los ámbitos territoriales de varios municipios, por lo cual se puede constituir en un hecho de ordenamiento departamental y componente del modelo territorial. En este sentido y atendiendo la aptitud del suelo, determinadas especializaciones productivas y condiciones de las unidades productivas, procurando usos eficientes del territorio rural, la directriz dará las pautas sobre la promoción de dichas formas de organización de la producción agropecuaria, indicando objetivos, sus componentes e interrelaciones: fomentar la formación o consolidación de sistemas productivos territoriales agropecuarios, que constituyan conglomerados especializados de unidades productivas y empresas relacionadas, articuladas con su entorno territorial, de manera que se generen cadenas de valor empresas-territorio, con el fin de propiciar el desarrollo local sostenible.

Otro ejemplo de directriz relacionada con un hecho de ordenamiento es la estructuración de unidades de gestión territorial agropecuaria. Desde el punto de vista del modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario, y como parte del modelo territorial departamental, los departamentos podrán identificar y delimitar unidades de gestión territorial agropecuaria (UPRA, 2015c) y la directriz para promover su constitución podrá orientar sobre la estructura de dichas unidades y la integración funcional rural agropecuaria que se proponen, indicando su contribución al uso eficiente de las tierras y a la cohesión territorial.

#### 4.5 El plan de ordenamiento territorial rural agropecuario

Las competencias atribuidas al departamento en materia de ordenamiento territorial, establecidas en el inciso 2 del



artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, indican que les corresponde **establecer directrices y orientaciones** para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio y que además podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la **adopción de planes de ordenamiento**, para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

Las directrices señalarán el sentido y alcances generales de las actuaciones necesarias para construir el modelo de ordenamiento territorial futuro; sin embargo, es necesario lograr la materialización de ellas a través de programas, proyectos y acciones que posibiliten alcanzar los objetivos y metas de desarrollo rural agropecuario. Por lo tanto, es recomendable definir, en el marco del POD departamental, los elementos que le darán concreción al ordenamiento territorial rural agropecuario pretendido y que conforman el plan (figura 11).

Figura 11. Componentes del plan de ordenamiento territorial rural agropecuario



Los elementos del componente rural agropecuario que materializan el correspondiente plan se definirán con la participación activa de los actores y organizaciones que se han vinculado en el transcurso del proceso de planificación, inicialmente considerando la articulación con el modelo territorial departamental y los respectivos objetivos. Con el propósito de identificar y priorizar los objetivos, será necesario retomar el escenario apuesta de ordenamiento territorial futuro acordado, su delineación y espacialización y la definición o relato de las acciones y sus trayectorias, presente-futuro, que harán posible estructurar el modelo futuro, porque estas serán la base para definir y priorizar las estrategias y principales acciones que contemplarán las directrices y del plan de ordenamiento. Dichos objetivos estarán igualmente en sintonía con los objetivos de política de ordenamiento departamental

y de ordenamiento territorial rural, con énfasis en aquellos aspectos clave en la planificación y gestión de los hechos de ordenamiento territorial agropecuario. Esto último es importante porque es el foco principal del ordenamiento departamental y será el criterio principal para territorializar las políticas en función de sus particularidades.

Con los anteriores elementos se procederá a definir las directrices generales y específicas y las correspondientes estrategias, y con estos referentes se podrán establecer los programas y programas estratégicos y los proyectos relacionados para construir el modelo territorial futuro. Estos programas y proyectos deberán articularse con los diversos planes sectoriales y territoriales requeridos en la implementación de las estrategias y acciones integrales para el ordenamiento territorial rural del departamento.





CP-02-0120



# Etapa 4

## Adopción del POD

La adopción del plan, por medio de normas de competencia departamental, le otorga sustento legal y jurídico al proceso de ordenamiento territorial, y constituirá un requisito indispensable para que las autoridades e instancias con competencias y responsabilidades en el desarrollo y ordenamiento territorial dispongan de las atribuciones necesarias para lograr el cumplimiento de las determinaciones del plan, con carácter vinculante, y en general, para gestionar e implementar las directrices y acciones que permitirán construir el modelo territorial futuro, tomando decisiones necesarias desde el presente<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup>. El respaldo normativo del POD es importante, además, porque permitirá que constituya un referente necesario de los planes de corto y mediano plazo que podrán encauzar, con visión de largo plazo, las diversas acciones e inversiones de los planes sectoriales y de los planes de desarrollo, de manera que sus acciones converjan hacia la estructuración del modelo territorial deseado.

El Acuerdo COT-CEI sobre el POD indica que los instrumentos de OT que componen el POD serán adoptados por ordenanza. Los departamentos podrán aprobar cada uno de los instrumentos OT que componen el POD, o formularlos todos y adoptarlos a la vez a través del POD. El gobernador, a través de su Oficina de Planeación o la dependencia que haga sus veces, como coordinadora de las propuestas construidas, y en consenso con el consejo de gobierno departamental, presentará a la Asamblea Departamental el proyecto de ordenanza que contenga el desarrollo de los respectivos instrumentos con su cartografía oficial, así como el documento técnico de soporte de las decisiones y los estudios requeridos para su formulación, y los respectivos conceptos técnicos de coordinación con la autoridad ambiental, el área metropolitana donde aplique y los municipios.

Es importante que la etapa de adopción del POD esté presidida por una gestión de las autoridades e instancias correspondientes al sistema departamental de planificación rural agropecuaria, encabezada por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural o la instancia correspondiente en cada departamento, dirigida a consolidar la estrategia de participación, apropiación y en general, de la gobernanza territorial rural que se propuso diseñar en la etapa de alistamiento; es deseable que se implemente gradualmente durante la elaboración del POD<sup>36</sup>. Esto implica que la adopción del POD no se remite únicamente a lograr su aprobación por ordenanza departamental, sino también a establecer pactos y actas de compromiso con los

principales actores y organizaciones rurales agropecuarias, donde se acuerden roles, participación y liderazgo de acciones integrales dirigidas a estructurar el modelo territorial, asumiendo responsabilidades de manera que se empodere a los actores y organizaciones sociales, empresariales y académicas, consiguiendo alcanzar la gobernanza requerida para hacer realidad el reordenamiento territorial pretendido, como resultado de una construcción social de territorio, sin depender exclusivamente de las normas vinculantes.

En dichos pactos y acuerdos y, en general, en la institucionalidad para la gestión e implementación del plan, se vinculará al conjunto de las organizaciones públicas, privadas, sociales y académicas representativas del territorio rural, destacándose principalmente el Consea, las comisiones u organizaciones de la asamblea relacionadas con el tema, la CROT, las organizaciones gremiales y campesinas y las asociaciones municipales.

Como complemento a la aprobación por ordenanza del POD, es recomendable realizar la elaboración de un programa de ejecución, en el mismo sentido que se establece para los planes de ordenamiento territorial municipal (POT), a través de la Ley 388 de 1997, en el artículo 18. Dicho programa buscar articular el plan de desarrollo con el plan de ordenamiento, incorporando las principales acciones para el ordenamiento en la programación presupuestal (plan de inversiones) e indicando las entidades responsables, «atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento».

<sup>36</sup> Véase, en este documento, el capítulo correspondiente a la etapa de alistamiento institucional (capítulo 2, p. 17).





# Etapa 5

## Gestión, seguimiento, evaluación y control

La gestión territorial trasciende los elementos técnicos e incluye aspectos sociales y económicos, relaciones de poder y componentes políticos de toma de decisiones, para construir factibilidad, en el tiempo y el espacio, a los múltiples objetivos, buscando que las decisiones y acciones de base territorial sean coherentes con la visión de desarrollo y el modelo territorial. La gestión se refiere a la definición e implementación de las estrategias y acciones técnicas y políticas institucionales requeridas para hacer realidad el modelo territorial seleccionado.

La gestión territorial trasciende los elementos técnicos e incluye aspectos sociales y económicos, relaciones de poder y componentes políticos de toma de decisiones, para construir factibilidad, en el tiempo y en el espacio, a los múltiples objetivos, buscando que las decisiones y acciones de base territorial sean coherentes con la visión de desarrollo y el modelo territorial. La gestión se refiere a la definición e implementación de las estrategias y acciones técnicas y político-institucionales, requeridas para hacer realidad el modelo territorial seleccionado.

Gestionar el ordenamiento territorial implica seleccionar y priorizar objetivos de corto, mediano y largo plazo, dirigidos a la construcción de la visión de ordenamiento territorial, y establecer los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación y la organización técnica-institucional, para lograr las metas que se han propuesto alcanzar a través de los programas, proyectos, que permitirán estructurar el nuevo orden territorial pretendido. Los componentes político-institucionales se refieren a la vinculación y compromiso de los actores locales clave que serán la base de construcción de la gobernabilidad del proceso de implementación del POD. Con tal fin, será necesario realizar acuerdos o pactos políticos, público-privados-sociales, y además establecer la organización institucional necesaria para gerenciarlos<sup>37</sup>.

El seguimiento, evaluación y control implican la definición de una organización

<sup>37</sup>. Los territorios con dinámicas que presenten crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, es decir, desarrollo, serán aquellos donde los actores sociales han construido instituciones plurales que favorecen determinadas distribuciones y usos de los territorios rurales dirigidos hacia el desarrollo rural sostenible (Torrens., 2013).

institucional para el efecto, así como la identificación de indicadores que permitan el monitoreo de los procesos, el seguimiento, evaluación y estimación de su impacto, buscando en general establecer un proceso de planificación y gestión continuo del desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario.

Con respecto a la organización institucional, es recomendable constituir una unidad de gestión para la implementación del componente rural agropecuario del POD, en la forma de una instancia u órgano gestor de carácter técnico, político, estratégico y operativo, cuya misión será:

- Guiar y coordinar la ejecución del plan.
- Controlar su cumplimiento, de acuerdo con lo planificado y la normativa.
- Priorizar la asignación de recursos y rendir cuentas.
- Realizar un seguimiento del grado de implementación de cada etapa.
- Proponer modificaciones y adaptaciones.
- Elaborar informes sobre la actividad.
- Dinamizar la participación social.
- Mantener informados permanentemente a los actores participantes del proceso, a instancias políticas y a la comunidad en general.

La estructura de la unidad de gestión debe establecerse definiendo roles, responsabilidades y los procedimientos



para la administración y la toma de decisiones (INTA, 2014).

El monitoreo, en la forma de proceso sistemático de recolectar, analizar y utilizar información, con el propósito de hacer seguimiento a los avances de los programas, proyectos y aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial rural agropecuario, es la base para orientar las decisiones de gestión. Por medio de indicadores y alertas, debe detectar oportunamente deficiencias, obstáculos o necesidades de ajuste, con el propósito de optimizar la gestión y los resultados esperados. Este monitoreo podrá implementarse de manera parecida al expediente municipal de los POT establecido por la Ley 388 de 1997 (art. 112), que se materializa en la forma de un sistema de información cuyo objetivo principal es evaluar el desarrollo territorial y fortalecer la capacidad de gestión municipal en la ejecución, monitoreo y evaluación de planes, programas y

proyectos de ordenamiento territorial.

Para realizar el monitoreo, se requerirá un sistema de información que reúna y estructure una base de datos y de cartografía relativa al sistema territorial con sus subsistemas (que constituirá inicialmente la línea base, obtenida en el diagnóstico-comprensión del sistema territorial), con el propósito de compararla con los principales indicadores de cambio que se referenciarán en el modelo territorial futuro.

En relación con la evaluación y seguimiento del POD, es recomendable prever específicamente la evaluación de las políticas y del modelo territorial; para el efecto se requiere:

- Definir un marco de análisis y de indicadores con respecto a los elementos estructurantes del modelo territorial futuro y los hechos de ordenamiento

territorial relacionados, considerando los objetivos de desarrollo por alcanzar (sostenibilidad ambiental, cohesión territorial, cohesión social, cohesión económica, gobernanza territorial), e incluir tales indicadores en los instrumentos de monitoreo.

- Hacer seguimiento y evaluación de la contribución del ordenamiento territorial, a través del modelo territorial acordado, con relación a los objetivos de desarrollo propuestos.
- Definir los indicadores de impacto que permitan estimar oportunamente los efectos de las medidas y acciones contempladas en el POD, soportados en un SIG, de manera que sea posible situarlos en el espacio, relacionarlos con el modelo territorial pretendido, y establecer los factores explicativos para tomar las medidas pertinentes.
- Realizar el seguimiento y la evaluación del grado de aplicación y desarrollo de las políticas contempladas en el POD.

El sistema de información y análisis para el monitoreo, el seguimiento y evaluación del POD tendrá entre sus componentes un observatorio de desarrollo y ordenamiento territorial rural agropecuario, con el objeto de analizar las características y la evolución del territorio rural y sus tendencias, así como de contar con un sistema de **vigía prospectiva rural** que mire al futuro e identifique continuamente los factores de cambio (hechos portadores de futuro, grandes transformaciones posibles derivadas del avance de la ciencia y tecnología y de fenómenos socioeconómicos y políticos transformadores) que serán retomados por la unidad de gestión del ordenamiento



territorial agropecuario para emprender las acciones preventivas correspondientes, vigilando que las acciones de corto y mediano plazo se mantengan enfocadas hacia la visión y modelo territorial futuro.

El observatorio, en su organización y funcionamiento, deberá establecer los espacios y mecanismos necesarios para propiciar la participación de las instituciones científicas, los actores y organizaciones sociales, campesinas, económicas, académicas, y elaborará y publicará periódicamente informes sobre el estado de la ordenación territorial rural agropecuaria y tendencias y posibles futuros. También es recomendable que se realicen periódicamente foros abiertos para examinar y debatir el estado del ordenamiento territorial en general y del rural agropecuario en particular.

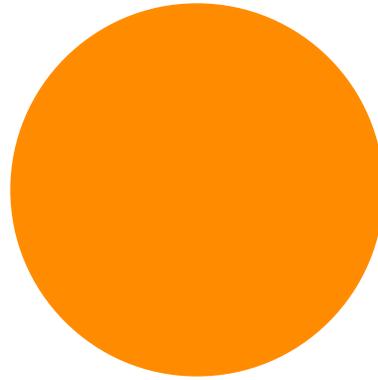
El observatorio de ordenamiento territorial rural posibilitará hacer visible, de manera permanente, a través de los actores y

organizaciones del sistema territorial, los estados, tendencias, oportunidades y riesgos de las actuaciones de los actores y organizaciones rurales y de aquellos que desde el contexto externo intervienen en el desarrollo local, con relación al ordenamiento social y productivo del territorio rural, en materia de afectación de recursos naturales y provisión de servicios ecosistémicos, en relación con las prácticas y decisiones tomadas en los sistemas productivos, cuyo monitoreo estará orientado por ciertas preguntas y objetivos previamente establecidos.

Esto permitirá evaluar la sostenibilidad de los procesos productivos y del desarrollo rural, estimulando la participación social responsable y contribuyendo a una adecuada toma de decisiones por los distintos actores, reduciendo los riesgos ambientales y conflictos sociales asociados al uso de la tierra y permitiendo poner en práctica una planificación y gestión rural anticipatoria.







## Bibliografía

Arce, R. (2013). *Ordenamiento territorial y cambio climático: metodología para incorporar cambio climático y gestión del riesgo de desastres en procesos de OT*. Serie Manuales, manual 8. Lima: GIZ (GmbH, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

Caporal y Costabeber. (2002). *Agroecología: enfoque científico e estratégico para apoyar o desenvolvimiento rural sustentável*. Recuperado de <<http://coral.ufsm.br/desenvolvimentorural/textos/31.pdf>>.

Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). (2013). Documento anexo «Lineamientos para adelantar el proceso de ordenamiento territorial departamental». *Carpeta virtual. Insumos para apoyar el proceso de ordenamiento territorial departamental*. Bogotá: DNP.

Recuperado de <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/PF%20Anexo%20Lineamientos%20para%20adelantar%20proceso%20OTD%20Dic%202013.pdf>>.

—. (2016). *Acuerdo COT-CEI 010 DE 2016. Lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los planes de ordenamiento departamental*. Bogotá: DNP.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos*. Santiago de Chile: Cepal.

—. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

Dallabrida, V. (2011). *Governança territorial*



e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. São Paulo: IPEA.

—. (2013). *Gestão territorial e desenvolvimento: avanços e desafios dos processos de descentralização político-administrativa no Brasil*. Barcelona: Scripta Nova.

De Hildebrand C. y Pitelli, R. (2010). *Técnica de Cenários e o Método Delphi: uma Aplicação para o ambiente brasileiro*. São Paulo: FEA/USP.

Decreto 2363 de 2015. Por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura. Diario Oficial 40.719, del 7 de diciembre de 2015.

Decreto 2366 de 2015. Por medio del cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura. Diario Oficial 49.719, del 7 de diciembre de 2015.

Decreto 2367 de 2015. Por medio del cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural. Diario Oficial 49.719, del 7 de diciembre de 2015.

Decreto 2368 de 2015. Por medio del cual se crea el Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras. Diario Oficial 49.719, del 7 de diciembre de 2015.

Decreto 2369 de 2015. Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diario Oficial 49.719, del 7 de diciembre de 2015.

Decreto 2371 de 2015. Por medio del cual se crean y modifican unas funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y se modifica el objeto y las competencias del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Diario Oficial 49.719, del 7 de diciembre de 2015.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). «VII. Transformación del campo». En *Plan Nacional de Desarrollo PND 2014-2018, «Todos por un nuevo país»*. Bogotá: DNP.

—. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Tomo 1. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP. Recuperado de <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>>.

Franz, C. (2013). «Cohesión territorial: de los alcances a la conceptualización». Caracas: *Revista Geográfica Venezolana*, vol. 56, núm. 2, pp. 293-308.

Giraldo, M. (2005). *Situación ambiental en ecosistemas agropecuarios: propuesta de solución para una producción sostenible*. Santiago de Cuba.

Godet, M. (2007). *Prospectiva estratégica: problemas y métodos*. Cuadernos de Lipsor. París: CNAM.

Hoyuela, A. (2008). *Paisaje, desarrollo sostenible y planificación territorial*. Argentina.

Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41.479, del 5 de agosto de 1994.

Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Diario Oficial 48.115, del 29 de junio de 2011.

Ley de 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas.

Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (LEADER). (2000). *La competitividad territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER. «Innovación en el medio rural»*. Cuaderno 6, fascículo 1. Bruselas: LEADER.

López, R. y Cervantes, J. (2002). «Unidades de paisaje para el desarrollo sustentable

y manejo de los recursos naturales». En *Cultura Estadística y Geografía*.

Mateo, J.; Da Silva, E. y Leal, A. (2010). «Paisaje y geosistema: apuntes para una discusión teórica». *Revista Geonorte*, edición especial, vol. 4, núm. 4, pp. 78-90.

Mendoza, P. (2014). *Plan provincial de ordenamiento territorial (PPOT)*. Argentina: Provincia de Mendoza.

Meyer-Stamer, J. (2000). «Estrategias de desarrollo local y regional: clúster[e]s, política de localización y competitividad sistémica. Proyecto Marketing Regional». En *Mercado de Valores*. Septiembre.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2015). *Estrategia de priorización de la inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Bogotá: MADR.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente). (2016). *Política nacional de cambio climático*. Bogotá: Minambiente.

Mojica, F. (2008). *La construcción del futuro*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Convenio Andrés Bello.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010). *Las ciudades y sus alrededores: la interrelación urbana-rural*. s. l.: ONU.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2006). *Participación y comunicación en un ordenamiento territorial rural: guía de conceptos, métodos y herramientas para un OTR*. Santiago de Chile: FAO.

—. (2016). *Servicios ecosistémicos y*

biodiversidad. Recuperado de <<http://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/es/>>.

Parron, L.; Ruiz, J.; Batista, E.; Gardner, G. y Bardy R. (Eds.). (2015). *Serviços Ambientais em Sistemas Agrícolas e Florestais do Bioma Mata Atlântica*. Brasília: Embrapa.

Paruelo, J.; Jobbágy, E.; Laterra, P.; Dieguez, H.; García, M. y Panizza, A. (Eds.). (2014). *Ordenamiento territorial rural: conceptos, métodos y experiencias*. Buenos Aires: FAO, MAGyP y Fauba.

Portela, J. (2005). *Lo rural y sus duplicados*. Portugal.

Reyes, A. (2016). *Reforma rural para la paz. «Territorio, ordenamiento y desarrollo»*. Bogotá: Universidad Nacional.

Samper, M. y Torrens, J. (2013). *Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales*.

Schwartz, P. (2003). *Arte da Visão de Longo Prazo: Planejando o futuro em um mundo de incertezas*. São Paulo: Best Seller.

Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: IICA.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2014a). *Consolidación de la metodología de evaluación de tierras para zonificación con fines agropecuarios*. Bogotá: UPRA.

—. (2014b). *Estrategia para el agro y el desarrollo rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: componente estratégico nacional del ordenamiento productivo*

agropecuario. Bogotá: UPRA.

—. (2015a). *Definición de modelo territorial agropecuario, estrategia de ocupación y uso del territorio rural agropecuario*. Serie Lineamientos para el Ordenamiento Territorial Rural Agropecuario. Bogotá: UPRA.

—. (2015b). *Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública. Sistema de gestión territorial agropecuaria*. Bogotá: UPRA.

—. (2015c). *Plan de desarrollo departamental: guía para la incorporación del componente rural agropecuario en los planes de desarrollo departamental*. Bogotá: UPRA.

—. (2015d). *Proyectos de adecuación de tierras: guía para la preinversión en proyectos de adecuación de tierras*. Bogotá: UPRA.

—. (2016a). *Bases conceptuales para la aplicación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural*. Serie Lineamientos para el Ordenamiento Territorial Rural Agropecuario. Bogotá: UPRA.

—. (2016b). *Contexto para la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural*. Serie Lineamientos para el Ordenamiento Territorial Rural Agropecuario. Bogotá: UPRA. Recuperado de <<http://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/NAMIENTO+TERRITORIAL+AGROPECUARIO/a9f536ee-f165-4048-83d3-1b45b0b7e86f?version=1.1>>.

—. (2016c). *Definición de modelo territorial agropecuario y estrategia de ocupación*

y uso del territorio agropecuario. Serie Lineamientos para el Ordenamiento Territorial Agropecuario. Bogotá: UPRA.

—. (2016d). *Identificar la aplicabilidad del concepto de paisaje agropecuario en los instrumentos de planificación territorial agropecuaria*. Bogotá: UPRA.

—. (2017). *Análisis de la distribución de propiedad rural en Colombia*. Bogotá: UPRA.

Universidad de Sevilla. (2014). *El paisaje en la práctica de la ordenación del territorio*. Andalucía (España): Universidad de Sevilla.

Universidad Nacional de Colombia. (2002). *Desarrollo regional y competitividad sistémica: marco conceptual*. Bogotá: Universidad Nacional.

URB-AL III. Oficina de Coordinación y Orientación. (2012). *Identidad e identidades: potencialidades para la cohesión social y territorial*. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social, 5. España: Diputación de Barcelona.

Zoido, F. (2005). *Modelos de ordenación territorial*. Sevilla (España): Universidad de Salamanca.

**PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL**  
**Lineamientos para la incorporación**  
**del componente rural agropecuario**

[upra.gov.co](http://upra.gov.co) |       
UPRAColombia



**GOBIERNO  
DE COLOMBIA**



**MINAGRICULTURA**

