

Manual de la innovación

Vínculos urbano-rurales



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

PROGRAMA
POT
MODERNOS

Luis Fernando Mejía Alzate
Director General del DNP

Santiago Matallana Méndez
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Alejandra Corchuelo Marmolejo
Subdirectora Sectorial

Javier Ignacio Pérez Burgos
Director de Descentralización y Desarrollo Regional

Tatiana Escovar Fadul
Subdirectora de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Simón Mesa Acosta
Asesor de la Dirección de Descentralización y
Desarrollo Regional a cargo del Programa POT
Moderno



María Ignacia Fernández
Directora Ejecutiva

Ángela Penagos Concha
Directora Oficina RIMISP Colombia



Este manual fue elaborado por Augusto Pinto Carrillo consultor de RIMISP en el marco del contrato 2162574 suscrito entre FONADE y RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Contenido

Introducción.....	3
1. Definición de la Innovación.....	5
2. En qué consiste y qué enfoques debe incorporar la innovación conceptual.....	6
3. Procesos y acciones específicas para llevar a cabo la innovación.....	10
4. Resultados esperados de la innovación.....	16
4.1 Cohesión territorial.....	16
4.2 Sostenibilidad ambiental, económica y social.....	19
4.3 Descentralización.....	20
5. Mecanismos para la obtención de los resultados esperados.....	22
6. Cómo se incluye la innovación en los documentos del POT.....	26
6.1 Documento Técnico de Soporte – DTS.....	26
6.2 Proyecto de Acuerdo.....	28
6.3 Programa de Ejecución.....	28
7. Cómo verificar si la innovación fue incluida en el POT.....	29
8. Bibliografía.....	31

Introducción

El Programa POT Modernos es una apuesta que ofrece herramientas técnicas y acompañamiento a las entidades territoriales – ET para la formulación y actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial – POT y Planes de Ordenamiento Departamental – POD. El Documento CONPES 3870 de 2016, establece que a través de este Programa, el Gobierno nacional, en alianza con el sector académico nacional e internacional y el sector privado, brindará asistencia técnica y financiera para que los municipios, distritos, departamentos y áreas metropolitanas actualicen o formulen sus POT bajo los más altos estándares técnicos de calidad (DNP, 2016)¹.

El Programa prevé una nueva generación de instrumentos de ordenamiento territorial - OT que contribuyan a: i) consolidar una línea base de información; ii) organizar y optimizar los procesos de planificación, y garantizar la previsión e implementación de efectivos y viables procesos e instrumentos de gestión del suelo y financiamiento del ordenamiento territorial; iii) fomentar la importancia de los POT y de los POD como instrumentos base del OT, que inciden en el desarrollo territorial y en consecuencia su interrelación con los planes de desarrollo frente a los programas y proyectos estratégicos previstos tanto en los POT y POD como en los planes de desarrollo y los planes de acción sectorial que de ellos derivan, incluso desde la coherencia y coordinación en las inversiones que se realicen y; iv) facilitar la implementación y puesta en ejecución de esos instrumentos a través del fortalecimiento institucional de las ET.

En este marco, se encuentran las cinco innovaciones propuestas por RIMISP para la nueva generación de POT y POD en Colombia:

1. Visión Regional
2. Gobernanza e Instituciones
3. Vínculos Urbano - Rural
4. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
5. Ambiente y Riesgo

Como se menciona en los manuales POT y POD, tienen dos alcances diferentes: el primero, para referirse a los nuevos conceptos que deben incorporarse en los POT y POD, o que estando presentes en la normatividad vigente han tenido un alcance y comprensión limitados; y segundo, para referirse a la actualización, mejora o ampliación, de los procedimientos relacionados con la elaboración de estos instrumentos, con sujeción a lo establecido en las normas o reglamentos respectivos.

De esta manera, como complemento a los manuales POT y POD, se presentan cinco documentos que conforman un solo conjunto de innovaciones cuyo objetivo es plantear un nuevo escenario para el OT en el que se estrecha su relación con el Desarrollo Territorial y en especial con el desarrollo económico y social de las áreas rurales que históricamente han

¹ Programa nacional para la formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos. Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES / Departamento Nacional de Planeación. Octubre de 2016.

estado más rezagadas y, el bienestar y ejercicio de los derechos de sus habitantes. Así, se parte de la necesidad de que el OT incida en el Desarrollo Rural y por lo tanto, en el logro de territorios más equitativos y funcionales.

Cada documento de innovación sigue la misma estructura con el ánimo de responder algunas preguntas básicas: en qué consiste?, es una innovación conceptual y/o de procedimientos?, para qué sirve?, cómo se incorpora en el POT/POD? y, cómo se hace seguimiento?. Incluye adicionalmente, el marco conceptual, características y principios, resultados esperados, desarrollo de las innovaciones en la elaboración de los POT y POD, y recomendaciones para su implementación.

1. Definición de la Innovación

La innovación “Vínculos Urbano Rural” se define como ***el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial sostenible de las actividades y que se define a partir de las relaciones de interdependencia² existentes entre las áreas urbanas y rurales***. En el marco de estas relaciones, se busca establecer un modelo de desarrollo territorial sostenible y equilibrado, a partir de: i) el reconocimiento del papel de las zonas rurales en el desarrollo de los municipios y regiones; ii) el reconocimiento del mutuo beneficio en las relaciones entre áreas urbanas y rurales; iii) los mecanismos que establezcan un equilibrio en las relaciones entre áreas urbanas y rurales; iv) el reconocimiento de los habitantes de áreas rurales como actores protagónicos en la toma de decisiones del OT y; v) el reconocimiento de las implicaciones supramunicipales de las relaciones entre áreas urbanas y rurales.

Con esta innovación, conceptual y de procedimientos, se busca trascender el alcance estrictamente físico y asociado a los sistemas de comunicación, de la definición incorporada en la Ley 388 de 1997 (Art. 12), que la establece como “*el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial /y de transporte/ que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas*”.

De tal forma, la optimización de las relaciones de interdependencia, además de “conectar” mejor las áreas urbanas y rurales, deben propiciar el cierre de brechas sociales y económicas entre las mismas, especialmente, mejores condiciones de calidad de vida y bienestar de la población rural.

Al respecto, la “*Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: transformar nuestro mundo*”, reconoce que la gestión y el desarrollo sostenibles del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida de los pueblos, y que debe trabajarse en la renovación y la planificación de las ciudades y asentamientos humanos (urbanos y rurales) con miras a fomentar la igualdad, la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas, estimulando la innovación y el empleo (ONU, 2015).

De igual forma, uno de los mensajes más reiterados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible celebrada en la ciudad de Quito - Ecuador, en octubre de 2016, tuvo que ver con fomentar un desarrollo urbano y rural centrado en las personas, hacer realidad el respecto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, como también alentar las sinergias, interacciones o alianzas entre las zonas urbanas y rurales (ONU, 2016).

² Entendida como interacciones basadas en intercambios de tipo ambiental, económico, social, cultural, que redundan en un beneficio mutuo.

Hábitat III – Documento Final – Planificación y gestión del desarrollo espacial urbano

96. Alentaremos la aplicación de políticas de planificación urbana y territorial, incluidos planes metropolitanos y de ciudades y regiones, a fin de **alentar las sinergias e interacciones entre las zonas urbanas de todos los tamaños y su entorno periurbano y rural**, incluidas las que abarquen ambos lados de una frontera, y apoyaremos la preparación de proyectos de infraestructura regional sostenible que estimulen una productividad económica sostenible, y **promoveremos un crecimiento equitativo de las regiones urbanas en la continuidad entre entornos urbanos y rurales**. En este sentido, **promoveremos los mecanismos de cooperación intermunicipal y las alianzas rurales-urbanas** sobre la base de los territorios funcionales y las zonas urbanas como instrumentos eficaces para realizar tareas administrativas municipales y metropolitanas, prestar servicios públicos y promover el desarrollo local y regional³.

Del mismo modo, la “*Misión de Ciudades*” y la “*Misión para la Transformación del Campo*” adelantadas por el DNP entre 2013 y 2015, determinaron la importancia de propiciar un escenario de trabajo articulado entre las áreas urbanas y rurales, que se tradujera en relaciones de interdependencia más estrechas, estratégicas y beneficiosas, para un desarrollo sostenible y más integral de las mismas, y la consolidación del sistema de ciudades y los asentamientos humanos rurales. Ambas Misiones coincidieron en fortalecer los procesos e instrumentos de planeación con el fin de restablecer las relaciones funcionales entre el campo y las ciudades, y de estas con la estructura ecológica principal, atendiendo las amenazas presentes en el territorio como condicionantes del desarrollo.

2. En qué consiste y qué enfoques debe incorporar la innovación conceptual

La innovación en la definición de los Vínculos Urbano Rural consiste en reconocer que en el desarrollo territorial de un municipio, las dinámicas urbanas y las dinámicas rurales son igualmente importantes y resultan ser absolutamente complementarias.

En este sentido, no es posible el desarrollo urbano sin los aportes que hace el área rural, ni es factible el desarrollo rural sin la oferta de servicios y ventajas que tiene el área urbana. Como tal, el OT debe superar el enfoque instrumental que tradicionalmente ha ordenado las áreas rurales en función de las áreas urbanas, y debe dirigir sus esfuerzos hacia una estrategia de tratamiento diferenciado e integral en el territorio, reconociendo el papel de la ruralidad en el desarrollo urbano sostenible y equilibrado, y el papel de los habitantes de las zonas rurales como agentes de su propio desarrollo.

Esta nueva mirada a la Estructura Urbano Rural parte de identificar la forma en que están organizadas las diferentes relaciones de interacción entre el suelo urbano y rural al interior del municipio, las cuales determinan el modelo de ocupación por parte de las diferentes actividades que se localizan en el territorio, teniendo en cuenta la vocación de cada tipo de suelo. El ordenamiento equilibrado de esta Estructura, que debe estar articulada al resto de la región en la cual se localiza el municipio, permite consolidar un modelo que reconoce el

³ Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Naciones Unidas, Asamblea General. Septiembre de 2016.

papel fundamental que tienen los diferentes tipos de suelo en el desarrollo territorial y que debe ayudar a superar las brechas existentes entre las áreas urbana y rural.

Para este fin, la innovación Vínculos Urbano Rural armoniza los modelos productivos y busca articular las necesidades de OT de los distintos actores urbanos y rurales, con el modelo de desarrollo territorial desde una perspectiva integral, teniendo en cuenta la vocación de cada suelo; utilizando estrategias de planeación participativa orientada a la construcción de consensos sobre lineamientos básicos de OT entre los distintos actores, sectores y niveles de gobierno, y definiendo estrategias de sostenibilidad en el tiempo para la consolidación de ese modelo.

De igual forma, la innovación identifica la oferta y demanda de bienes y servicios de las áreas urbanas a las áreas rurales (oferta de servicios dotacionales especializados, conexión a los mercados regionales, plataforma competitiva, oferta de vivienda, etcétera) y viceversa (oferta de servicios ambientales, abastecimiento de alimentos, valores paisajísticos, etcétera), definiendo mecanismos específicos para gestionarlos de forma sostenible.

A continuación se mencionan algunos enfoques conceptuales que deben tenerse en cuenta al momento de definir los Vínculos Urbano Rural en la formulación de los POT Modernos:

- **Incorporación de un enfoque territorial diferenciado.**

Como ya se anotó, tradicionalmente han predominado enfoques restringidos de lo rural, basados en la segmentación entre lo urbano y lo rural, y perdiendo importantes interdependencias funcionales existentes entre las áreas de mayor concentración poblacional y los espacios de baja densidad circundantes.

Se requiere, por tanto, un nuevo enfoque que se base en el concepto del continuo espacial, con posibilidades de actuación diferenciadas según las características del territorio, y donde se advierta la existencia de redes sociales, económicas, culturales e institucionales entre lo urbano y lo rural. Se apunta entonces a un desarrollo territorial con diferentes estrategias para diferentes tipos de territorios (el suelo rural no es uniforme en toda su extensión) y ya no como una única estrategia para la protección ambiental, para la agricultura, para los procesos extractivos o para la atención a grupos poblacionales vulnerables.

Además de las anteriores, se pueden identificar otro tipo de estructuras que evidencian el continuo espacial y por lo tanto definen o complementan los Vínculos Urbano Rural. Por ejemplo, los territorios de borde o franjas de transición entre los suelos clasificados como urbano y rural. Estos territorios requieren formas de regulación, uso y ocupación del suelo diferentes, con políticas de intervención diferentes, pero que, en últimas, propendan por favorecer las condiciones de desarrollo de la comunidad, a partir de la identificación de los diferentes potenciales existentes. En estas franjas de transición se pueden encontrar los suelos suburbanos y, en el suelo urbano, generalmente predominan los asentamientos de origen informal que son objeto de programas de legalización, reubicación o mejoramiento barrial⁴.

⁴ En algunos POT del país estos conceptos han servido de soporte para definir proyectos como pactos de borde, jardines circunvalares o cinturones verde, a través de los cuales se promueve la consolidación de las relaciones entre los suelos urbanos y rurales, estableciendo una separación conveniente entre la ciudad y el campo, y garantizando el proceso ordenado de incorporación de nuevas áreas urbanas al suelo de expansión o nuevas

Algunas de las oportunidades que ofrece la planificación adecuada de las franjas de borde a través de los POT son las siguientes:

- o Contener la expansión urbana.
- o Contribuir al desarrollo sostenible y la preservación de valores ambientales, paisajísticos y culturales, afectados o en riesgo de serlo.
- o Garantizar la sostenibilidad de los suelos rurales en categorías de protección (según las categorías establecidas en el Decreto 1077 de 2015).
- o Mejorar las relaciones de intercambio e interdependencia urbano-rural.
- o Contribuir a un modelo sostenible de ciudad y de región.
- o Evitar la conformación de asentamientos precarios o la urbanización informal.
- o Fortalecer el control a la ocupación de suelos con condición de amenaza.

También pueden considerarse como franjas de transición los corredores que conforman ecosistemas estratégicos, los cuales tienen elementos propios de conectividad, como por ejemplo, territorios de cuencas y microcuencas hídricas, ecosistemas estratégicos como complejos de páramo, humedales, manglares, entre otros, donde se consolidan formas de uso y ocupación del suelo con sus propias dinámicas ambientales.

En estos casos el límite político administrativo que separa un municipio de otro, o que divide el suelo urbano y de expansión del suelo rural, no es el principal factor para definir actividades y densidades de ocupación permitidas. Los criterios de ordenamiento deben estar orientados por los límites y alcances de los circuitos de apropiación territorial.

En últimas, la actuación diferenciada, acorde a los diferentes territorios de la ruralidad, supone un primer paso, en lo espacial, para reconocer la complejidad del territorio rural y de su relación con el suelo urbano. Una complejidad que va más allá de lo puramente espacial, como se verá en el siguiente apartado.

- **Se deben identificar las relaciones de interdependencia y multisectorialidad entre lo urbano y lo rural (y no solo al interior del mismo municipio).**

El nuevo enfoque debe cuestionar el concepto tradicional de ruralidad y superar las definiciones tradicionales relacionadas con la predominancia de la agricultura o con la baja densidad poblacional. En la nueva estrategia de enfoque territorial, la dualidad tradicional urbano-rural, pierde sentido y surgen nuevas discusiones sobre las interdependencias funcionales del territorio.

La expedición de la Ley 1454 de 2011 permitió superar la discusión de índole municipal, con una falsa dualidad urbano-rural, y nos adentra en la discusión regional, para la cual lo urbano y lo rural hacen parte de un continuo espacial regional⁵. Desde este punto de vista,

áreas rurales al suelo de protección y/o suburbano.

⁵ Entre los principios rectores del OT, establecidos en el artículo 3 de la Ley 1454 de 2001 se encuentra el de la regionalización, al respecto del cual se establece, *"El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras*

las consideraciones sobre la interrelación funcional de núcleos de población y sus áreas circundantes adquieren una nueva dimensión, en la cual deben reconocerse las funciones rurales de los centros urbanos, las dependencias de los recursos naturales como estrategia de desarrollo, la complementariedad de los servicios ofrecidos por uno y otro tipo de suelo.

Las relaciones funcionales no se contemplan ya solamente entre el suelo urbano y el suelo rural. Las áreas rurales de diferentes municipios se relacionan entre sí, las áreas urbanas se relacionan entre sí, en redes de mayor escala. La mirada bidireccional urbano-rural al interior del municipio no basta para poder explicar el funcionamiento del territorio regional y, como tal, su OT tampoco puede basarse exclusivamente en dicha mirada.

En esta nueva mirada, donde el espacio es más complejo que el límite administrativo municipal, es necesario también identificar la multisectorialidad de las actividades socioeconómicas del suelo rural. No de otra forma se explica el hecho de que, más de la mitad del empleo rural se localiza en áreas de la economía diferentes a lo agrícola y agropecuario. Esta multisectorialidad, fortalecida por la dimensión espacial ampliada, demanda la inclusión en la agenda del OT rural de sectores económicos claves como los servicios ambientales, la agroindustria, el comercio, el turismo o la oferta de servicios dotacionales, lo que brinda un gran potencial de desarrollo al suelo rural.

En este escenario, se requiere construir esquemas de maximización de las contribuciones sociales originadas en las actividades socioeconómicas que puedan llevarse a cabo en el suelo rural, como la generación de oportunidades laborales, la gestión y manejo del ambiente, el fomento a la cultura y al manejo adecuado de los valores ambientales tales como los servicios ecosistémicos y el aprovechamiento del paisaje, entre otros. Debe buscarse así, favorecer a aquellos sectores y modelos que permitan maximizar los efectos positivos de su actividad productiva, de forma tal, que el desarrollo rural no dependa exclusivamente de la irrigación de beneficios de la competitividad del suelo urbano.

Así, los modelos de sistemas localizados, las aglomeraciones productivas, la identificación de sectores líderes de desarrollo económico territorial y el fortalecimiento del desarrollo endógeno, se convierten en estrategias fundamentales para el fortalecimiento de cadenas productivas acordes con el territorio.

- **Planeación territorial participativa.**

Un aspecto adicional que se requiere en la formulación de los POT Modernos, es la priorización del sentido de la cohesión social de la población. De tal forma, la población rural también es sujeto de derechos y debe procurarse alcanzar niveles de equidad en el desarrollo de su potencial.

Garantizar a la población rural la posibilidad de acceder a bienes y servicios públicos de calidad debe ser una de las bases del OT en los POT Modernos. La oferta de infraestructura para los de servicios públicos, equipamientos, movilidad y espacio público adecuados, requiere de la identificación acertada de las problemáticas específicas y las demandas de estas infraestructuras, del planteamiento de alternativas de solución acordes con las

económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional".

características del territorio y del planteamiento de programas y proyectos que sean ejecutables con los medios existentes en el municipio.

Para tal fin, además de incentivar, ampliar y focalizar la financiación de los programas y proyectos rurales a partir de los recursos económicos originados en las actividades del suelo urbano, debe promoverse la financiación de dichos proyectos con recursos económicos originados en las actividades del suelo rural, por ejemplo, con la implementación de los instrumentos de gestión y financiación provistos tanto por la Ley 388 de 1997, como por otras normas nacionales.

La evolución del OT rural apunta a conceptos de desarrollo rural originados en los propios valores del suelo rural y en el papel que éste juega en el desarrollo territorial del municipio. En esto, cabe la reflexión sobre las instituciones municipales que actúan sobre el territorio rural y que deben redefinir sus roles a la luz de los nuevos enfoques. En esta nueva mirada, la planeación territorial participativa surge como eje principal de los procesos de ordenamiento y satisfacción de las demandas de los diferentes tipos de comunidad en los territorios. Productores, organizaciones, comunidades organizadas, pequeños campesinos, su participación determina los ejes estratégicos de intervención, la definición de programas y proyectos en diferentes niveles y dimensiones sectoriales, soportados en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales.

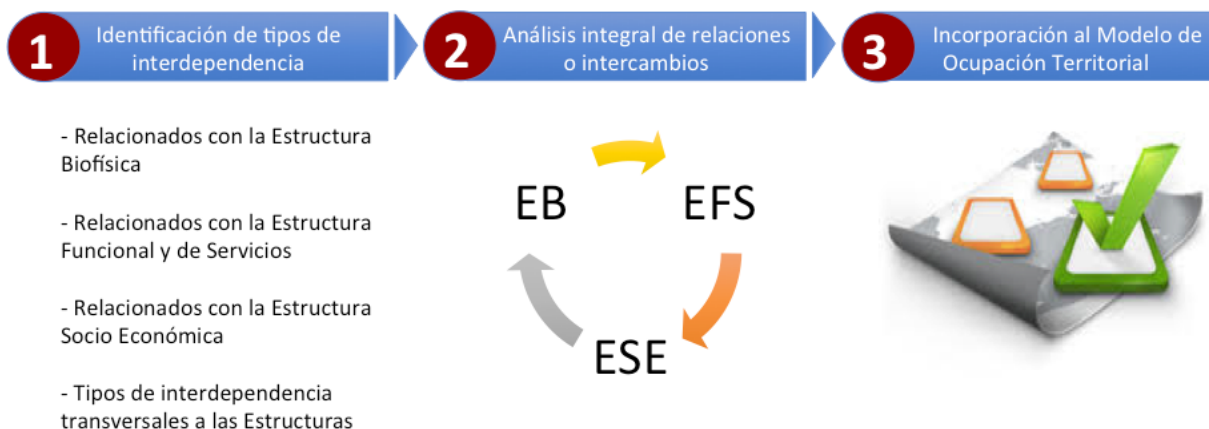
Este ejercicio participativo busca el reconocimiento de los derechos de los diferentes tipos de pobladores del área rural y destaca el sentido concurrente de las diferentes políticas sectoriales que llegan al territorio rural, las cuales deben articularse en torno a planes territoriales que reconozcan aspectos tales como las economías localizadas, los clúster de servicios existentes y los potenciales de los patrimonios territoriales.

Para tal fin, se requieren mecanismos de vinculación de compromisos entre actores, a través de esquemas que obliguen a las administraciones públicas y a los diferentes actores rurales receptores de las políticas, con el fin de ejecutar los diferentes programas y proyectos formulados como solución a las problemáticas identificadas.

3. Procesos y acciones específicas para llevar a cabo la innovación

La innovación establecida para el OT rural, en lo relacionado a los Vínculos Urbano Rural, marca una transformación necesaria del enfoque tradicional con el que se formularon buena parte de los POT de primera generación en los municipios y distritos del país.

En la gráfica siguiente se establecen a modo de resumen los pasos que deben darse para la incorporación de la innovación en la formulación de un POT Moderno, dentro de un nuevo enfoque territorial más acorde con la ruralidad actual:



Fuente: Elaboración propia

Paso 1. Identificación de tipos de interdependencia.

- **Identificación de los distintos tipos de interdependencias existentes en la Estructura Ecológica Principal - EEP, entre las áreas urbanas y rurales al interior del municipio, estimando los valores y beneficios que cada una de ellas aporta a la construcción de un Modelo de Ordenamiento Territorial equilibrado, sostenible y articulado con la región.**

Acción 1. Identificar la conectividad existente de los elementos de la EEP (áreas protegidas, corredores ambientales, suelos para el aprovechamiento agrícola y agropecuario) en los suelos urbanos y rurales.

Acción 2. Identificar los posibles impactos en el territorio municipal de los fenómenos de cambio climático y su relación con el aumento en las condiciones de riesgo.

Acción 3. Identificar la oferta de servicios ambientales existente en los suelos rurales y el uso que de los mismos se realiza en el suelo urbano (recursos naturales, producción agrícola y alimentaria, regulación, paisaje).

Acción 4. Identificar los distintos actores (individuales y colectivos, públicos y privados) con incidencia en las relaciones de articulación urbano-rural en los temas relacionados con la estructura biofísica, evidenciando sus intereses, necesidades y apuestas.

Acción 5. Diseñar una ruta crítica de planeación estratégica y participativa para la construcción de consensos en torno al componente ambiental del modelo de ocupación territorial.

Acción 6. Definir una estrategia de construcción de consensos entre distintos actores para formular lineamientos del modelo de ocupación territorial a partir de los beneficios y servicios ambientales que prestan las áreas rurales a las zonas

urbanas, así como, de las necesidades de las áreas rurales en términos de reconocimiento de estos servicios y de infraestructura para la protección y manejo ambiental.

Acción 7. Identificar la vocación de las áreas rurales en términos de valores ecológicos, culturales y productivos, y definir mecanismos para su preservación y protección.

Acción 8. Definir posibles mecanismos de contraprestación por los servicios ambientales que prestan las áreas rurales a las áreas urbanas.

Acción 9. Definir una estrategia para articular e incentivar arreglos institucionales que gestionen esas interdependencias en el ámbito municipal.

Acción 10. Definir la normativa correspondiente (clasificación y calificación del suelo, índices máximos de ocupación y construcción, alturas máximas permitidas, régimen de usos), programas y proyectos estratégicos.

- **Identificación de los distintos tipos de interdependencias existentes en la Estructura Funcional y de Servicios, entre las áreas urbanas y rurales al interior del municipio, valorando la oferta y demanda existente en cada una de ellas y su aporte a la construcción de un Modelo de Ordenamiento Territorial equilibrado, sostenible y articulado con la región.**

Acción 1. Identificar la conectividad existente en los suelos urbanos y rurales de los elementos del Sistema de Servicios Públicos (fuentes de abastecimiento de agua, fuentes generadoras de energía, redes de distribución de servicios públicos, sitios de disposición final de residuos sólidos y líquidos).

Acción 2. Identificar la conectividad existente en los suelos urbanos y rurales de los elementos del Sistema de Movilidad (sistema vial, infraestructura de transporte público y privado, infraestructura de carga y logística, redes de movilidad fluvial, redes de movilidad aérea, redes de transporte alternativo).

Acción 3. Identificar la conectividad existente en los suelos urbanos y rurales de los elementos del Sistema de Equipamientos (infraestructura dotacional básica, infraestructura dotacional complementaria, nodos de equipamientos, equipamientos de escala regional).

Acción 4. Identificar la conectividad existente en los suelos urbanos y rurales de los elementos del Sistema de Espacio Público (parques, corredores ambientales de recreación).

Acción 5. Identificar la oferta de servicios y de infraestructura funcional existente en los suelos rurales y el uso que de los mismos se realiza desde el suelo urbano (abastecimiento hídrico, disposición final de residuos sólidos y líquidos, generación de energía, oferta paisajística, espacio público de valor ambiental).

Acción 6. Identificar la oferta de servicios y de infraestructura funcional existente en los suelos urbanos y el uso que de los mismos se realiza desde el suelo rural

(tratamiento y distribución de agua, distribución de energía, conexión a los centros de mercado, oferta dotacional especializada).

Acción 7. Identificar las brechas entre oferta y demanda de bienes y servicios entre áreas rurales y urbanas, los impactos de la prestación de servicios en estas áreas, y las estrategias para enfrentarlos.

Acción 8. Identificar los distintos actores (individuales y colectivos, públicos y privados) con incidencia en las relaciones de articulación urbano-rural en los temas relacionados con la Estructura Funcional, evidenciando sus intereses, necesidades y apuestas.

Acción 9. Definir una estrategia de construcción de consensos entre distintos actores para formular lineamientos del modelo de ocupación territorial a partir de la identificación de los beneficios y servicios que prestan las áreas rurales a las urbanas, así como las necesidades de las áreas rurales en términos de servicios públicos, oferta dotacional e infraestructura.

Acción 10. Diseñar una ruta crítica de planeación estratégica y participativa para la construcción de consensos en torno a la Estructura Funcional del modelo de ocupación territorial.

Acción 11. Definir una estrategia de localización de equipamientos, servicios públicos e infraestructura pública requerida, a partir de la identificación de áreas en las cuales deben estar localizados nodos de servicios y centralidades en zona rural, de acuerdo con los déficit identificados, las dinámicas de movilidad asociadas a la conmutación laboral y las actividades de intercambio económico (abastecimiento, comercialización, acopio), social (prestación de servicios de salud y educación) y cultural (prácticas, rituales, patrimonio).

Acción 12. Definir mecanismos para garantizar la conectividad y el intercambio al interior de cada uno de esos sistemas.

Acción 17. Definir normativa correspondiente, programas y proyectos estratégicos.

- **Identificación de los distintos tipos de interdependencia existentes en la Estructura Socioeconómica y Espacial, de las áreas urbanas y rurales al interior del municipio, valorando las dinámicas de oferta y demanda existentes en cada una de ellas y su aporte a la construcción de un Modelo de Ordenamiento Territorial equilibrado, sostenible y articulado con la región.**

Acción 1. Identificar la conectividad existente en las dinámicas de ocupación de los suelos urbanos y rurales (por usos agrícolas y agropecuarios, residenciales, comerciales y de servicios, industriales, etcétera).

Acción 2. Identificar las características de los sistemas de producción agrícola y agropecuaria existentes en el municipio y los impactos que podría generar su transformación a partir de la llegada de nuevos usos de tipo urbano.

Acción 3. Identificar las diferentes dinámicas de ocupación del suelo, formal o informal, por parte de la población del municipio.

Acción 4. Identificar las dinámicas de ocupación del suelo urbano y su relación con las dinámicas de ocupación del suelo rural (salida de usos industriales del área urbana, demanda de vivienda campestre, demanda de suelo industrial y comercial, demanda de suelo dotacional).

Acción 5. Identificar las dinámicas de ocupación del suelo rural frente a la expansión de los usos y actividades urbanas (transformación de usos del suelo rural, procesos de expansión urbana, procesos de suburbanización, procesos de conurbación, procesos de aglomeración o metropolización con impacto en el municipio, cinturones de informalidad, dinámicas de borde).

Acción 6. Identificar los valores ambientales, tales como los servicios ecosistémicos y el aprovechamiento del paisaje, y culturales en riesgo, al interior de los territorios de borde.

Acción 7. Identificar los distintos actores (individuales y colectivos, públicos y privados) con incidencia en las relaciones de articulación urbano-rural en los temas relacionados con la ocupación del suelo, evidenciando sus intereses, necesidades y apuestas.

Acción 8. Realizar en un ejercicio participativo con los actores del territorio para identificar el alcance y delimitación espacial de las relaciones de interdependencia.

Acción 10. Identificar los beneficios e impactos económicos y sociales de estas relaciones de ocupación del suelo, así como los déficits existentes en el proceso de urbanización, gestión del suelo, regulación de los procesos de ocupación formal e informal, y manejo de los suelos de protección.

Acción 11. Diseñar una ruta crítica de planeación estratégica y participativa para la construcción de consensos en torno a la ocupación del suelo y el fortalecimiento de las relaciones de interdependencia entre áreas urbanas y rurales.

Acción 12. Definir los tipos de continuos espaciales, entre áreas urbanas y rurales, como también entre estas con las áreas urbanas y rurales de los municipios contiguos, y las interacciones entre ellos (si existen conflictos por usos y ocupación).

Acción 13. Definir la normativa correspondiente para la clasificación y calificación del suelo que reconozca y fortalezca de forma sostenible los procesos de interdependencia y en general los Vínculos Urbano Rural.

- **Identificación de interdependencias transversales a las estructuras biofísica, socioeconómica y espacial, y funcional y de servicios, entre las áreas urbanas y rurales al interior del municipio.**

Acción 1. Identificar la conectividad existente entre fenómenos de amenaza y condiciones de riesgo, que vinculan las áreas urbanas y rurales del municipio.

Acción 2. Identificar y caracterizar espacialmente (mapas) los distintos tipos de interdependencias y de relaciones de intercambio entre áreas urbanas y rurales, en relación con la EEP y la Estructura Funcional y de Servicios, caracterizando las tensiones y conflictos, y su incidencia en la consolidación de los vínculos urbano rural.

Ejemplo de este tipo de información pueden ser los mapas de las redes viales del municipio que atraviesan el suelo urbano y rural, las redes de servicios públicos, la localización de equipamientos, áreas protegidas, áreas de propiedad colectiva, de protección patrimonial, etcétera.

Acción 3. Articular, en la construcción del modelo de ocupación territorial, las iniciativas incluidas en instrumentos como los planes de vida de pueblos indígenas, planes de etnodesarrollo de consejos comunitarios y planes de desarrollo de las zonas de reserva campesina, de tal manera que la calificación del suelo rural tenga en cuenta los enfoques de desarrollo territorial propuestos por diferentes tipos de actores.

Acción 4. Realizar un ejercicio participativo con los actores del territorio para identificar el alcance y delimitación espacial de las relaciones de interdependencia relacionadas con las estructuras biofísica, socioeconómica y funcional.

Acción 5. Identificar los beneficios e impactos (ambientales, económicos, sociales y culturales) de estas relaciones de intercambio, así como los déficits existentes en gestión y protección ambiental, de prestación y reconocimiento de servicios ambientales, de infraestructura y gestión del riesgo.

Acción 6. Definir políticas diferenciadas y establecer objetivos específicos para cada una de las interrelaciones, haciendo uso de instrumentos de planeación (como las Unidades de Planificación Rural - UPR), gestión del suelo y financiación existentes, y proponiendo alternativas originales en el marco de la normativa vigente.

Paso 2. Análisis integral de relaciones o intercambios.

Consiste en identificar y analizar cómo entre las diferentes estructuras se generan relaciones o intercambios, los cuales, no solo pueden estar propiciando tensiones o conflictos sobre el uso y ocupación del territorio, sino también, se constituyen en factor potencial para el establecimiento o restablecimiento de actividades sobre el mismo.

Algunos ejemplos pueden ser los siguientes:

La relación o intercambio actual o potencial entre franjas o corredores de protección ambiental -estructura biofísica-, con áreas destinadas al espacio público efectivo (parques, plazas, plazoletas y áreas verdes) -estructura funcional y de servicios-. El intercambio sostenible de estas dos actividades, a manera de áreas o continuos espaciales urbano

rurales, puede contribuir en la protección de recursos naturales como ríos, humedales, lagos y ciénagas, etc. y al mismo tiempo ofrecerle a la población una posibilidad de uso y disfrute, como recreación pasiva.

Otro ejemplo puede ser, el análisis de relación o intercambio actual o potencial entre la determinación y localización de actividades productivas agropecuarias en el suelo rural -estructura socioeconómica y espacial- y la localización en suelo urbano o de expansión de áreas para la construcción de equipamientos para la transformación y comercialización de los productos que provienen del campo (plantas de sacrificio, plazas de mercado, bodegas de almacenamiento, entre otros), como también, la determinación de la infraestructura vial y de comunicaciones necesaria para el transporte de dichos productos entre los lugares de producción y los de transformación y comercialización -estructura funcional y de servicios-.

Paso 3. Incorporación al modelo de ocupación territorial.

El resultado de la identificación de interdependencias urbano rural por estructuras y el análisis integral de relaciones e intercambios entre las mismas debe plasmarse en la definición del modelo de ocupación territorial de que trata el art. 12 de la Ley 388 de 1997, no solo a partir de la localización y distribución espacial de las actividades e infraestructuras de comunicación, sino también, a partir del análisis y definición de estrategias, programas y proyectos que conduzcan al establecimiento o consolidación de los vínculos urbano rural.

4. Resultados esperados de la innovación

Es innegable la importancia que tienen hoy los centros urbanos. En el marco de los objetivos nacionales de aumento de la productividad y la competitividad de los asentamientos humanos, aprovechando de manera sostenible las ventajas comparativas de su entorno y con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes, los centros urbanos tradicionalmente han concentrado la innovación, los mejores servicios, los recursos humanos más calificados, las mayores economías de escala. Sin embargo, este escenario no es posible sin el complemento del desarrollo rural.

Los recursos naturales existentes en las áreas rurales son, en buena parte, la base sobre la cual se han constituido las ventajas comparativas de las áreas urbanas. La provisión del recurso hídrico, la seguridad alimentaria, la explotación de recursos naturales, la oferta ambiental, son solo algunos de los atributos que solo pueden existir en un escenario rural y sin los cuales, la generación de riqueza de las actividades urbanas serían inexistentes.

En este sentido, la innovación en el enfoque de los vínculos urbano rural busca realzar el papel del suelo rural en el modelo de ocupación territorial y en la construcción de la visión de desarrollo de los municipios y regiones, apuntando a una serie de resultados esperados en la formulación de los instrumentos de planeación modernos.

Particularmente, con la innovación se espera que con los POT Modernos se fortalezca la cohesión territorial; la sostenibilidad ambiental, económica y social; y la descentralización.

4.1 Cohesión territorial

- **Una disminución en las brechas del desarrollo urbano-rural.**

Los territorios rurales, a partir de sus características propias, son generadores de riqueza. Como se mencionó anteriormente, además de recibir recursos económicos generados por las diferentes actividades que se desarrollan en el suelo urbano, las áreas rurales pueden ser generadoras de riqueza, y con esta fomentar el cierre de brechas en el desarrollo urbano rural, a través de una mejor planificación de las actividades en el territorio, la gestión del suelo y la implementación de instrumentos y mecanismos de financiación. Reconocer la generación de riqueza desde el suelo rural, no solo en términos de explotación agropecuaria o de recursos naturales, sino también en temas como el recaudo de plusvalías, impuestos y contribuciones, los servicios ambientales, o la posibilidad de actividades alternativas como la oferta de servicios, abre la puerta a un enfoque en el cual, el desarrollo rural no dependa exclusivamente de los recursos económicos generados en el suelo urbano.

El desarrollo integral debe ser fortalecido en las áreas rurales, garantizando así la igualdad de oportunidades para los habitantes del suelo urbano y del suelo rural, en las posibilidades de alcanzar su máximo potencial de desarrollo. Este objetivo se inscribe dentro de una visión en la cual, cada territorio debe disfrutar de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, y de trabajo adecuado para todos, el cual debe proveer los recursos necesarios para mejorar la oferta de servicios públicos y dotacionales en las áreas rurales.

No es posible pensar en un desarrollo sostenible si parte de la población es dejada atrás. En el área rural deben brindarse las condiciones necesarias para garantizar la prestación de servicios públicos, buenas condiciones de movilidad, cobertura de servicios dotacionales y plataformas económicas adecuadas que permitan cerrar las brechas de desarrollo tradicionales entre el suelo urbano y el rural.

Como se mencionó en el Capítulo 1 (Definición de la Innovación), en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reconoce que *“la gestión y el desarrollo sostenibles del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida de nuestros pueblos. Trabajaremos con las autoridades y las comunidades locales para renovar y planificar nuestras ciudades y asentamientos humanos fomentando la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas y estimulando la innovación y el empleo”*. Así mismo, se reconoce que *“el desarrollo social y económico depende de la gestión sostenible de los recursos naturales de nuestro planeta”* (ONU, 2015).

Estos planteamientos son igualmente aplicables para el suelo rural, de forma tal que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas son válidas para su incorporación en los procesos de planificación del suelo rural y en la formulación de las correspondientes políticas y estrategias.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y promover la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que los asentamientos humanos y las ciudades sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

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

Objetivo 14. Conservar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

- **Una oferta diferenciada de servicios.**

No es posible pensar en un desarrollo sostenible si parte de la población es dejada atrás. En el área rural deben brindarse las condiciones necesarias para garantizar la prestación de servicios públicos, buenas condiciones de movilidad, de cobertura de equipamientos dotacionales, de protección del patrimonio cultural y de plataformas económicas adecuadas que permitan cerrar las brechas de desarrollo tradicionales entre el suelo urbano y el suelo rural.

En el cierre de brechas establecido en el apartado anterior, como un resultado esperado, es claro que es necesario tener en cuenta las diferencias territoriales entre el suelo urbano y el rural. En lo relacionado con la oferta de servicios públicos y dotacionales, las características geográficas del territorio y de localización de la población beneficiaria, hacen necesarias

formas de intervención particulares para garantizar un adecuado acceso de la población a este tipo de servicios.

La planeación de estas alternativas de intervención, a través de la definición de programas y proyectos que respondan a este tipo de características, es necesaria para evitar inversiones públicas que no representen mejoras en las condiciones de vida de los habitantes.

Los proyectos de servicios públicos con participación de la comunidad, como por ejemplo los distritos de riego o de adecuación de tierras, los esquemas de prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, requieren enfoques diferenciados de las soluciones que pueden darse en suelo urbano.

Así mismo, la identificación de las necesidades de servicios dotacionales de educación, salud, bienestar social, deporte y recreación, deben ser enfocados a partir del territorio, procurando beneficiar a la mayor cantidad de personas a partir de las inversiones. Al respecto, es una buena alternativa la localización de este tipo de infraestructuras en los centros poblados rurales, a partir de la identificación de déficits específicos y a través de la consolidación de nodos de servicios dotacionales. Este tipo de ofertas dotacionales, que requieren de la construcción de infraestructuras, puede ser complementada a través de programas dirigidos a aquellas zonas más retiradas de dichos centros.

4.2 Sostenibilidad ambiental, económica y social

- **Un desarrollo rural más equilibrado y sostenible.**

Con los cambios en las dinámicas urbanas y rurales, es innegable que se avanza en la ocupación de territorios y la vinculación de recursos naturales a los procesos de desarrollo económico y social, en algunos casos, con implicaciones negativas sobre el medio ambiente y la calidad de vida de la población. Fenómenos como la expansión urbana, la suburbanización de suelos agrícolas y la explotación minera, entre otros, se constituyen en retos para la planificación y el ordenamiento de las áreas rurales del país.

En este escenario, se espera que, con el nuevo enfoque establecido para los procesos de ordenamiento del suelo rural, el desarrollo deje de ser entendido como un objetivo a alcanzar a través de las actividades urbanas y a costa de las áreas rurales. El desarrollo rural resulta ser así un complemento del desarrollo urbano, aportando, a partir de sus potencialidades a la mejora de las condiciones de vida de todos los habitantes del territorio.

Es claro que el desarrollo rural debe asegurar la permanencia de los ecosistemas, la sostenibilidad de los recursos naturales y de la diversidad biológica, pero este desarrollo también debe ser sostenible en términos sociales y económicos. Se propone entonces un desarrollo sostenible de la naturaleza y de la gente.

La riqueza existente en los suelos rurales puede y debe producir desarrollo a sus habitantes, sin necesariamente afectar su función ambiental, que es la característica principal de lo rural. Los componentes ambientales, sociales y productivos deben permanecer en interrelación y equilibrio, procediendo de forma racional y haciendo uso de tecnologías apropiadas respetando las características de cada región.

Reconocer la generación de riqueza del suelo rural, no solo en términos de explotación agropecuaria o de recursos naturales, también en temas como los servicios ambientales, la posibilidad de actividades alternativas como la oferta de servicios, abre la puerta a un enfoque en el cual, el desarrollo rural no depende de las transferencias realizadas a partir del desarrollo urbano.

Es claro que, dadas sus características, la generación de riqueza en el área rural no corresponde a las mismas dinámicas de aquella en el área urbana. Así por ejemplo, el modelo productivo basado en la obtención de grandes cantidades de un mismo producto, con destino al mercado y con el uso de técnicas que tienen alto impacto en el ambiente resulta insostenible en las áreas rurales con cortos periodos de descanso durante el año. Sin embargo, existen alternativas de aprovechamiento de los recursos naturales que, a través de nuevos enfoques económicos y nuevas tecnologías de producción, pueden representar formas de desarrollo para el territorio rural y la generación de los recursos económicos necesarios para la ejecución de programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de los habitantes del territorio.

- **Una localización de usos del suelo más acorde con su vocación.**

Como hemos visto a lo largo de este apartado, la preservación y manejo de los valores ambientales inherentes al suelo rural no debe ser contrapuesta con el desarrollo rural. Es necesario un enfoque de desarrollo sostenible y de gobernabilidad participativa con los diferentes actores, con el fin de lograr la gestión sostenible de la riqueza que puede generar el suelo rural.

Se trata de ajustar los usos del suelo rural para que no afecten las estructuras biofísicas propias del territorio, de forma que se garanticen las funciones ecosistémicas existentes (provisión de servicios ecosistémicos, regulación ambiental, oferta de paisaje cultural, etcétera). De hecho, al propiciar con el nuevo enfoque temas como la puesta en valor de los servicios ambientales del suelo rural, es posible integrar este tipo de suelos a la concepción de áreas productivas, superando la lógica de simple explotación agrícola, agropecuaria, minero-energética, entre otras.

Así, la identificación de la vocación de los diferentes territorios rurales, aunado con el planteamiento de alternativas de desarrollo diferenciadas, debería permitir una implantación de usos de forma más acorde con las características presentes en el territorio.

Es necesario superar la visión de la protección ambiental como una limitante al desarrollo económico y, en su lugar, vincularla como un elemento que le beneficia. El reto está en hacer que, a partir del ordenamiento de actividades en el espacio rural (y aún en el espacio urbano), los agentes privados puedan absorber parte de los costos ambientales que originan las inversiones productivas, de forma que la generación de recursos provenientes de este enfoque, puedan ser invertidos en la mejora de las condiciones de desarrollo del área rural y en la valoración económica de las áreas de protección ambiental, esto es, en la cuantificación del aporte de este tipo de áreas representada en la generación de riqueza a partir del desarrollo de las actividades económicas del municipio.

4.3 Descentralización

- **La planificación de un territorio específico y para el desarrollo integral de una comunidad específica.**

El OT tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, con el fin de alcanzar el desarrollo integral de la comunidad, entendido este como el proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico y lo político-administrativo en un territorio determinado (DNP, 2012, p. 17). Para esto, cada municipio busca orientar el desarrollo de su territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico específicas y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales propias.

Como se ha expresado a lo largo de la innovación el OT no es un fin per se. El OT debe apuntar al desarrollo integral de una comunidad específica localizada sobre un espacio físico específico, de manera equilibrada, sostenible e incluyente. Busca ayudar a promover el bienestar tanto de la población actual como el de las futuras generaciones, ampliando las capacidades, opciones y oportunidades de toda la población y para ello, contempla las relaciones, interdependencias y articulaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo: ambiental, socio-cultural, económica y político-administrativa.

En este marco, el territorio se convierte en objeto de implementación de estrategias para cada una de estas dimensiones, convirtiéndose en una unidad de gestión básica de la política pública. Pero, para gestionar adecuadamente esta unidad, es necesario entender que el territorio no es una sola cosa ni es igual en todo el país, es a la vez espacio, medio ambiente, sociedad, economía, cultura, política e institucionalidad. En este sentido, cuando se advierte que el OT es un medio y no un fin, el enfoque de las acciones tendientes a lograr dicho ordenamiento debe tomar una nueva perspectiva. El desarrollo integral de la comunidad debe advertirse sin sesgos entre aquella población localizada en suelo urbano y la del suelo rural. El territorio se convierte en uno solo y deja de ser un territorio dividido por una clasificación.

Es claro que la regulación de la transformación, uso y ocupación del suelo debe darse a través de un enfoque diferenciado, según sea suelo urbano o rural, pero, en últimas, ambos tipos de intervención operan sobre un continuo espacial y para beneficio de una sola comunidad, con características y necesidades diferentes según su localización, pero con iguales derechos a alcanzar su máximo potencial de desarrollo.

Al reconocer la generación de riqueza del suelo rural, no solo en términos de explotación agropecuaria o de recursos naturales, sino también en temas como los servicios ambientales y la posibilidad de actividades alternativas como la oferta de servicios, la innovación en los Vínculos Urbano Rural abre la puerta a un enfoque en donde el desarrollo rural no depende de las transferencias realizadas a partir del desarrollo urbano.

De igual forma, permite reconocer el aporte de los lineamientos de organización del territorio surgidos a partir de diferentes actores presentes en los entes territoriales (como las figuras administrativas de pueblos indígenas y afrodescendientes contempladas en la legislación nacional), para la definición del modelo de ordenamiento territorial y habilita espacios de diálogo y deliberación entre distintos actores con incidencia en el OT, con el fin de generar consensos y diseñar estrategias que involucren actores institucionales de distinto nivel para tramitar los conflictos relacionados con el OT.

5. Mecanismos para la obtención de los resultados esperados.

Con el fin de obtener los resultados anteriormente enunciados, en los procesos de formulación de los POT, los municipios y distritos deberán tener en cuenta los siguientes factores:

- **Identificar las diferentes escalas de planeación.**

No todo el territorio rural es igual. Su planificación requiere un esfuerzo continuo que avanza desde las escalas de mayor jerarquía (escalas nacional y regional), hasta escalas más cercanas al habitante (escalas municipal, zonal y predial), en el cual la articulación de lineamientos y directrices debe enmarcarse en un objetivo de lograr un desarrollo integral rural más equilibrado y sostenible, tanto en lo ambiental como en lo económico y social.

Es necesario entender que aspectos tales como el manejo de las áreas protegidas, de los corredores ecológicos, el manejo del recurso hídrico, la gestión del riesgo de desastres o la conurbación, son aspectos que superan el ámbito municipal y como tal, para ello se cuenta con instrumentos de planificación de mayor escala como los planes de ordenamiento departamental y metropolitano, y los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas. A partir de estos instrumentos, es factible establecer directrices y lineamientos que deben ser tenidos en cuenta por aquellos instrumentos de planificación más cercanos a la escala local.

En este sentido, es importante determinar los niveles de decisión que pueden tener los diferentes instrumentos de planeación, dado que las fuentes de información a partir de las cuales se toman sus decisiones pueden no ser coincidentes. Temas como la escala geográfica, el nivel de detalle de los estudios técnicos previos y aún la oportunidad de recopilar insumos de la participación ciudadana, representan variables que deben tenerse en cuenta al momento de la articulación de las políticas formuladas a partir de los diferentes instrumentos de planeación.

- **Fortalecer el soporte técnico para la toma de decisiones.**

La información existente sobre el territorio rural difiere generalmente en su detalle de aquella del suelo urbano. Esto se debe en buena medida a que los esfuerzos por enfrentar el OT rural son mucho más recientes que los del territorio urbano.

La información existente sobre el suelo rural generalmente se debe a disciplinas más relacionadas con los aspectos ambientales y geográficos, lo cual puede representar

dificultades para la toma de decisiones sobre problemáticas específicas territoriales que involucren actividades humanas (uso del suelo, gestión del riesgo, localización de proyectos de infraestructura).

Es necesario fortalecer al máximo la información con la cual se cuenta al momento de la toma de decisiones. Al respecto, es vital identificar cadenas de valor que puedan representar alternativas en la consecución de información. En estas cadenas, los diferentes actores presentes en el territorio rural o con temas de interés en el mismo, pueden servir de apoyo para la consolidación de recursos técnicos.

Inclusive, la misma población localizada sobre el territorio rural y urbano resulta ser fuente de información en temas como la gestión y protección de los valores ambientales, la gestión del riesgo, o el uso y aprovechamiento del suelo. Como tal, son importantes entonces el fortalecimiento de la participación ciudadana en los procesos de planeación, el diálogo de saberes y la implementación de metodologías de base.

- **Establecer políticas y estrategias de intervención diferenciadas.**

El enfoque sectorial ambiental, el enfoque sectorial productivo basado en actividades agrícolas con énfasis en el rendimiento de la producción y, el enfoque social asistencialista de la población rural resultan insuficientes para el establecimiento de políticas y estrategias que ayuden al desarrollo integral de la ruralidad.

Como consecuencia de la aplicación de nuevos enfoques de gestión territorial, la identificación de diferentes territorios al interior del suelo rural abre la posibilidad a nuevos aspectos de la economía rural, a nuevas alternativas de generación de recursos que puedan ser reinvertidos en el desarrollo del mismo territorio y de su población.

En los últimos años han empezado a aparecer procesos avanzados de economías no agrícolas, como por ejemplo en los sectores de servicios ambientales, servicios turísticos o inclusive sectores en transformación.

Así, a la par de las necesarias políticas de manejo y protección de las áreas protegidas identificadas en la estructura ecológica principal y de las políticas de mejoramiento de condiciones de hábitat de los centros poblados rurales, es necesario determinar políticas que permitan enlazar, articular y encauzar visiones de cadenas de valor. La identificación de clúster agroindustriales, de polos de turismo, de áreas de protección de servicios ambientales, de sistemas agroalimentarios localizados para el abastecimiento de los centros urbanos, representan ejemplos de diferentes tipos de ruralidad presentes al interior de una misma clasificación del suelo.

De igual manera, es necesario reconocer la diversidad de formas de ocupación del territorio, más allá de las dinámicas de aprovechamiento económico, las cuales pueden tener bases ancestrales cuya realidad, en muchas ocasiones no es captada por la normativa ambiental o de OT reciente. En estos casos, se requieren espacios de concertación entre los diferentes actores tanto institucionales como comunitarios, con el fin de encontrar alternativas de actuación.

La definición de estas políticas diferenciadas y el establecimiento de objetivos específicos para cada una de ellas, requiere que los municipios establezcan estrategias de intervención igualmente diferenciadas, haciendo uso de los diferentes instrumentos de planeación, gestión del suelo y financiación existentes, y proponiendo alternativas originales en el marco de la normativa vigente.

- **Articular los instrumentos de planificación, gestión y financiación.**

La Ley 388 de 1997 estableció una serie de instrumentos de planeación, de gestión del suelo y de financiación que, en su gran mayoría resultan más acordes con las acciones urbanísticas emprendidas sobre el suelo urbano. Sin embargo, esto no quiere decir que al interior del suelo rural no sea posible su utilización, hechos los ajustes correspondientes e identificadas aquellas situaciones en las cuales es pertinente su uso.

Es así como, en el marco de un instrumento de planeamiento intermedio del suelo rural, como es la UPR, debe tener dentro de sus contenidos *“las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas que constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía, las cuales deberán ser tenidas en cuenta, en conjunto o por separado, para determinar el efecto de la plusvalía, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IX de la Ley 388 de 1997 y su reglamento”*⁶.

Es importante reconocer en las UPR instrumentos cuya función también es reconocer los distintos tipos de ruralidad existentes, las diferencias y particularidades de territorios con características comunes, orientándolas al modelo de ocupación territorial⁷. Dentro de las UPR pueden estar incluidos ámbitos territoriales definidos por los municipios tales como las franjas de transición, los suelos suburbanos y los centros poblados rurales. Lo importante es que reconozcan las relaciones de interdependencia y funcionalidad entre estos ámbitos y las zonas urbanas.

Instrumentos como el anuncio de proyecto, la declaratoria de utilidad pública, la enajenación voluntaria, la expropiación por vía judicial o administrativa, las cesiones urbanísticas, que han sido utilizados en diferentes municipios del país para intervenciones sobre el suelo rural, pueden representar mecanismos de gran utilidad para la ejecución de programas y proyectos en el suelo rural, que contribuyan a la consolidación de los Vínculos Urbano Rural.

6 Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.6.

7 Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.2.1.5. *Planeamiento intermedio del suelo rural*. Para desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural a escala intermedia, el plan de ordenamiento territorial podrá delimitar para la totalidad del suelo rural las unidades de planificación rural teniendo en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. La división veredal.
2. La red vial y de asentamientos existentes.
3. La estructura ecológica principal.
4. La disposición de las actividades productivas.
5. Las cuencas hidrográficas, cerros y planicies u otros elementos geográficos.

Igualmente, la Ley 1454 de 2011 establece instrumentos como los contratos o convenios plan, a través de los cuales la Nación puede contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. Para este fin, es posible establecer esquemas asociativos de departamentos, provincias, distritos y municipios, con lo cual, se facilita la planificación y ejecución de este tipo de proyectos.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, en desarrollo del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante las normas, el OT debe propender por establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento urbano y rural entre los respectivos afectados. En este escenario, es posible explorar por parte de los municipios y distritos, con el acompañamiento de las entidades del orden nacional y regional, alternativas de gestión y financiación que permitan potenciar las interrelaciones urbano rurales, como también supramunicipales, establecidas en los diferentes niveles de planeación.

- **Regular y efectuar el seguimiento a los procesos de crecimiento urbano sobre el suelo rural.**

A pesar de todo lo dicho sobre el desarrollo rural y la posibilidad de generación de riqueza desde el propio territorio rural, es innegable que las condiciones de localización de los suelos rurales cercanos a los centros urbanos los hacen territorios que deben experimentar las presiones de ocupación y uso del suelo por actividades urbanas.

La presión de ocupación y uso está relacionada con la posibilidad de acceder a terrenos convenientemente localizados, a relativa corta distancia de los centros de consumo y de actividad económica, con precios del suelo más favorables y mejores calidades ambientales. Aparecen así las presiones para la localización de vivienda, comercio e industria, más relacionados con la estructura urbana y sus dinámicas que con el suelo rural.

Estos procesos de crecimiento urbano sobre el suelo rural tienen varias alternativas para su desarrollo. Inicialmente, está la clasificación del suelo de expansión urbana, el cual debe ser desarrollado obligatoriamente a través de la formulación, adopción y ejecución de planes parciales. En segunda medida, está la calificación de suelos y corredores suburbanos, categoría de desarrollo rural restringido recogida en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto Nacional 1077 de 2015. Como tercer opción, están las áreas destinadas a vivienda campestre, para las cuales deben definirse sus normas urbanísticas de parcelación. Y finalmente, están los procesos de ocupación y desarrollo informal, que generalmente ocurren a través de la expansión descontrolada de las actividades y formas de ocupación del suelo urbano sobre el territorio rural vecino, como es el caso de los asentamientos humanos de desarrollo informal.

Todas estas alternativas deben ser objeto de seguimiento por parte de la administración municipal y distrital. En los primeros casos, para efectos de regular la intensidad de esta ocupación y uso del suelo rural, y en el caso de los procesos de ocupación informal, para tomar las medidas correspondientes de control y manejo⁸.

⁸ En algunos de los casos, es factible que ciertos asentamientos humanos de desarrollo informal localizados sobre terrenos con condiciones de riesgo mitigable, puedan ser vinculados al desarrollo

Las posibilidades de calificación del suelo rural como suelo rural suburbano, establecidas en la ley y en la normativa reglamentaria, deben ser sopesadas muy bien por parte de los municipios y distritos. Debe tomarse en cuenta la vocación de los suelos sobre los cuales recae esta calificación, ya que, en muchos casos, el uso intensivo se da sobre tierras con clara vocación agropecuaria o que pueden ser desarrollados de forma más sostenible a través de otro tipo de estrategias (por ejemplo, servicios ambientales o servicios turísticos).

Al mismo tiempo, es posible que los municipios utilicen alternativas en la implementación de instrumentos de planeación, para controlar los procesos de expansión urbana no controlada sobre suelos rurales. Como se mencionó anteriormente, en los últimos años, han empezado a aparecer alternativas como *ecoparques*⁹, *pactos de borde*¹⁰, *cinturones verdes*¹¹ y *áreas de desarrollo diferido*¹², las cuales buscan ofrecer una estrategia de intervención específica para este tipo de territorios, ofreciendo oportunidades de desarrollo económico a la vez que preservando valores ambientales existentes en la frontera del desarrollo urbano y rural.

6. Cómo se incluye la innovación en los documentos del POT

6.1 Documento Técnico de Soporte – DTS

En primera instancia, la definición de la innovación Vínculos Urbano Rural debe responder a la identificación y localización de los elementos que establece la Ley 388 (Art. 12, numeral 2, contenido estructural):

Tabla 2. Elementos que constituyen los Vínculos Urbano Rural según la Ley 388 de 1997 y la Innovación

urbano del municipio, a través de procesos de incorporación al perímetro urbano, legalización y mejoramiento integral.

9 En la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de Cali, adoptada en el año 2014, se incluyó la figura de los *Ecoparques*, para determinadas áreas rurales contiguas al suelo urbano, las cuales debían preservar sus valores ambientales pero podían ser utilizadas de forma restringida para la localización de usos recreacionales como clubes o como equipamientos con bajo índice de ocupación del suelo.

10 Los denominados *Pactos de Borde*, corresponden a una figura utilizada en la ciudad de Bogotá, que buscan establecer, a través de acuerdos concertados entre las instituciones del distrito y las comunidades de territorios priorizados, diferentes compromisos y acciones por para evitar que continúe la expansión urbana y así mismo promover la participación y el control social.

11 Los *Cinturones Verdes* son una alternativa tradicional de control a la expansión urbana y propenden por la conformación de áreas continuas de suelo no ocupado, que puede ser destinado a labores agrícola, agropecuarias, de reserva forestal o inclusive como áreas deportivas, recreacionales o de usos para equipamientos con bajo índice de ocupación.

12 Las *Áreas de Desarrollo Diferido* se refieren a territorios del suelo municipal a las cuales se les puede determinar unos aprovechamientos básicos en tanto se cumplen ciertas condiciones que permitan otorgarles una norma de mayor aprovechamiento.

Elementos para la definición de los vínculos urbano rural (Qué)	Cómo se identifican y localizan
• Grandes infraestructuras • Sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural • Sistemas regionales • Áreas de reserva y protección del medio ambiente • Zonas de alto riesgo • Equipamientos básicos que garanticen adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos urbanos y rurales • Clasificación del suelo	• Puertos, aeropuertos, represas, centrales hidroeléctricas • Red vial principal, red fluvial • Rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, acueductos regionales • Estructura Ecológica Principal, áreas protegidas y ecosistemas estratégicos. • Mapa de amenazas y riesgos • Escuelas, universidades, hospitales, centros de salud • Suelos urbano, rural y de expansión urbana, y categorías de protección y desarrollo restringido en suelo rural del Decreto 1077 de 2015

Fuente: Elaboración propia

Además de las acciones relacionadas en el Capítulo 4 del presente documento, la innovación exige la identificación y análisis de elementos que aseguren la conectividad y las interdependencias en la Innovación Urbano Rural. Adicionalmente, los elementos, actividades y servicios, que promuevan un mayor desarrollo económico y social, en igualdad de oportunidad, para los habitantes rurales y urbanos:

Tabla 3. Elementos de la innovación Vínculos Urbano Rural

Elementos de la innovación Vínculos Urbano Rural (Qué)	Cómo se identifican y localizan
• Servicios ambientales • Servicios dotacionales • Servicios públicos sustentables • Servicios financieros • Escalas de planificación intermedia • Continuos espaciales y áreas de oportunidad para el desarrollo rural integral • Asentamientos ilegales en suelos urbano, rural y de expansión • Encadenamientos productivos urbano rurales • Patrimonio histórico y cultural • Espacios públicos recreativos	• Unidades de Planificación Rural (art. 2.2.2.2.1.5. Decreto 1077) con enfoque integral y sobre tipologías de ruralidad • Áreas de producción de agua y alimentos para el consumo de asentamientos poblacionales urbanos y rurales • Áreas para la construcción de equipamientos de salud, educación, bienestar social, • Áreas e infraestructura para la generación y suministro de fuentes alternativas de energía eléctrica (eólica, solar, biomasa, otras), • Áreas para la localización de servicios bancarios o financieros, cajeros electrónicos, • Áreas ocupadas por asentamientos ilegales o precarios en franjas de transición y centros poblados, • Aglomeraciones productivas, clúster, zonas francas, parques logísticos o industriales. • Áreas de explotación minera.

	• Áreas patrimoniales, paisaje cultural, rutas turísticas, circuitos patrimoniales y culturales, • Áreas para la construcción de espacios públicos recreativos de escala zonal (urbano rural), metropolitana o regional.
	• Bordes y franjas de transición urbano rural, territorios ancestrales, subsistema de centralidades rurales

Fuente: Elaboración propia

El DTS definirá en el componente general los insumos estratégicos que permitirán definir los objetivos y estrategias de largo plazo, así como el componente estructural, que permitan el desarrollo de los elementos que dan soporte a la innovación relacionada con los Vínculos Urbano Rural. En el componente rural, se definirán las políticas y estrategias de corto y mediano plazo, con los correspondientes programas y proyectos, y sobre la base de los instrumentos de planificación, gestión y financiación, que aseguren su realización. El DTS se acompañará de la cartografía necesaria para la localización y dimensionamiento de las diferentes áreas, actividades y sistemas, que promueve la innovación.

6.2 Proyecto de Acuerdo

El proyecto de acuerdo debe incorporar en el articulado de los componentes general, urbano y rural, las disposiciones de ordenamiento territorial que acompañen la implementación de la innovación Vínculos Urbano Rural; particularmente, la definición y delimitación de las áreas o franjas establecidas en la Tabla 3, así como adoptar los planos con la georeferenciación de dichas disposiciones.

6.3 Programa de Ejecución

Los resultados de la innovación están supeditados a la posibilidad que tengan los POT de segunda generación de identificar y priorizar proyectos sobre los elementos señalados anteriormente; como también, de la distribución más equitativa de los recursos de inversión en los programas y proyectos que demanda la planeación y el OT tanto del suelo urbano como del rural.

De tal forma, el Programa de Ejecución del POT debe servir como instrumento para balancear las prioridades de inversión en intervenciones de conectividad física, como también de desarrollo económico y bienestar social.

Partiendo del hecho de que los recursos económicos, técnicos y administrativos son escasos y que las diferentes demandas y necesidades en el territorio superan la posibilidad de inversiones, el Programa de Ejecución permite priorizar en recursos y en tiempo las actuaciones públicas. Como se ha visto, el objetivo principal de equilibrar las oportunidades de desarrollo entre el suelo urbano y el suelo rural, a partir de su potencial y reconociendo su complementariedad, requiere el reconocimiento de las dinámicas que trascienden la división impuesta por la clasificación del suelo. En este sentido, la priorización de

actuaciones públicas establecida en el Programa de Ejecución, permite concretar las diferentes estrategias planteadas desde el Plan de Ordenamiento Territorial, estableciendo momentos, recursos y competencias específicas.

Cada uno de los pasos y acciones recogidas en el presente documento requiere diferentes tipos de recursos (técnicos, administrativos, financieros). El Programa de Ejecución permite que este tipo de recursos pueda ser asegurados a través de su articulación con los correspondientes Planes Municipales de Desarrollo.

7. Cómo verificar si la innovación fue incluida en el POT

Para saber si la innovación fue incluida en la formulación de los POT de los municipios y distritos, se debe verificar que los diferentes elementos relacionados con la misma hayan quedado definidos y delimitados en los diferentes documentos que acompañan la adopción del Plan. A continuación se relacionan la línea base y los indicadores que facilitan dicha verificación:

Tabla 4. Indicadores y línea base para verificar la incorporación de la innovación en el POT

Indicador	Línea Base
• Áreas de producción de agua para acueductos urbanos y rurales delimitadas y protegidas (Has.) • Áreas para la producción agrícola y ganadera delimitadas y conservadas (Has.) • Suelo generado para la localización y construcción de equipamientos sociales (salud, educación y bienestar social) (Has.) • Suelo generado para la localización y construcción de fuentes alternativas de energía (eólica, solar, biomasa, otras) (Has.) • Suelo generado en centros poblados rurales para la localización y construcción de servicios bancarios o financieros (Has.) • Suelo ocupado por asentamientos ilegales o precarios en franjas de transición y centros poblados (Has.) • Suelo rural de desarrollo restringido delimitado para el desarrollo de aglomeraciones productivas, clúster, zonas francas, parques logísticos o industriales (Has.) • Áreas de suelo delimitadas y protegidas como paisaje rural y cultural (Has.) • Suelo de reserva vial delimitado para la construcción de vías regionales, urbanas y rurales (Has.). • Suelo delimitado para la construcción de espacios públicos recreativos de escala zonal (urbano rural), metropolitana o regional (Has.)	Has. delimitadas o generadas en el POT de primera generación
• Delimitación de áreas o franjas de la Estructura Ecológica Principal que formen parte de estrategias de borde o franjas de transición urbano rural. • Delimitación de áreas intra o supramunicipales que desarrollen relaciones de interdependencia funcional urbano rural (territorios	Has. delimitadas o generadas en el POT de primera generación

colectivos y resguardos indígenas, circuitos patrimoniales, zonas de reserva campesina. • Delimitación de áreas del sistema nacional de áreas protegidas que tengan continuidad espacial entre el suelo urbano y el rural, que además de su conservación y protección, puedan cumplir funciones de conectividad.	
---	--

Fuente: Elaboración propia

8. Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá (2015). Modelo de ocupación territorio de Borde Sur. Bogotá: Secretaría Distrital del Hábitat - Secretaría Distrital de Ambiente - Secretaría Distrital de Planeación.

Alcaldía de Medellín (2014). Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Documento técnico de Soporte, Tomo 2. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES (2014). Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia – Documento CONPES N° 3819.

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 388 “Por la cual se modifica la [Ley 9ª de 1989](#), y la [Ley 3ª de 1991](#) y se dictan otras disposiciones”.

Departamento Nacional de Planeación (2012). *Planeación para el Desarrollo Integral en las Entidades Territoriales. El Plan de Desarrollo 2012-2015*. DNP, Bogotá.

Organización de las Naciones Unidas (2015). Resolución de la Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General (2016). Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito, Ecuador.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2015). Decreto N° 1077 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

Universidad Nacional de Colombia - Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2011). Formulación de directrices metropolitanas de ordenamiento territorial rural en los municipios del Valle de Aburrá. Medellín: Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia.