



Plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural

Quindío



Plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural

Quindío

Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

Gobernación del Quindío

Carlos Eduardo Osorio Buriticá
Gobernador del Quindío

Álvaro Arias Young
**Secretario de Agricultura, Desarrollo Rural
y Medio Ambiente**

Jorge Iván Loaiza Bonilla
Director de Emprendimiento Rural

Autores de la Gobernación

Alberto Jaramillo Echeverri
Jeimi Viviana Díaz Aparicio
María Alejandra Valenzuela Ramos
Mario Fernando Caupaz Flórez
Maykol Flórez Coca
Valentina Giraldo Bernal

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Andrés Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Marcela Urueña Gómez
Viceministra de Asuntos Agropecuarios

Javier Pérez Burgos
Viceministro de Desarrollo Rural



Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Director general

Mercedes Vásquez de Gómez
Secretaría 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**

Luz Mery Gómez Contreras
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información
y las Comunicaciones**

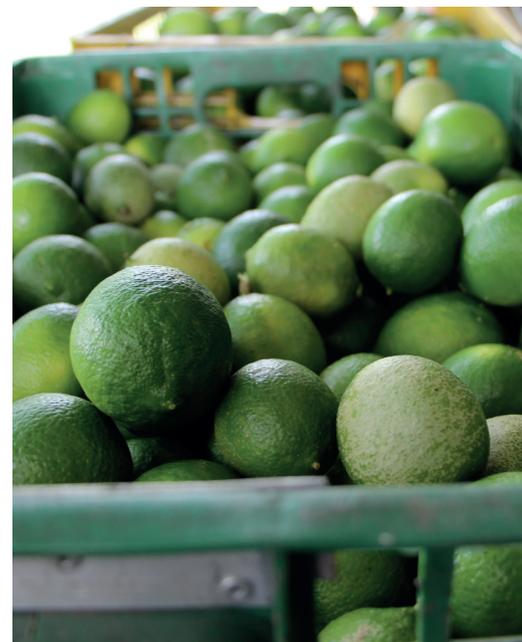
Emiro José Díaz Leal
Gloria Cecilia Chaves Almanza
Luz Marina Arévalo Sánchez
Mónica Cortés Pulido
Sandra Milena Ruano Reyes
Asesores

Directores temáticos

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

Líder Temático

José Luis Martínez Tunarroza



Autores

| | |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| Adriana Pérez Orozco | Jhohan Fernando Quintero Vega |
| Alexander Rodríguez Romero | Jhon Alexander Giraldo Vargas |
| Ana Isabel Sanabria Ochoa | Jorge Leonardo Rodríguez |
| Andrea del Rosario Ramírez Daza | José Luis Martínez Tunarroza |
| Andrés Darío Montaña Sarmiento | Juan Diego Chamorro Lopera |
| Andrés Leonardo Molina Portuguez | Juan Manuel Fernández Flechas |
| Andrés Leonardo Solano Cardoso | Juan Pedro Córdoba Martínez |
| Ángela María Fernández Pérez | Libia Constanza Martínez Alfonso |
| Blanca Inés Robayo Vásquez | Liliana Duica Amaya |
| Brigith Alexandra Forero Quiñones | Luis Enrique Castro Ayala |
| Cindy Elizabeth Rubiano Rozo | Luis Enrique Flórez Pinzón |
| David Alberto Giraldo Zárate | Magda Alejandra Castro Pulido |
| Diana Carolina Higuera Mejía | Martha Teresa Martínez Niño |
| Edgar Mauricio Avella Patarroyo | Mary Cristina Guevara Camacho |
| Fidel Antonio Londoño Stipanovic | Mauricio Cortés Garzón |
| Francisco Javier Lara Sabogal | Mireya Quiroz Fonseca |
| Haidi Hernández Córdoba | Oscar Felipe Marlés Monje |
| Isabel Cristina Becerra Yañez | Paola Cortés Rodríguez |
| Jecsan Contreras Bastidas | Saryn Johanna Leal Fino |
| Jeymy Carolina Vargas Suárez | |

Representación cartográfica

David Leonardo Cifuentes López
Edward Alejandro Moreno Bojacá
Fernando Antonio Castillo Jiménez
Jaime Andrés Unriza Vargas
Luz Mery Gómez Contreras
Nancy Milena Alarcón Fernández

Corrección de texto y estilo

Óscar Enrique Alfonso

Diseño y diagramación

Imprenta Nacional de Colombia

Fotografías

Banco de imágenes de la UPRA

Andrés Eduardo Paz Duarte

ISBN: 978-958-5552-52-4



Resumen

Orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios implica generar lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones relativas al ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, al uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, a la adecuación de tierras al mercado de tierras rurales y al seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

Este documento responde a los lineamientos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en el departamento del Quindío; pretende brindar un instrumento de planificación de su sector agropecuario con una visión a largo plazo y, en efecto, generar un mecanismo para lograr su desarrollo. Es el resultado del proceso de formulación de la estrategia de desarrollo agropecuario (EDA) realizada por la Gobernación del Departamento del Quindío, en cabeza de su Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (SADRA). La estrategia se construyó con el apoyo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), a partir de los componentes productivo y social de la propiedad, y como complemento de los ejercicios de ordenamiento territorial en las escalas tanto departamental como municipal, desde un enfoque territorial y participativo. La estrategia que se concreta en este documento técnico incluye el plan de acción que será la hoja de ruta para el desarrollo sectorial en los próximos veinte años.

Palabras clave: Estrategia de desarrollo rural agropecuario, ordenamiento productivo, Sistema Territorial Rural Agropecuario, ordenamiento social de la propiedad rural, planificación participativa, instrumentos de desarrollo territorial.

Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| Índice de tablas..... | 11 |
| Índice de figuras..... | 12 |
| Lista de siglas y abreviatura | 14 |
| Lista de símbolos..... | 17 |
| Glosario..... | 18 |
| Introducción..... | 22 |
| Contexto institucional..... | 25 |
| Presentación del plan: objetivo, alcance y a quién se dirige..... | 26 |
| Marco normativo y de política de la estrategia..... | 31 |
| I. Formulación de la estrategia..... | 36 |
| I.1. Antecedentes..... | 37 |
| I.2. Definición de la estrategia..... | 37 |
| I.3. Necesidad e importancia de la estrategia..... | 38 |
| I.4. Descripción del proceso de formulación..... | 38 |
| I.4.1. Momento 0. Preparación | 40 |
| I.4.2. Momento 1. Direccionalidad..... | 40 |
| I.4.3. Momento 2. Análisis de problemáticas y potencialidades..... | 41 |
| I.4.4. Momento 3. Construcción de escenarios..... | 43 |
| I.4.5. Momento 4. Formulación del plan de acción | 44 |
| I.5. Escenarios de participación y consensos para formular la estrategia..... | 44 |



| | |
|--|-----------|
| 2. Direccionalidad de la estrategia..... | 46 |
| 2.1. Principios rectores | 47 |
| 2.2. Visión de la estrategia e imagen objetivo | 48 |
| 2.2.1. Elementos de la imagen objetivo | 48 |
| 3. Situación actual del Sistema Territorial Rural Agropecuario departamental | 50 |
| 3.1. Funcionalidad de bienes y servicios públicos agropecuarios | 51 |
| 3.1.1. Bienes y servicios de soporte a la actividad agropecuaria..... | 51 |
| 3.1.2. Distribución de la población rural..... | 52 |
| 3.1.3. Centralidades de los asentamientos | 54 |
| 3.1.4. Distribución de la producción de las alternativas agropecuarias prioritizadas en el departamento..... | 55 |
| 3.1.5. Transformación y comercialización de las apuestas productivas del departamento | 56 |
| 3.1.6. Vínculos y flujos: sistema de transporte | 57 |
| 3.1.7. Identificación de áreas funcionales | 57 |
| 3.1.8. Estructura socioproductiva | 59 |
| 3.1.9. Estructura política y administrativa | 66 |
| 3.1.10. Estructura sociocultural..... | 68 |
| 3.1.11. Síntesis de problemáticas y potencialidades..... | 69 |
| 3.2. Elementos críticos..... | 73 |
| 3.3. Árboles de problemas | 74 |
| 4. Escenario tendencial y escenario apuesta para el desarrollo rural agropecuario departamental | 78 |
| 4.1. Escenario tendencial | 79 |
| 4.2. Escenario apuesta | 80 |
| 4.3. Zonificación para el desarrollo agropecuario..... | 81 |

5. Lineamientos para el desarrollo rural agropecuario del departamento del Quindío85

5.1. Lineamientos generales de ordenamiento productivo y social de la propiedad en el departamento86

6. Plan de acción90

6.1. Descripción general de la estructura del plan de acción de la EDA92

6.1.1. Programa 1. Mejoramiento de la formalización de la propiedad rural y el acceso a tierras para los sujetos de ordenamiento..... 95

6.1.2. Programa 2. Promoción de mecanismos económicos, sociales, culturales y ambientales de integración de los actores del territorio en las cadenas de valor agropecuarias..... 96

6.1.3. Programa 3. Dotación de infraestructura, equipamientos, maquinaria y servicios de soporte para mejorar la eficiencia de la producción agropecuaria..... 100

6.1.4. Programa 4. Generación de información y conocimientos pertinentes para el desarrollo agropecuario 101

6.1.5. Programa 5. Optimización de la planificación a través de instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, financiación y fortalecimiento institucional sectorial..... 102

6.2. Integración con otros instrumentos de planificación 103

6.2.1. Articulación con instrumentos de desarrollo territorial 105

6.2.2. Articulación con instrumentos de ordenamiento territorial... 110

7. Orientaciones para formular el modelo de gestión del POPSPR 113

7.1. Principios del modelo de gestión..... 114

7.2. Diseño del modelo de gestión..... 116

7.3. Definición de las estructuras para la gestión y la asociación..... 118

7.4. Estrategia de comunicación para implementar el POPSPR del departamento del Quindío 119

7.5. Estrategia de seguimiento y evaluación institucional 124

Bibliografía 125



Índice de tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1.1. Escenarios de participación y concertación para formular el POPSPR..... | 45 |
| Tabla 3.1. Municipios donde se concentran las alternativas productivas priorizadas por el departamento del Quindío (2012-2016)..... | 56 |
| Tabla 3.2. Problemáticas de la funcionalidad de bienes y servicios rurales..... | 59 |
| Tabla 3.3. Lista final de alternativas productivas agropecuarias para el departamento del Quindío..... | 61 |
| Tabla 3.4. Problemáticas de la estructura socioproductiva..... | 64 |
| Tabla 3.5. Problemáticas de la estructura política y administrativa..... | 67 |
| Tabla 3.6. Problemáticas de la estructura sociocultural..... | 68 |
| Tabla 3.7. Síntesis de problemáticas para cada eje estructural..... | 69 |
| Tabla 3.8. Elementos críticos del stra | 74 |
| Tabla 4.1. Descripción de la zonificación..... | 83 |
| Tabla 6.1. Resumen de programas, subprogramas y proyectos del plan de acción de la EDA del departamento del Quindío..... | 94 |
| Tabla 6.2. Acciones por pacto del PND | 106 |
| Tabla 6.3. Eje y programa de la eda que impacta el PND..... | 107 |
| Tabla 7.1. Matriz de la estrategia de comunicación para implementar el plan de acción..... | 121 |



Índice de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 0.1. Contexto institucional en el departamento del Quindío | 25 |
| Figura 0.2. Alineación estratégica nacional | 31 |
| Figura 1.1. Metodología para la formulación de la estrategia | 39 |
| Figura 1.2. Levantamiento de información para evaluación de tierras..... | 42 |
| Figura 1.3. Zonificación de los precios de las tierras rurales en Quindío..... | 42 |
| Figura 1.4. Espacios de participación y consenso..... | 45 |
| Figura 2.1. Principios rectores de la EDA | 47 |
| Figura 3.1. Población residente en área rural por municipio, en el departamento del Quindío | 53 |
| Figura 3.2. Población rural proyectada para 2020..... | 53 |
| Figura 3.3. Municipios con mayor concentración de funciones agropecuarias | 54 |
| Figura 3.4. Centralidad de asentamientos por frecuencia y peso de funciones y servicios | 55 |
| Figura 3.5. Área funcional del departamento del Quindío..... | 58 |
| Figura 3.6. Mapa integrado de tipos de uso de tierra (TUT) de café | 61 |
| Figura 3.7. Mapa integrado TUT de producción porcícola tecnificada..... | 62 |
| Figura 3.8. TUT más representativos según el área apta | 63 |
| Figura 3.9. Registro fotográfico del taller del momento 2..... | 73 |
| Figura 3.10. Árbol de problemas, Eje 1 | 75 |
| Figura 3.11. Árbol de problemas, Eje 2..... | 75 |

| | |
|---|-----|
| Figura 3.12. Árbol de problemas, Eje 3..... | 76 |
| Figura 3.13. Árbol de problemas, Eje 4..... | 76 |
| Figura 3.14. Árbol de problemas, Eje 5..... | 77 |
| Figura 4.1. Construcción del escenario tendencial..... | 80 |
| Figura 4.2. Construcción de escenario apuesta..... | 80 |
| Figura 4.3. Criterios para identificar zonas estratégicas para el desarrollo agropecuario del departamento del Quindío | 81 |
| Figura 4.4. Zonificación como insumo para la identificación de áreas estratégicas en el departamento del Quindío en la frontera agrícola..... | 82 |
| Figura 6.1. Ejes estructurales de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y sus objetivos..... | 92 |
| Figura 6.2. Programa 1. Subprogramas y proyectos..... | 96 |
| Figura 6.3. Programa 2. Subprogramas y proyectos..... | 98 |
| Figura 6.4. Programa 3: subprogramas y proyectos | 101 |
| Figura 6.5. Programa 4. Subprogramas y proyectos..... | 102 |
| Figura 6.6. Programa 5 Subprogramas y proyectos | 103 |
| Figura 6.7. Instrumentos de planificación..... | 104 |
| Figura 6.8. Ejes Temáticos PER, Eje Cafetero..... | 108 |
| Figura 6.9. Proyectos de la eda para incorporar en el PDD..... | 109 |
| Figura 6.10. Proyectos de la eda para incorporar en el PDM | 110 |
| Figura 6.11. Proyectos que se deben articular en el POD..... | 111 |
| Figura 6.12. Proyectos del plan de acción que se deben incorporar en los POT del Quindío | 112 |
| Figura 7.1. Principios del modelo de gestión | 115 |
| Figura 7.2. Estructura institucional para concretar el modelo de gestión..... | 116 |
| Figura 7.3. Esquema ruta crítica modelo de gestión..... | 117 |
| Figura 7.4. Diseño modelo de gestión | 117 |
| Figura 7.5. Estructura funcional por eje estructural del POPSPR | 118 |
| Figura 7.6. Tipos de comunicación y públicos a los que se dirigen las acciones de comunicación en los programas del plan de acción de la EDA..... | 120 |

Lista de siglas y abreviatura

| | |
|--------------------|---|
| ACFC | Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria |
| ACTI | Actividades de Ciencia Tecnología e Innovación |
| AEDA | Áreas Estratégicas de Desarrollo Agropecuario |
| ADR | Agencia de Desarrollo Rural |
| ADT | Adecuación de Tierras |
| Agrosavia | Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria |
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| ANUC | Asociación nacional de usuarios campesinos de Colombia |
| Asohofrucol | Asociación Hortifrutícola de Colombia |
| Aunap | Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca |
| BPA | Buenas Prácticas Agrícolas |
| BPG | Buenas Prácticas Ganaderas |
| BPM | Buenas Prácticas de Manufacturas |
| BPP | Buenas Prácticas Pecuarias |
| CIAF | Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica del IGAC |
| CMDR | Consejo Municipal de Desarrollo Rural |
| CNA | Censo Nacional Agropecuario |
| Conpes | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| Consea | Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario |
| Corpoica | Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria |
| CP | Corto Plazo |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DAT | Distritos de Adecuación de Tierras |
| DPS | Departamento Administrativo para la Prosperidad Social |
| ENA | Encuesta Nacional Agropecuaria |

| | |
|---------------------|--|
| Epsagro | Entidades Prestadoras de Servicio de Asistencia Técnica Agropecuaria |
| Epseas | Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria |
| EOT | Esquema de Ordenamiento Territorial |
| EVA | Evaluaciones Agropecuarias Municipales |
| Fedegán | Federación Nacional de Ganaderos |
| Fedesarrollo | Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo |
| Gestua | Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios |
| IACAL | Índice de Alteración Potencial de la Calidad del Agua |
| ICA | Instituto Colombiano Agropecuario |
| Ideam | Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales |
| IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| IPU | Impuesto Predial Unificado |
| LP | Largo Plazo |
| M1 | Momento 1 |
| M2 | Momento 2 |
| M3 | Momento 3 |
| M4 | Momento 4 |
| M5 | Momento 5 |
| M6 | Momento 6 |
| MADR | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| MADS | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible |
| MinCIT | Ministerio de Comercio, Industria y Turismo |
| MinCultura | Ministerio de Cultura |
| MinEducación | Ministerio De Educación Nacional |
| MinMinas | Ministerio de Minas y Energía |
| MinInterior | Ministerio del Interior de Colombia |
| MinSalud | Ministerio de Salud y Protección Social |
| MinTIC | Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones |
| MinTrabajo | Ministerio del Trabajo |
| MinVivienda | Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio |
| MOT | Modelo de Ocupación Territorial |
| MP | Mediano Plazo |

| | |
|---------------------|--|
| OBC | Organización de base comunitaria |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OSP | Ordenamiento Social de la Propiedad |
| OSPR | Ordenamiento Social de la Propiedad Rural |
| PBOT | Plan Básico de Ordenamiento Territorial |
| PDD | Plan de Desarrollo Departamental |
| PDM | Plan de Desarrollo Municipal |
| PEDCTI | Planes Estratégicos Departamentales en Ciencia, Tecnología e Innovación |
| PDEA | Plan Departamental de Extensión Agropecuaria |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| Pidaret | Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial |
| POD | Plan de Ordenamiento Departamental |
| Pomca | Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas |
| POPSPR | Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural |
| Porkcolombia | Asociación Porkcolombia Fondo Nacional de la Porcicultura |
| POT | Plan de Ordenamiento Territorial |
| SINA | Sistema Nacional Ambiental |
| Sipra | Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria |
| SGSS | Sistema General de Seguridad Social |
| SNIA | Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria |
| SNR | Secretaría de Notariado y Registro |
| SPD | Secretaría Departamental de Planeación |
| STRA | Sistema Territorial Rural Agropecuario |
| SZH | Subzona Hidrográfica |
| UAF | Unidad Agrícola Familiar |
| Umata | Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria |
| UPRA | Unidad de Planificación Rural Agropecuaria |
| UPA | Unidad Productiva Agropecuaria |
| ZRA | Zonas de Reserva Agrícola |
| ZRC | Zonas de Reserva Campesina |



Lista de símbolos

| | |
|----------------------|---|
| ha | hectárea |
| IRH | Índice de retención y regulación hídrica |
| IUA | Índice de uso del agua |
| IVH | Índice de vulnerabilidad al desabastecimiento hídrico |
| km | kilómetro |
| L | litro |
| m | metro |
| m s. n. m. | metros sobre el nivel del mar |
| m³ | metro cúbico |
| mm | milímetros |
| t | toneladas métricas |

Glosario

Aptitud de la tierra: capacidad de un tipo de tierra para una clase específica de uso, resultado del análisis de combinaciones de criterios físicos, socioecosistémicos y socioeconómicos, condicionantes y restricciones legales. (UPRA, 2018)

Área protegida: área definida geográficamente que se ha designado, regulado y administrado a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. (MADS, *Decreto 1076 de 2015*)

Áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario: son aquellas áreas en las cuales se focalizan las acciones tendientes a concretar la visión de la EDA del departamento y que, por su importancia agropecuaria, deben ser articuladas al ordenamiento territorial del departamento y de sus municipios.

Distribución y acceso a tierras: es la forma en que se encuentran repartidas, divididas o asignadas las tierras rurales sobre las que se configuran el derecho de propiedad y otros tipos de tenencia, así como los usos y los tamaños de los predios considerando las diferentes formas de acceso a ellos e impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios. (MADR, *Resolución 128 de 2017*, Art. 5).

Escenario: es una construcción consistente y coherente de una situación futura de un sistema, en un horizonte de tiempo definido, con base en el comportamiento de unas variables clave.

Escenario apuesta: escenario donde convergen lo probable, lo posible y lo deseable para el territorio.

Escenario tendencial: escenario más probable de suceder en el futuro, de acuerdo con la tendencia histórica del sistema y sus variables.



Evaluación de tierras: proceso mediante el cual se establece el desempeño de la tierra para un uso específico o sea la aptitud de uso de cada una de las clases de tierra existentes en una zona para determinados usos (FAO, 2007). El objetivo de la evaluación es proponer sistemas de uso que sean biofísicamente apropiados, socialmente aceptables, económicamente viables y que no ocasionen impactos negativos en el medio ambiente; es decir, que sean sostenibles a largo plazo (Martínez L. y Vanegas R., 1997)

Exclusión legal: zonas en las cuales, por mandato legal, no se permite desarrollar proyectos productivos del sector agropecuario. (UPRA, 2018)

Exclusiones y condicionantes legales: análisis del estado legal del territorio que permite identificar aquellas áreas que, desde el punto de vista legal, prohíben, condicionan o no restringen el desarrollo de cualquier actividad agropecuaria. (UPRA, 2018)

Frontera agrícola nacional: límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas; las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de ley. (MADR, Resolución 128 de 2017, Art. 5)

Hipótesis: planteamiento sobre el posible comportamiento de una variable en un horizonte de tiempo determinado.

Mercado de tierras: conjunto de transacciones o acuerdos libres de coerción, mediante los cuales se realiza el intercambio parcial o total sobre alguno o algunos de los componentes del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) de predios que no han sido objeto de exclusiones legales. (MADR, Resolución 128 de 2017, Art. 5)

Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural: es el resultado de un proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político; busca contribuir a la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y de la tenencia 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 distribución equitativa y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica, de manera articulada con los instrumentos del ordenamiento territorial y desarrollo rural existentes en el territorio. (MADR, Resolución 128 de 2017, Art. 5)

Ordenamiento Territorial Rural (OTR): proceso político, técnico y administrativo orientado a la organización, la planificación y la gestión del uso y de la ocupación del territorio en función de las características y las potenciales restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas, políticas e institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo, y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, el mediano y el largo plazo, y repartiendo de forma racional los costos y los beneficios del uso territorial entre los usuarios del mismo. (FAO, MAGyP, 2012)

Reconversión productiva: estrategia de manejo de los sistemas agropecuarios que integra y direcciona, de manera ordenada, las acciones necesarias para lograr el uso eficiente del suelo y del agua, e incrementar la sostenibilidad y la competitividad. Busca reducir, de manera integral, los conflictos de uso del territorio considerando las dimensiones biofísicas, ecosistémicas, sociales, económicas, culturales, científicas y tecnológicas. Entre los mecanismos de reconversión productiva, se encuentran: la creación de valor agregado, la diversificación agropecuaria, la adecuación de tierras, la conversión agropecuaria, los cambios tecnológicos, y el cambio de cultivos, entre otros. (MADR, Resolución 128, 2017)

Regularización de la propiedad: conjunto de acciones orientadas por el Estado a sanear situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado. (MADR, Resolución 128, 2017)

Unidad Agrícola Familiar (UAF): empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. (República de Colombia, Ley 160 de 1994).

Uso eficiente del suelo: resultado de un proceso planificado de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con el objetivo de mejorar la productividad y la competitividad del territorio, en equilibrio con la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción agropecuaria. Para determinarlo, la aptitud de la tierra es un factor fundamental en el desarrollo de sistemas productivos; así como comprender las demandas de los mercados agropecuarios, el contexto socioecosistémico y socioeconómico de los territorios, la distribución equitativa de la tierra y la seguridad jurídica de la tenencia de la misma. (Resolución 128 de 2017)

Variable: Es una cualidad, una propiedad o una característica de un objeto de estudio que puede ser enumerada o medida, y puede variar a lo largo del tiempo.



Introducción

Con el fin de orientar las acciones sectoriales, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ha establecido convenios interadministrativos con cada departamento para construir las Estrategias de Desarrollo Agropecuario (EDA)¹. Con el departamento del Quindío, suscribió el convenio interadministrativo 064 de 2016 Gobernación del Quindío y 275 de 2016 UPRA, para apoyar la iniciativa del departamento de formular su EDA.



Así, siguiendo los lineamientos establecidos en el *Plan de desarrollo “En defensa del bien común”*, el Quindío le apuesta a constituirse en un departamento que busca reducir la brecha de la pobreza y la desigualdad, y a buscar la solución a problemáticas en torno al sector agropecuario a través del programa de gestión territorial, del cual se deriva un subprograma que tiene como fin desarrollar los instrumentos de planificación como ruta para cumplir la gestión pública; su objetivo es la planificación y el ordenamiento social productivo para el desarrollo sostenible. Asimismo, en el marco del sistema regional de competitividad y, con la base en la visión de competitividad y productividad del *Plan regional a 2032*, contempla potencializar de manera principal los sectores y las iniciativas productivas priorizadas para contribuir a generar empleo, bienestar y riqueza.

La EDA del departamento del Quindío es la política que busca dinamizar la gestión del territorio para usos agropecuarios (GESTUA). En este sentido, a partir de una planificación participativa y multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, se brinda al departamento una herramienta que orienta una relación armónica entre la gestión de la tierra para fines de uso agropecuario y la estructura de la propiedad rural.

Los lineamientos de la estrategia para el departamento del Quindío se focalizan en mejorar y mantener un equilibrio adecuado entre la pro-

¹ También denominada Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR).



ducción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera) y el uso eficiente del suelo de manera competitiva (que comprende y se relaciona con los criterios de sostenibilidad social, ambiental y económica, y con las nuevas dinámicas presentes en el departamento sobre el turismo y el paisaje cultural cafetero colombiano), y en garantizar una articulación con los diferentes instrumentos de planificación territorial favoreciendo el desarrollo rural de los doce municipios del departamento.

El objetivo del acuerdo consistió en abordar, de manera sistemática, la formulación de la estrategia. A partir de un marco operativo, se construyeron los momentos de direccionalidad; luego, se realizó el diagnóstico del sistema territorial agropecuario (STRA), en el que se identificaron problemáticas y potencialidades del sector agropecuario del departamento; se construyeron los escenarios tendencial y apuesta (bajo un enfoque prospectivo) y el plan de acción; y se definieron los pactos territoriales y la herramienta de seguimiento y monitoreo.

Durante la formulación de la estrategia de ordenamiento productivo, se priorizó la identificación de alternativas productivas y se empleó la metodología de evaluación de tierras (ET) diseñada por la UPRA; este fue un insumo técnico para orientar la política agropecuaria del departamento y permitió identificar proyectos que fortalecerán las cadenas productivas para ser más competitivos. De esta manera, se determinó la viabilidad de sistemas de producción adaptados a las condiciones socioeconómicas y agroecológicas del departamento del Quindío que contribuirán al desarrollo humano sostenible del territorio.

La evaluación de tierras a escala 1:25.000 permitió delimitar un conjunto de mapas de zonificación de sistemas productivos como café, plátano dominico hartón, aguacate Hass, limón Tahití, cacao, cebolla bulbo, banano, mora castilla y porcicultura; en los mapas, se determinan zonas de alta, media y marginal, aptitud y zonas de usos condicionados, o con exclusiones técnicas o legales, que cumplan con los criterios de ser biofísicamente apropiados, socialmente aceptables, económicamente viables y sostenibles a largo plazo.

Aunque los resultados presentados tienen una prospectiva a veinte años, deben ser objeto de un continuo proceso de seguimiento y evaluación por la perspectiva de productos que pueden tener una amplia demanda en los nuevos mercados, como la miel de abejas y la guadua.

Para consolidar el departamento del Quindío como un territorio innovador y organizado productivamente, con un alto nivel competitivo

(que garantice el fomento y la comercialización de apuestas productivas, el uso responsable de recursos naturales de manera sostenible mediante la planeación productiva), donde se fortalezcan la seguridad y la soberanía alimentaria (de acuerdo con las capacidades y las oportunidades del departamento, y en armonía y adecuada articulación con el sector turístico), con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y brindar estabilidad y arraigo en la región, en un marco de inclusión, equidad social y de género, se pone a disposición la presente estrategia que se integra a la de política pública de desarrollo agropecuario.

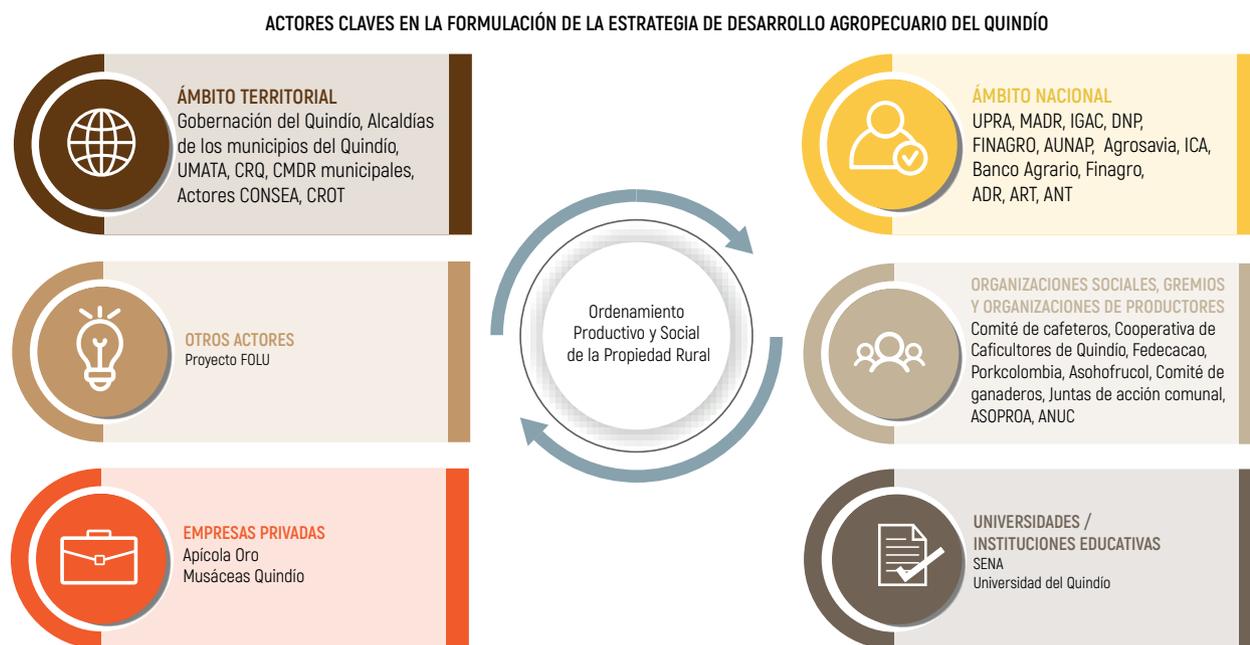


El primer capítulo precisa los aspectos generales y los antecedentes de la estrategia; expone las necesidades que llevaron a su formulación; y describe el proceso, los escenarios de participación y los consensos que se llevaron a cabo en su desarrollo. El segundo capítulo expone los principios rectores, la visión, la imagen objetivo y los objetivos que definió el departamento. El tercer capítulo establece las relaciones entre centralidades de asentamientos, por prestación de funciones y servicios, para definir unas áreas funcionales en el departamento del Quindío; lo cual está soportado en las problemáticas y las potencialidades del sistema territorial rural agropecuario. El cuarto capítulo caracteriza el escenario tendencial y el escenario apuesta construidos por el departamento en un horizonte de 20 años; en ese contexto, define las zonas estratégicas para el desarrollo agropecuario del Quindío. El quinto capítulo fija unos lineamientos generales como marco de los mecanismos de intervención del sector agropecuario para su desarrollo; luego, fija los lineamientos de las zonas estratégicas para el desarrollo agropecuario. Los capítulos sexto y séptimo presentan el componente estratégico a través del plan de acción que incluye los programas y subprogramas para cada eje estratégico de OPSPR y la articulación de estos con los demás instrumentos de planificación del departamento. También presenta el modelo de gestión para implementar la estrategia y brinda las herramientas para que el departamento haga el seguimiento y la evaluación a este instrumento de planificación.

Contexto institucional

La EDA se formuló bajo la responsabilidad de la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente (SADRA) contando con el apoyo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Es el resultado de un proceso de planeación en el que participaron diferentes entidades del gobierno nacional, departamental y local; el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (Consea) y actores estratégicos, comunitarios y gremiales, asociados al sector agropecuario; todos reunidos con el fin de lograr una intervención territorial integral que le apuesta al desarrollo agropecuario.

Figura 0.1. Contexto institucional en el departamento del Quindío



Fuente: UPRA (2019).

Presentación del plan: objetivo, alcance y a quién se dirige



Este documento presenta la estrategia que permite integrar diferentes instrumentos de planificación a la gestión agropecuaria. Permite también plantear programas y proyectos armonizados con la política nacional, con el fin de realizar una visión futura de desarrollo agropecuario que fue construida participativamente e involucra en su campo de acción los diferentes actores relacionados con el sector agropecuario, desde un enfoque diferencial y territorial. Este instrumento permitirá direccionar la planificación y la gestión del desarrollo rural agropecuario, mediante la implementación o la gestión de estrategias relacionadas con el ordenamiento productivo y con el ordenamiento social de la propiedad rural en el departamento.

Dada la imperante necesidad de contar con instrumentos fortalecidos que, efectivamente, respondan a las necesidades territoriales, esta estrategia consolida años de información, conocimiento y diagnósticos del territorio del Quindío, los cuales dan contenido a los anexos de este documento. De igual manera, se espera que esta información pueda fortalecer los procesos de ordenamiento territorial que carecen de información sectorial que aporte a la definición de usos del suelo y al diseño de modelos de ocupación territorial.

Se espera que, como resultado de esta estrategia, los actores presentes en el territorio del Quindío trabajen activamente para el desarrollo agropecuario, bajo un marco y una visión común que los oriente y que facilite la toma de decisiones entre diferentes sectores, sin desconocer los cambios que puedan darse en el tiempo. Con el apoyo y la orientación institucional, como canalizador de recursos de inversión pública y facilitador de la inversión privada, se orientará el desarrollo del sector agropecuario enmarcado en una región que se abastece con los productos generados en el departamento, que accede a mercados nacionales y que avanza en la búsqueda de mercados internacionales.

Objetivos de la estrategia

Los objetivos generales que la gobernación del Quindío plantea para alcanzar el desarrollo del sector agropecuario en el departamento son:

- a. Promover la implementación de sistemas productivos agropecuarios eficientes, sostenibles y competitivos formulando estrategias y acciones dirigidas al componente de ordenamiento productivo y social de la propiedad, con perspectiva a los plazos mediano y largo.
- b. Articular la EDA y el ordenamiento territorial del departamento del Quindío con otros instrumentos de planificación que se están formulando en el departamento, como el Plan de Ordenamiento Departamental (POD) o el Plan de Extensión Agropecuaria (PDEA); y con las figuras regionales que se están configurando para el eje cafetero, como la Región Administrativa de Planificación (RAP eje cafetero) y la Región Estratégica de Internacionalización Prioritaria (REIP); lo que implicará aunar esfuerzos interinstitucionales para lograr el desarrollo y la competitividad del sector agropecuario del departamento que se desea alcanzar.
- c. Aportar a la gestión de conflictos intersectoriales para el uso de la tierra; especialmente, con el sector ambiental. (República de Colombia, *Ley 2 de 1959*)
- d. Aprovechar las potencialidades y el carácter multifuncional del territorio rural, entendiéndolo como un espacio donde se desarrollan conjuntamente la agricultura familiar, la agroindustria o el agroturismo, el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, entre otros.
- e. Impulsar sistemas productivos agropecuarios eficientes, sostenibles y competitivos.



- f. Superar limitaciones del territorio rural atendiendo especialmente aquellas áreas del departamento en condiciones de rezago.
- g. Apoyar a la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional del departamento del Quindío.
- h. Posicionar el departamento por su marca territorial y la oferta de productos diferenciados a través de estrategias que aprovechen las cualidades y el potencial del territorio.
- i. Reducir los costos de producción agropecuaria mediante un proceso de fortalecimiento de la asociatividad permitiendo que los productores tengan una mayor capacidad de negociación frente a la compra de insumos.
- j. Impulsar formas de gobernanza territorial que den legitimidad a las decisiones y propicien el empoderamiento de los actores.

Alcance de la estrategia

El alcance de la presente estrategia maneja criterios y referentes derivados de la realidad del contexto del sector rural agropecuario del departamento del Quindío. La estrategia tiene como meta contribuir al componente rural de ordenamiento del territorio, a través del desarrollo de dos componentes: el ordenamiento productivo agropecuario y el ordenamiento de la propiedad rural.

En ese sentido, la estrategia avanza de una manera efectiva en temas relacionados con la identificación de las principales alternativas productivas agropecuarias del Quindío, la identificación de las zonas más aptas para producirlas, la identificación y el análisis del sistema territorial agropecuario, la caracterización de problemáticas y oportunidades del sector, así como, la definición de lineamientos políticos e instrumentos técnicos que orienten la producción que promuevan la competitividad y la sostenibilidad del desarrollo rural y el uso eficiente del suelo.

Lo anterior, respondiendo al *Plan de Desarrollo Departamental del Quindío 2016-2019 “En Defensa del Bien Común”*, en donde se establecen diferentes estrategias, enfoques, programas y demás herramientas de planificación para buscar solución a problemáticas en torno al sector agropecuario; asimismo, en las bases del nuevo *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”*, en el numeral II, Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos, en el componente denominado “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”, el cual permite avanzar, a través de diferentes estrategias



diferenciadas, hacia la inclusión social y productiva de la población rural.

Por su naturaleza participativa, la formulación y la construcción de la estrategia se articuló con otros instrumentos como el POD, los POT municipales, los Planes Estratégicos de Desarrollo Rural, los PDEA y el Plan Nacional OPSPR, entre otros; convirtiéndose en un insumo clave para establecer acciones articuladas entre los instrumentos de orden departamental que, a su vez, darán los lineamientos a la planificación municipal sin ser una reglamentación del uso del suelo.

La estrategia comprende un enfoque prospectivo con visión de largo plazo; por lo cual, en su dimensión temporal, el plan tiene un alcance de corto plazo (1-4 años), mediano plazo (5-10 años) y largo plazo (11-20 años).

Usuarios de la estrategia

La estrategia está dirigida a los pobladores y a todos los actores institucionales, grupos de productores, gremios, academia, centros de investigación del territorio, entidades del sector tanto del nivel local como del nivel nacional, entre otros, que tienen influencia sobre las actividades productivas y del mercado de tierras, que sean gestores y



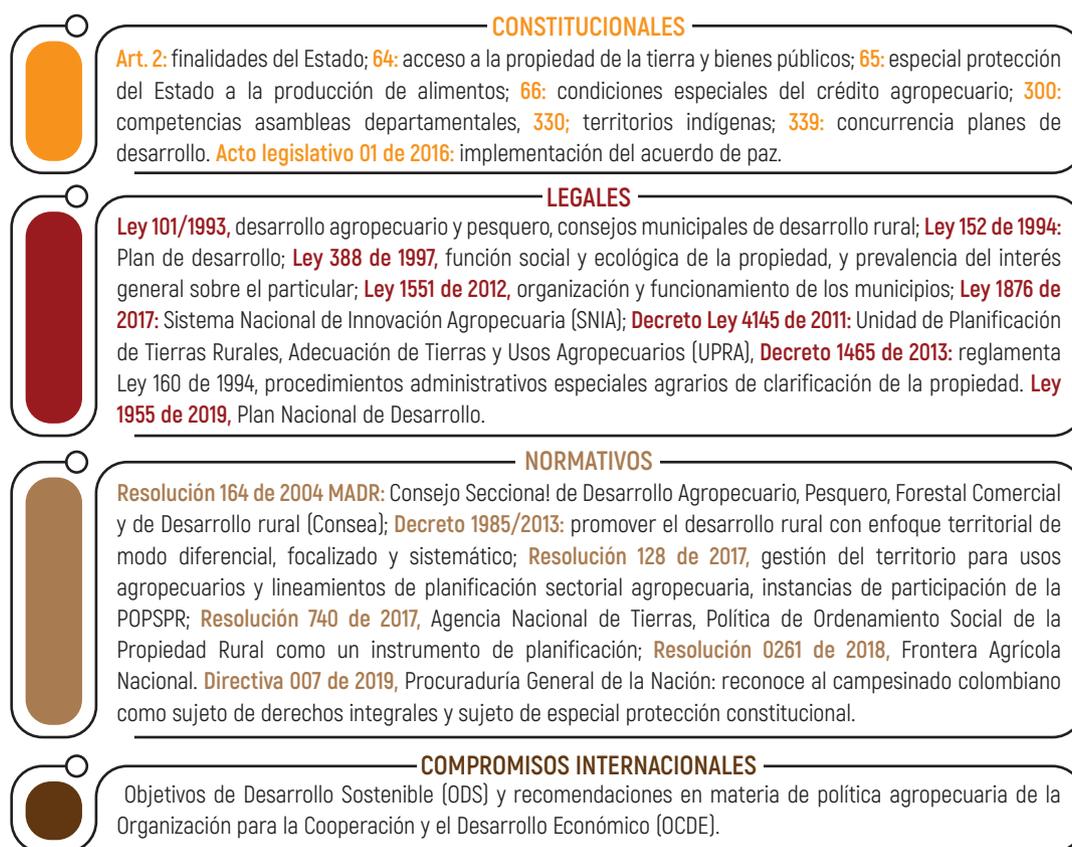
facilitadores del desarrollo de los proyectos planteados en el plan de acción de la estrategia; para que, a través de la participación inclusiva informada y un esfuerzo conjunto, se logre transitar hacia el desarrollo rural del departamento con el ordenamiento de la propiedad rural y la disminución, o cierre, de brechas en el territorio. Lo anterior, enmarcado en un trabajo articulado con el Consea, principal instancia de planeación, concertación y toma de decisiones del sector.



Marco normativo y de política de la estrategia

La Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural integra una serie de directrices administrativas públicas de corto, mediano y largo plazo para los entes territoriales y las administraciones departamentales y municipales. Busca dar atención integral al desarrollo agropecuario y al ordenamiento social de la propiedad, e involucra a los actores que participan en los diferentes eslabones de la producción agropecuaria, con un carácter participativo, inclusivo y progresivo, tendiente al eficaz y eficiente ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. La figura 0.2 ilustra el marco normativo y de política en el que se desarrolló este ejercicio.

Figura 0.2. Alineación estratégica nacional



Fuente: DNP, MADR, UPRA et al. (2017).

Este esquema general respalda la formulación de la Estrategia. En primera medida se sitúa la *Constitución Política de Colombia* que, en su “Artículo 65”, establece que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”, y que:

Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también, a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

También de la Constitución, están los numerales 2, 3 y 5 del Artículo 300, que otorgan competencia a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, para:

2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

3. Adoptar, de acuerdo con la Ley, los planes y programas de desarrollo económico y social, y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

Por otra parte, la *Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero*, determinó la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural:

Como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas, en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural, y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.



La *Resolución 164 del 30 de marzo de 2004*, del MADR, en el artículo 7, crea la estructura del sistema nacional regional del sector agropecuario, pesquero, forestal, comercial y de desarrollo rural; el cual, en el nivel departamental sitúa al Consea.

La *Ley 1454 de 2011*, “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, determina que son competencias del Departamento, entre otras:

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- c) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.



El numeral 2 del artículo 3 de la *Ley 1551 de 2012*, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, asigna a los municipios la función de:

Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por UPRA, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el PND, según la ley orgánica de la materia.

El *Decreto 519 de 2017*, por el cual se reglamentó la conformación el Consejo de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural.

La *Resolución 128* del 26 de mayo de 2017, proferida por el MADR, adopta las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y define los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. El artículo 17 de esta resolución establece las instancias de participación de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, que señala la estrategia de participación articulada a las instancias existentes como los CMDR, el Consea, el CONSA, el CNAA, entre otros. Asimismo, dispone la conformación de grupos de liderazgo nacional y territorial de ordenamiento productivo y social de la propiedad, los cuales estarán encargados de alinear los esfuerzos de la oferta institucional con las necesidades territoriales.

La Directiva 007 de 2019 de la Procuraduría General de la Nación que, en su artículo 1, dispone:

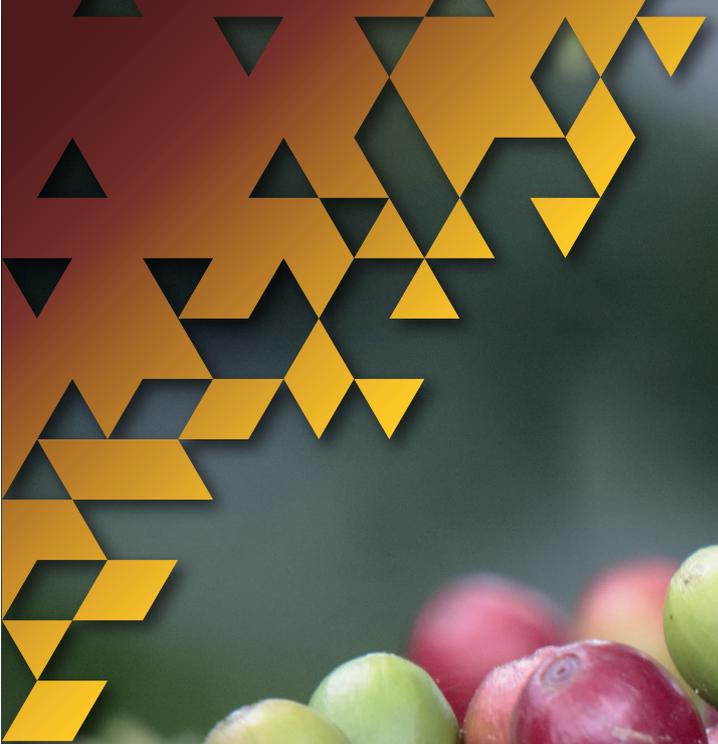
Reconocer al campesinado colombiano como sujeto de derechos integrales y sujeto de especial protección constitucional, en los escenarios determinados por la Corte Constitucional, que aporta a la economía del país, construye alianzas y articulaciones con otros sectores, y conserva la biodiversidad y los ecosistemas locales del país.

Y, en el artículo 3:

Se insta a las distintas autoridades administrativas competentes del orden nacional y territorial, a crear planes, programas, estrategias y políticas públicas a favor del efectivo reconocimiento, inclusión, protección y promoción de los derechos del campesinado con enfoque diferencial, etario, territorial y de género. Igualmente incluir estos planes, programas, estrategias o políticas a favor de esta población, en los programas de gobierno y planes de desarrollo, nacionales y territoriales.

La elaboración de la estrategia se fundamenta en estas normas. Sin embargo, cabe resaltar que la *Resolución 128 de 2017* propone un marco general para la gestión del territorio para usos agropecuarios; por lo que, en esta estrategia se abordan cinco ejes estructurales como principio estructural del plan de acción: 1. Administración y gestión de tierras rurales, 2. Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural, 3. Mejoramiento al acceso a los factores de producción, 4. Gestión de la información y del conocimiento para la planificación rural agropecuaria, y 5. Fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernanza territorial rural.





Formulación de la estrategia

1



I.1. Antecedentes

La Gobernación del Quindío, en su *Plan de Desarrollo 2016-2019 “En defensa del bien común”*, aprobado mediante la Ordenanza No. 008 del 26 de mayo de 2016, por la Asamblea Departamental del Quindío, establece diferentes estrategias, enfoques, programas y demás herramientas de planificación para buscar la solución a problemáticas en torno al sector agropecuario, entre las que se encuentran los artículos: 3. Programa: Gestión territorial, cuyo objetivo es el fortalecimiento económico y financiero del departamento del Quindío, en los niveles institucional y territorial, mediante la aplicación de mecanismos e instrumentos de planificación, gestión financiera y tributaria, la modernización de la institución, la gerencia y las comunicaciones, entre otras; así como la búsqueda de alternativas de integración territorial y regional para mejorar la eficacia y eficiencia en el manejo de recursos. De ahí, se deriva el subprograma 3.2, que tiene como fin los instrumentos de planificación como ruta para el cumplimiento de la gestión pública; su objetivo es la planificación y el ordenamiento social productivo para el desarrollo sostenible, con el que busca hacer una gestión territorial rural, de acuerdo a las directrices de UPRA.

En este sentido, el departamento del Quindío avanzó hacia la formulación de la Estrategia de Desarrollo Rural con la firma del convenio 275 de 2016 entre la Gobernación y la UPRA, con el objetivo de:

Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y humanos entre la UPRA y la Gobernación del Quindío para la formulación del POPSPR del departamento del Quindío, mediante la elaboración de lineamientos, criterios e instrumentos técnicos que contribuyan a mejorar la sostenibilidad y competitividad del sector agropecuario.

I.2. Definición de la estrategia

La Estrategia de desarrollo rural agropecuario departamental es un instrumento de planificación y gestión departamental del sector agropecuario; el cual, desde una visión territorial, orienta las estrategias, las acciones y la toma de decisiones. Por lo tanto, busca la mejora continua de las condiciones de vida de las comunidades que ocupan y usan las tierras en actividades agropecuarias a partir del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y de la gestión de conflictos intersectoriales por el uso de la tierra rural.



1.3. Necesidad e importancia de la estrategia

El Quindío se ha destacado por ser un departamento agropecuario, especialmente cafetero; pero, durante los últimos años se han venido presentado diferentes dinámicas que han afectado negativamente a este sector generando problemáticas como los conflictos de uso del suelo, la baja productividad agropecuaria, la afectación a ecosistemas estratégicos, la dependencia de productos agropecuarios de otros departamentos, el rezago tecnológico, la falta de relevo generacional en el campo quindiano debido a la falta de oportunidades, cambios en el uso del suelo, especialmente hacia el sector turístico, los altos costos en el precio de la tierra rural, la deficiencia en la infraestructura para la transformación y la generación de valor de los productos agropecuarios, el bajo poder adquisitivo del pequeño agricultor y de las comunidades indígenas, el bajo nivel de atención y acompañamiento del servicio público de asistencia técnica y extensión agropecuaria y empresarial a las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA); y, especialmente, una débil articulación interinstitucional que permita generar acciones conjuntas para superar estas problemáticas.

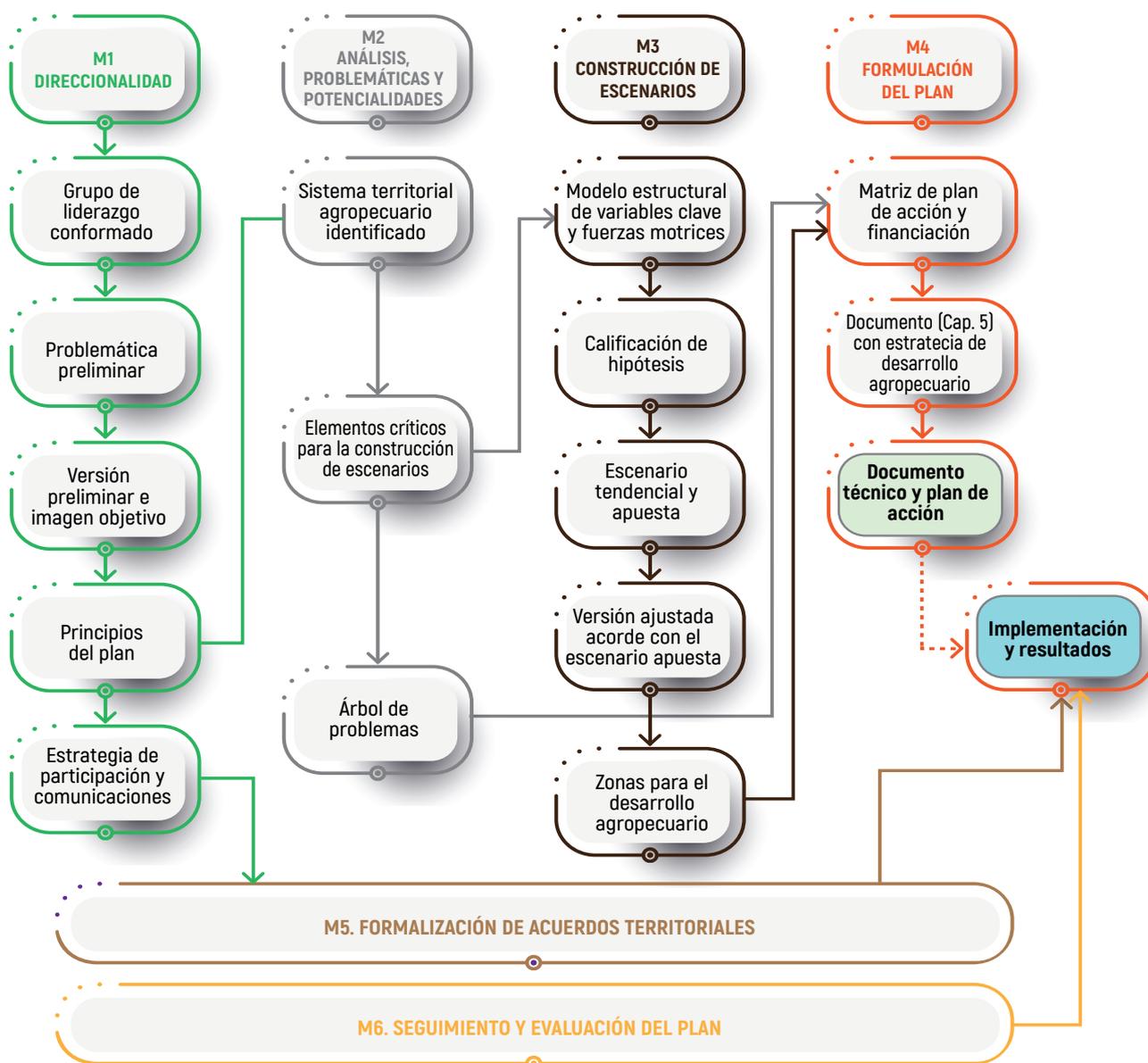
Entonces, la estrategia se convierte en la hoja de ruta que permite orientar el desarrollo agropecuario y la política de desarrollo rural en aras de favorecer la productividad y la competitividad del sector, a través de una planificación sectorial y territorial; promueve el acceso progresivo a la propiedad, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la gestión y la financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente. Asimismo, mediante la estrategia, se identifican las principales problemáticas y oportunidades del sector agropecuario del departamento, sus principales alternativas productivas, el potencial de sus mercados agropecuarios para la comercialización de los productos priorizados; siempre con el fin de ordenar el territorio de una forma articulada y sostenible.

1.4. Descripción del proceso de formulación

Para formular la estrategia de desarrollo rural agropecuario del Quindío, se propuso abordar seis momentos, según lo establecido por la UPRA en la guía para la formulación de los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. Para profundizar la información sobre las actividades desarrolladas durante cada uno de los momentos mencionados, se recomienda remitirse al “Anexo 1. Documento direccionalidad de la estrategia del Quindío: Construcción principios, visión e imagen objetivo de la estrategia”, al “Anexo 2. Síntesis del Momento 2: STRA, Diagnóstico de problemáticas y potencialidades” y al “Anexo 5. Relatorías de talleres”.

La formulación de la estrategia, por parte de la SADRA, inició en el año 2017 con la implementación del modelo metodológico, bajo orientación de la UPRA y con las premisas de que la construcción de la estrategia fuera participativa, orientada por un enfoque territorial (mediante la articulación de componentes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural) a partir de la planificación sectorial agropecuaria, el ordenamiento territorial y la gestión intersectorial. Otra premisa, en ese nivel básico, es que la gestión de la información y del conocimiento se articulara con la política pública para la gestión del territorio para usos agropecuarios. El resumen de los momentos que se desarrollaron se observa en la Figura 1.1.

Figura 1.1. Metodología para la formulación de la estrategia



Fuente: UPRA (2017).

Una vez formulada, se constituyó como la Estrategia departamental para que, de manera articulada y concertada, se implemente. Esto incluye lograr pactos para alcanzar la situación propuesta en el proceso de planificación.

1.4.1. Momento 0. Preparación

Este momento tuvo como propósito establecer los aspectos administrativos necesarios para iniciar la formulación del POPSPR para el departamento del Quindío, el cual se estableció bajo la firma del convenio interadministrativo 064 de 2016, Gobernación del Quindío, y 275 de 2016, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, que se legalizó el 27 de octubre del mismo año. De esta manera, se procedió a divulgarlo y presentarlo ante los diferentes actores influyentes del sector agropecuario y demás entidades interinstitucionales comprometidas en el desarrollo rural del Departamento, el primero de noviembre, en una reunión cuyo tema principal fue la firma del convenio para el año 2017; el 10 de febrero se instaló el comité, en el cual se establecieron criterios y compromisos para desarrollar cada momento concerniente al POPSPR. Luego, el equipo de la UPRA realizó la inducción de las diferentes metodologías a implementar para el equipo de trabajo del departamento del Quindío y para otros actores del proceso de formulación de la estrategia; el plan de trabajo para las diferentes actividades a desarrollar en el marco del convenio fue el resultado y producto final de este espacio y de este momento.

1.4.2. Momento 1. Direccionalidad

Este momento recoge el primer acuerdo determinado por el departamento en su proceso de ordenamiento del territorio rural agropecuario. Para esto, la UPRA, propuso tres aspectos: 1. La aproximación básica a la problemática del sector agropecuario, 2. La identificación de los principios y valores sobre los cuales se construye la imagen objetivo, y



3. La visión preliminar y la imagen objetivo del desarrollo agropecuario del departamento a 20 años.

La Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente caracterizó los diferentes actores: gremios, asociaciones y organizaciones relevantes en el departamento; y, mediante la aplicación de una encuesta, se logró recoger información para reconocer e identificar las diferentes problemáticas y vacíos que tiene el sector agropecuario en sus dimensiones administrativa, productiva, social y económica, entre otras.

En marzo del 2018 se llevó a cabo una reunión entre el equipo de la UPRA y la Gobernación del Quindío en la que se planteó la imagen objetivo y la visión territorial provisional. En junio del 2018, mediante comité técnico, se aprobaron los principios rectores, la imagen objetivo y la visión territorial preliminar. El 21 de junio de 2018 se realizó una mesa de trabajo cuyo resultado fue la conformación del grupo de liderazgo territorial y la articulación interinstitucional mediante la cual se establecieron compromisos y acciones a tener en cuenta en el desarrollo de la formulación del POPSPR. Como resultado de la ejecución del momento se obtuvieron dos productos anexos al presente documento:

- Anexo I. Documento de la direccionalidad de la estrategia.
- Anexo I del momento I. Documento de la estrategia de participación y comunicación.

1.4.3. Momento 2. Análisis de problemáticas y potencialidades

Durante el año 2018, el equipo técnico de la Gobernación del Quindío, en conjunto con el equipo técnico dispuesto por la UPRA, analizaron el STRA e identificaron las problemáticas y las potencialidades del departamento, en cada dimensión estructural (socioproductiva, sociopolítica y administrativa, y sociocultural); además, identificaron las relaciones de integralidad espacial funcional del Quindío involucradas con el desarrollo agropecuario. Estas problemáticas se alinearon con los ejes estructurales de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

En el desarrollo de este momento, mediante reuniones y espacios de participación (2018), se aplicó la “Guía de mercados agropecuarios”. Igualmente, se aplicó la metodología de evaluación de tierras para las alternativas productivas priorizadas por el departamento a escala 1:25.000, así como la metodología de caracterización del mercado de tierras y el análisis del ordenamiento social de la propiedad rural.



Figura 1.2. Levantamiento de información para evaluación de tierras



Fuente: UPRA (2018).

Figura 1.3. Zonificación de los precios de las tierras rurales en Quindío



Fuente: UPRA (2018).

En abril de 2019 se desarrolló un escenario de participación en Armenia. Allí se presentaron las problemáticas a los actores asistentes y se ajustaron a las observaciones que ellos aportaron, según la realidad del territorio. También se llevó a cabo la calificación que permitió identificar las problemáticas independientes, tipo causa, tipo efecto y las problemáticas o elementos críticos. Como resultado de este ejercicio, se obtuvieron cinco árboles de problemas (uno por cada eje estructural del POPSPR). Estos resultados, que fueron primordiales para formular la estrategia, puesto que aportaron el insumo básico del momento 3 (construcción de escenarios) y del momento 4 (plan de acción), se presentan en el documento de relatoría, incluido entre los anexos de este documento:

- Documento con priorización de alternativas productivas y análisis de potencial de mercados
- Zonificación de aptitud (evaluación de tierras) para alternativas productivas priorizadas con documento técnico y metadato

- Mapa de zonificación de precios de la tierra como condición para establecer sistemas productivos con documento técnico
- Documento de análisis del ordenamiento social de la propiedad rural
- Documento de relatoría del taller de problemáticas y potencialidades
- Documento de identificación del sistema territorial rural agropecuario con análisis de problemáticas y potencialidades, elementos críticos y árbol de problemas. Incluye documentos de diagnóstico por cada temática tratada en el STRA.

1.4.4. Momento 3. Construcción de escenarios

En este momento se identificaron las variables que pueden modificar o moldear a futuro las problemáticas que se definieron como elementos críticos, para orientar la estrategia hacia aquellas cuya solución optimizaría el futuro del desarrollo agropecuario.

Identificadas las variables estructurales y las variables clave, los equipos técnicos de la Gobernación y de la UPRA sometieron a un análisis estructural las variables clave y las fuerzas motrices. A partir de las variables clave, se formularon las hipótesis (tendencial, optimista y pesimista); las cuales fueron calificadas en el escenario de participación de actores y expertos que se desarrolló el 21 de junio de 2019. Posteriormente, en otro escenario de participación, realizado el 10 de julio de 2019, se construyeron los escenarios, tendencial y apuesta, para el departamento tomando los elementos que los participantes manifestaron considerar como opciones a futuro. En el marco de este escenario, se revisó la visión preliminar a 2038. Los productos de este momento son:

- El documento de relatoría de talleres de calificación de hipótesis y construcción de escenarios.
- El documento final de prospectiva; que contiene la identificación de variables clave, el análisis estructural, hipótesis, escenarios pesimista, tendencial y apuesta y visión e imagen objetivo ajustadas.
- La propuesta de áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario.



I.4.5. Momento 4. Formulación del plan de acción

A partir de la información de los árboles de problemas, se construyó el plan de acción. En el cual, el departamento plasmó, a través de los diferentes programas y proyectos, los lineamientos de la política agropecuaria departamental; además, se articularon las acciones con los demás instrumentos de planificación. Se tuvieron en cuenta instrumentos como el POD y el PDEA, y figuras como la RAP Eje Cafetero y la REIP.

Este momento también planteó un modelo de gestión de la estrategia, el cual fue la hoja de ruta para el seguimiento y la implementación. Los productos de este momento son:

- Matriz de plan de acción
- Zonas estratégicas para el desarrollo agropecuario (zedas)
- Lineamientos generales
- Estrategia de comunicaciones para la implementación de la estrategia
- Documento final con la estrategia de desarrollo agropecuario.

I.5. Escenarios de participación y consensos para formular la estrategia

Para garantizar las instancias departamentales de participación y de acuerdo con el enfoque territorial, la formulación de la estrategia de desarrollo rural agropecuario se apoyó en el estamento del Consea creado por la *Resolución 164* del 30 de marzo de 2004 del MADR; el cual agrupa y facilita la articulación institucional sectorial y coordina las acciones entre esta instancia y los representantes de la sociedad civil vinculados con el sector, que, para efectos del proceso, se constituyó como el primer escenario de participación y concertación territorial.

La construcción de la estrategia tuvo dos escalas: los representantes de actores sociales de orden departamental integrados en el Consea para la toma de decisiones y los de orden municipal que participaron de las diferentes actividades realizadas.

La Secretaría de agricultura, desarrollo rural y medio ambiente identificó los actores del departamento del Quindío a partir de la información que suministraron las administraciones municipales sobre los integrantes de los CMDR. Además, se trabajó en conjunto con los integrantes del Consea. Los espacios de participación en el Quindío se llevaron a cabo a través de reuniones, comités técnicos, jornadas de trabajo y talleres, para los cuales la SADRA realizaba las convocatorias a los actores estratégicos a través de diferentes mecanismos de comunicación.

El Consea fue el estamento encargado de tomar las decisiones sobre la orientación y la direccionalidad del plan (visión territorial, principios y nivel de participación). También, fue el principal referente para gestionar la información e identificar actores territoriales; se convirtió, así, en la instancia idónea para promover y dinamizar este proceso de planificación del sector. Se visitaron los municipios para realizar reuniones con los CMDR y difundir la información sobre la formulación del POPSPR.

El carácter participativo de este proceso se concretó en una vinculación comprometida y sinérgica entre lo público, lo privado y la sociedad civil. Para este proceso, se realizaron talleres de socialización, reuniones enfocadas a construir, formular, socializar y revisar resultados o avances. En el marco del proceso, la Gobernación del Quindío, con el apoyo técnico de la UPRA, desarrolló las 70 jornadas de participación (talleres, reuniones y comités técnicos), que se relacionan en la tabla I.1.

Tabla I.1. Escenarios de participación y concertación para formular el POPSPR

| Escenarios de participación y consensos para la formulación de la estrategia | |
|---|-----------|
| Jornadas de trabajo SADRA y UPRA en territorio y virtuales | 38 |
| Consea | 1 |
| Reuniones con instituciones externas y otras secretarías departamentales en el marco del POPSPR | 15 |
| Espacios de socialización del avance y resultados del POPSPR | 7 |
| Comités técnicos | 9 |
| Total de espacios de participación | 70 |

Fuente: UPRA (2019).

Figura I.4. Espacios de participación y consenso



Fuente: UPRA (2019).



Direccionalidad
de la estrategia

2

Para configurar la direccionalidad de la estrategia, se llevaron a cabo varias reuniones y talleres en Armenia y, también, de manera virtual. En ellos, los actores estratégicos aportaron a este momento con el apoyo técnico de la UPRA. Obtenido el mapeo de actores del departamento (gremios, asociaciones y organizaciones), se llevó a cabo una encuesta para identificar unas problemáticas preliminares del sector agropecuario y, a partir de ahí, establecer la imagen objetivo y la visión territorial del uso y la tenencia de la tierra, para lograr direccionar al departamento como una región sostenible.

2.1. Principios rectores

Los principios rectores son la base de la planificación y la construcción del plan. Para seleccionar estos principios, se tuvieron en cuenta elementos provenientes de la política de OPSPR: *Resolución 128 de 2017* y de la *Ley 388 ordenamiento territorial* de 1997. A continuación se presentan los principios que se concertaron en el marco del comité técnico llevado a cabo en junio de 2018.

Figura 2.1. Principios rectores de la EDA

Principios de la EDA del Quindío

- * Integralidad
- * Competitividad territorial
- * Descentralización
- * Diversidad
- * Enfoque de género
- * Enfoque diferencial
- * Enfoque territorial participativo
- * Equidad
- * Legitimidad
- * Gobernanza de la tierra y Transparencia en la gestión
- * Seguridad jurídica

Fuente: UPRA y SADRA (2018).

- * Sostenibilidad
- * Función ecológica de la propiedad
- * Función social de la propiedad
- * Distribución equitativa de las cargas y los beneficios
- * Prevalencia del interés general sobre el particular
- * Cambio cultural
- * Incidencia ciudadana
- * Mitigación y adaptación al cambio climático
- * No tolerancia de la corrupción
- * Primacía de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes
- * Trabajo respetuoso, coordinado y articulado

2.2. Visión de la estrategia e imagen objetivo

La visión de la estrategia y su imagen objetivo direccionaron la formulación de la estrategia resumiendo lo que se espera que se alcance con su implementación. Esta visión fue propuesta durante el momento 1. La visión que se presenta a continuación fue revisada en el taller para la construcción de escenarios y en el taller de validación del plan de acción con los actores estratégicos que se encontraban presentes en estos espacios de trabajo, a partir del análisis de prospectiva; por lo tanto, esta visión es preliminar hasta su validación:

En el año 2038, el departamento del Quindío hace un uso eficiente del suelo y del recurso hídrico a través de procesos sostenibles, la vinculación de sus marcas territoriales a mercados especializados y de productos diferenciados, el aumento en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y un mercado de tierras transparente, la asociatividad y la asistencia técnica efectiva, contribuyendo a la seguridad y soberanía alimentaria regional; mejorando la calidad de vida de los pobladores rurales y aportando al desarrollo sostenible de la región y del país, y se reconoce por el mantenimiento del patrimonio colectivo representado en sus ecosistemas estratégicos y su cultura.

2.2.1. Elementos de la imagen objetivo

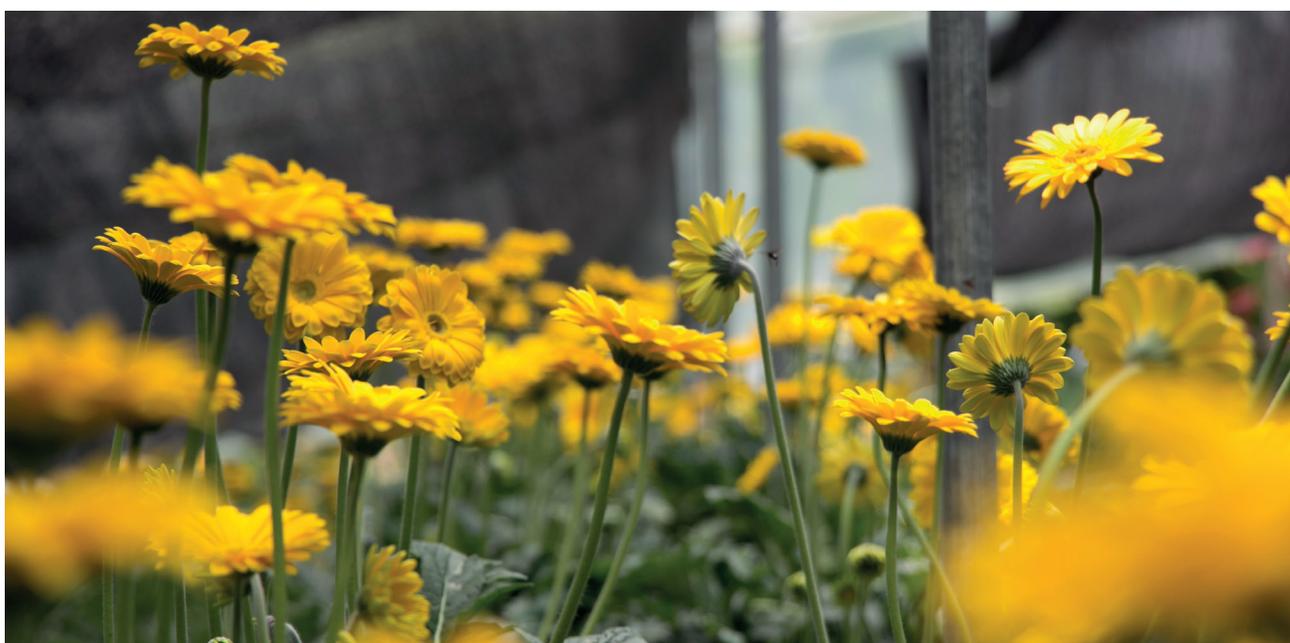
La imagen objetivo final para el departamento incorpora elementos de la visión y del escenario apuesta hallados durante el momento 3, los cuales la complementan.

- A 2038, el sector agropecuario del departamento del Quindío se ha consolidado gracias a la articulación de los esfuerzos interinstitucionales; se logra un equilibrio entre la actividad turística y agropecuaria, la permanencia de los productores en el territorio, el empalme generacional y el fortalecimiento del sentido de pertenencia de los pobladores rurales sobre el territorio.
- Como resultado de la implementación de procesos de fortalecimiento de la asociatividad, en 2038 los productores agropecuarios del departamento del Quindío han optimizado sus procesos colectivos de gestión logrando una mayor capacidad de negociación, mejoramiento de condiciones de acceso a créditos y reducción de los costos de producción al adquirir insumos



de manera agrupada; han mejorado el acceso a los mercados, el rendimiento, la calidad y la rentabilidad de su actividad productiva.

- Mediante la asistencia técnica integral apoyada en la innovación, la recuperación y aplicación de saberes, el uso de tecnologías adecuadas y las buenas prácticas agropecuarias, se logra, a 2038, dar un uso eficiente a los recursos suelo y agua (recurso hídrico), en el sector rural agropecuario del departamento.
- A 2038, el departamento se ha posicionado en el mercado por sus marcas territoriales y la oferta de productos diferenciados de manufactura, de producción y de servicios ecosistémicos, a través de estrategias que aprovechan las cualidades territoriales, la cultura y las buenas prácticas (agrícolas y ganaderas).
- A través del ordenamiento social y productivo de la agricultura familiar, se logró establecer sistemas agropecuarios que contribuyen a la soberanía y a la seguridad alimentaria y nutricional del departamento del Quindío de manera sostenible.
- El departamento implementó procesos de formalización y regularización de la propiedad rural generando, a 2038, mayores niveles en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y contribuyendo a la distribución equitativa de la propiedad.
- En el departamento se construyó la línea base del mercado de tierras, lo que permitió mayor transparencia en las transacciones inmobiliarias y disminuir la especulación para la compra de tierras rurales.



The background of the image is a photograph of a banana plantation. A large bunch of green, unripe bananas hangs from a central stalk. The surrounding leaves are large and green, with some showing signs of aging or damage. The image is framed by decorative geometric patterns in shades of yellow, orange, and brown, consisting of various triangles and polygons. The text is overlaid on the lower-left portion of the image.

Situación actual del
Sistema Territorial
Rural Agropecuario
departamental

3

El diagnóstico del Sistema Territorial Agropecuario (STRA) para el departamento del Quindío se basó en la recopilación y el análisis de información de la estructura territorial agropecuaria que está conformada por las estructuras socioproductiva, la sociopolítico administrativa y la sociocultural, cuya interrelación caracteriza las dinámicas que generan en cada territorio. De la misma manera, se integran otros componentes, como el análisis de la funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales, y la integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario. En este capítulo, se aborda el análisis de estos componentes para, después, enfocarse en las problemáticas y las potencialidades identificadas.

Para profundizar en los componentes citados, se puede leer al “Anexo 2. Documento síntesis del momento 2 de la estrategia: identificación del STRA e identificación de problemáticas y potencialidades”.

3.1. Funcionalidad de bienes y servicios públicos agropecuarios

3.1.1. Bienes y servicios de soporte a la actividad agropecuaria

A partir del inventario de bienes y servicios en el departamento del Quindío, se identificaron las áreas mejor dotadas con infraestructura de transporte, equipamientos institucionales y equipamientos de soporte para las actividades agropecuarias.

Armenia y La Tebaida se caracterizan por tener la mayor parte de la infraestructura de transporte. Quindío cuenta con el Aeropuerto Internacional El Edén, en Armenia; una terminal de autobuses de primer orden, que permite la conexión interdepartamental; y una estación de tren en La Tebaida. La vía férrea existente está habilitada en 14,1 km y permite transportar carga entre La Tebaida y el departamento del Valle del Cauca. La mayor cantidad de infraestructura lineal se encuentra en redes viales afirmadas; sin embargo, a través de la red primaria se moviliza el 90 % de la carga desde el Quindío hacia el resto del país. Se debe resaltar que La Tebaida se ha convertido en un corredor vial de gran importancia.

Frente a los equipamientos sectoriales, solamente en Filandia se localiza el distrito de riego Asojulia. En todos los municipios (excepto en Salento) hay presencia de almacenes agropecuarios o del comité de cafeteros para el suministro de insumos. Armenia, Génova y Montenegro concentran el 45 % de los equipamientos para la postcosecha.

Existen tres plantas de beneficio con destino nacional en Armenia (Frigocafé, Mi Pollo s.a.s. y Grupo empresarial don Pollo), de las cuales solo Frigocafé cumple con los requisitos del Decreto 1500 de 2007. Por otro lado, solo en Armenia y en Calarcá hay plantas procesadoras de leche. De los doce municipios, solamente Salento y Buenavista no cuentan con centros de acopio para café, y, en La Tebaida, se localiza el centro de acopio de aguacate más importante del departamento. Para el procesamiento de frutas y hortalizas, el departamento cuenta con procesadoras en Armenia, Córdoba y Pijao. Para comercializar productos agropecuarios, El Quindío cuenta con una central de abastos en Armenia; además, de plazas de mercado en todos los municipios.

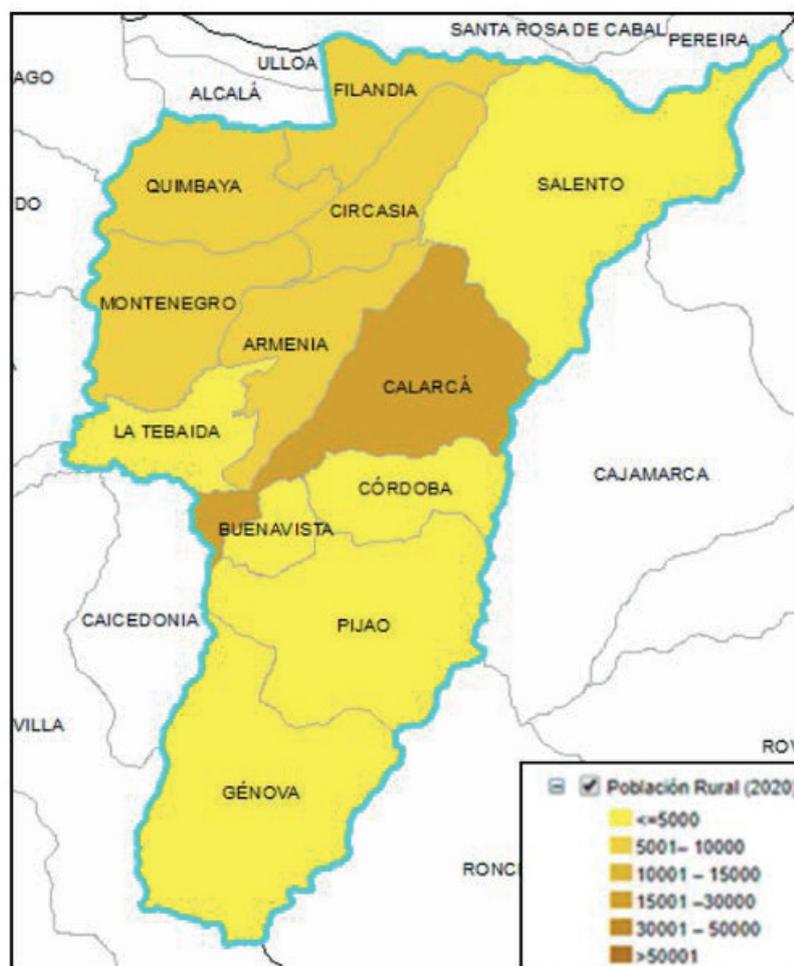
En cuanto a la infraestructura educativa para el sector agropecuario, se encuentra que, todos los municipios, con excepción de Armenia, La Tebaida, Montenegro y Salento, cuentan con colegios con énfasis agropecuario. También se encuentra el Centro de Educación Superior (ceres) en Quimbaya, el sena en Armenia, y la Universidad La Gran Colombia y La Universidad del Quindío en Armenia y en Filandia.

Los equipamientos institucionales se concentran en la capital del departamento. En once de los doce municipios existen notarías, mientras que en Armenia hay cuatro sedes prestando sus servicios. Los municipios de Calarcá y Filandia tienen sedes de la Oficina de Registro e Instrumento Públicos, mientras que solo existe una oficina de Catastro en Armenia.

3.1.2. Distribución de la población rural

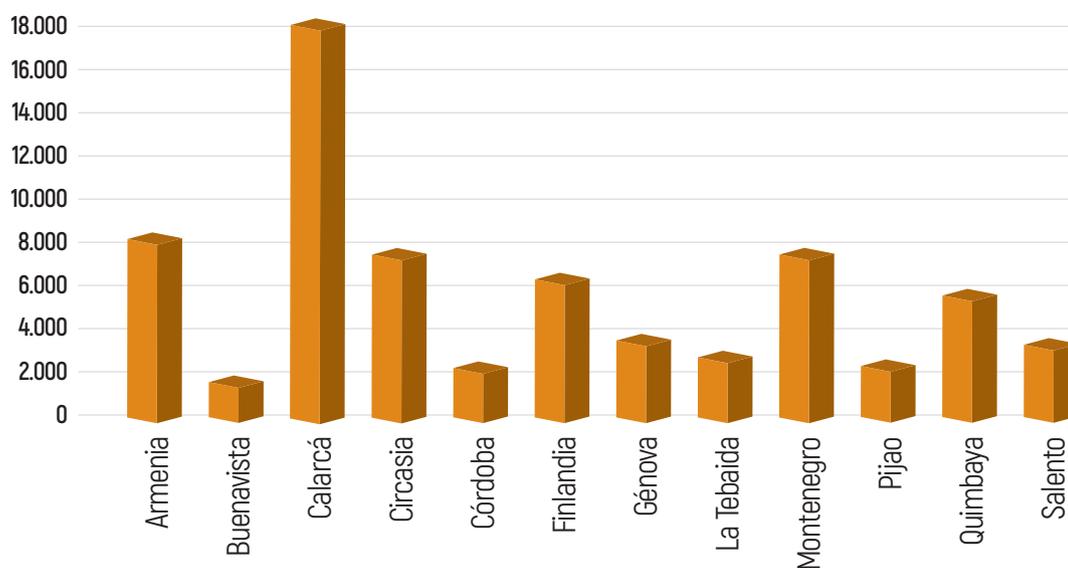
De acuerdo con las proyecciones (DANE, 2010), de la población total asentada en el área rural del departamento, en 2020 la mayor parte se situará en Calarcá y en Armenia; y los que albergarán menor población en sus áreas rurales serán los municipios cordilleranos y del sur del departamento.

Figura 3.1. Población residente en área rural por municipio, en el departamento del Quindío



Fuente: IGAC (2018).

Figura 3.2. Población rural proyectada para 2020



Fuente: DANE (2010).

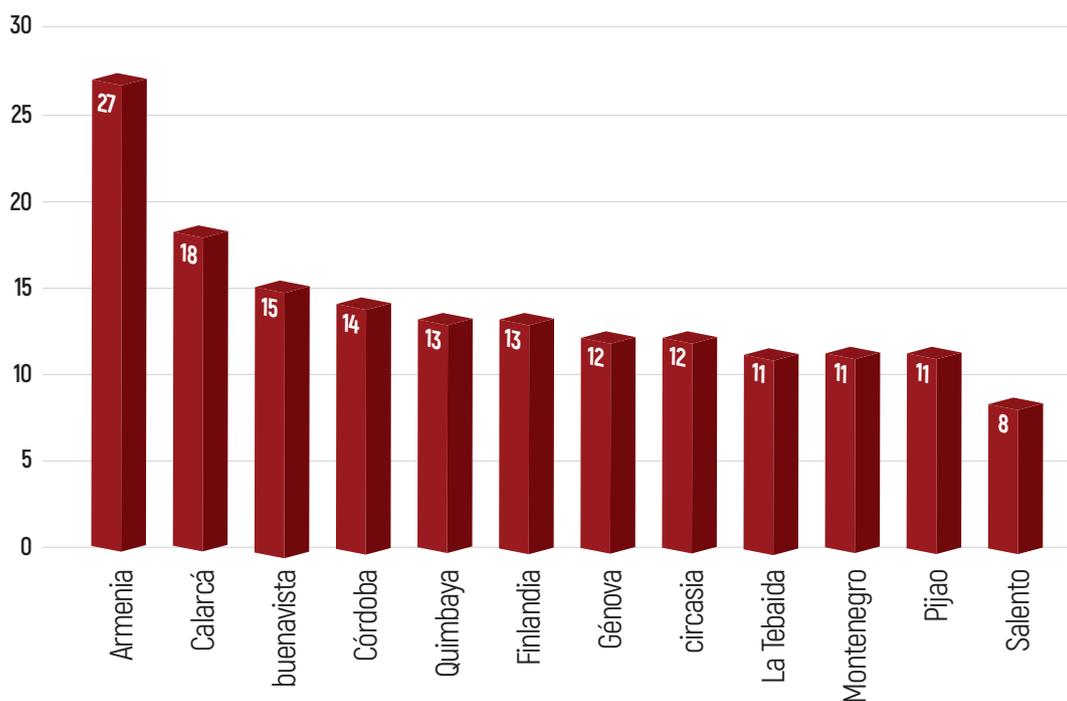
Para 2020, en el departamento del Quindío, la población rural se estima en 68.448 personas, distribuidas en un área de 124.601 ha que, de acuerdo con el CNA, 2014, se encuentran en usos agropecuarios. Esta área se distribuye de la siguiente manera: 23.616 ha en pastos, 21.708 ha en rastrojos, 77.885 ha en área agrícola (cultivos) y 1.390 ha con algún tipo de infraestructura agropecuaria. Igualmente, se encontró que el departamento cuenta con un total de 11.720 upa, las cuales se concentran en mayor cantidad en los municipios de Calarcá, Montenegro, Circasia, Génova y Salento, como se resalta en el componente agropecuario de este diagnóstico. Esto concuerda con la distribución de la población rural municipal, la cual se concentra en mayor número en los municipios citados. (UPRA, 2018)

En cuanto a las actividades agropecuarias, la población ocupa el 46,7 % de área total en agricultura y 23,6 % de área en ganadería. La población del departamento se dedica a la siembra principalmente de tubérculos y plátano (43,8 %), frutales (42,7 %), otros permanentes (8,9 %) y hortalizas (3,2 %).

3.1.3. Centralidades de los asentamientos

A partir de la matriz de frecuencia de funciones por municipio, (Gobernación del Quindío, 2018), se observa que, el mayor número de funciones y servicios para el sector agropecuario se concentra en Armenia; seguido de Montenegro, La Tebaida y Filandia. El municipio con menor presencia de funciones y servicios es Salento. Así se observa en la figura 3.3.

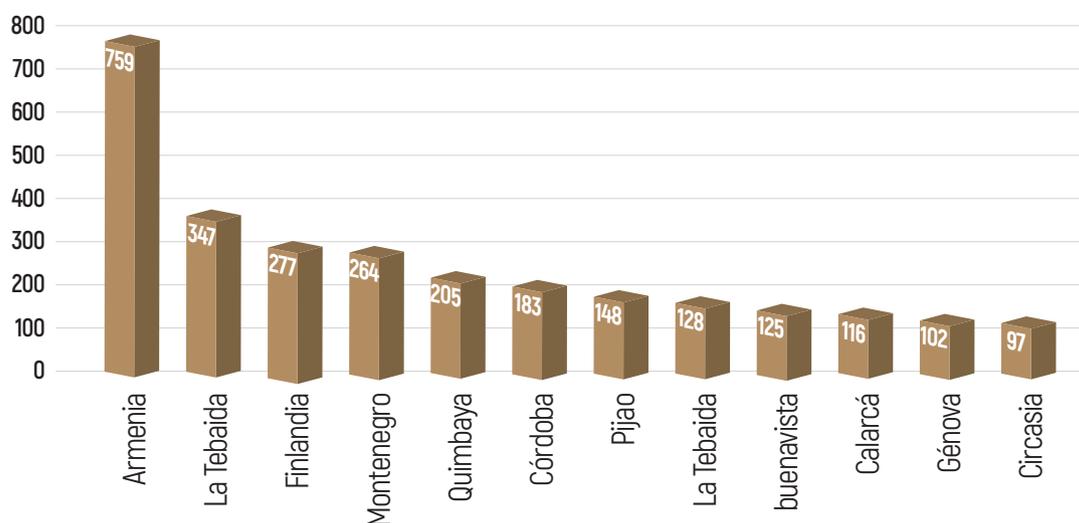
Figura 3.3. Municipios con mayor concentración de funciones agropecuarias



Fuente: Gobernación del Quindío (2018).

En el ranking de centralidad, los municipios de Armenia, La Tebaida y Finlandia están en las primeras posiciones; les siguen Montenegro y Quimbaya. Por otra parte, los municipios con menos centralidad son Buenavista y Salento. Así se muestra en la figura 3.4.

Figura 3.4. Centralidad de asentamientos por frecuencia y peso de funciones y servicios



Fuente: Gobernación del Quindío (2018).

La centralidad de Armenia obedece a las ventajas que, frente a otros municipios aledaños, ofrece en términos de vías de acceso, servicios de transporte, presencia institucional sectorial, equipamientos de acopio para productos agrícolas e insumos para la producción agropecuaria, entre otros. Lo anterior genera relaciones espaciales con el resto del departamento por la demanda de estos bienes y servicios necesarios en cada una de las etapas del proceso productivo. De acuerdo con lo anterior, el corredor de la carretera interregional Armenia-La Tebaida-Valle del Cauca se configura como un área con condiciones para la prestación de servicios logísticos, transformación y comercialización que soportan el sector agropecuario del departamento.

3.1.4. Distribución de la producción de las alternativas agropecuaria priorizadas en el departamento

Mediante las Evaluaciones Agropecuarias Municipales (EVA), se identifican los municipios donde mayor producción promedio se obtuvo entre 2012 y 2016. En la tabla 3.1, se registran los principales municipios productores en ese periodo de análisis.

La producción agropecuaria se concentra en los municipios del centro y del noroccidente del departamento, los cuales cuentan con suelos con aptitud para distintos productos y una buena conectividad con el lugar que concentra la oferta de bienes y servicios sectoriales.

Tabla 3.1. Municipios donde se concentran las alternativas productivas priorizadas por el departamento del Quindío (2012-2016)

| Productos | Municipios |
|--|--|
| Aguacate | Montenegro, Armenia y La Tebaida |
| Banano | Montenegro, La Tebaida y Córdoba |
| Cacao | Montenegro, La Tebaida y Buenavista |
| Café | Calarcá, Génova y Quimbaya |
| Cítricos (limón Tahití) | Montenegro, La Tebaida y Buenavista |
| Frutales de clima frío (mora, lulo, tomate de árbol) | Calarcá, Córdoba, Salento, Filandia y Quimbaya |
| Ganadería de leche | Armenia, La Tebaida, Quimbaya y Salento |
| Hortalizas de clima frío moderado (cilantro, zanahoria, repollo, remolacha, cebolla de huevo, cebolla de rama, acelga, espinaca) | Salento, Filandia y Pijao |

Fuente: Gobernación del Quindío (2018) y UPRA (2018).

3.1.5. Transformación y comercialización de las apuestas productivas del departamento

El departamento del Quindío presenta una variada oferta de productos agropecuarios que soportan el mercado y parte del consumo interno. Sin embargo, se presenta bajo nivel de transformación; ya que es más frecuente la comercialización en fresco.

Hay presencia de agroindustria para productos como leche, frutas, carne y café. Este último presenta transformación a través de molinos, pero, también en distintos centros poblados se ha extendido la presencia de cafés especiales y la exportación se realiza principalmente en grano.

La comercialización de la producción de las alternativas del departamento se realiza a nivel nacional hacia destinos como Bogotá, Medellín y, en menor medida, Ibagué y Popayán.

Respecto al destino hacia los mercados internacionales, solo se encontró información para el café y el aguacate a países como Estados Unidos, Canadá, Suiza, Inglaterra, Chile y Paraguay, entre otros.

3.1.6. Vínculos y flujos: sistema de transporte

El departamento cuenta con transporte vial (nacional y regional), férreo (corredor férreo Zarzal-La Tebaida y Zarzal-Cartago) y aéreo (aeropuerto El Edén de Armenia), que permiten conectar al departamento con los principales mercados nacionales e internacionales.

El transporte terrestre es el eje fundamental de conectividad del departamento, principalmente a través del corredor Bogotá-Buenaventura, que atraviesa el territorio en dirección oriente-occidente con la ruta Ibagué-La Línea-Calarcá-La Tebaida-El Alabrado, que hace parte de la carretera Panamericana.

Actualmente, continúan en ejecución las obras del túnel de La Línea, iniciadas en 2004. Con este proyecto se disminuirá la distancia y el tiempo de trayecto entre Bogotá y Buenaventura, beneficiando la conectividad del Quindío con el centro y el oriente del país. Quindío cuenta también con Autopistas del Café, eje regional integrado con el anterior; es de doble calzada y une a las ciudades de Armenia, Pereira y Cartago.

El interior del departamento se encuentra interconectado a través de vías secundarias y terciarias que permiten comercializar los productos agropecuarios. La conexión por línea férrea se desarrolla en el municipio de La Tebaida, con el restablecimiento del tramo Zarzal-La Tebaida; de esta manera, se conecta la Zona Franca de La Tebaida con el puerto de Buenaventura.

3.1.7. Identificación de áreas funcionales

Teniendo en cuenta lo anteriormente descrito y el análisis de centralidad de los asentamientos, se identificó un área funcional consolidada donde se concentra la mayor oferta de bienes y servicios para el soporte de la actividad agropecuaria; se ilustra con la figura 3.5.

En los municipios del centro y el noroccidente del departamento donde se concentran la mayor cantidad de UPA se halla el mayor número de población en áreas rurales, así como la producción del sector; especialmente café, plátano, cítricos y aguacate.

Armenia presenta la mayor centralidad, debido a la variada oferta de equipamientos, bienes y servicios que concentra no solo para el sector agropecuario, también para el resto de los sectores de la economía; lo que la convierte en una importante ciudad a nivel de la región del eje cafetero.

Figura 3.5. Área funcional del departamento del Quindío



Fuente: UPRA (2018).

El municipio de La Tebaida toma relevancia por la presencia de bienes y servicios para todo el proceso de producción y por la buena conectividad que le permite relacionarse con el resto del departamento y con importantes nodos económicos, como Cali y Buenaventura, generando cohesión territorial y mejores condiciones de competitividad.

El municipio de Circasia, aunque cuenta con buena conectividad con Armenia, Finlandia y Calarcá, no presenta condición de centralidad. Sin embargo, tiene importancia como productor agropecuario; se destacan actividades como el cultivo de café, la porcicultura y el ganado bovino.

Los municipios cordilleranos y del sur del departamento cuentan con bienes y servicios básicos para atender las demandas del sector agropecuario y participan en la producción agropecuaria en menor nivel que los municipios del centro y del norte debido a que la mayor parte del área de sus municipios se encuentra restringida o condicionada para estas actividades.

La siguiente tabla sintetiza la problemática descrita. Para profundizar este tema, se recomienda leer el capítulo “Integración espacial funcional del departamento del Quindío”, del Anexo 2. Documento síntesis del momento 2 de la estrategia: “Identificación del STRA e identificación de problemáticas y potencialidades”.

Tabla 3.2. Problemáticas de la funcionalidad de bienes y servicios rurales

| Temática | Problemática |
|-------------------------------------|--|
| Bienes y servicios públicos rurales | Mal estado de las vías terciarias que genera altos costos en comercialización de los productos que se cultivan en la región. |
| | Escasa presencia de equipamientos educativos con énfasis agropecuario en los niveles tecnológico, técnico y superior en los municipios del departamento. |
| | Carencia de equipamientos sectoriales, los cuales limitan el rendimiento productivo, específicamente en el tema de centros logísticos y de mantenimiento de la cadena de frío. |

Fuente: UPRA (2018).

3.1.8. Estructura socioproductiva

En esta estructura se caracterizan las actividades productivas agropecuarias del departamento del Quindío y se analiza cómo se relacionan con la distribución de la tierra, la informalidad en la tenencia de la propiedad rural, el mercado de tierras y las capacidades para la producción agropecuaria a partir de la identificación de situaciones relacionadas con los mercados agropecuarios, el recurso hídrico y conflictos de uso de suelo en el territorio rural.

El departamento del Quindío, al ser parte del eje cafetero, desarrolla la mayoría de actividades agropecuarias en torno al cultivo y la comercialización del café; sin embargo, se han presentado periodos de crisis, especialmente luego de la caída del Pacto Internacional del Café en 1989 y entre los años 2008 y 2009, que han ocasionado una caída drástica en el precio del grano, lo que ha tenido impactos negativos sobre el desarrollo del sector agropecuario del departamento, como el cambio de uso del suelo pasando de las actividades agropecuarias a usos turísticos, entre otros conflictos de uso con actividades que generan más rentabilidad. Esto ha desencadenado diversas problemáticas como el aumento de las actividades agropecuarias en áreas fuera de la frontera agrícola con algún tipo de exclusión legal, especialmente en áreas de la Ley 2 de 1959, la continua parcelación y el fraccionamiento de predios



rurales, en muchos casos para la construcción de vivienda campestre, el incremento del precio de la tierra especialmente en los municipios de Armenia, La Tebaida, Calarcá, Montenegro y Quimbaya, que presentan áreas municipales con precios superiores a 120 millones por hectárea y la desigualdad en la distribución de la tierra rural del Quindío.

Por otro lado, la producción agropecuaria se ha visto afectada por la disminución de las áreas cultivadas (especialmente las destinadas al cultivo de café), por lo tanto, la oferta y la diversidad agropecuaria del departamento también han disminuido generando una alta dependencia de alimentos de otros departamentos. La asistencia técnica no cubre de manera suficiente y adecuada los predios rurales agropecuarios, lo que conlleva también a que haya un bajo nivel de cumplimiento de buenas prácticas que afectan la calidad del producto y generando desventajas frente al mercado internacional. Sumado a esto, se encuentra que el departamento no cuenta con suficiente infraestructura para la producción, poscosecha y comercialización, y tampoco con adecuadas y suficientes fuentes de financiación que permitan impulsar de manera competitiva el sector agropecuario haciendo que los productores rurales no obtengan suficiente rentabilidad para mantener la actividad agropecuaria.

La limitada oferta educativa relacionada con el sector rural en el departamento y las pocas oportunidades que se encuentran en el campo se ven reflejadas en el envejecimiento de la población rural. Por último, la desarticulación interinstitucional, dentro del sector y con entidades de otros sectores, ha dificultado que la planificación del departamento solucione de manera adecuada y precisa las situaciones del territorio.

Durante el desarrollo del momento 2, la SADRA realizó la priorización de alternativas productivas para el departamento del Quindío, a partir de información oficial como las EVA del departamento, las EVA base agrícola nacional, los inventarios pecuarios del ICA, las cifras del DANE, entre otras; también con base en las estadísticas gremiales y en la revisión de apuestas departamentales desde sus instrumentos de política: Plan de competitividad, Agenda interna de productividad y competitividad, Plan de desarrollo, entre otros. Además se revisó la priorización en el Plan de seguridad alimentaria y nutricional del departamento. Incluso, se realizó un taller con actores sectoriales del departamento y se hicieron consultas a expertos dentro de la gobernación.

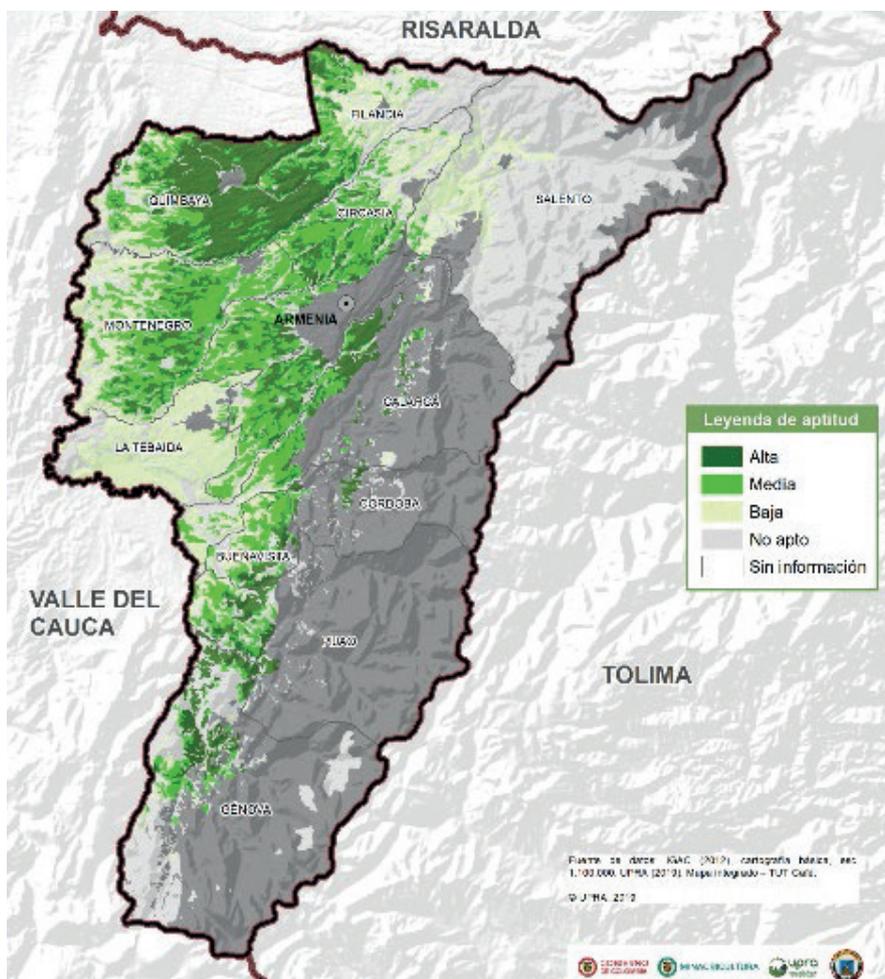
Adicionalmente, se llevó a cabo la evaluación de tierras implementando la metodología propuesta por la UPRA; la cual hace parte integral del diagnóstico del POPSPR y tiene como objetivo principal identificar zonas aptas en el Quindío para las alternativas productivas de aguacate Hass, café, cacao, plátano dominico hartón, banano, limón Tahití, mora, cebolla bulbo y producción tecnificada de cerdos.

Tabla 3.3. Lista final de alternativas productivas agropecuarias para el departamento del Quindío

| Priorización en talleres con actores | | | |
|--------------------------------------|--|---|---------|
| No. | Productos priorizados | Motivo de priorización | Puntaje |
| 1 | Café | | 92 |
| 2 | Banano | Productos que representan más del 80 % de área cosechada y producción, (eva del departamento) | 60 |
| 3 | Plátano dominico hartón | | 81 |
| 4 | Cítricos (limón Tahití, naranja, mandarina) | | 68 |
| 5 | Aguacate Hass | Inclusión de apuestas (Agenda interna para la productividad y competitividad del dpto.) | 77 |
| 6 | Cacao | Plan de competitividad del departamento | 52 |
| 7 | Frutales de clima frío moderado (mora, lulo) | Programa de seguridad alimentaria del departamento | 28 |
| 8 | Hortalizas de clima frío moderado (zanahoria, cilantro, repollo, remolacha, cebolla rama, cebolla huevo, acelga, espinaca) | | 41 |
| 9 | Ganadería de leche | Producción pecuaria | 50 |
| 10 | Porcicultura | | 34 |

Fuente: Gobernación del Quindío (2018).

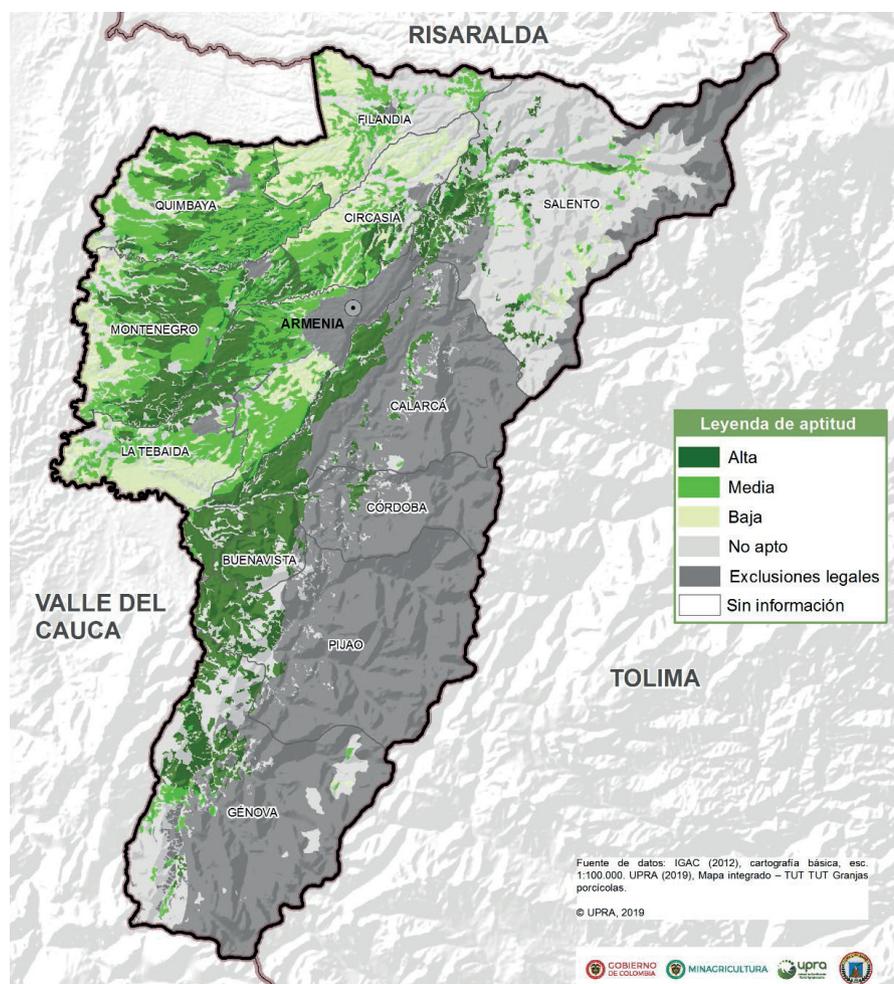
Figura 3.6. Mapa integrado de tipos de uso de tierra (TUT) de café



Fuente: UPRA (2019).

Una vez definidas las alternativas productivas, el proceso inició a finales del segundo semestre de 2018; luego, en febrero de 2019 se retomó el ejercicio, para concluir en julio de 2019 con la presentación de resultados a escala 1:25.000 a expertos del territorio. La figura 3.6 muestra el mapa integrado con los resultados de aptitud para el tipo de uso de tierra (TUT) de café y la figura 3.7, los resultados de aptitud para el TUT de producción porcícola tecnificada para el Quindío.

Figura 3.7. Mapa integrado TUT de producción porcícola tecnificada



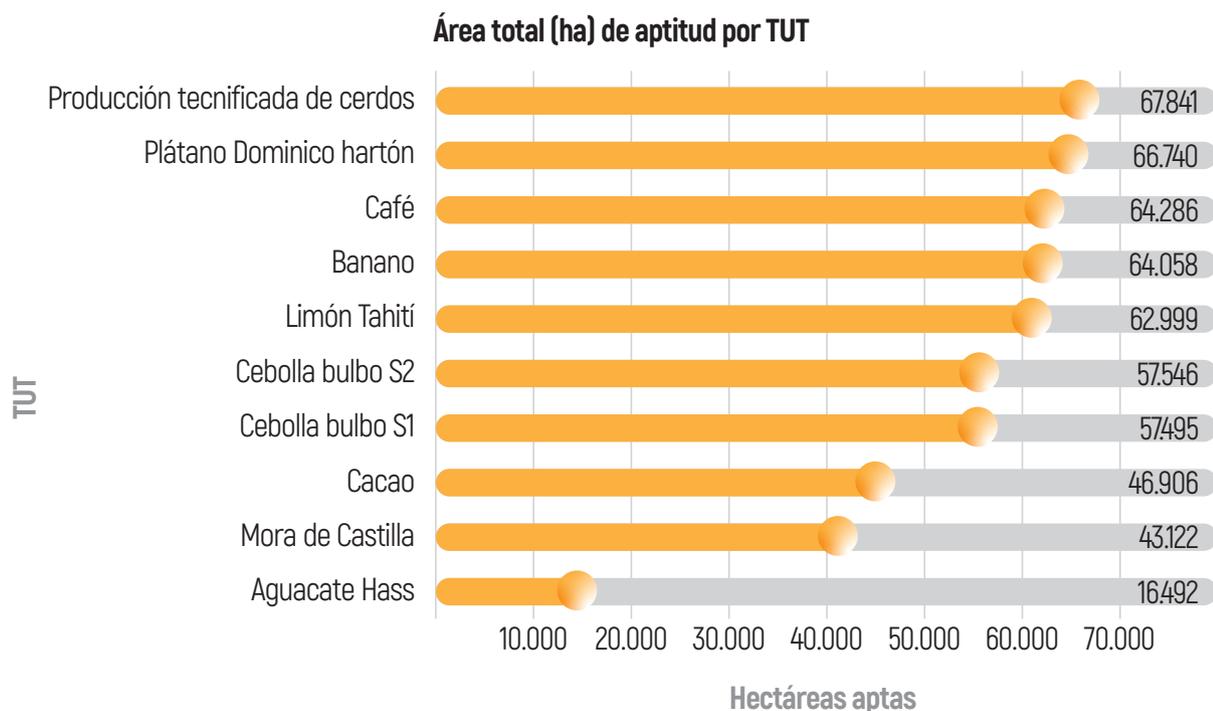
Fuente: UPRA (2019).

Los resultados de aptitud obtenidos para los TUT trabajados representan la potencialidad del Quindío para establecer estas alternativas productivas, sirven de instrumento para orientar decisiones futuras en el marco de la planificación del uso de la tierra del departamento y serán almacenados en el Sistema para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) para que los usuarios interesados puedan consultarlos.

Con base en los resultados, se establece que la producción tecnificada de cerdos, el plátano dominico hartón, el café, el banano y el limón Ta-

hití son los cinco TUT más representativos, en términos de área apta, para el Quindío. El TUT de aguacate Hass es que el que menor área con aptitud posee, como se evidencia en la figura 3.8.

Figura 3.8. TUT más representativos según el área apta



Fuente: UPRA (2019).

Se destaca que, para el 90 % de los TUT trabajados, Montenegro, Quimbaya, Armenia, Filandia y Circasia son los municipios que cuentan con el mayor número de hectáreas aptas para su implementación; condición por la cual se pueden considerar como las áreas con mayor potencial. También se concluye que Córdoba es el municipio con el menor número de hectáreas aptas para la mayoría de los TUT.

Para profundizar más las temáticas analizadas en la estructura socioproductiva, se puede leer el Capítulo 1 del Anexo 2. Documento síntesis del momento 2 de la estrategia: “Identificación del STRA e identificación de problemáticas y potencialidades”.

A partir de todo el diagnóstico realizado en el momento 2, en la tabla 3.4, se presentan las problemáticas identificadas para esta estructura.

Tabla 3.4. Problemáticas de la estructura socioproductiva

| Temática: | Sistemas productivos |
|--------------|--|
| Problemática | |
| | Reducción de la oferta cafetera del departamento, de cara a una creciente demanda interna y externa. |
| | El mercado agrícola local depende de la producción de los departamentos vecinos. |
| | Bajos niveles de cumplimiento de buenas prácticas y de gestión para el registro ica, que debilitan la calidad del producto y lo dejan en desventaja frente al mercado internacional. |
| | Alto porcentaje de áreas en producción agropecuaria fuera de la frontera agrícola. |
| | Las cifras dispares de área sembrada y explotación pecuaria en las fuentes (DANE, MADR y gremios). |
| | La brecha entre área sembrada y área cosechada se profundiza cada año, tendencia creciente. |
| | Disminución de unidades y área agropecuaria. |
| | La producción agrícola se concentra en las UPA más pequeñas. |
| | Desarticulación entre los productores agropecuarios y la oferta turística. |
| | Pérdida de la agrobiodiversidad; se han dejado de reportar 34 cultivos. |
| | Escaso cubrimiento de la extensión y la asistencia técnica agropecuaria (30 % de las UPA). |
| | Baja implementación de sistemas de riego (24 % de las UPA). |
| | Menos del 15 % de las UPA han tenido acceso al crédito. |
| | Bajo acceso a maquinaria agrícola. |
| | Deficiente cantidad de infraestructura para el aseguramiento de la calidad y generación de valor agregado en finca (34 % de las upa). |
| | Reducción de las áreas de cultivo de café. |
| | Reducción del rendimiento en productos importantes como banano y cítricos. |
| | Segunda población campesina y rural más vieja del país. |
| | La ocupación de las UPA para producción y vivienda permanente es escasa. |
| | Manejo inadecuado del suelo en la producción agropecuaria. |
| | Baja participación de la mujer rural en la producción y en la administración de las UPA. |
| | Escasez de oferta y de cobertura de la educación media y superior con énfasis agropecuario. |
| | Baja pertinencia de la investigación agropecuaria. |
| | Bajo número de investigadores y grupos de investigación acreditados. |



Producción ganadera bovina poco rentable e inadecuada a las condiciones del departamento.

Bajo nivel de cumplimiento de las normatividades vigentes relacionadas con las bpm y transformación de productos de origen lácteo y cárnico.

Baja implementación de BPG y escaso seguimiento de los entes de control.

Bajo perfil tecnológico y empresarial de los productores ganaderos.

Bajas disponibilidad y formación del capital humano en la actividad ganadera bovina.

Bajo nivel de trabajo formal.

Uso de tecnologías de producción no amigables con el medio ambiente. Contaminación por uso no seguro e ineficaz de residuos sólidos.

Baja asociatividad del sector.

Temática:

Caracterización del recurso hídrico

Problemática

Baja disponibilidad del recurso hídrico superficial y subterráneo en condición seca.

La variabilidad climática ha incrementado sequías en la mayoría de las cuencas e inundaciones en algunos sectores.

La mayoría de subcuencas tienen conflicto alto para la condición hidrológica seca por uso irracional del recurso hídrico.

Baja cobertura de monitoreo de variables hidrológicas.

Nula o inexistente cobertura en adecuación de tierras.

Temática:

Conflictos de uso del suelo

Problemática

Conflicto de uso del suelo con otros sectores.

Conflicto de uso del suelo en zonas de exclusión.

Conflicto de uso del suelo en zonas de uso condicionado.

Temática:

Ordenamiento social de la propiedad

Problemática

Alto número de predios con indicios de informalidad en áreas de exclusión legal.

Alta desigualdad en la distribución de la tierra en el departamento.

Alto porcentaje de predios privados con destino agropecuario con tamaño menor a la unidad agrícola familiar (UAF) que desfavorece los niveles de producción agropecuaria.

Alta concentración de la tierra para la producción agropecuaria.

Aumento en el cambio de uso agropecuario hacia usos de tipo habitacional, comercial, industrial, educativo, recreativo y público; esto se traduce en disminución del área para la producción agropecuaria.

Procesos de sustracción de la Ley 2 de 1959 detenidos.

Moderado índice de informalidad en la tenencia de la tierra rural respecto a este índice a nivel nacional.

Baja atención institucional a las solicitudes de demanda de tierra por parte de grupos étnicos.

El incremento del precio de la tierra rural agropecuaria hace inviables algunos proyectos agropecuarios.

Incertidumbre por la implementación de la figura de zonas de reserva campesina.

Dificultad para establecer la situación jurídica, la destinación económica y la cobertura del servicio que prestan los predios con equipamientos colectivos.

Fuente: UPRA (2018).

Para profundizar en los temas relacionados con la estructura socioproductiva, puede consultar el documento síntesis del momento 2 de la estrategia: “Identificación del STRA e identificación de problemáticas y potencialidades”, que corresponde al anexo 2.

3.1.9. Estructura política y administrativa

Esta estructura presenta un análisis del capital humano y social rural del departamento del Quindío, lo que permite interpretar el territorio desde la perspectiva social, demográfica y organizativa de la población rural. Por otro lado, permite entender la capacidad institucional a través del desempeño fiscal, la viabilidad fiscal y los ingresos e inversiones del departamento.

En el Quindío, los efectos de las crisis cafeteras y el volcamiento de las áreas rurales hacia el turismo se han manifestado en los últimos años con el crecimiento de las zonas urbanas, la disminución de la población rural y el envejecimiento de la población tanto rural como urbana, siendo en su mayoría personas de más de 60 años de edad. Adicionalmente, se correlacionan las condiciones de pobreza, educación, acceso a salud, siendo los municipios de la cordillera los que presentan mayores brechas sociales; lo que genera que la población se movilice hacia áreas urbanas por falta de oportunidades. También, el desarrollo agropecuario se ve afectado por las falencias al interior de las organizaciones de productores.

Las inversiones en el sector agropecuario en el departamento son bajas, para lo cual se deben actualizar los sistemas tarifarios del impuesto predial y la actualización catastral. Además, se genera la necesidad de obtener cierre financiero a partir de fuentes no convencionales de financiamiento. Frente al desempeño fiscal, el departamento del Quindío

solo está por encima del promedio nacional en generación de recursos propios; de resto, está por debajo. Por último, se presenta una deficiente integración de las temáticas rurales entre los instrumentos de planificación y en su ejecución.

Tabla 3.5. Problemáticas de la estructura política y administrativa

| Temática: | Capital humano |
|------------------|--|
| | Problemática |
| | No hay relevo generacional en el sector agropecuario; la población productora rural disminuye y envejece. |
| | Bajas condiciones de vida de la población rural, especialmente de los municipios cordilleranos. |
| | Bajos niveles educativos de la población rural del departamento. |
| | Informalidad laboral de los trabajadores rurales del departamento. |
| Temática: | Capital social |
| | Problemática |
| | Falencias en aspectos administrativos, organizativos, productivos y de gestión financiera y comercial en las organizaciones de productores del sector rural. |
| Temática: | Capacidad Institucional |
| | Problemática |
| | Pese a la buena estructuración en los documentos de ordenamiento territorial, hacen falta la aplicación y la articulación con el suelo rural. |
| | Baja capacidad de generación de recursos propios y gestión de recursos a nivel municipal. |
| | Bajo porcentaje de inversión pública en el sector agropecuario a nivel municipal. |
| | Incipiente actualización de los POT municipales. |
| | Ineficiencia en la elaboración de planes de manejo de áreas de protección ambiental que especifiquen zonificación de uso y manejo sostenible de los territorios. |
| | Los PDM cada vez incluyen menos el sector agropecuario como eje estratégico. |



Fuente: UPRA (2018).

Para profundizar las temáticas analizadas en la estructura sociopolítica administrativa, conviene leer el Capítulo 2 del Anexo 2. Documento síntesis del momento 2 de la estrategia: “Identificación del STRA e identificación de problemáticas y potencialidades”.

3.1.10. Estructura sociocultural

Esta estructura analiza la composición etnográfica y cultural, las prácticas productivas tradicionales y manifestaciones culturales, y el entorno haciendo un diagnóstico de los grupos sociales presentes en el territorio, sus características culturales y de paisaje, sus prácticas productivas y sus productos agropecuarios.

Nuevamente, la caída cafetera en el departamento ha tenido impactos sobre las dinámicas culturales quindianas; pues, la zona rural sin relevo generacional, y destinada a la diversificación de usos, se está urbanizando sin resolver la pobreza, la recuperación de sus recursos naturales y su identidad como paisaje cultural cafetero. Las etnias indígenas ancestrales y migrantes, despojadas de sus territorios, en su gran mayoría habitan la urbe departamental en condiciones de hacinamiento, miseria, inseguridad alimentaria y sin opciones laborales. En la zona rural, los indígenas también carecen de territorio o enfrentan su improductividad; no logran generar excedentes en su actividad agropecuaria y, en consecuencia, presentan altos niveles de pobreza incluyendo casos de mendicidad. En la tabla 3.6, se presentan las problemáticas identificadas en este diagnóstico.



Tabla 3.6. Problemáticas de la estructura sociocultural

| Temática: | Socio cultural |
|--|----------------|
| Problemática | |
| El aumento de la población indígena en sus territorios disminuye el área disponible para producción. | |
| Carencia de territorio propio para indígenas desplazados. | |
| Falta acompañamiento de secretarías de agricultura (de los municipios y del departamento) a las comunidades indígenas. | |
| Inseguridad alimentaria en la población indígena. | |
| Los afroquindianos carecen de áreas para infraestructura agropecuaria. | |
| Bajo nivel de asociatividad para desarrollar actividad agropecuaria. | |
| Bajo nivel de producción agropecuaria. | |
| Alto nivel de endeudamiento y poco acceso al crédito para los pequeños productores. | |
| Conflictos de uso del suelo generados por sobreutilización. | |
| Inestabilidad en la oferta de los mercados campesinos. | |
| Calidad del agua deficiente en el sector rural. | |

Fuente: UPRA (2018).

Para profundizar más las temáticas analizadas en la estructura sociocultural, se sugiere leer el capítulo 3 del Anexo 2. Documento síntesis del momento 2 de la estrategia: “Identificación del STRA e identificación de problemáticas y potencialidades”.

3.1.1.1. Síntesis de problemáticas y potencialidades

A partir del análisis del sistema territorial agropecuario, en el departamento del Quindío se obtuvieron 77 problemáticas; las cuales fueron revisadas, ajustadas y depuradas por el equipo técnico de la UPRA obteniendo, finalmente, un total de 35 problemáticas. Estas 35 problemáticas se relacionaron con los ejes de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad, y se presentaron a los actores del territorio en el espacio participativo realizado el 25 de abril de 2019; allí, con el equipo de la SADRA y los actores, se analizaron las problemáticas y se tomaron los elementos aportados por los participantes para ajustarlas de acuerdo a la realidad del territorio. Cada problemática se relacionó con cada uno de los ejes estructurales de la *Resolución 128 de 2017*.

Las problemáticas finales para cada eje estructural que se llevaron a calificación en este mismo taller, a partir de una matriz de impacto cruzado, se relacionan a continuación:

Tabla 3.7. Síntesis de problemáticas para cada eje estructural

| Eje estructural: Gestión y administración de tierras rurales | |
|--|---|
| Problemática | |
| P1 | Alto porcentaje de áreas en producción agropecuaria fuera de la frontera agrícola. |
| P2 | Alto número de predios con indicios de informalidad en áreas de exclusión legal para ordenamiento social de la propiedad (OSP). |
| P3 | Alta desigualdad en la distribución y concentración de la tierra en el departamento para la producción agropecuaria. |
| P4 | Alto porcentaje de predios privados con destino agropecuario con tamaño menor a la unidad agrícola familiar (UAF). |
| P5 | Conflicto de uso del suelo rural con otras actividades económicas desarrolladas en la misma zona. |
| P6 | Baja disponibilidad de tierras aptas para producción agropecuaria que no han sido sustraídas de la Ley 2 de 1959. |
| P7 | Incremento del precio de la tierra rural agropecuaria para desarrollar proyectos agropecuarios. |

| | |
|-----|---|
| P8 | Informalidad en tenencia de tierra rural, en predios particulares o con equipamientos públicos. |
| P9 | Insuficiente disponibilidad de tierras y recursos para las demandas de la población indígena. |
| P10 | Insuficiente disponibilidad de tierras y recursos para las demandas de la población campesina. |
| P11 | Reducción de las áreas cultivadas y de la oferta agrícola del departamento. |
| P12 | Ineficiencia de la oferta agropecuaria del departamento para autoabastecer la demanda interna y la seguridad alimentaria. |

Eje estructural: Planificación y gestión del desarrollo agropecuario rural

Problemática

| | |
|-----|---|
| P12 | Ineficiencia de la oferta agropecuaria del departamento para autoabastecer la demanda interna y la seguridad alimentaria. |
| P13 | Bajo nivel de adopción de las normas de calidad y procesos de mejoramiento para la producción. |
| P14 | Bajas condiciones de vida de la población rural del departamento. |
| P15 | Bajo nivel de procesamiento y transformación de productos de origen agropecuario del dpto. |
| P16 | Falta de sentido de pertenencia y amor por el campo. |
| P17 | Bajo nivel organizacional de los productores agropecuario del departamento. |
| P18 | Baja integración de los eslabones en las cadenas productivas. |
| P19 | Deficiencia en el sistema de financiación para el sector agropecuario. |
| P20 | Limitada oferta de mecanismos alternativos de financiación del sector agropecuario. |
| P21 | Baja integración de esfuerzos interinstitucionales para estandarizar la producción y la comercialización agrícola del departamento. |

Eje estructural: Mejoramiento del acceso a los factores de producción

Problemática

| | |
|-----|--|
| P22 | Ineficiencia en el abastecimiento del recurso hídrico para el sector agropecuario. |
| P23 | Carencia de equipamientos y servicios sectoriales agropecuarios. |
| P24 | Bajos rendimientos y débil rentabilidad de los sistemas productivos agropecuarios. |
| P25 | Alto nivel de informalidad laboral de los trabajadores rurales agropecuarios del departamento. |
| P26 | Malas prácticas ambientales en el sector agropecuario. |
| P27 | Bajo porcentaje de inversión pública en el sector agropecuario a nivel municipal. |
| P28 | Falta relevo generacional del sector agropecuario; la población productora rural disminuye y envejece. |

| | |
|--|---|
| P29 | Alto nivel de endeudamiento y bajo acceso al crédito para los pequeños productores. |
| Eje estructural: Gestión del conocimiento y la información | |
| Problemática | |
| P30 | Déficit en el cubrimiento y la pertinencia de la extensión agropecuaria integral. |
| P31 | Baja capacidad de los productores agropecuarios para su desarrollo empresarial. |
| P32 | Escasez de oferta, cobertura y equipamientos de educación rural (media y superior) con énfasis agropecuario. |
| P33 | Las cifras sobre área sembrada y explotación pecuaria no coinciden en las fuentes nacionales (DANE, MADR y gremios). |
| P34 | Manejo inadecuado del suelo en la producción agropecuaria. |
| P35 | Baja cobertura para el monitoreo de variables hidrológicas. |
| P36 | Falta una oficina específica para recolectar y manejar información del sector en los municipios. |
| P37 | Baja capacidad y pertinencia de la investigación agropecuaria en el departamento. |
| Eje estructural: Fortalecimiento de la institucionalidad y gobernanza territorial rural | |
| Problemática | |
| P38 | Conflictos de uso del suelo en el territorio. |
| P39 | Debilidades en la conformación, gestión y sostenibilidad del capital social del sector agropecuario. |
| P40 | No existe una reglamentación clara del paisaje cultural cafetero (PCC) para actuación de todos los sectores, incluido el agropecuario. |
| P41 | Deficiencia en la formulación, la integración, la revisión, la actualización, la implementación y el seguimiento de los instrumentos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial. |
| P42 | Baja capacidad de generación de recursos propios y gestión de recursos a nivel municipal. |

Fuente: UPRA y SADRA (2019).

A partir de estos resultados, se identificaron problemáticas independientes, de causa, efecto y críticas, para cada eje estructural generando las gráficas de influencia y de dependencia correspondientes; lo cual permitió establecer los elementos críticos. En el marco del mismo espacio participativo, con los actores estratégicos del departamento, se identificaron las potencialidades del territorio con el fin de determinar qué situaciones presentes pueden impactar de manera positiva el futuro del sector agropecuario. Las potencialidades definidas son:



- Tener una marca de origen para el departamento (café especiales, calidad).
- Proyección en el fortalecimiento económico local.
- Potencial en infraestructura (zona franca, vía férrea, cercanía al puerto del Pacífico y a la capital, aeropuerto internacional).
- Infraestructura vial adecuada (interconexión, vías de acceso).
- Modelos de finca multiactividad.
- Turismo ecológico sostenible.
- Condiciones climáticas favorables; diferentes pisos térmicos.
- Calidad de los suelos.
- Poseer un estándar sanitario y fitosanitario.
- Ubicación estratégica del departamento que favorece la actividad agropecuaria (nodo regional).
- Tamaño del departamento.
- Cultura.
- Diversidad de producción.
- Proceso de transformación de productos, valor agregado (lácteos, café, plátano).
- Bioproductos, potencial de enzimas y producción de biomateriales para nuevos mercados, como el farmacéutico o el cosmético de alto valor agregado.
- Alianzas con academia (universidades), profesionales y tecnólogos del sector agropecuario, egresados de tres instituciones académicas.
- Existencia de una cantidad considerable de plantas de transformación que se encuentran subutilizadas.



Los pormenores en el proceso de identificación de las problemáticas y las potencialidades, y los árboles de problema, se sugiere consultar el documento síntesis del momento 2 de la estrategia: “Identificación del STRA e identificación de problemáticas y potencialidades”, en el anexo 2.

Figura 3.9. Registro fotográfico del taller del momento 2



Fuente: UPRA y SADRA (2019).

3.2. Elementos críticos

Una vez obtenidas las problemáticas finales para el departamento, se evaluaron las interrelaciones entre los problemas a través de una matriz de Vester con el fin de identificar las problemáticas de tipo efecto, causa e independientes y, a su vez, los elementos críticos del STRA, para cada eje estructural. Estas problemáticas son el insumo para desarrollar la prospectiva y la construcción de los escenarios para la EDA del departamento.

Tabla 3.8. Elementos críticos del STRA

| Eje estructural | Elemento crítico |
|---|---|
| Administración y gestión de tierra rurales | Insuficiente disponibilidad de tierras y recursos para las demandas de la población campesina. |
| Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural | Baja integración de los eslabones en las cadenas productivas. |
| Mejoramiento del acceso a los factores de producción | Carencia de equipamientos y servicios sectoriales agropecuarios. |
| | Bajos rendimientos y baja rentabilidad de los sistemas productivos agropecuarios. |
| | No hay relevo generacional en el sector agropecuario; disminución y envejecimiento de la población productora rural. |
| Gestión del conocimiento y de la información para la planificación rural agropecuaria | Déficit en el cubrimiento y en la pertinencia de la extensión agropecuaria integral. |
| | Baja capacidad y baja pertinencia de la investigación agropecuaria en el departamento. |
| Estructura de fortalecimiento institucional y gobernanza (Reglamentación) | Deficiencia en la formulación, la integración, la revisión, la actualización, la implementación y el seguimiento de los instrumentos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial. |

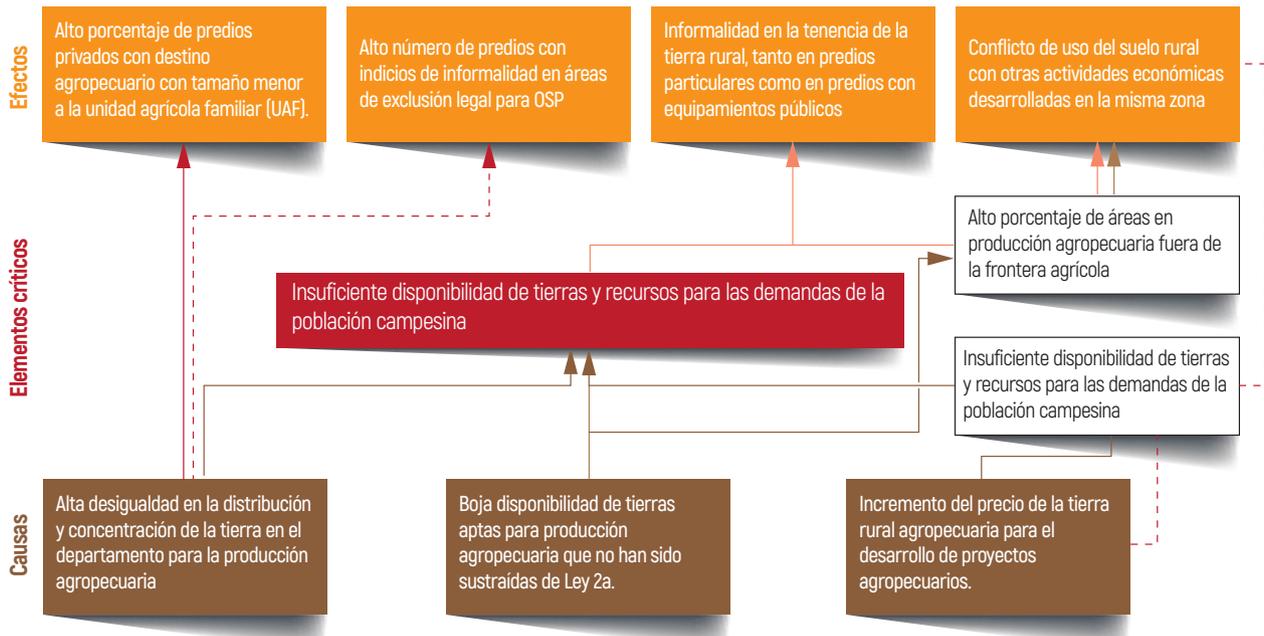
Fuente: UPRA y SADRA (2019).

3.3. Árboles de problemas

Una vez analizadas las problemáticas y realizados la socialización, la validación y los ajustes, así como la identificación de los elementos críticos en territorio con los actores del proceso, en los espacios propuestos para tal fin (jornadas, talleres), se analizó la calificación de las relaciones entre las problemáticas por eje estructural. El resultado de dichas jornadas permitió identificar las causas, los elementos críticos, los efectos y los elementos independientes, a través de un análisis de causalidad.

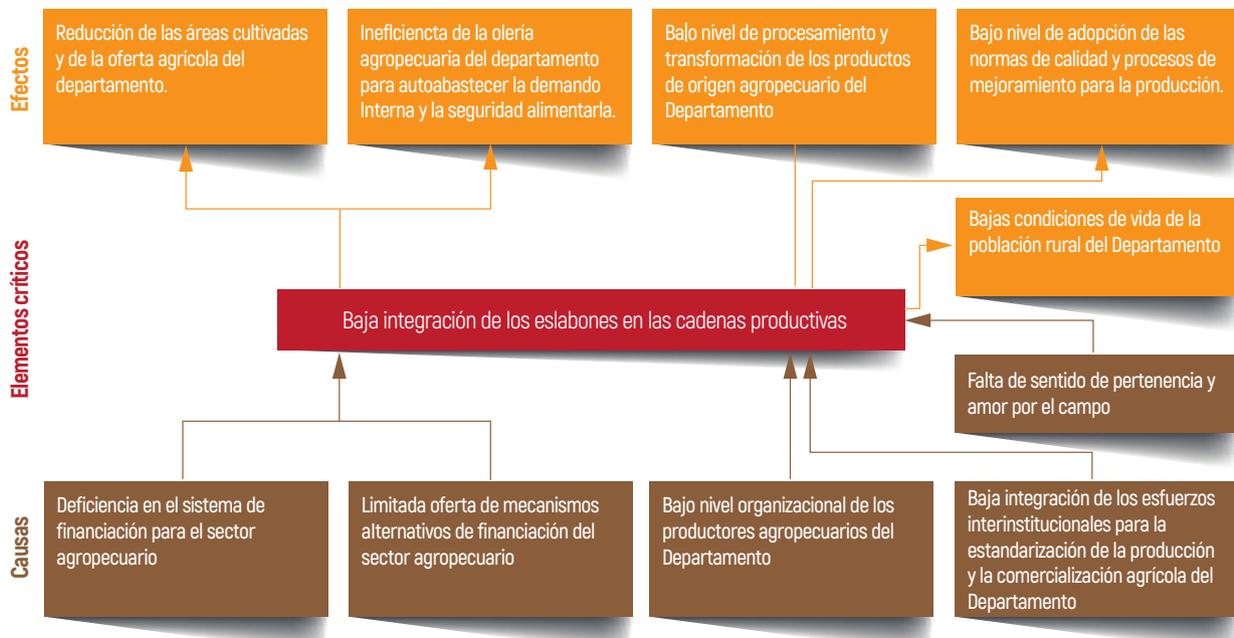
La información generada fue insumo para el diseño de los árboles de problemas, por eje estructural de la política nacional de OPSPR (MADR, Resolución 128 de 2017). Estos árboles permiten identificar, agrupar y visualizar las problemáticas por eje estructural obedeciendo a las relaciones causa-efecto entre ellas. Este sistema de relaciones confluye a un elemento crítico (que se encuentra en la parte central del árbol) y que se deriva de uno o varios problemas relacionados como parte de un conjunto de situaciones identificadas. Los elementos críticos corresponden a las problemáticas que pueden tener una mayor fuerza motriz y que, al ser intervenidas, pueden impactar significativamente al sistema.

Figura 3.10. Árbol de problemas, Eje 1



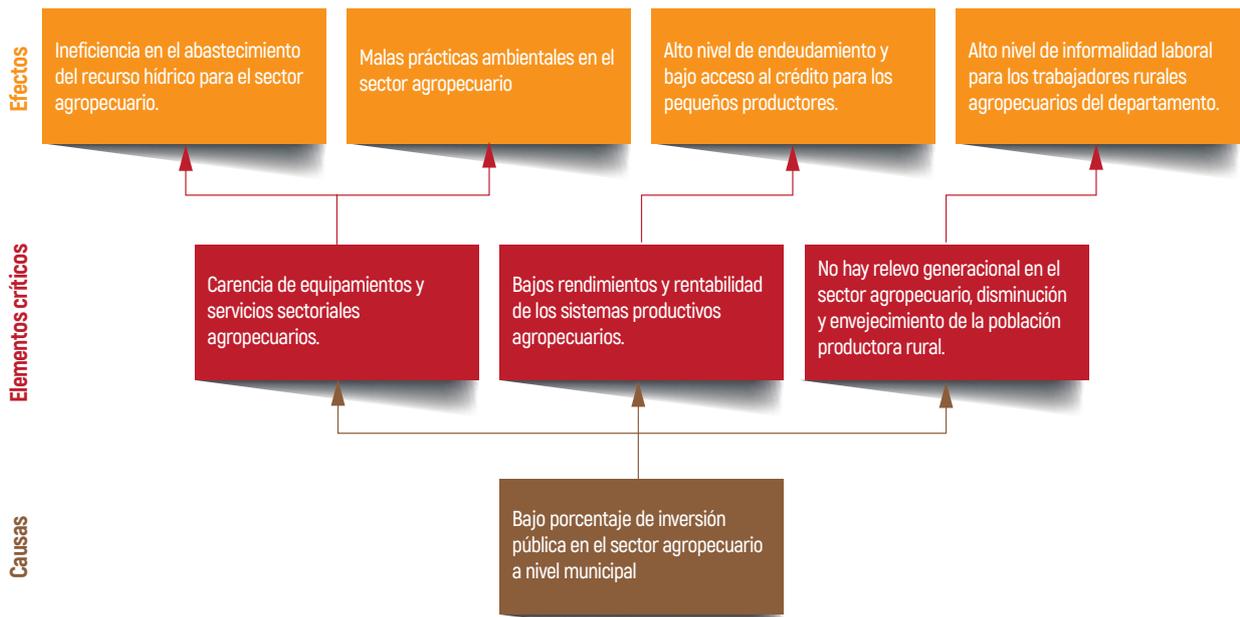
Fuente: UPRA y SADRA (2019).

Figura 3.11. Árbol de problemas, Eje 2



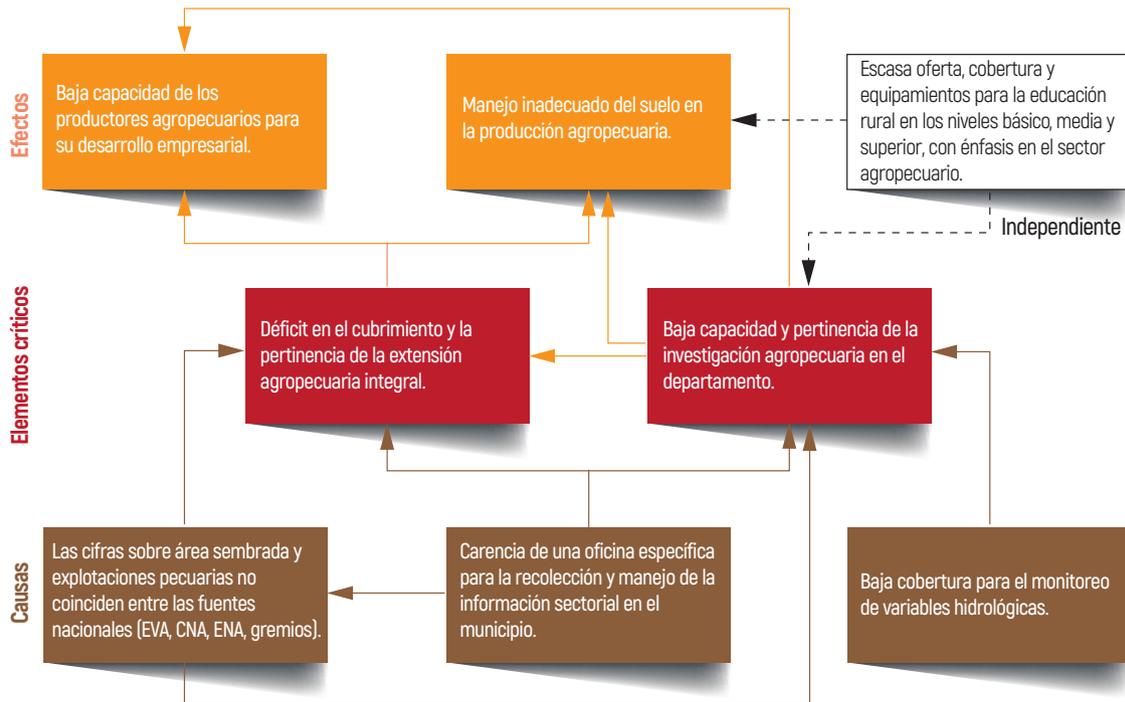
Fuente: UPRA y SADRA (2019).

Figura 3.12. Árbol de problemas, Eje 3



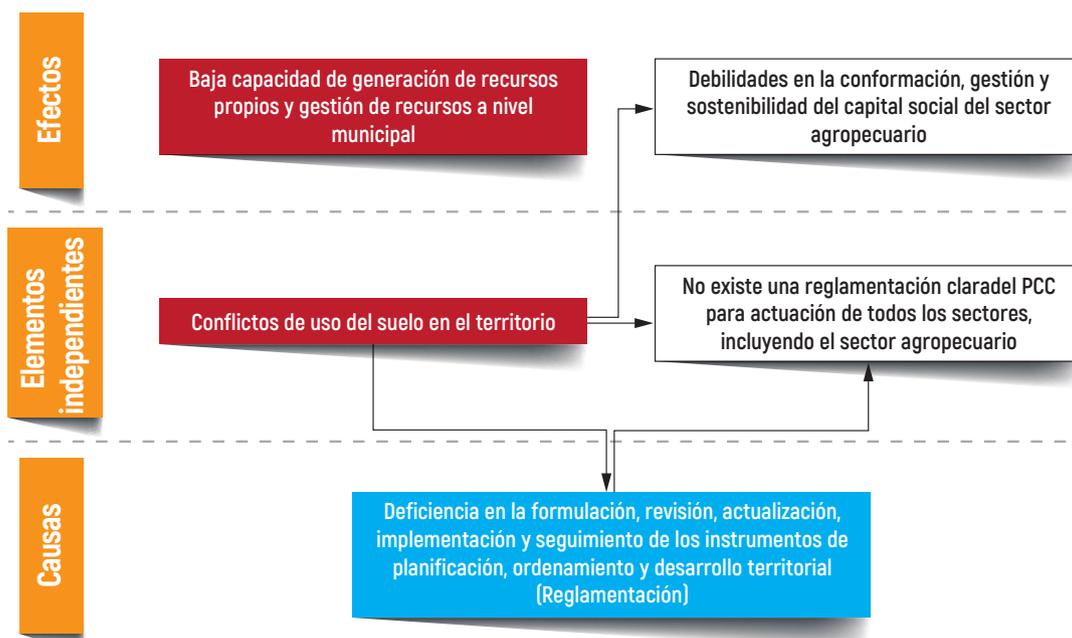
Fuente: UPRA y SADRA (2019).

Figura 3.13. Árbol de problemas, Eje 4



Fuente: UPRA y SADRA (2019).

Figura 3.14. Árbol de problemas, Eje 5



Fuente: UPRA y SADRA (2019).





Escenario tendencial
y escenario apuesta
para el desarrollo
rural agropecuario
departamental

4

En el departamento del Quindío, la construcción de escenarios se llevó a cabo abordando la metodología propuesta y realizando tres pasos claves:

1. Identificación de variables y análisis estructural para la selección de variables clave.
2. Formulación de hipótesis tendencial, optimista y pesimista para cada variable clave, las cuales fueron calificadas en un escenario de participación que se llevó a cabo el 21 de junio de 2019 con los actores y expertos del territorio.
3. Planteamiento de opciones a futuro de cada variable, con las cuales se construyeron tanto el escenario tendencial como el escenario apuesta en el marco de otro escenario de participación que se realizó el 10 de julio con actores y expertos del territorio.

Para conocer con más detalle el proceso y los resultados del momento 3 de construcción de escenarios para el departamento del Quindío, se sugiere remitirse al documento “Construcción de Escenario, Plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural del departamento del Quindío (POPSPR), Anexo 3. “M3 Construcción de escenarios” del presente documento.

4.1. Escenario tendencial

A 2038, el Departamento del Quindío no logró un crecimiento en el sector agroindustrial teniendo en cuenta la falta de gestión, la no generación de valor agregado, la continuidad de intermediarios al momento de una negociación y la falta de relevo generacional por carencia en las garantías de rentabilidad y de calidad de vida entre los pequeños y los medianos productores.

La desarticulación interinstitucional desencadena el no cumplimiento de los proyectos que generan crecimiento y rentabilidad para los pequeños y medianos productores, y esto se da gracias a la falta de incursión en mercados justos y a la baja búsqueda de nuevos proyectos o nuevas alternativas de negocio.

En cuanto al cumplimiento de metas propuestas para los planes de desarrollo, tanto municipales como departamental, dichas acciones se cumplirán teniendo en cuenta que sus POT o sus EOT se encontrarán actualizados y garantizarán que el uso del suelo este orientado a las dinámicas del territorio; así, se generará la necesidad de articular las instituciones de planificación territorial.

Figura 4.1. Construcción del escenario tendencial



Fuente: UPRA (2019).

4.2. Escenario apuesta

A 2038, el departamento del Quindío se ve como un territorio consolidado, gracias a la articulación interinstitucional que ha permitido la sostenibilidad de las cadenas productivas con una asistencia técnica integral y de calidad, dando como resultado el equilibrio entre la actividad turística y la agropecuaria, lográndose la permanencia y el empalme generacional, y promoviendo el sentido de pertenencia.

El fortalecimiento asociativo ha contribuido a mejorar el acceso a créditos, la generación de valor agregado, la infraestructura, la producción a escala de exportación con marca propia, e incidiendo en los procesos de venta de los productos, en la rentabilidad y en la empleabilidad en el sector rural.

Figura 4.2. Construcción de escenario apuesta



Fuente: UPRA (2019).

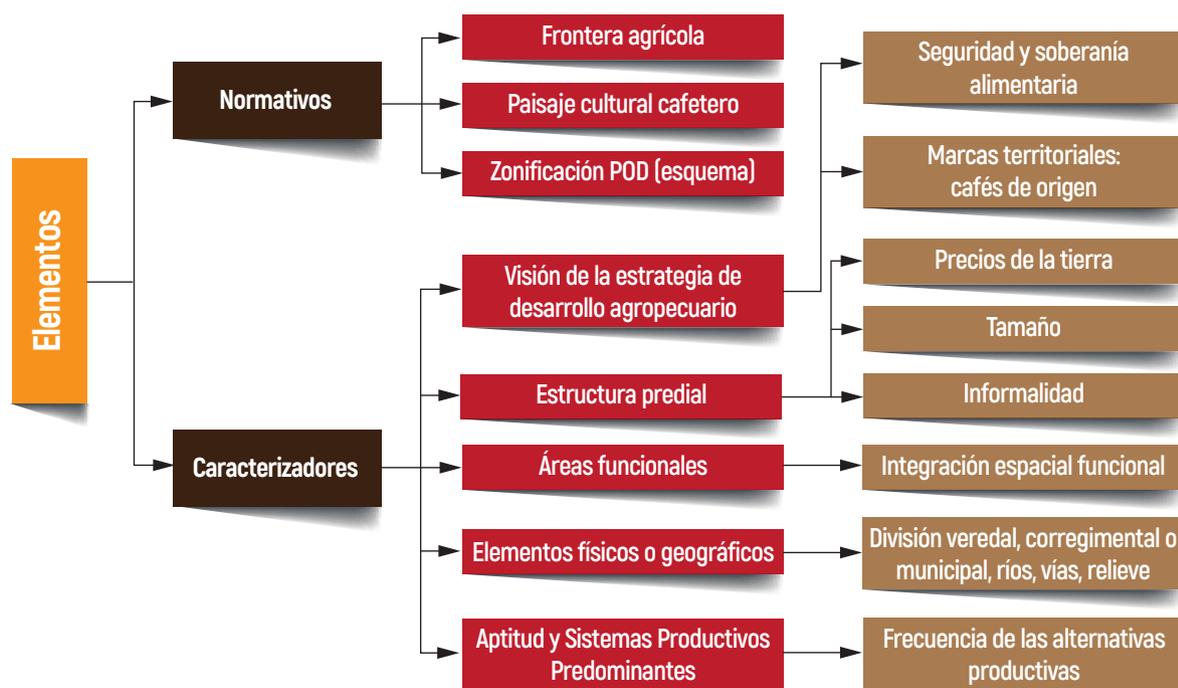
4.3 Zonificación para el desarrollo agropecuario

Con el fin de dirigir las acciones del POPSPR y con base en los análisis de los resultados obtenidos en la identificación del STRA y en los escenarios construidos, se identificaron las zonas para el desarrollo agropecuario en las cuales se direccionarán y desarrollarán algunos de los proyectos y las acciones que se diseñaron en el plan de acción, en articulación con los PDD y PDM, de acuerdo a los objetivos y los propósitos definidos para cada zona identificada.

Para delimitar las zonas en el departamento, se partió de la siguiente definición: se entienden como zonas para el desarrollo agropecuario aquellas en las cuales se focalizan las acciones de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, que surgen del análisis del sistema territorial agropecuario siendo, además, los ámbitos donde este se concreta, acorde con la visión departamental establecida para la estrategia en los próximos veinte años.

En este sentido, las zonas para el desarrollo agropecuario se definieron y se delimitaron a partir de (i) la identificación de las áreas/zonas e instrumentos del sector agropecuario existentes en el departamento y (ii) la imagen objetivo y la visión de la estrategia; y tomando como insumo (iii) los mapas de aptitud y uso actual. Sobre estas bases, y teniendo en cuenta las características del sistema territorial agropecuario referidas en dichos ítems, se analizaron otras variables. En la figura 4.3, se presenta el análisis de los elementos identificados para realizar la definición y la delimitación.

Figura 4.3. Criterios para identificar zonas estratégicas para el desarrollo agropecuario del departamento del Quindío



Fuente: UPRA (2019).

Los elementos que se tomaron en cuenta para definir las zonas en el departamento del Quindío son los siguientes:

- Frontera agrícola
- Áreas de paisaje cultural cafetero
- Áreas funcionales
- Conectividad funcional
- Zonificación propuesta para planificación territorial del departamento.

A partir de los anteriores elementos, se realizó la siguiente zonificación:

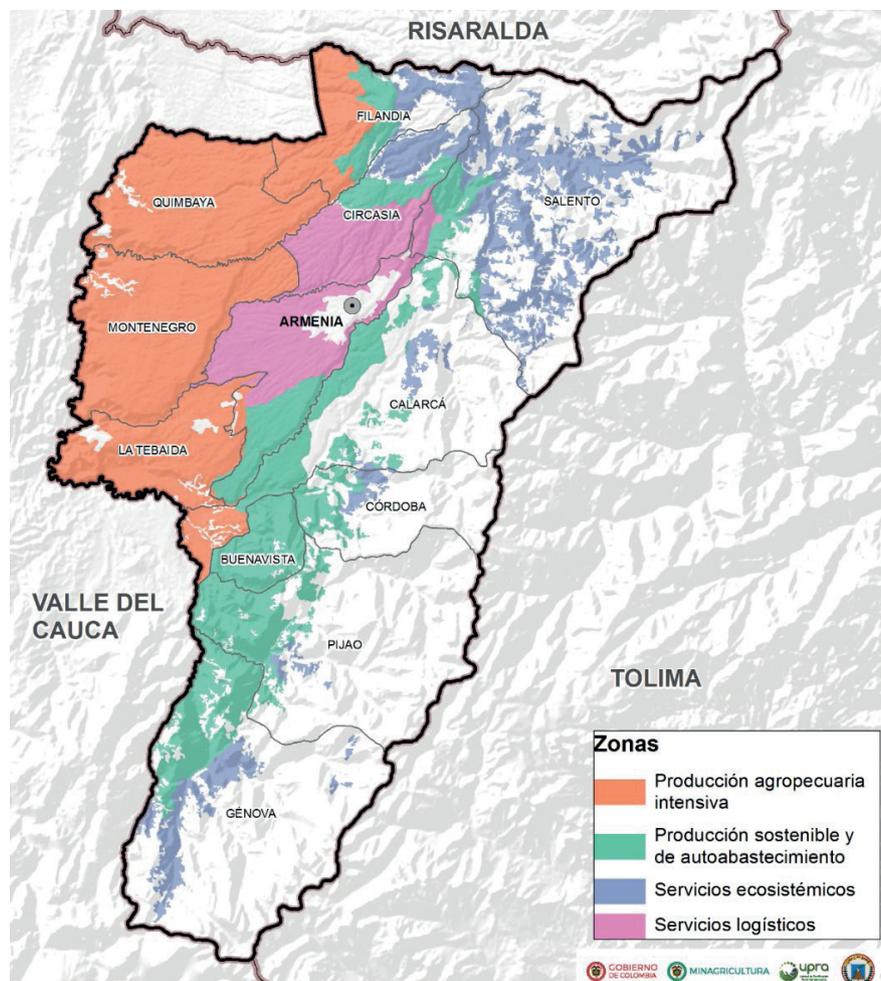
Zona 1: Servicios ecosistémicos

Zona 2: Producción para la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento

Zona 3: Servicios logísticos, transformación y comercialización

Zona 4: Producción agropecuaria intensiva.

Figura 4.4. Zonificación como insumo para la identificación de áreas estratégicas en el departamento del Quindío en la frontera agrícola



Fuente: UPRA (2019).

Tabla 4.1. Descripción de la zonificación

| Zona 1. Servicios ecosistémicos | |
|--|--|
| Descripción | Propósito |
| <p>En términos fisiográficos, se halla sobre áreas de pendientes pronunciadas y suelos volcánicos que cubren los municipios de Salento, Calarcá, Córdoba, Pijao y Génova.</p> <p>Esta zona incorpora las áreas de interés ambiental localizadas al costado occidental de la Cordillera Central, donde se ubican páramos; igualmente, está cubierta por reserva de la Ley 2 de 1959. En estas áreas, se presenta actividad agropecuaria y, aunque se encuentra en la reserva forestal, es posible generar iniciativas como procesos de sustracción, contratos de derechos de uso (Acuerdo 0058 de 2018), depuración de la frontera agrícola a escala inferior y la zonificación ambiental para determinar las áreas donde es posible generar planes de manejo que integren las actividades agropecuarias de manera sostenible.</p> | <p>Conservar áreas de interés ambiental y de reserva para actividades forestales, de protección y cierre de la frontera agrícola.</p> |
| Zona 2. Producción para la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento | |
| Descripción | Propósito |
| <p>Esta zona cubre áreas de ladera de las partes oriental y central del departamento; coincide en su delimitación, en buena medida, con la figura declarada por la Unesco como “Paisaje cultural cafetero colombiano (PCCC)”.</p> <p>Es una zona que cuenta con buena conectividad aprovechando las vías primarias y secundarias. Aunque presenta aptitudes altas para algunos productos priorizados para el departamento, son áreas dispersas. Sin embargo, de acuerdo con la figura del (PCCC), el cultivo del café presenta una alta importancia en esta zona, por lo que hay que fortalecer las condiciones que permiten su permanencia.</p> | <p>Incentivar el uso de áreas de producción agrodiversa con destino al autoconsumo y la seguridad alimentaria para el departamento enfatizando el café y los cultivos asociados.</p> |
| Zona 3. Servicios logísticos, transformación y comercialización | |
| Descripción | Propósito |
| <p>Esta zona se localiza en la parte central del departamento incluyendo, principalmente, a los municipios de Armenia y La Tebaida; se caracteriza por contar con la mejor oferta de infraestructura para la conectividad tanto terrestre como aérea. Además, esta zona concentra la mayor oferta institucional sectorial y educativa, se constituye en la de mayor centralidad debido a la presencia de equipamientos para transformar y comercializar de la producción agropecuaria. No obstante, sus suelos presentan alta aptitud para gran parte de los productos agropecuarios; por lo tanto, se plantea que esta se constituya en una zona productiva, con prestación de servicios logísticos para agregar valor y comercializar aprovechando las ventajas de conectividad y de transporte con que cuenta.</p> | <p>Fomentar e implementar el clúster de producción, transformación y comercialización.</p> |
| Zona 3. Producción agropecuaria intensiva | |
| Descripción | Propósito |
| <p>Fisiográficamente, se destaca por ser un área plana de valle aluvial. Esta zona corresponde con gran parte de los municipios de Quimbaya y Montenegro al occidente del departamento; entre los cuales, en su uso del suelo, la agricultura se destaca. Cuenta con buena conectividad con el resto del departamento, ya que se encuentra a un tiempo de recorrido menor a una hora hasta la capital departamental.</p> <p>Esta zona presenta suelos con aptitud para más de seis productos teniendo en cuenta que son nueve las alternativas productivas analizadas para el departamento.</p> <p>Se constituye en la de mayor potencial productivo del departamento; por lo cual, debe fortalecerse con infraestructura para la transformación, la agregación de valor y la posterior comercialización hacia el mercado regional y nacional.</p> | <p>Promover y proteger la producción agrícola.</p> |

Fuente: UPRA (2019).

Bajo este marco de acción, se debe adelantar un análisis de mayor detalle sobre cada zona para identificar áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario; serán aquellas que por sus atributos agropecuarios deberán ser constituidas como suelos de protección para la producción agropecuaria en los instrumentos de ordenamiento territorial del departamento y de los municipios, contando con las cualidades y los elementos estratégicos ambientales y sociales del territorio.





Lineamientos para el desarrollo
rural agropecuario
del departamento
del Quindío

5



Desde el enfoque de la política pública, con el fin de garantizar el cumplimiento de los propósitos de ordenamiento productivo y social de la propiedad, y el de promover el desarrollo agropecuario departamental, se emiten los siguientes lineamientos generales para las entidades territoriales del departamento. Estos lineamientos tienen el propósito de orientar las decisiones y las acciones de planificación para el ordenamiento y para el desarrollo agropecuario del departamento del Quindío, y será compromiso de las administraciones (del departamento y de los municipios) tenerlos en cuenta al formular sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y por las entidades del sector agropecuario al ejecutar los proyectos en el departamento.

5.1. Lineamientos generales de ordenamiento productivo y social de la propiedad en el departamento

1. **Coordinación y concurrencia:** Las administraciones municipales y departamental del Quindío deberán garantizar el cumplimiento de los principios de coordinación y de concurrencia para adelantar agendas comunes que permitan realizar lo planteado en el POPSPR del departamento, y propender por acciones conjuntas y coordinadas con instituciones públicas y privadas del orden nacional, departamental y municipal.
2. **Incorporación del plan de acción a procesos de planificación:** El departamento y los municipios propenderán por incorporar en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial el componente estratégico de esta estrategia para asegurar su articulación y lograr la visión futura propuesta.
3. **Incorporación de instrumentos a procesos de planificación:** El departamento y los municipios podrán incorporar en sus procesos de planificación los resultados dispuestos en esta estrategia: la frontera agrícola, la zonificación para el desarrollo agropecuario, las zonificaciones de aptitud de tierras para las alternativas productivas en escala 1:25.000 y su actualización. Igualmente, le corresponderá promover el acceso y la seguridad jurídica de la tenencia de tierra rural.
4. **Adopción en instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial:** El departamento y los municipios serán responsables de adoptar los lineamientos y propósitos de la POPSPR en sus planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT o POD), en sus planes de desarrollo territorial y en los demás instrumentos de planificación sectorial.



5. Alternativas priorizadas: Las alternativas productivas agropecuarias priorizadas para el departamento del Quindío son café, cacao, plátano dominico hartón, banano, aguacate Hass, mora castilla, cebolla bulbo, limón Tahití y porcicultura, sin detrimento de otras que, por fuerza de mercado o interés general, puedan proponerse para incorporarlas en esta lista por parte de la secretaría de agricultura departamental en coordinación con la UPRA. Estas alternativas podrán tenerse en cuenta para la priorización de la inversión pública sectorial en el departamento.
6. Productos promisorios: Los productos agropecuarios promisorios serán promovidos de manera estratégica en el departamento en concordancia con las políticas de innovación y reconversión productiva. Entre los productos promisorios, se considerarán: la guadua, las flores y follajes tropicales, las hierbas aromáticas y otras que se consideren promisorias. Para esto, el departamento orientará esfuerzos a alcanzar la competitividad y la productividad regional y departamental, en conjunto con procesos de investigación e innovación que definan paquetes tecnológicos claros, con criterio de sostenibilidad integral.
7. Evaluación de tierras: Para implementar y fomentar sistemas productivos se tendrán en cuenta los resultados de estudios de aptitud (evaluación de tierras) realizados por el departamento a escala 1:25.000 o adoptados por este en coordinación con la UPRA, los cuales se encontrarán disponibles en la plataforma SIPRA (<https://sipra.upra.gov.co/#territorial>). Estos estudios podrán realizarse para la totalidad de la lista de alternativas priorizadas y podrán actualizarse cuando se requiera.
8. Problemáticas críticas: El departamento propenderá por atender prioritariamente la solución de las problemáticas críticas asociadas al desarrollo del sector agropecuario:
 - a. Insuficiente disponibilidad de tierras y recursos para las demandas de la población campesina.
 - b. Baja integración de los eslabones en las cadenas productivas.
 - c. Carencia de equipamientos y servicios sectoriales agropecuarios
 - d. Bajos rendimientos y baja rentabilidad de los sistemas productivos agropecuarios.
 - e. No hay relevo generacional en el sector agropecuario, disminución y envejecimiento de la población productora rural.
 - f. Déficit en el cubrimiento y en la pertinencia de la extensión agropecuaria integral.



- g. Deficiencia en la formulación, la integración, la revisión, la actualización, la implementación y el seguimiento de los instrumentos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial (reglamentación).
- 9. Mercados diferenciados y marcas de territorio: el departamento enfocará esfuerzos para dinamizar los mercados diferenciados y la implementación de marcas colectivas para productos agropecuarios asociados a la identidad cultural quindiana, las iniciativas de comunidades minoritarias, las iniciativas de comercio justo y de producción y comercialización bajo estándares de buenas prácticas que tengan potencial para el mercado. Además, definirá las estrategias de acompañamiento y apoyo a los productores y organizaciones que desarrollen dichas iniciativas; tanto en la producción, como en la comercialización de sus productos y servicios.
- 10. Elementos de la visión claves: la EDA promoverá un uso eficiente del recurso hídrico a través de procesos sostenibles; la vinculación de sus marcas territoriales a mercados especializados y de productos diferenciados; propenderá por el aumento en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; fortalecerá los mecanismos para avanzar en un mercado de tierras transparente; promocionará la asociatividad efectiva, la asistencia técnica efectiva, la seguridad y la soberanía alimentaria regional que permitan mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales aportando al desarrollo sostenible de la región y del país. Lo anterior, desde el reconocimiento por el mantenimiento del patrimonio colectivo representado en sus ecosistemas estratégicos y su cultura.
- 11. Sistema de información e interoperabilidad: El departamento enfocará esfuerzos para crear y mantener un sistema interoperable de información del sector agropecuario, articulado con el SIPRA y la UPRA, y con la política definida en esta materia.
- 12. Zonas para el desarrollo agropecuario del Quindío: para focalizar esfuerzos derivados de esta estrategia, el departamento del Quindío contará con las siguientes zonas para el desarrollo agropecuario:
 - a. Zona 1: Servicios ecosistémicos
 - b. Zona 2: Producción para la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento
 - c. Zona 3: Servicios logísticos, transformación y comercialización
 - d. Zona 4: Producción agropecuaria intensiva.

Estas zonas son de carácter general y, en todo caso, las estrategias deberán orientarse por el propósito definido para cada una; sin desconocer las condiciones ambientales o socioculturales del territorio.

A partir de lo dispuesto en el Artículo 65 de la Constitución Política, el departamento y sus municipios deberán tener en cuenta las zonas para el desarrollo agropecuario al definir sus correspondientes modelos de ocupación territorial, y gozarán de especial protección del Estado; se otorgará prioridad al desarrollo integral de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como a la construcción de obras de infraestructura física y de adecuación de tierras; respecto de estos tipos de actividades, se promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para producir alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad y la competitividad.





Plan de acción 6

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), para direccionar la planificación y la gestión del OPSPR y contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo agropecuario, formuló la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR), a través de la *Resolución 128* del 26 de mayo del 2017. La política identificó los cinco (5) ejes estructurales que se mencionan a continuación:

1. Administración y gestión de tierras rurales.
2. Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural.
3. Mejoramiento del acceso a los factores de producción.
4. Gestión de información y conocimiento para la planificación rural agropecuaria.
5. Fortalecimiento de la Institucionalidad y gobernanza territorial rural.

El portafolio de programas, subprogramas y proyectos del plan de acción de la EDA del departamento del Quindío se formuló enmarcado en la política nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, en correspondencia con los cinco ejes estructurales mencionados. El portafolio fue elaborado de manera participativa por el equipo técnico de la gobernación del departamento con el apoyo de la UPRA y con la participación de actores institucionales y privados presentes en el territorio.

Metodológicamente, el componente estratégico, contenido en el momento 4 (M4), se sustenta en los resultados de la identificación de las problemáticas (M2), y en la determinación de los elementos críticos, la identificación de una visión de largo plazo y de unas apuestas (M3) que orientan las acciones de transformación del territorio rural. El plan de acción con sus programas, subprogramas y proyectos constituye la concreción de esa visión, y de las apuestas realizadas; y define los responsables y la expresión de las voluntades de coordinación institucional y política para su implementación. El componente estratégico se formuló de acuerdo a la *Resolución 128 de 2017* buscando la articulación y la correspondencia de los programas con los ejes estructurales de la POPSPR, como se muestra en la figura 6.1. La matriz del plan de acción es el soporte principal de esta sección del documento y puede leerse en el anexo 4. “Matriz de plan de acción”.

Figura 6.1. Ejes estructurales de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y sus objetivos



Fuente: UPRA (2019).

6.1. Descripción general de la estructura del plan de acción de la EDA

Cada programa de la política aborda temáticas y estrategias diferentes las de los otros programas. A su vez, los subprogramas abordan estrategias particulares y diferenciadas (en cuanto a sus responsables institucionales, y a sus competencias) entre sí, lo que hizo necesaria una definición particular para cada uno. Para la disposición de los contenidos del plan, se diseñó una matriz que tiene una lógica vertical de desarrollo en correspondencia con los ejes de la POPSPR, y horizontal hacia la particularidad de los subprogramas y proyectos (Anexo 4 Matriz plan de acción del departamento del Quindío).

El componente estratégico se definió teniendo en cuenta las problemáticas y las potencialidades observadas técnicamente y consensuadas con los actores territoriales. Las variables estructurales y las variables clave, los árboles de problemas y de objetivos fueron la base para establecer los programas del plan de acción. Se identificaron los subprogramas que responden integralmente a los programas planteados y los proyectos que responden a los subprogramas.

El Plan de Acción propone cinco programas, cuarenta subprogramas y sesenta y tres proyectos, y condensa las acciones que deberán llevarse a cabo en el departamento del Quindío en los siguientes 20 años para alcanzar la visión al año 2038 propuesta en los lineamientos de política.

Para cada proyecto, se identifican los correspondientes indicadores, metas, resultados, responsable, prioridad y articulación con otros instrumentos de planificación territorial. El plan tiene un horizonte de largo plazo (20 años) y especifica la temporalidad de corto, mediano y largo plazo para cada uno de los proyectos.

A continuación, en la tabla 6.1 se presenta el resumen de los programas a desarrollar, así como la cantidad de subprogramas y proyectos planteados en el plan de acción.



Tabla 6.1. Resumen de programas, subprogramas y proyectos del plan de acción de la EDA del departamento del Quindío

| | Programas | Subprogramas | Proyectos |
|---|--|--------------|-----------|
|  | <p>1. Mejoramiento de la formalización de la propiedad rural y del acceso a tierras para los sujetos de ordenamiento</p> | 8 | 9 |
|  | <p>2. Promoción de mecanismos económicos, sociales, culturales y ambientales de integración de los actores del territorio en las cadenas de valor agropecuarias</p> | 18 | 30 |
|  | <p>3. Dotación de infraestructura, equipamientos, maquinaria y servicios de soporte para mejorar la eficiencia de la producción agropecuaria</p> | 4 | 9 |
|  | <p>4. Generación de información y de conocimientos pertinentes para el desarrollo agropecuario</p> | 3 | 5 |
|  | <p>5. Optimización de la planificación a través de instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, financiación y fortalecimiento institucional sectorial</p> | 7 | 10 |
| | Total | 40 | 63 |

Fuente: UPRA (2019). A partir de la matriz del plan de acción del Quindío.

Acorde con lo señalado en la estrategia de desarrollo rural agropecuario, los ejes se dividen en estructurales y transversales. Los primeros son componentes independientes fundamentales. Los transversales se expresan en todos los ejes. Los ejes 1 al 3, y sus correspondientes programas, son ejes estructurales. Para el programa 1, se identificaron ocho subprogramas y nueve proyectos, a través de los cuales se busca realizar un ordenamiento social de la propiedad y mejorar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra. Para el programa 2, se identificaron dieciocho subprogramas y treinta proyectos, a través de los cuales se busca alcanzar un desarrollo productivo agropecuario planificado y armónico. El programa 3 contiene cuatro subprogramas y nueve proyectos, mediante los cuales se pretende dotar de infraestructura, equipamientos, maquinaria y servicios al sector para producir de manera eficiente y competitiva.

Los ejes 4 y 5 son transversales. El programa 4, enfocado hacia el mejoramiento de la información y el conocimiento para el desarrollo agropecuario, se compone de tres subprogramas y cinco proyectos. El programa 5 propone estrategias y mecanismos para el ordenamiento y fortalecimiento de los recursos públicos, y el fortalecimiento de la planificación y acción institucional a nivel departamental a través de siete subprogramas y diez proyectos.

A continuación, se describe cada programa, con sus subprogramas y sus proyectos.

6.1.1. Programa 1. Mejoramiento de la formalización de la propiedad rural y el acceso a tierras para los sujetos de ordenamiento

Este programa busca 1) mejorar la formalización de la propiedad rural y promover la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, 2) promover el uso adecuado de las tierras en las áreas de exclusión legal, 3) atender el ordenamiento social de la propiedad en las áreas de la Ley 2 de 1959 que constituye una problemática importante para el desarrollo sostenible del territorio, 4) detallar y planificar la frontera agrícola, 5) plantear acciones para reducir la informalidad y la concentración y el fraccionamiento de la propiedad, y 6) promover acciones para proteger las áreas para la producción agropecuaria y mejorar el acceso a la propiedad rural.

La figura 6.2 precisa los subprogramas y los proyectos del Programa 1:

Figura 6.2. Programa I. Subprogramas y proyectos

| | |
|---|---|
| 1.1. Gestión para el uso adecuado de tierras en áreas de exclusión legal | 1.1.1 Gestión intersectorial para el uso sostenible de tierras en áreas de exclusión legal |
| 1.2. Gestión e implementación del ordenamiento social de la propiedad en zonas B y C de la Ley 2 de 1959 | 1.2.1 Ordenamiento social de la propiedad en zonas B y C de Ley 2 de 1959 |
| 1.3. Planificación de la frontera agropecuaria | 1.3.1. Depuración de la frontera agrícola y cobertura detallada a escala 1:10.000 |
| 1.4. Reducción de la informalidad de la propiedad rural departamental y de predios con destinación económica a equipamientos públicos | 1.4.1. Descentralización de servicios catastrales, registrales y de regularización |
| 1.5. Prevención y limitación de la concentración de la tierra rural agropecuaria | 1.5.1. Gestión para identificar, prevenir y limitar la concentración improductiva de la tierra rural agropecuaria |
| 1.6. Identificación, prevención y limitación del fraccionamiento de la tierra rural agropecuaria | 1.6.1. Prevención y limitación del fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural agropecuaria |
| | 1.6.2. Gestión para actualizar el cálculo de las uaf |
| 1.7. Gestión para identificar y constituir zonas de protección agropecuaria orientada a la mitigación del aumento del precio de la tierra | 1.7.1. Identificación y gestión de zonas de protección agropecuaria |
| 1.8. Promoción del acceso a tierras para los sujetos de ordenamiento sin tierra o con tierra insuficiente. | 1.8.1. Acceso a tierras para los sujetos de ordenamiento sin tierra o con tierra insuficiente |

Fuente: UPRA (2019).

La estrategia se desarrolla a través de la implementación de tres proyectos a mediano plazo y seis proyectos a largo plazo.

6.1.2. Programa 2. Promoción de mecanismos económicos, sociales, culturales y ambientales de integración de los actores del territorio en las cadenas de valor agropecuarias

Las principales problemáticas del sector se relacionan con: a) debilidades y falencias en las organizaciones asociadas a la producción; b) reducción en las áreas cultivadas; c) dificultades para comercializar productos agropecuarios; d) baja capacidad para generar valor y posibilidades de transformación de los productos agropecuarios; e) desarticulación en la prestación de servicios para la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC); f) inseguridad alimentaria; g) dificultades para integrar las cadenas; h) problemas críticos en la productividad y

en la rentabilidad de algunos productos; i) conflictos intersectoriales por el uso de recursos naturales; j) deficiencias en la planificación de la producción; y k) ineficiencia en el abastecimiento del recurso hídrico.

El programa 2 se compone de dieciocho subprogramas y treinta proyectos que, a través de ejercicios de planificación, buscan identificar y promover mecanismos económicos y sociales para el ordenamiento de la producción agropecuaria. Por medio de este programa, se implementarán acciones para promover la asociatividad, el desarrollo de competencias organizacionales, mejorar la rentabilidad, y fomentar la producción agropecuaria.

El programa involucra acciones para promover la producción y mejorar la comercialización agropecuaria y su posicionamiento en los mercados nacionales e internacionales. De igual manera, prevé ocuparse de mejorar las capacidades empresariales de los productores.

Un elemento importante de este programa es el desarrollo de iniciativas para el apoyo integral a la producción campesina del territorio quindiano. Pretende, también, apoyar y mejorar las condiciones para implementar la política de seguridad alimentaria en beneficio de la población.

Adicionalmente, el programa busca fortalecer las cadenas agropecuarias del departamento.

En el tema cultural, se busca promover el sentido de pertenencia y desarrollar el amor por el territorio y la quindianidad. El programa atiende y pretende dar solución a una de las más grandes problemáticas que afectan a la población rural: las deficiencias en la formación y el nivel del capital humano en lo que respecta a la educación realizando la gestión para mejorar la educación de los productores y de los jóvenes rurales. Igualmente se busca mejorar los niveles de formalización laboral en las actividades agropecuarias y dar la debida protección y cuidado a los productores agropecuarios que se caracterizan por tener una edad avanzada. El programa contempla acciones para proteger y fortalecer a de las mujeres rurales que cada día representan un papel más importante en la producción y en las organizaciones agropecuarias.

Por otra parte, se formulan acciones para reducir los conflictos en el uso del suelo y por el uso de recursos naturales. El programa se ocupa de la planificación del recurso hídrico para la producción agropecuaria, para enfrentar una problemática que día a día afecta la viabilidad y la sostenibilidad de la producción. De igual manera se busca promover y



fomentar sistemas pecuarios que tienen un alto impacto económico en el departamento. En la figura 6.3, se presentan los dieciocho subprogramas y los proyectos que componen el programa 2 del plan de acción del departamento del Quindío.

Figura 6.3. Programa 2. Subprogramas y proyectos

| | |
|--|--|
| <p>2.1. Apoyo y fomento a la asociatividad y a los emprendimientos solidarios en actividades agropecuarias para las alternativas productivas</p> | <p>2.1.1. Diagnóstico integral (económico, social, financiero, administrativo, organizativo, de durabilidad y de ubicación) de las organizaciones de productores agropecuarios con enfoque diferencial (campesino, étnico, mujer, etario)</p> <p>2.1.2. Fortalecimiento de competencias y habilidades de las organizaciones de productores agropecuarios con enfoque diferencial (campesinos, étnico, mujer, etario)</p> |
| <p>2.2. Fomento y estímulos a la producción agropecuaria planificada y tecnificada</p> | <p>2.2.1. Diseño e implementación de estrategias y mecanismos para el fomento de la producción agropecuaria planificada y tecnificada</p> <p>2.2.2. Actualización, identificación y análisis de costos de producción agropecuaria con énfasis en las alternativas productivas priorizadas.</p> <p>2.2.3. Implementación de TUT de alta tecnificación acorde con la zonificación de aptitud</p> <p>2.2.4. Incremento de la rentabilidad y productividad de la cafcultura</p> <p>2.2.5. Incremento de la rentabilidad y productividad del cacao</p> <p>2.2.6. Incremento de la rentabilidad y productividad de cítricos</p> <p>2.2.7. Incremento de la rentabilidad y productividad de plátano y banano</p> <p>2.2.8. Rescate, conservación, producción y acceso a material genético agrícola y pecuario de calidad como apoyo a la producción</p> <p>2.2.9. Conservación y producción de productos nativos y promisorios agropecuarios quindianos</p> |
| <p>2.3. Posicionamiento estratégico de la producción agropecuaria quindiana en los mercados nacional e internacional</p> | <p>2.3.1. Identificación, promoción y acceso de los productos quindianos a los mercados nacional e internacional y promoción de la marca Quindío</p> <p>2.3.2. Impulso y gestión para identificar y reconocer productos y procesos de origen</p> |
| <p>2.4. Promoción del desarrollo empresarial agropecuarios con agregación de valor acorde con las alternativas productivas</p> | <p>2.4.1. Fomento al desarrollo empresarial agropecuario con agregación de valor</p> |
| <p>2.5. Apoyo y promoción a la producción y a la comercialización campesina en el territorio</p> | <p>2.5.1. Apoyo integral a la acfc (Resolución 464 de 2017 del MADR).</p> |
| <p>2.6. Apoyo a la implementación de la psa departamental para el sector agropecuario</p> | <p>2.6.1. Actualización e implementación de la psa departamental para el sector agropecuario</p> |

| | |
|--|---|
| 2.7. Fortalecimiento de las cadenas agropecuarias del departamento | 2.7.1. Fortalecimiento y articulación de los eslabones de las cadenas de valor agropecuarias del departamento |
| 2.8. Promoción del sentido de pertenencia y del amor por el territorio | 2.8.1. Caracterización y fortalecimiento de la identidad quindiana rural |
| 2.9. Mejoramiento del capital humano (educación formal básica) de la población rural del departamento | 2.9.1. Gestión para mejorar el capital humano y superar brechas sociales |
| 2.10. Promoción de la formalización laboral en actividades agropecuarias | 2.10.1. Formalización laboral y promoción del trabajo decente en actividades agropecuarias |
| 2.11. Protección y cuidado del adulto mayor rural | 2.11.1. Reconocimiento y protección del adulto mayor rural |
| 2.12. Identificación e implementación de incentivos para el relevo generacional en el sector agropecuario | 2.12.1. Formación y emprendimientos para jóvenes rurales |
| 2.13. Reducción de los conflictos de uso del suelo | 2.13.1. Reversión productiva en suelos con uso agropecuario con énfasis en áreas de interés ambiental 2.13.2. Gestión para la articulación interinstitucional para solucionar conflictos por uso de recursos naturales |
| 2.14. Promoción de la sostenibilidad ambiental agropecuaria | 2.14.1. Fomento de esquemas de sostenibilidad integral para la producción agropecuaria |
| 2.15. Fortalecimiento de la inclusión productiva y económica de las mujeres rurales, de su empoderamiento y su participación | 2.15.1. Inclusión productiva y económica para el empoderamiento y la participación de las mujeres rurales |
| 2.16. Promoción y fomento de sistemas de producción pecuarios sostenibles | 2.16.1. Optimización de tecnologías para la producción porcícola 2.16.2. Implementación de mecanismos para la reversión productiva de la producción bovina hacia sistemas que optimizan la producción acorde con la aptitud. |
| 2.17. Fomento de piscicultura sostenible | 2.17.1. Promoción y adopción de tecnologías para el uso eficiente del recurso hídrico para la producción de la acuicultura |
| 2.18. Gestión de articulación e integración en el uso, el manejo y la conservación del recurso hídrico | 2.18.1. Implementación de sistemas alternativos para el acceso al recurso hídrico e implementación de medidas para su uso y manejo integral |

Fuente: UPRA (2019).

Este programa involucra treinta proyectos; veinte de largo plazo, ocho de mediano plazo y uno de corto plazo.

6.1.3. Programa 3. Dotación de infraestructura, equipamientos, maquinaria y servicios de soporte para mejorar la eficiencia de la producción agropecuaria

Para este eje, se identificaron las siguientes problemáticas; a) carencia de equipamientos y servicios de apoyo para la producción agropecuaria; b) deficiencias en las vías terciarias; c) bajo acceso a equipos para la producción; d) baja cobertura y baja calidad de la extensión agropecuaria; e) reducidos rendimientos y baja rentabilidad de la producción agropecuaria; f) baja cobertura del riego; g) deficiencias en los sistemas de crédito y financiamiento.

El programa 3 comprende cuatro subprogramas y nueve proyectos que buscan mejorar la infraestructura y el acceso de los productores a los equipamientos y los equipos en beneficio de la producción. Se pretende lograr una mejora en la infraestructura vial y de comunicaciones, y la mejora en la dotación de equipos para la producción. En este programa, sobresale el apoyo para el mejoramiento del acceso a los servicios de extensión agropecuaria a nivel departamental. Ello implica la implementación de lo contenido en la Ley 1876 de 2017 que promueve de formación, la investigación y la extensión en beneficio de la producción agropecuaria. De igual manera se implementan acciones para mejorar la prestación de los servicios de sanidad agropecuaria rural y la adopción de buenas prácticas en la producción.

Se formularán e implementarán acciones en el marco del plan departamental de riego (PDR). Por otra parte, se implementarán acciones para la mejorar las condiciones de acceso al sistema financiero y al crédito agropecuario.

La figura 6.4, a continuación, presenta los subprogramas y los proyectos del programa 3.



Figura 6.4. Programa 3: subprogramas y proyectos

| | |
|---|---|
| 3.1. Mejoramiento de equipamientos, equipos e infraestructura de apoyo a la producción agropecuaria | 3.1.1. Diagnóstico y mejora de equipamientos de apoyo a la producción y la competitividad agropecuaria 3.1.2. Infraestructura vial y ferroviaria de apoyo a la producción y competitividad agropecuaria 3.1.3. Provisión de equipos de apoyo a la producción y competitividad agropecuaria 3.1.4. Cofinanciación para el acceso a maquinaria y equipos a organizaciones de productores 3.1.5. Mantenimiento, mejoramiento y ampliación de la infraestructura vial |
| 3.2. Fortalecimiento de factores determinantes de la productividad primaria | 3.2.1. Garantizar la calidad y cobertura de la sanidad y extensión agropecuaria integral en el marco del PDEA (Ley 1876 de 2017) 3.2.2. Tecnificación y formación en buenas prácticas para la producción agropecuaria |
| 3.3. Planificación e incremento de la cobertura en riego | 3.3.1. Elaboración e implementación del PDR |
| 3.4. Mejora de las condiciones del sistema financiero agropecuario | 3.4.1. Fortalecimiento de la capacidad de financiamiento y acceso al crédito de los productores agropecuarios |

Fuente: UPRA (2019).

Las acciones del programa se ejecutan mediante siete proyectos de largo plazo y dos proyectos de corto plazo.

6.1.4. Programa 4. Generación de información y conocimientos pertinentes para el desarrollo agropecuario

Las problemáticas que se presentan en el tema de la generación de información y la transferencia y generación de conocimiento son: a) carencia de una dependencia para la recolección, administración y difusión de información para el sector agropecuario; b) deficiencia en la información de variables hidrológicas; c) escasa oferta para la formación profesional y técnica en áreas del conocimiento del sector agropecuario; d) baja capacidad y pertinencia de la investigación agropecuaria en el departamento.

El programa 3 está compuesto por tres subprogramas y cinco proyectos, que buscan que se consolide la implementación de un sistema de información interoperable para la planificación y la producción agropecuaria vinculado con el Sipra. El sistema tendría dos módulos de información en el tema de tierras y de información hidrobiológica.

Se pretende mejorar la oferta y la calidad de la formación técnica y profesional en aspectos agropecuarios y estimular la producción y la

transferencia de nuevos conocimientos resultado de la investigación a través de una institucionalidad fortalecida y con mayor presencia en el territorio que responda a las demandas de los productores en el marco de la Ley 1876 de 2017. Estas acciones se realizarán mediante un proyecto de mediano plazo y cuatro de largo plazo.

La figura 6.5 presenta los subprogramas y los proyectos que corresponden al programa 4 del plan de acción del departamento del Quindío.

Figura 6.5. Programa 4. Subprogramas y proyectos

| | |
|---|---|
| 4.1. Diseño e implementación de un sistema de información agropecuario | 4.1.1. Subsistema interoperable de información agropecuaria con módulos municipales de información, Sipra |
| | 4.1.2. Módulo de información de tierras |
| | 4.1.3. Módulo de información hidrológica |
| 4.2. Formación en capital humano para la cualificación de los productores | 4.2.1. Ampliación de la oferta y calidad de los programas educativos agropecuarios |
| 4.3. Generación y transferencia de conocimientos para los productores agropecuarios | 4.3.1. Promoción e implementación de acciones de investigación, desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología e innovación agropecuaria en el marco del PDEA (Ley 1876 de 2017) |

Fuente: UPRA (2019).

6.1.5. Programa 5. Optimización de la planificación a través de instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, financiación y fortalecimiento institucional sectorial

Las problemáticas que se identificaron en este eje fueron: a) baja capacidad de generación de recursos propios; b) baja inversión pública para el desarrollo agropecuario; c) deficiencias en la formulación, la integración, la revisión, la actualización, la implementación y el seguimiento de los instrumentos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial; d) dificultades en el desarrollo de actividades turísticas en el medio rural; e) bajas condiciones de vida de la población rural; f) débil articulación interinstitucional.

Mediante siete subprogramas y diez proyectos, el programa 5 pretende adelantar acciones encaminadas a mejorar la planificación territorial, la institucionalidad, la dotación de recursos financieros para el desarrollo agropecuario. El programa se ocupa de fortalecer la planificación y la implementación de la figura del PCCC y el agroturismo a nivel departamental. Asimismo, busca crear condiciones para implementar las zonas estratégicas de desarrollo agropecuario en el territorio acorde con la EDRA. De igual manera, se plantean acciones de gestión y coordinación interinstitucional para mejorar las condiciones de vida de la población



rural del departamento. Además, busca implementar el modelo de gestión como una herramienta fundamental para la ejecución de los programas, los subprogramas y los proyectos del plan de acción.

La figura 6.6 muestra los subprogramas y los proyectos que componen al programa 4 del plan de acción del departamento del Quindío.

Figura 6.6. Programa 5 Subprogramas y proyectos

| | |
|---|---|
| 5.1. Mejora de la gestión e incremento de los recursos propios y de la inversión de los municipios y del departamento para el sector agropecuario | 5.1.1. Aumento de la capacidad de gestión de recursos propios, del orden nacional e internacional para el sector agropecuario |
| | 5.1.2. Aumento de la inversión para el sector agropecuario |
| 5.2. Acompañamiento técnico para la actualización, la implementación y el seguimiento de los instrumentos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial | 5.2.1. Incorporación de los lineamientos de la EDA en la formulación y el seguimiento de los POD, POT, EOT y PBOT |
| | 5.2.2. Incorporación y articulación de los lineamientos de la EDA en la formulación de otros instrumentos de planificación y desarrollo territorial con el acompañamiento de las instancias competentes |
| | 5.2.3. Cumplimiento de los objetivos de Zonas Estratégicas para el Desarrollo Agropecuario (ZEDAS) |
| 5.3. Articulación de la figura del pccc y promoción de su armonización con el desarrollo agropecuario | 5.3.1. Armonización y manejo de la figura del pccc acorde con el desarrollo agropecuario |
| 5.4. Promoción del agroturismo y armonización con el desarrollo agropecuario | 5.4.1. Promoción del agroturismo agropecuario |
| 5.5. Mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural | 5.5.1. Gestión para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural |
| 5.6. Promoción de la eficiencia institucional para el desarrollo agropecuario | 5.6.1. Fortalecimiento de la capacidad de coordinación y gestión institucional con enfoque diferencial (étnico y mujer rural) |
| 5.7. Implementación del modelo de gestión | 5.7.1. Implementación de un modelo de gestión para el desarrollo agropecuario |

Fuente: UPRA (2019).

Las acciones se realizan mediante la ejecución de siete programas de mediano plazo y tres de largo plazo.

6.2. Integración con otros instrumentos de planificación

El desarrollo rural agropecuario es un objetivo transversal en los instrumentos de planificación nacional, regional, departamental y municipal. Por lo tanto, se aborda teniendo presente esta multiescalaridad y

las competencias propias de cada nivel e instrumento. En la figura 6.7, se pueden ver las escalas, los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, y como estos se deben articular con la EDA.

Figura 6.7. Instrumentos de planificación



Fuente: UPRA (2019).

Como marco general se cuenta con el diseño de programas en materia de desarrollo agropecuario del PND y con la construcción de unas líneas del plan estratégico de la RAP Eje Cafetero que establecen las líneas de acción que deben desarrollar los instrumentos POD y PDD y los POT y PDM, los cuales a su vez deben articularse con la EDA.

De acuerdo a lo mencionado, es importante señalar la importancia de la EDA como referente para la toma de decisiones en cuanto a las políticas públicas agropecuarias en el departamento; razón por la cual los resultados obtenidos en la formulación de la estrategia o plan, con visión de largo plazo (2040), se deben convertir en la hoja de ruta de los próximos periodos de gobierno de mandatarios departamentales y municipales.

En el plan de acción de la estrategia, se encuentra en detalle la recomendación de articulación de cada una de las acciones propuestas y su posible responsable. Esto facilitará el proceso de articulación de acuerdo a los lineamientos propuestos en este documento.

6.2.1. Articulación con instrumentos de desarrollo territorial

En cuanto a los instrumentos de planificación del desarrollo, el componente estratégico (plan de acción) se constituye como insumo clave para los procesos de formulación de los planes de desarrollo en los niveles nacional, regional, departamental y municipal. Los mandatarios territoriales tienen como principal responsabilidad la de ser gestores y promotores del desarrollo integral; asimismo, están encargados de orientar el gasto público social para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general en el territorio (Artículo 305 y Artículo 311 de la Constitución Política de 1991). Por lo tanto, deben planificar y ejecutar acciones concretas que promuevan el desarrollo rural agropecuario.

A continuación, se relacionan los principales pactos que, desde el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* (Ley 1955 de 2019) y algunos temas que se están priorizando desde la formulación del *Plan Estratégico Regional* de la RAP del Eje Cafetero que sustentan y promueven el desarrollo rural agropecuario en el Quindío.

6.2.1.1. Plan Nacional de Desarrollo

A continuación, se presentan las principales acciones del *Pacto por el emprendimiento y la productividad “campo con progreso”*, formulado por el Gobierno Nacional presentado en la *Ley 1955 de 2019*, por la cual se expide el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, que se enfocan en el desarrollo rural agropecuario:

1. Distribución equitativa de la tierra.
2. Promoción del uso eficiente de la tierra para fines productivos.
3. Consolidación de cadenas de valor agroindustriales.
4. Desarrollo de instrumentos para la planificación de bienes y servicios públicos.
5. Mejoramiento de la calidad y la cobertura de la infraestructura asociada a la conectividad vial y a la comercialización en los territorios rurales.
6. Implementación de una estrategia de transformación digital rural que permita la conectividad rural digital.
7. Fortalecimiento de la prestación del servicio público de adecuación de tierras.
8. Incentivo a la tecnificación del campo impulsando la renovación y la adquisición de maquinaria para las actividades agropecuarias

9. Promoción de mecanismos micro financieros que permitan el acceso a financiamiento formal de la población rural.
10. Promoción del acceso y la permanencia de los jóvenes rurales a y en programas técnicos, tecnológicos y profesionales, con base en la vocación de los territorios.
11. Impulso, mediante el programa de vivienda de interés social rural (viviendas nucleadas y dispersas).
12. Promoción de clústeres y cadenas de valor de agroturismo.

Este pacto concentra las líneas específicas de promoción y fortalecimiento del desarrollo rural agropecuario. Sin embargo, se apoya en otros pactos previstos en el PND para concretar algunas de estas acciones, así:

Tabla 6.2. Acciones por pacto del PND

| Pacto | Principales acciones para el desarrollo rural agropecuario |
|--|---|
| Pacto por la equidad: vivienda y entornos dignos e incluyentes | Créditos y subsidios para vis y vip rural |
| Pacto por la equidad: trabajo decente | Promover la creación de esquemas asociativos, para la constitución de cooperativas y asociaciones de productores Oferta de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural (Pidaret) promover las compras públicas de productos de origen o destinación agropecuaria del pequeño productor |
| Pacto por la sostenibilidad: sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático | Impulsar la producción agropecuaria sostenible Fortalecer el servicio de extensión agropecuaria incorporando capacitaciones en mejores técnicas y prácticas que reduzcan impactos ambientales Estrategia nacional de restauración para el cierre de la frontera agrícola. |
| Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación | Desarrollará una guía metodológica para el desarrollo y consolidación de los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria Plan de acción para incrementar la inversión en actividades de investigación y desarrollo, innovación y capacitación del sector agropecuario (ACTI) Otorgar el incentivo a la capitalización rural (ICR) de forma preferente, con mayor porcentaje de incentivo para los productores que adopten oferta tecnológica generada por los centros de investigación del sector |
| Pacto por la equidad para las mujeres: mujeres rurales como pilar de desarrollo del campo | Crear las condiciones para que las mujeres rurales sean beneficiarias de los procesos de acceso, distribución y formalización de la propiedad rural, y el ordenamiento social y productivo Promover la generación de ingresos para las mujeres rurales a través de una mejora en el servicio de extensión agropecuaria, el acceso a instrumentos financieros, y las condiciones de empleabilidad y emprendimiento. |
| Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones | Diseñar, formular e implementar la política de Desarrollo Económico Local (DEL) e impulsar las agendas de escala subregional. |

Fuente: PND (2019).

Además, para cada programa de la EDA; se identificó el pacto y el objetivo del PND 2018-2022 que cada acción impacta.

Tabla 6.3. Eje y programa de la EDA que impacta el PND

| Eje | Programa | Articulación PND |
|---|--|---|
| Eje 1. Gestión y administración de tierras rurales | 1. Mejoramiento de la formalización de la propiedad rural y del acceso a tierras para los sujetos de ordenamiento | Pacto 2; Objetivos 1 y 3 |
| Eje 2. Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural | 2. Promoción de mecanismos económicos, sociales, culturales y ambientales de integración de los actores del territorio en las cadenas de valor agropecuarias | Pacto 2 Objetivos 2, 5 y 6 Pacto 3; Objetivo 1 Pacto 4; Objetivos 1 y 2 Pacto 14; Objetivo 1 Pacto 15; Objetivo 1 |
| Eje 3. Mejoramiento del acceso a los factores de producción | 3. Dotación de infraestructura, equipamientos, maquinaria y servicios de soporte para mejorar la eficiencia de la producción agropecuaria | Pacto 2; Objetivos 3, 4 y 5 |
| Eje 4. Gestión de información y conocimiento para la planificación rural agropecuaria | 4. Generación de información y conocimientos pertinentes para el desarrollo agropecuario | Pacto 2; Objetivos 1, 2, 6, 7 Pacto 5; Objetivo 1 |
| Eje 5. Fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernanza territorial rural | 5. Optimización de la planificación a través de instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, financiación y fortalecimiento institucional sectorial. | Pacto 2; Objetivos 6 y 7 Pacto 3; Objetivo 5 Pacto 15; Objetivo 1 Pacto 16; Objetivo 2 |

Fuente: UPRA (2019).

Se recomienda que esta estrategia sea revisada a la luz de cada uno de los planes nacionales de desarrollo futuros para asegurar su articulación con aspectos de política nacional. En la misma medida, se considera estratégico aportar este instrumento como insumo de estos planes.

En la “Matriz plan de acción” (Anexo 4) se detalla la articulación de cada una de las líneas programáticas del PND con los proyectos de la estrategia, de manera que se pueda gestionar la ejecución de proyectos de forma articulada con entidades y presupuestos del orden nacional.

6.2.1.1. Planes regionales

Los departamentos que conforman el Eje Cafetero (Caldas, Quindío y Risaralda) constituyeron en julio de 2018 una RAP para enfrentar la problemática común y alcanzar el desarrollo económico y social para sus habitantes. Durante los años 2018 y 2019 los gobernadores y sus secretarios de planeación han venido organizando la estructura institucional y presupuestal de la RAP y la formulación de un plan estratégico regional. A continuación, se relacionan los ejes priorizados por los departamentos:

Figura 6.8. Ejes Temáticos PER, Eje Cafetero



Fuente: La Patria (2019).

Los temas priorizados evidencian que el desarrollo rural es un tema central para la planificación regional; en especial, los ejes que tienen injerencia en el desarrollo agropecuario: ejes 2-3 y 5-7.

6.2.1.3. Planes de desarrollo departamental (PDD) y municipales (PDM)

El POPSPR del Quindío se convierte en un referente para la construcción de los planes de desarrollo, departamental y municipales, para los próximos veinte años. Estos planes concretan las decisiones, las acciones, los medios y los recursos que se ejecutarán durante cada periodo de gobierno. A continuación, se resumen algunos elementos a considerar en la visión de los PDD.

- Aportes para la visión de los planes departamental y municipales de desarrollo

La Estrategia de Desarrollo Rural Agropecuario (POPSPR) del Departamento del Quindío se convierte en un referente para la construcción de los planes de desarrollo, departamental y municipales, para los próximos veinte años. Estos planes determinan las decisiones, las acciones, los medios y los recursos que se ejecutarán durante cada

periodo de gobierno. A partir del trabajo con actores comunitarios, productivos, académicos, gremiales e institucionales del Departamento del Quindío, se consolidó una visión en el POPSPR del Quindío; con esta base, se presentan a continuación los elementos centrales a incluir en los próximos planes de desarrollo departamental:

1. Uso eficiente del suelo y del recurso hídrico
2. Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra
3. asociatividad y asistencia técnica efectiva
4. Promover la seguridad y soberanía alimentaria
5. Mantenimiento del patrimonio colectivo (ecosistemas estratégicos y cultura).

Adicionalmente, se relaciona la numeración de los proyectos a considerar en los planes de inversiones con énfasis en el desarrollo rural agropecuario. Para profundizar en el análisis y conocer en detalle los programas, los subprogramas y los proyectos, debe consultarse el anexo 4: “Matriz plan de acción”; allí se precisa la articulación con cada instrumento:

Figura 6.9. Proyectos de la EDA para incorporar en el PDD



Fuente: UPRA (2019).

Ahora bien, para los planes de desarrollo de los municipios del Quindío, se presenta a continuación la relación de la numeración de los proyectos que se deben incluir en materia de desarrollo rural agropecuario:

Figura 6.10. Proyectos de la EDA para incorporar en el PDM



Fuente: UPRA (2019).

6.2.2. Articulación con instrumentos de ordenamiento territorial

En materia de ordenamiento territorial, la POPSPR del Quindío aporta elementos esenciales para el modelo de ordenamiento territorial (MOT) departamental. Adicionalmente, un conjunto de programas y proyectos que lo determinan para alcanzar el equilibrio territorial deseado.

De los 95 proyectos que conforman el plan de acción de la POPSPR del departamento del Quindío, 29 inciden en el ordenamiento territorial y, por lo tanto, debe promoverse su incorporación en el POD y en algunos POT de los municipios del departamento.

6.2.2.1 Plan de Ordenamiento Departamental (POD)

El POD es una herramienta de carácter estratégico que orienta el ordenamiento territorial con una mirada supramunicipal buscando gestionar las potencialidades y las debilidades que comparten los municipios a escala regional. Las apuestas que establezca el departamento se estructuran en el MOT, en donde se concibe todo el territorio departamental de una forma integral y funcional. A continuación, se presentan elementos de la estrategia a incorporar en el proceso de formulación del POD; estos se encuentran detallados en el “Anexo 4: Matriz plan de acción”.

Figura 6.1 I. Proyectos que se deben articular en el POD

| | |
|--|---|
| Eje 1. Gestión y administración de tierras rurales | - 1.1.1. ; 1.3.1. ; 1.7.1. |
| Eje 2. Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural | - 2.2.1. ; 2.2.3. ; 2.13.1. ; 2.13.2. |
| Eje 3. Mejoramiento del acceso a los factores de producción | - 3.1.1. ; 3.1.2. ; 3.1.4. ; 3.2.2. ; 3.3.1. |
| Eje 4. Gestión de información y conocimiento para la planificación rural agropecuaria | - 4.1.1. |
| Eje 5. Fortalecimiento de la Institucionalidad y gobernanza territorial rural | - 5.2.1. ; 5.2.2. ; 5.2.3. ; 5.3.1. ; 5.4.1. ; 5.5.1. |

Fuente: UPRA (2019).

6.2.2.2 Planes de Ordenamiento Territorial

Son los instrumentos técnicos políticos que definen el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Para el desarrollo del sector rural agropecuario se debe fortalecer el componente rural de las áreas para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales (*Decreto 1077 de 2015*), al igual que algunas áreas de desarrollo restringido de acuerdo a las necesidades municipales.

Los números de proyectos del plan de acción de la POPSPR del Quindío que enriquecen los POT son los siguientes, y se encuentran detallados en el “Anexo 4. Matriz plan de acción”.



Figura 6.12. Proyectos del plan de acción que se deben incorporar en los POT del Quindío



Fuente: UPRA (2019).



Orientaciones para formular el modelo de gestión del POPSPR

7

El modelo de gestión es un instrumento de carácter administrativo público propio de la estrategia de desarrollo rural agropecuaria que guía la toma de decisiones para formalizar, implementar y hacer seguimiento a los acuerdos establecidos entre la administración departamental, otras entidades territoriales, la cartera del gobierno nacional rural agropecuario, empresas y organizaciones privadas, y otras instituciones.

El modelo de gestión debe entenderse como la figura administrativa y estratégica que establece tanto cómo se organizan y operan las entidades vinculadas al plan, lo que se entiende como la “estructura para la gestión”, como las formas en que se ejecutan las acciones del mismo, que se denomina la “figura de ejecución”.

7.1. Principios del modelo de gestión

La estrategia proyecta acciones para el corto, medio y largo plazo, que involucran articular acciones político-administrativas y recursos provenientes de distintas fuentes y entidades, para convertirlos en sistemas funcional. En consecuencia, la forma de implementar el plan se compone de acciones estratégicas y mecanismos de distinta naturaleza, bajo la necesidad de priorizar procesos y fortalecer actores como acción previa a implementación y puesta en marcha de los programas y proyectos; lo cual incluye actuaciones entre diferentes niveles para alcanzar la eficiencia de instrumentos legales y financieros entorno a la consecución de objetivos puntuales.

Con el propósito de alcanzar la eficacia de los instrumentos propuestos se proponen cinco principios, a fin de contar con un plan realizable y sostenible. El primero refiere a lograr una estructura institucionalmente eficiente para desarrollar acciones de manera coordinada y sostenible en el tiempo; debe propenderse además por que sea funcionalmente responsable, es decir, que se adapte a las diferencias de las entidades y sus acciones en el departamento, valiéndose de las competencias de cada una de ellas para el beneficio y desarrollo de la estrategia.



Figura 7.1. Principios del modelo de gestión

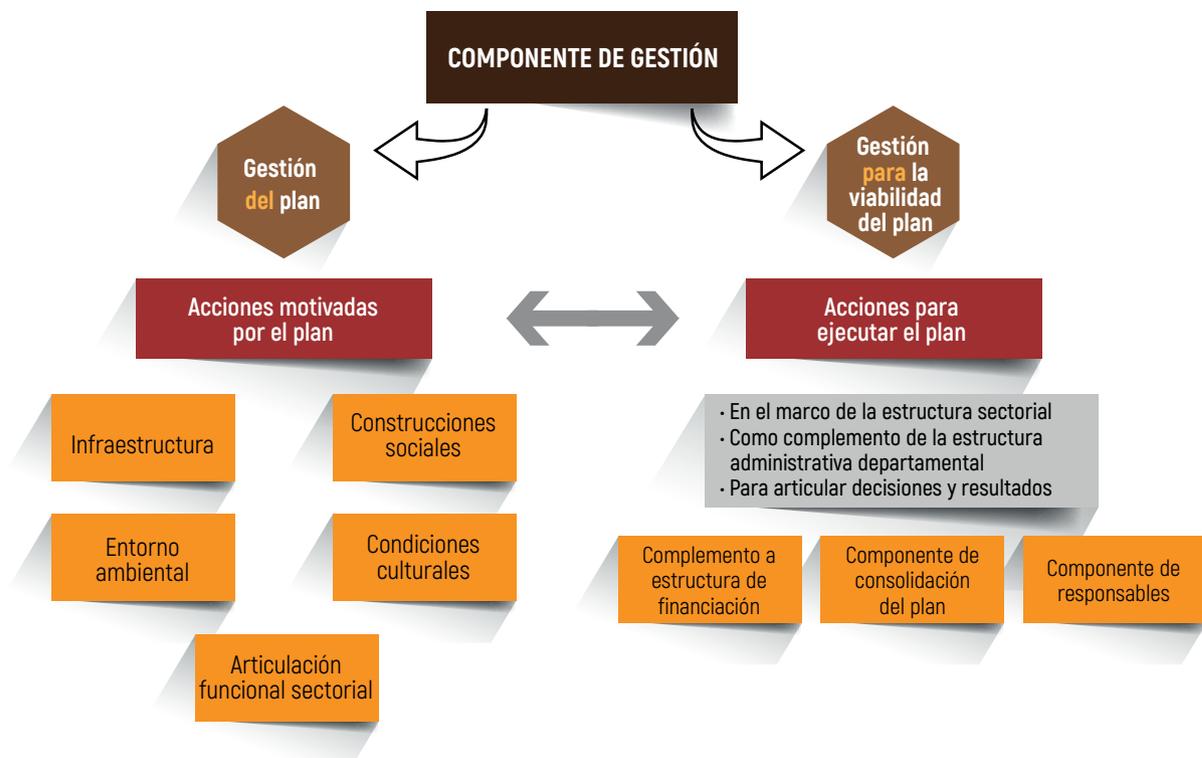


Fuente: UPRA (2019).

Por otra parte, la estrategia debe ser “institucionalmente compartida” y, así, permitir a las entidades “responder a sus competencias y obligaciones”. Asimismo, debe ser “financiera y administrativamente equilibrada”; es decir que debe basarse en una asignación clara, precisa, de las responsabilidades y de los recursos necesarios para implementar las acciones articuladas por del plan. Cada parte constitutiva de la estrategia debe ser “económicamente racional”, de manera que se garantice que la programación y el uso de los recursos correspondientes se realicen de acuerdo a la realidad económica del territorio, de las entidades responsables de su desarrollo y de la naturaleza propia del plan propendiendo por el fortalecimiento económico, minimizando los impactos en la estructura fiscal y maximizando el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios entre las entidades territoriales. Finalmente, la estrategia debe ser “institucionalmente eficiente”; esto implica que se debe garantizar que las entidades actúen de forma estructural, no solamente con base en la restricción de lo que les compete, es decir que, cada acción debe estructurarse pensando en garantizar el cumplimiento de los objetivos y en buscar la satisfacción de las necesidades a las que se propone atender la estrategia.

Este modelo se basa en la estructura institucional actual y propone, de acuerdo a las competencias existentes, responsabilidades y jerarquías operativas que permitirán el desarrollo de las acciones articuladas por el plan de acción. Su objetivo es concretar los principios y la definición de competencias y responsabilidades (existentes o bajo necesidad de ser creadas o modificadas), para garantizar, tanto la adopción de la estrategia, como su implementación. A través de este modelo, se desarrollan los elementos técnicos de estructura y de funcionalidad de las acciones, y del fortalecimiento de los procesos de apropiación por parte de la institucionalidad y demás actores involucrados haciendo referencia a los focos de atención en relación a la organización administrativa.

Figura 7.2. Estructura institucional para concretar el modelo de gestión



Fuente: UPRA (2019).

7.2. Diseño del modelo de gestión

El modelo de gestión, en su estructura orgánica funcional, se encuentra constituido por las figuras de gestión, asociación y financiación; pero, no puede encontrarse desvinculada de la direccionalidad de el POPSPR, que cuenta con el insumo del plan de acción y de sus contenidos, y aborda unas estrategias en procura del fortalecimiento institucional para atender el desarrollo agropecuario en el territorios; como se muestra en el siguiente esquema:

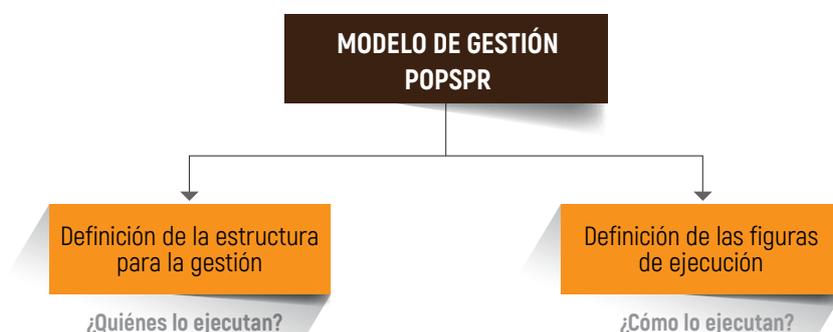
Figura 7.3. Esquema ruta crítica modelo de gestión



Fuente: UPRA (2019).

No obstante, en términos operativos, para la gestión del plan, es importante identificar de manera clara las competencias de las entidades que permiten la concreción de las iniciativas de la estrategia, la forma en que deben relacionarse entre sí para hacer sinergias y hacer más eficientes estas actuaciones, y la manera en que se concretan efectivamente los recursos para hacer posibles estas acciones. Estos elementos, en su conjunto, constituyen el diseño del modelo de gestión; proceso flexible a las necesidades territoriales, pero, que también requieren alguna parametrización y guía, las cuales se describen a continuación:

Figura 7.4. Diseño modelo de gestión



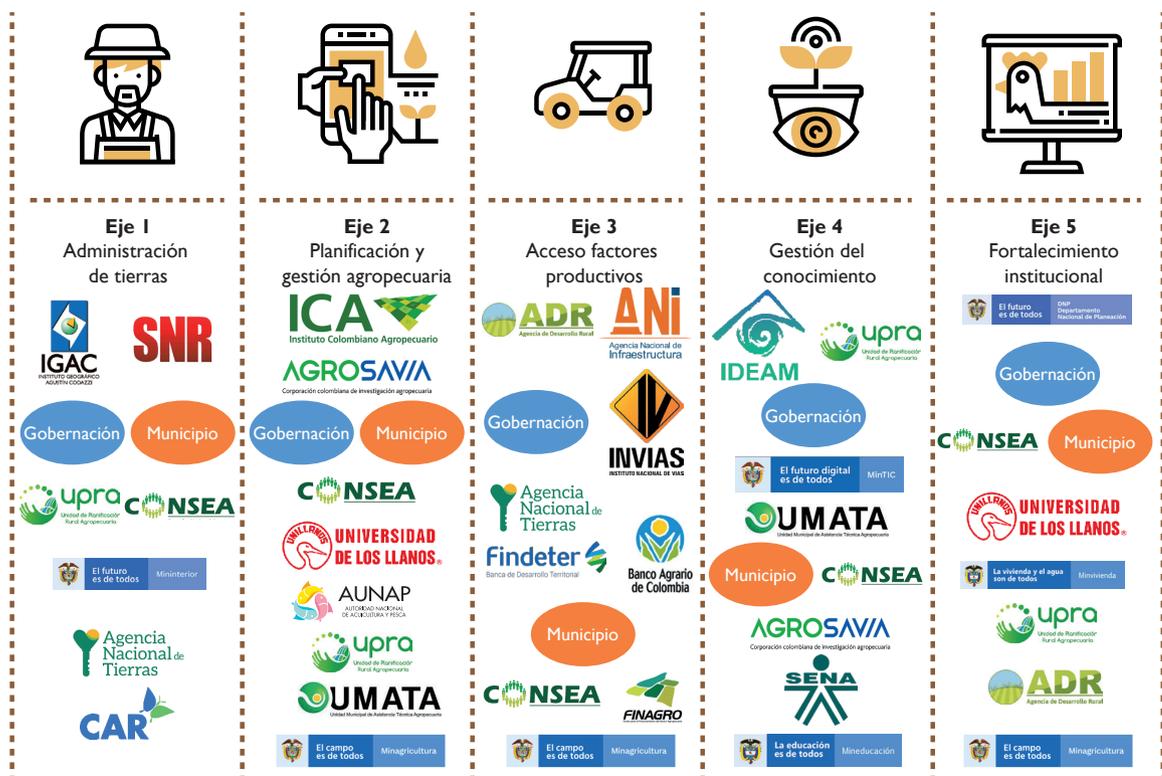
Fuente: UPRA (2019).

7.3. Definición de las estructuras para la gestión y la asociación

El modelo de gestión se sintetiza en un organigrama de entidades con la especificidad de sus competencias y compromisos para cumplir los objetivos, realizar los proyectos y alcanzar las metas que se definieron en la POPSPR. Este organigrama e identificación inicial corresponden a la estructura para la gestión.

Una manera práctica de determinar esta estructura funcional resulta de identificar las entidades que cuentan con competencias para cumplir las acciones por eje estructurante de la estrategia; a manera de ejemplo, se presenta la siguiente figura:

Figura 7.5. Estructura funcional por eje estructural de la POPSPR (ejemplo)



Fuente: UPRA (2019).

Esto implica que, la naturaleza misma de los objetivos estructurantes de la estrategia articula las instituciones públicas y privadas que cuentan con competencias para concretar dichas acciones.

Con el fin de diseñar el modelo de gestión y la ruta crítica propios del departamento, serán necesarias jornadas de construcción conjunta de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Secretaría de Planeación con los actores estratégicos del sector.

7.4 Estrategia de comunicación para implementar el POPSPR del departamento del Quindío

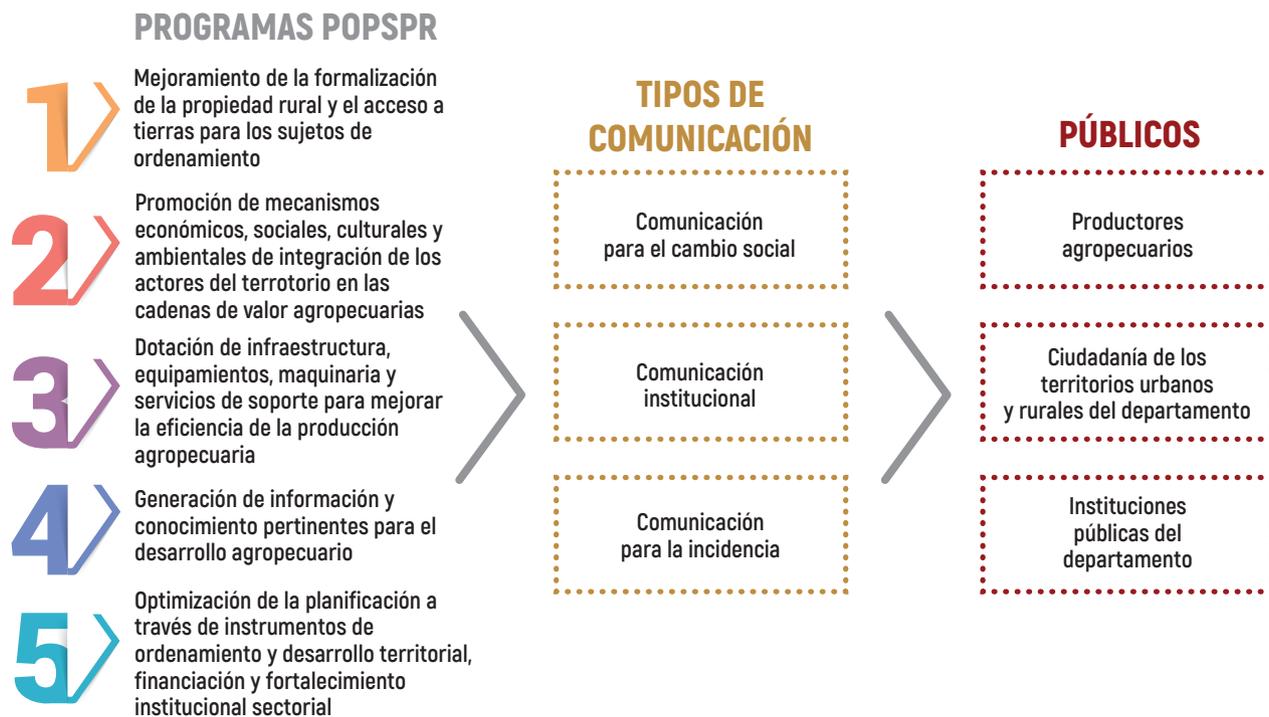
La EDA del departamento del Quindío propicia una serie de cambios sociales orientados hacia el logro de la visión para el año 2038. En ese sentido, la estrategia de comunicación para la implementar el POPSPR debe impulsar transformaciones diversas; tanto en los actores de la sociedad civil, como en las instituciones del Estado, y en la forma en que ambos se relacionan.

Los programas y los subprogramas definidos en el plan de acción buscan alcanzar, de manera progresiva, la visión definida para el año 2038 y, de esta manera, mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y aportar al desarrollo sostenible de la región y del país. Se busca hacer un uso eficiente del suelo y del recurso hídrico mediante la implementación de procesos sostenibles que permitan vincular las marcas territoriales a mercados especializados y de productos diferenciados. Asimismo, se espera aumentar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y propender por un mercado de tierras transparente, mejorar la asociatividad y la asistencia técnica para contribuir a la seguridad y la soberanía alimentaria regional. Se apuesta por mantener el patrimonio colectivo representado en los ecosistemas estratégicos y la cultura regional.

Cada programa formulado en el plan de acción requiere desarrollar acciones de comunicación estructuradas que impulsen las transformaciones en los productores, las instituciones y la ciudadanía en general, y que acompañen la implementación de los proyectos definidos.

En relación con los productores agropecuarios, se deben impulsar cambios que permitan, entre otros, formalizar la propiedad rural y prevenir el fraccionamiento en la frontera agrícola departamental; y fomentar los procesos de reconversión productiva con asistencia técnica, crédito, tecnología y esquemas asociativos en áreas de fraccionamiento densificado a nivel departamental. Se debe fomentar el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de productores agropecuarios en relación con el emprendimiento rural, desde un enfoque diferencial (campesinos, étnico, mujer, etario, entre otros); se debe generar estrategias y mecanismos para fomentar la producción agropecuaria planificada y tecnificada en los pequeños productores, y para posicionar las alternativas productivas en uso, manejo y conservación del recurso hídrico. Igualmente, se deben realizar acciones comunicativas que permitan recuperar prácticas y saberes de la producción campesina, familiar y comunitaria quindiana, así como fortalecer las organizaciones orientadas a la ACFC, y realizar acciones de fomento de la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres rurales.

Figura 7.6. Tipos de comunicación y públicos a los que se dirigen las acciones de comunicación en los programas del plan de acción de la EDA



Fuente: UPRA (2019).

Para la **ciudadanía de los territorios rurales y urbanos**, se deberán realizar, entre otras, acciones que permitan rescatar y fortalecer la identidad y la cultura quindianas (patrimonio, artesanía, gastronomía, prácticas y saberes tradicionales) además de posicionar la marca propia del departamento y, con ello, fomentar el consumo de los productos quindianos. Igualmente es indispensable contribuir a la visibilización y al fomento de la agricultura familiar, campesina y comunitaria, como un aporte a su valoración y a la promoción del consumo de los productos de ACFC.

Por otra parte, en relación con las instituciones del Estado, es necesario apoyar la implementación del modelo de gestión del POPSPR, en el sentido definir y poner en marcha su estructura operativa, así como los canales de articulación y coordinación de las acciones y metas sectoriales e intersectoriales. Algunos de estos pueden ser la realización de acuerdos para ejecutar proyectos o la definición de agendas estratégicas conjuntas que permitan implementar los programas y los subprogramas de forma coherente, de acuerdo con las necesidades de los territorios. Igualmente se debe apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y las entidades para lograr las metas que contempla el plan de acción.

Los objetivos de la estrategia de comunicación para implementar el POPSPR son:

1. Acompañar los procesos de cambio social implicados en la EDA del Quindío.
2. Promover la participación de la ciudadanía en su implementación y su seguimiento.
3. Socializar y divulgar entre la ciudadanía cada momento de su implementación.
4. Promover la articulación y la coordinación entre entidades para implementar la EDA en el marco del modelo de gestión del POPSPR.

La siguiente tabla presenta una estructura básica de la estrategia de comunicación para la implementación, con algunos objetivos y mensajes definidos de manera preliminar a partir del plan de acción. Cuando inicien los programas y los proyectos, se revisará su contenido, se incluirán nuevos objetivos de comunicación y se realizarán precisiones con respecto a los mensajes que se posicionarán, teniendo en cuenta los diferentes proyectos y las entidades responsables de su implementación.

Tabla 7.1. Matriz de la estrategia de comunicación para implementar el plan de acción

| Objetivo de comunicación | Público Quindío | Mensaje | Canales | Recursos | Responsable | Indicadores de evaluación |
|---|------------------------|---|--|-------------|-------------|---|
| Acompañar los procesos de cambio social implicados en la estrategia departamental de desarrollo agropecuario del Quindío. | | | | | | |
| Promover la formalización de la propiedad rural en el departamento | Productores poseedores | La formalización de la propiedad permite acceder a otros factores de producción. | Campañas de formalización por medios masivos: radio, tv, perifoneo, medios locales de comunicación | Por definir | ANT | No. de campañas implementadas |
| Prevenir y limitar el fraccionamiento de la propiedad rural | Pequeños propietarios | La subdivisión excesiva de la propiedad impide la generación de ingresos suficientes. La reconversión productiva es una alternativa al fraccionamiento | Talleres y reuniones con propietarios | Por definir | ANT | No. de talleres por municipio No. de participantes |

| Objetivo de comunicación | Público Quindío | Mensaje | Canales | Recursos | Responsable | Indicadores de evaluación |
|--|--|--|---|-------------|-------------|--|
| Fomentar la asociatividad entre pequeños y medianos productores | Pequeños y medianos productores | La asociatividad aporta al desarrollo de economías de escala y fortalece las organizaciones rurales | Talleres y espacios de capacitación con pequeños y medianos productores | Por definir | ADR | No. de espacios de capacitación realizados / No. de participantes /No. de asociaciones conformadas |
| Fortalecer la identidad y la cultura quindiana en los territorios rurales y urbanas | Ciudadanía de los territorios urbanos y rurales | Las tradiciones, saberes y prácticas agrícolas, gastronómicas, artesanales son un patrimonio cultural que todos y todas debemos proteger | Campañas masivas en prensa, radio y televisión Ferias de productos quindianos | Por definir | Gobernación | No. de campañas implementadas No. de ferias realizadas |
| Fomentar la agricultura familiar, comunitaria y campesina en el departamento | Ciudadanía de los territorios urbanos y rurales | La agricultura familiar, comunitaria y campesina del departamento nos brinda una alimentación oportuna y de calidad | Campañas masivas en prensa, radio y televisión Ferias de Agricultura familiar, comunitaria y campesina | Por definir | Gobernación | No. de campañas implementadas No. de ferias realizadas |
| Promover la participación de la ciudadanía en la implementación y seguimiento de la EDA. | | | | | | |
| Promover la actualización de la información catastral | Ciudadanía de los territorios rurales | La información catastral actualizada mejora las finanzas de nuestros municipios | Campañas en medios masivos locales y departamentales | Por definir | | No. de campañas implementadas |
| Promover la investigación participativa agropecuaria | Pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios | Es necesario reconocer los saberes de cada quien y dialogar con otras formas de conocimiento para mejorar la producción agropecuaria. | Creación de escuelas de campo | Por definir | Agrosavia | No. de escuelas creadas |

| Objetivo de comunicación | Público Quindío | Mensaje | Canales | Recursos | Responsable | Indicadores de evaluación |
|--|---|---|--|-------------|--|---|
| Promover la gobernanza para el manejo de recursos naturales | Pequeños productores Ciudadanía de los territorios rurales y urbanos | Es viable construir acuerdos entre los pequeños productores y las entidades responsables de los recursos naturales. | Creación de mesas de diálogo y espacios de concertación | Por definir | Gobernación | No. de mesas de diálogo y espacios de concertación operando |
| Socializar y divulgar a la ciudadanía el proceso de implementación de la estrategia departamental de desarrollo agropecuario. | | | | | | |
| Informar los avances en la implementación de los programas de la EDA | Ciudadanía de los territorios rurales y urbanos | Avances del proceso de implementación de la estrategia Cambios en la vida de los productores que se pueden evidenciar hasta el momento | Producción de informes semestrales sobre la implementación de la EDA, infografías, videos cortos sobre experiencias en la implementación de proyectos | Por definir | Gobernación | No. de informes realizados No. de infografías realizadas |
| | Integrantes del Consea | | Reuniones semestrales de seguimiento a la implementación de la EDA | | Gobernación | No. de reuniones de seguimiento realizadas |
| Promover la articulación y coordinación entre entidades para la implementación de la EDA en el marco del modelo de gestión de la POPSPR. | | | | | | |
| Coordinar la implementación de la EDA en el departamento | Funcionarios de las instituciones del departamento | La coordinación es una necesidad para que la EDA se implemente de manera eficiente. | Campaña de comunicación institucional en las diferentes entidades | Por definir | Instituciones del sector agropecuario en el departamento | No. de campañas implementadas |

Fuente: UPRA (2019).

Se deben contemplar las acciones de divulgación y socialización de la EDA en el momento de formular los diferentes proyectos que conforman el plan de acción.

7.5. Estrategia de seguimiento y evaluación institucional

El seguimiento y la evaluación de la estrategia tienen el objetivo de brindar los criterios básicos y los elementos técnicos a tener en cuenta para en el monitoreo estratégico del diseño, la implementación y la valoración del ejercicio de planeación del desarrollo rural a nivel departamental. Para este fin, se incluye la “Guía para el seguimiento y la evaluación de los planes departamentales” (Anexo 6) desarrollada por el equipo técnico de la UPRA como insumo y soporte a la gestión de la gobernación del Quindío y las instancias de planeación del departamento involucradas en la implementación y el seguimiento de la Estrategia.



Bibliografía 8

- DANE. (30 de Junio de 2010). https://www.dane.gov.co/files/.../poblacion/...20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls. Obtenido de Proyecciones de población municipales por área 2005-2020.
- DNP, MADR, UPRA, et al. (2017). Lineamientos de Política Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural. Documento sin publicar. Bogotá D.C.: UPRA.
- FAO. (2007). Land Evaluation. Towards a revised framework, Land and Water Discussion Paper. Rome, Italy.
- FAO, MAGyP. (2012). Ordenamiento Territorial Rural, conceptos, métodos y experiencias. Buenos Aires.
- Gobernación del Quindío. (2018). Programa de seguridad alimentaria y nutricional. Armenia.
- Gobernación del Quindío. (2018). Priorización final de alternativas productivas agropecuarias para el Quindío. Armenia.
- IGAC. (2018). [www.igac.gov.co](http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/). Obtenido de <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>
- La Patria (2019), Luis Guillermo Velásquez renunció a la Gerencia de la RAP Eje Cafetero después de 15 días de su nombramiento. Disponible en: <https://www.lapatria.com/economia/luis-guillermo-velasquez-renuncio-la-gerencia-de-la-rap-eje-cafetero-des-pues-de-15-dias-de>. Consulta del 3 de octubre de 2019.
- MADR, Resolución 128. (2017). Resolución 128. Resolución 128.
- MADR, Resolución 261. (2018). Resolución 261. Bogotá.
- MADS, Decreto 1076. (2015). Decreto 1076 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Bogotá.
- Martínez L. J. y Vanegas R, D. (1997). Sistema de Información Geográfica para la Amazonía: el caso Guaviare. Bogotá.
- UPRA. (2018a). Estructura socioproductiva del departamento del Quindío. Momento 2. POPSPR. Bogotá.
- UPRA. (Marzo de 2018b). Guía Para la Formulación de Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural A Nivel Departamental. Bogotá, Colombia.
- UPRA. (2018c). Metodología para la Identificación General de la Frontera Agrícola en Colombia. Bogotá.