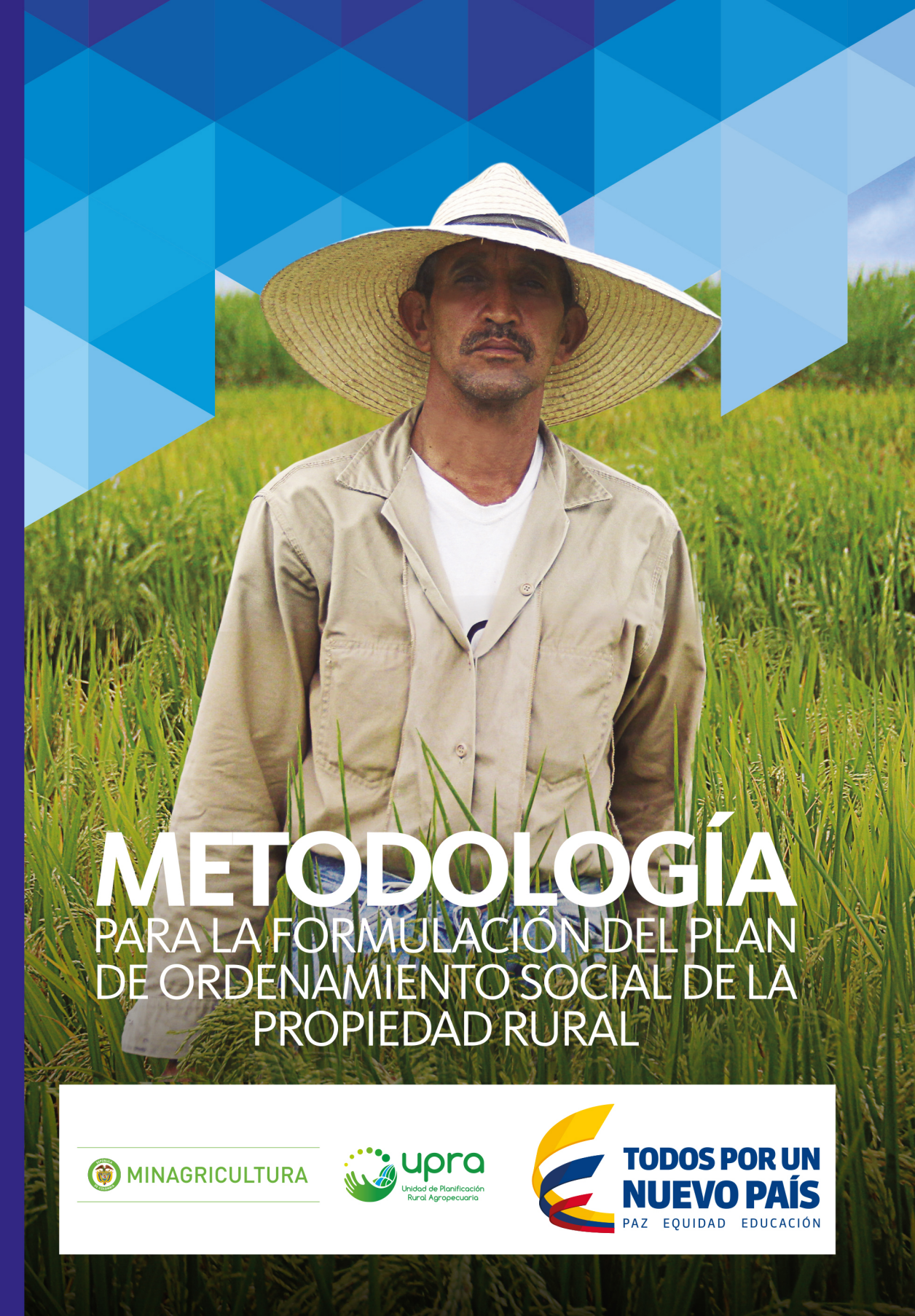




METODOLOGÍA

PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN
DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA
PROPIEDAD RURAL





JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
Presidente de la República de Colombia

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
DESARROLLO RURAL, MADR

AURELIO IRRAGORRI VALENCIA
Ministro

JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS
Viceministro de Desarrollo Rural

HERNÁN MIGUEL ROMÁN CALDERÓN
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN
RURAL AGROPECUARIA, UPRA

FELIPE FONSECA FINO
Director General

DORA INÉS REY MARTÍNEZ
Directora Técnica de Ordenamiento de la
Propiedad y Mercado de Tierras

DANIEL ALBERTO AGUILAR CORRALES
Director Técnico Uso Eficiente del Suelo y
Adecuación de Tierras

DANIEL MAURICIO ROZO GARZÓN
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la
Información y las Comunicaciones

ASESORES DE LA DIRECCIÓN

EMIRO JOSÉ DÍAZ LEAL
Asesor de Planeación

CAMILO ANDRÉS PULIDO LAVERDE
Asesor de Control Interno

JOHANA TRUJILLO MOYA
Asesora de Comunicaciones

DENNIS BERMÚDEZ MURILLO
Asesor Jurídico

LUZ MARINA ARÉVALO SÁNCHEZ
Asesora Técnica

METODOLOGÍA

PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN
DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA
PROPIEDAD RURAL

METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL

EDITORES

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

COORDINADOR TÉCNICO

Luis Fernando Sandoval Sáenz

AUTORES

Patricia Lizarazo Vaca
Guillermo Solarte Lindo
Equipo consultor Corporación Latinoamericana Misión Rural

REVISIÓN DE TEXTO Y ESTILO

Andrea Moreno Reina
Claudia Estrada Santiago

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Claudia Melo Rodríguez
Lorena Maryeth Rodríguez Martínez
Oficina Asesora Comunicaciones

FOTOGRAFÍA

Banco Agrario
INCODER
CORPOICA
MADR

2014

ISBN: 978-958-5552-04-3

ES PROPIEDAD DEL ESTADO

Derechos reservados. Queda estrictamente prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización expresa de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA.

Resumen

La definición de un modelo, enfoque y metodología de planificación ha sido una de las actividades fundamentales en la fase de estudios preliminares para la formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia POSPR. En tal sentido, la UPRA ha hecho una revisión y consideración exhaustiva de diversos modelos, enfoques y técnicas que se proponen en la literatura especializada; proceso que permitió establecer que la metodología idónea para la construcción del instrumento debería involucrar directamente a la Geoprospectiva.

A partir de los elementos analíticos, metodológicos y conceptuales de la Geoprospectiva se ha diseñado una ruta de acción desagregada en Fases y Actividades secuenciales, que conducirá en primer término, a la construcción del instrumento a escala nacional que oriente la gestión articulada del Estado con relación a la Regularización de la propiedad y acceso a tierras, la regulación del mercado de tierras, la democratización y redistribución de la tierra como factor productivo, la armonización de las agendas intersectoriales y en general todos los aspectos clave del ordenamiento social de la propiedad rural; y, en segundo lugar, a la formulación de Planes Territoriales que involucren la participación activa y sostenida de los actores estratégicos, para el logro de consensos sobre las estrategias y la construcción de Pactos Territoriales que garanticen el logro de las metas conjuntas y los objetivos estratégicos.

Palabras clave

Concentración improductiva, fraccionamiento antieconómico, estructura agraria, distribución de la propiedad, actores territoriales, consensos, planificación participativa, Geoprospectiva, prospectiva estratégica, plan prospectivo, prospectiva compleja, enfoque territorial.

Este documento es propiedad intelectual de la UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA - UPRA. Sólo se permite su reproducción parcial cuando no se use con fines comerciales y citando este documento como:

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA. (2014). Metodología para la formulación del plan de ordenamiento social de la propiedad rural. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional.



Foto: Cortesía CORPOICA

Abstract

The definition of a model, an approach and a planning methodology has been one of the core activities at the stage of preliminary studies for the formulation of the Plan of Social Ordering of Rural Property in Colombia POSPR. In this regard, the UPRA has made a thorough review and has considered various models, approaches and techniques proposed in the specialized literature; process that allowed establishing that the most suitable methodology for the construction of the instrument should directly involve the Geoprospective approach.

From the analytical, methodological and conceptual elements founded in the geoprospective approach, the UPRA has designed a route of action disaggregated in phases and sequential activities that will lead in first term, to the construction of an instrument of national scale to guide the coordinated management of the national government regarding regularization of ownership and access to land, the land market regulation, democratization and redistribution of land as a productive factor, the harmonization of sectoral agendas and generally all key aspects of social ordering of rural property; and, secondly, to the formulation of territorial Plans that involve the active and sustained participation of strategic actors to achieve consensus on strategies and building territorial pacts to ensure achievement of joint goals and strategic objectives.

7

Key words

Concentration unproductive, uneconomic fragmentation, agrarian structure, distribution of property, territorial actors, consensus, participatory planning, geoprospective, strategic foresight, prospective plan, prospective complex, territorial approach.

Tabla de contenido



Foto: Cortesía CORPOICA

CAPÍTULO 1 PRESENTACIÓN	14	
CAPÍTULO 2 PROBLEMAS QUE REPRESENTAN LOS PRINCIPALES DESAFÍOS	16	
2.1. Incompatibilidad de uso del suelo	18	
2.2. Distribución: concentración y fraccionamiento antieconómico	19	
2.3. Conflicto armado ligado a la tierra: despojo de la tierra y desplazamiento	19	
2.4. Crecimiento económico agrícola sin bienestar rural	20	
2.5. Crisis de impacto de las políticas públicas	20	
CAPÍTULO 3 PUNTO DE PARTIDA DE LA METODOLOGÍA: ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL PLAN	21	
CAPÍTULO 4 PERSPECTIVA DE LA METODOLOGÍA: LA GEOPROSPECTIVA	25	
4.1. Prospectiva estratégica	26	
4.2. Plan prospectivo	27	
4.3. Prospectiva compleja	28	
4.4. Planeación prospectiva	29	
CAPÍTULO 5 PRINCIPIOS DEL POSPR QUE ENMARCAN LA METODOLOGÍA	31	
CAPÍTULO 6 PARA FACILITAR LA COMPRENSIÓN DE LA METODOLOGÍA	35	
CAPÍTULO 7 FASE I: ALINEACIÓN, INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y FORMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL	37	
7.1. Objetivos Fase I	38	
7.2. Paso 1. Conformación de la gerencia operativa nacional, el equipo técnico nacional y el grupo de liderazgo nacional.	39	
7.2.1. Actividad 1. Conformación de la gerencia operativa nacional y el equipo técnico	39	
7.2.2. Actividad 2. Identificación de actores clave	40	
7.2.3. Actividad 3. Convocatoria y formalización del grupo de liderazgo	41	
7.2.4. Actividad 4. Plan de trabajo del grupo de liderazgo	41	
7.3. Paso 2. Inventarios de información conceptual y normativa	41	
7.3.1. Actividad 1. Acopio integral de normas	41	
7.3.2. Actividad 2. Acopio integral de información documental	42	
7.4. Paso 3. Ejercicios de análisis de información	42	
7.4.1. Actividad 1. Identificación de incompatibilidades normativas	42	
7.4.2. Actividad 2. Análisis de conflictos normativos sobre ordenamiento y glosario básico	43	
7.5. Paso 4. Alineación y armonización de los niveles nacional y territorial	43	
7.5.1. Actividad 1. Armonización normativa	43	
7.5.2. Actividad 2. Identificación de necesidades, posibilidades y estrategias de adaptación normativa	43	
7.6. Paso 5. Formulación de un diagnóstico preliminar geopropectivo desde una perspectiva nacional	44	
7.6.1. Actividad 1. Consolidación y acopio integral de la información cartográfica	44	
7.6.2. Actividad 2. Alistamiento para el diagnóstico	45	
7.6.3. Actividad 3. Establecimiento de línea de base	45	
7.6.4. Actividad 4. Síntesis y evaluación integral de los sistemas	46	
7.6.5. Actividad 5. Caracterización, clasificación, especialización	47	
7.6.6. Actividad 6. Mapa de la frontera agropecuaria	47	
7.6.7. Actividad 7. Identificación de factores de cambio	47	
7.7. Paso 6. Ejercicio de tipologías territoriales	48	



Foto: Cortesía CORPOICA

- 7.7.1 Actividad 1. Análisis de conflictos 49
- 7.7.2. Actividad 2. Análisis geoeconómico 49
- 7.7.3. Actividad 3. Diseño de la propuesta de territorios de intervención y consolidación de tipologías 50
- 7.8. Paso 7. Ejercicios geoprospectivos de consenso nacional para el POSPR 51
- 7.8.1 Actividad 1. Diseño de escenarios 51
- 7.8.2. Actividad 2. Análisis Regional 51
- 7.8.3. Actividad 3. Organización de materiales para la discusión y convocatoria del ejercicio de consenso nacional 51
- 7.8.4. Actividad 4. Validación de los territorios de intervención 52
- 7.8.5. Actividad 5. Elección de escenarios 52
- 7.8.6. Actividad 6. Formulación estratégica del POSPR 52
- 7.8.7. Actividad 7. Formulación de líneas programáticas 53
- 7.9. Paso 8. Ejercicio estratégico de comunicaciones y formación 54
- 7.10. Síntesis de la Fase I 54

- CAPÍTULO 8 FASE II:**
- TERRITORIALIZACIÓN, FORMULACIÓN DE PROYECTOS TERRITORIALES Y CONSTRUCCIÓN DE PACTOS 57**
- 8.1. Objetivos Fase II 58
- 8.2. Paso 1. Conformación de la gerencia operativa, el equipo técnico territorial y el grupo de coordinación y articulación de los niveles nacional y territorial 59
- 8.2.1. Actividad 1. Conformación de la

- gerencia operativa y el equipo técnico territorial. Formulación del plan de trabajo territorial 59
- 8.3. Paso 2. Ejercicio de validación de los territorios de intervención 60
- 8.3.1. Actividad 1. Preparación para la validación de territorios 60
- 8.3.2. Actividad 2. Ejercicio de validación de territorios 60
- 8.4. Paso 3. Ajuste a los ejercicios geoprospectivos 61
- 8.4.1. Actividad 1. Formación del equipo de actores clave del territorio piloto de intervención 61
- 8.4.2. Actividad 2. Formulación y organización de recomendaciones para el ajuste de los ejercicios 61
- 8.5. Paso 4. Diagnóstico territorial consensuado 61
- 8.5.1. Actividad 1. Revisión de información producida por el nivel nacional 61
- 8.5.2. Actividad 2. Establecimiento de línea de base 62
- 8.5.3. Actividad 3. Revisión de las causas de los problemas identificadas 62
- 8.6. Paso 5. Ejercicios geoprospectivos de consenso territorial 63
- 8.6.1. Actividad 1. Ajuste de la información producida desde lo nacional 63
- 8.6.2. Actividad 2. Diseño, análisis y elección de escenarios 63
- 8.7. Paso 6. Formulación de proyectos estratégicos territoriales consensuados 64
- 8.7.1. Actividad 1. Proyecto, estrategias,



acciones y responsabilidades	64	proyectos territoriales	72
8.8. Paso 7. Construcción de pactos territoriales	65	9.5.1. Actividad 1. Aprestamiento técnico y operativo	72
8.8.1. Actividad 1. Alianzas público - privadas	65	9.5.2. Actividad 2. Implementación de las acciones	73
8.8.2. Actividad 2. Formalización del pacto territorial	65	9.5.3. Actividad 3. Seguimiento a la implementación de acciones	73
8.8.3. Actividad 3. Acto público	65	9.5.4. Actividad 4. Difusión y socialización	74
8.9. Síntesis de la Fase II	65	9.6. Paso 5. Consolidación del Plan Nacional	74
CAPÍTULO 9 FASE III:		9.6.1. Actividad 1. Articulación de proyectos estratégicos territoriales	74
CONSOLIDACIÓN DEL PLAN DE		9.6.2. Actividad 2. Observatorio del POSPR	75
ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA		9.7. Síntesis de la Fase III	75
PROPIEDAD RURAL POSPR E			
IMPLEMENTACIÓN DE LOS		CAPÍTULO 10 FASE IV: SEGUIMIENTO,	
PROYECTOS ESTRATÉGICOS		MONITOREO Y EVALUACIÓN	77
TERRITORIALES PARA EL POSPR	68	10.1. Objetivos Fase IV	78
9.1. Objetivos Fase III	69	10.2. Paso 1. Diseño de un plan de seguimiento y monitoreo	78
9.2. Paso 1. Consolidación del grupo de implementación y liderazgo territorial	70	10.2.1. Actividad 1. Definición del plan de seguimiento y monitoreo	78
9.2.1. Actividad 1. Definición de actores locales para la implementación	70	10.2.2. Actividad 2. Plan de seguimiento	79
9.2.2. Actividad 2. Empalme de acciones	70	10.2.3. Actividad 3. Plan de monitoreo	79
9.2.3. Actividad 3. Definición de grupos de trabajo	71	10.2.4. Actividad 4. Análisis y evaluación de la experiencia y consolidación de la política pública de OSPR	80
9.3. Paso 2. Ejercicios de formación	71	10.3. Síntesis de la Fase IV	80
9.3.1. Actividad 1. Convocatoria	71		
9.3.2. Actividad 2. Formación	71	Conclusiones y recomendaciones	82
9.4. Paso 3. Plan de acción	71	Glosario	83
9.4.1. Actividad 1. Selección de rutas de intervención	71	Bibliografía	85
9.4.2. Actividad 2. Diseño del plan de acción	72		
9.5. Paso 4. Implementación de los			

Lista de ilustraciones



Foto: UPRA

ILUSTRACIÓN 1. Problemas y Desafíos del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.	18	ILUSTRACIÓN 7. Síntesis Fase I.	56
ILUSTRACIÓN 2. Estructura del POSPR.	23	ILUSTRACIÓN 8. Diagrama Fase II.	58
ILUSTRACIÓN 3. Método.	30	ILUSTRACIÓN 9. Síntesis Fase II.	67
ILUSTRACIÓN 4. Principios del OSP.	32	ILUSTRACIÓN 10. Diagrama Fase III	69
ILUSTRACIÓN 5. Diagrama general del proceso de formulación e implementación del POSPR.	34	ILUSTRACIÓN 11. Síntesis Fase III.	76
ILUSTRACIÓN 6. Diagrama Fase I.	38	ILUSTRACIÓN 12. Diagrama Fase IV.	78
		ILUSTRACIÓN 13. Síntesis Fase IV.	81



CAPÍTULO 1

Presentación



Foto: Cortesía Banco Agrario

El documento presenta la metodológica de planificación adoptada para la formulación del POSPR. El Plan se concibe como un instrumento de carácter estratégico que debe hacer parte de una política de Estado, a través de la cual se determinan directrices y mecanismos que buscan planificar, instrumentar y controlar el uso del suelo rural, bajo criterios orientados a la distribución y democratización de la propiedad, al cumplimiento de su función social, ecológica y económica y a incidir en las políticas e intervenciones que permitan el acceso equitativo a la tierra y la garantía de derechos sociales y derechos a la propiedad.

El objetivo del POSPR es el de transformar las tendencias que restringen los usos eficientes del suelo rural y la inequidad en la tenencia de la tierra. La metodología planteada intenta conciliar la necesidad de cumplir sus objetivos, lograr sus propósitos instrumentales, partir del conjunto de problemas identificados como puntos de partida e incorporar un conjunto de principios que atienden sobre todo a la idea de participación, consensos y construcción colectiva de una visión compartida sobre el futuro deseable para el ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia.

La propuesta se desarrolla en los capítulos de problemas y desafíos, síntesis de la estructura del Plan, sus objetivos y planteamiento metodológico, y una descripción de los procesos y pasos que se plantean para su desarrollo.

Para la comprensión cabal de la propuesta metodológica, debemos entender que ella hace parte integral del proyecto de formulación del Plan que parte de la estructura planteada en el documento denominado “ESTRUCTURA DEL PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL POSPR”, al cual se hará referencia en cuanto sea indispensable.



CAPÍTULO 2

Problemas que representan los principales desafíos

Foto: Cortesía Banco Agrario

Existen múltiples problemas que constituyen los principales desafíos en el propósito de contar con un marco y estrategias eficientes para ordenar socialmente la propiedad rural en Colombia. La estructura de acceso, el uso y la tenencia de la tierra son factor estratégico en las posibilidades de desarrollo nacional y de bienestar, convirtiéndose en un condicionante del logro de metas de prosperidad.

Como se menciona en el documento de estructura del Plan Nacional, la estructura de tenencia de la tierra se refiere al acceso, relaciones de tenencia, formalización, condiciones de usufructo, regularización, propiedades fiscales, baldíos y otros conflictos agrarios.

Una aproximación espacial a estas variables relacionadas con la estructura agraria, su comprensión y adecuado abordaje, permitirán procesos agrarios que conduzcan al cumplimiento de las metas de equidad, garantía de los derechos de propiedad y racionalización de la distribución de la tierra.

El análisis de la estructura de distribución de la tierra tiene dos componentes, el primero, que se expresa en los indicadores de concentración y aquellos que definen los indicadores de fraccionamiento antieconómico, como la expresión polarizante de la irracional distribución de la propiedad.

El análisis relativo de la concentración expresa las condiciones de potencialidad, en esta concentración, lo cual está expresado en las definiciones de las Unidades Agrícolas Familiares, UAF, que define tamaños relativos a las calidades del suelo y que determina la concentración, en términos de potencial productivo, que complementa cualitativamente las medidas de concentración del área, información que está disponible para Colombia gracias a las definiciones de UAF disponibles por las instituciones sectoriales.

Intervenir sobre este conjunto de problemas significa enfrentarse a un conjunto de desafíos enormes, inerciales, con profundo arraigo en la sociedad rural y sobre los cuales, gobierno tras gobierno, se ha intentado intervenir y modificar sin éxito. Dentro de estos, hay cinco que reflejan con nitidez la dimensión de la tarea de transformar la estructura de uso y tenencia de la tierra y distribución de la propiedad rural, que hoy es una barrera, en una estructura que se convierta en un factor impulsador del desarrollo: la incompatibilidad de uso; distribución: concentración y fraccionamiento antieconómico; conflicto armado; despojo de la tierra y desplazamiento, el crecimiento económico agrícola que no genera bienestar social y desarrollo territorial y, finalmente, la profunda crisis de impactos de las políticas en el sector.

Intervenir sobre este conjunto de problemas significa enfrentarse a un conjunto de desafíos enormes, inerciales, con profundo arraigo en la sociedad rural.

17

ILUSTRACIÓN 1. Problemas y Desafíos del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
Fuente: elaboración propia.



2.1. Incompatibilidad de uso del suelo

Colombia presenta una evidente incompatibilidad entre la vocación del suelo y el aprovechamiento que de él se realiza. El uso actual muestra una distribución inversa al verdadero potencial. Mientras el país presenta una vocación forestal del 42% de su territorio, tan sólo un 0.5% es usado en explotaciones forestales comerciales.

La segunda vocación del suelo nacional es la agrícola, con el 19%, pero sólo está dedicado el 4% a este uso. En contraste, el suelo con vocación ganadera es el 13%, pero se dedica a esta actividad un 31% y sólo un 6% tiene pastos mejorados, es decir aproximadamente un 26% del territorio nacional se dedica a ganadería extensiva. Esta distribución implica subutilización, sobreexplotación, degradación y agotamiento de la oferta ambiental.

La actividad minera ha tenido un significativo incremento en la última década, alcanzando una superficie ligeramente superior a la de la agricultura, compitiendo por el acceso y gestión del mismo suelo.

2.2. Distribución: concentración y fraccionamiento antieconómico

El acceso a la tierra en Colombia presenta dos problemas en su distribución. De un lado, una alta concentración que se refleja en que el 1% de los propietarios posee el 52% del total de tierra registrada como explotaciones; de otro, una altísima fragmentación expresada en que el 78% de los propietarios posee el 11% del área total, en una estructura de microfundio.

Esto se traduce en que tan sólo un 21% de los propietarios, tienen el 37% del área en explotaciones de tamaño pequeño y mediano, configurando una de las distribuciones menos equitativas del mundo. Esta estructura constituye un lastre estructural para alcanzar incrementos importantes en la productividad sectorial, en consideración a que en ambos extremos de esta distribución se presentan limitaciones, ya sea por subdotación de factores productivos, en un extremo, y concentración improductiva en el otro.

19

2.3. Conflicto armado ligado a la tierra: despojo de la tierra y desplazamiento

En importantes zonas del país, la tierra ha estado ligada históricamente al conflicto armado colombiano, siendo un objetivo estratégico de los diferentes actores en lucha. Los consuetudinarios procesos de despojo de la tierra, la subsistencia de modelos de estructura feudal sobre el dominio de la propiedad en amplias zonas del país, los procesos de desplazamiento forzado asociado a actividades ilícitas y la lógica militar de ocupación del territorio por parte de las fuerzas beligerantes, ha conducido a una intensa y profunda relación entre la tierra y la guerra. Los precarios avances en los intentos de reforma agraria en Colombia han profundizado esta relación en zonas importantes del territorio nacional.

El despojo y desplazamiento son problemas centrales; la restitución y retorno son procesos estratégicos para el establecimiento de la paz.

2.4. Crecimiento económico agrícola sin bienestar rural

El sector agropecuario fue el fundamento del desarrollo industrial y urbano del país, generando los excedentes que permitieron la creación de una economía moderna, hasta la mitad del siglo anterior. A pesar de que la participación del sector primario en la economía nacional ha descendido con el tiempo, no ha dejado de mantener niveles de crecimiento estables, al tiempo que se han desarrollado nuevos modelos productivos de carácter moderno y exportador. Sin embargo, estos procesos económicos no se reflejan en mejores condiciones del empleo, calidad de vida y bienestar de la población rural y, en particular, de las de los productores rurales. Una agricultura eficiente y rentable, dentro del modelo actual, pareciera incompatible con el bienestar de la población rural, manteniendo la presión expulsora de población rural hacia las zonas urbanas, situación que está muy ligada a la estructura de la distribución de la tierra entre otros factores.

2.5. Crisis de impacto de las políticas públicas

La institucionalidad pública para el fomento de la actividad agropecuaria en Colombia tiene un siglo de historia de desarrollos legislativos y normativos, creación de instituciones de diverso orden, formulación de ambiciosas políticas públicas, compromisos políticos y altas inversiones.

No obstante, ninguna de estas estrategias ha tenido la capacidad de alterar significativamente las tendencias estructurales que afectan la realidad del desempeño del sector, tanto en términos productivos, como de generación de bienestar y progreso. Las políticas públicas para la agricultura y el medio rural se enfrentan a una crónica crisis de bajo impacto en la realidad del desarrollo en los territorios rurales. Los problemas de las políticas se aprecian en una baja calidad de la gestión, pobre eficiencia en las formas de intervención pública y un bajo impacto sectorial y territorial.

CAPÍTULO 3

Punto de partida de la metodología: Estructura propuesta para el Plan



Foto: UPRA



Foto: Cortesía CORPOICA

En el desarrollo de los estudios preliminares para la formulación del Plan, la UPRA ha planteado una estructura básica que recoge los principales planteamientos que se han hecho a lo largo del proceso y que sintetizan en una propuesta relativamente simple los componentes estratégicos que debe contener el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y que deben ser desarrollados en el paso a paso de la propuesta metodológica.

Esta estructura precisa los componentes de: definiciones básicas, alineación de los procesos de planeación, diagnóstico, análisis geoprospectivo, formulación estratégica, desarrollo instrumental, gestión y lineamientos programáticos.

El Objetivo del Plan consiste en transformar las tendencias que restringen los usos eficientes del suelo rural y la inequidad en la tenencia de la tierra, determinando las directrices y los mecanismos que buscan planificar, instrumentar y controlar el uso del suelo rural, bajo criterios orientados a la distribución y democratización de la propiedad, al cumplimiento de su función social, ecológica y económica, y a incidir en las políticas e intervenciones que permitan el acceso equitativo a la tierra y la garantía de derechos sociales y derechos a la propiedad.

Las definiciones básicas son el conjunto de conceptos y normas que enmarcan la formulación detallada del Plan y que deberán ser objeto de inventario y análisis en su proceso de elaboración.



Estructura de Plan Nacional

23



ILUSTRACIÓN 2 Estructura del POSPR.

Fuente: elaboración propia.

La alineación es la actividad que permitirá identificar y concertar líneas específicas para armonizar toda la gestión pública y los procesos de planificación en torno al OSPR.

El diagnóstico es una “fotografía” espacial, informativa y estadística de la que se obtiene un panorama claro sobre la situación de los usos y tenencia de la tierra en las dimensiones espacial o territorial y temporal, o de sus dinámicas y tendencias.

El análisis geoprospectivo parte de las variables planteadas en el diagnóstico para dibujar escenarios de futuro que recojan las posibles tendencias temáticas, espaciales, temporales y que puedan ser identificadas por los participantes en el proceso de formulación del POSPR y más allá, de los proyectos territoriales.

La formulación estratégica es la actividad en la que se concreta el Plan Nacional a partir del procesamiento integral de la información, análisis cartográfico, diagnósticos y la elección de escenarios, que permiten formular su propósito fundamental en términos de la situación que se pretende lograr y transformar, e identificar las metas específicas que con ello se buscarán. Asimismo, se precisan sus líneas estratégicas de intervención tanto en el ámbito nacional como en los territorios de referencia en los que se proponen sus componentes clave, y se perfilan las herramientas de política pública y de ordenamiento de la propiedad que se identifiquen en el proceso.

Las líneas programáticas contendrán las acciones más detalladas posibles, tanto para precisar el rol del nivel nacional en el proceso posterior de implementación de los proyectos territoriales, como para definir las líneas que deberán seguir los territorios de intervención en la formulación e implementación de sus propios proyectos territoriales.

Todo el Plan y todos sus componentes serán desarrollados bajo dos ejes transversales que son a la vez principios de su formulación: la participación y los consensos. Por la primera, se considera que todo el proceso de diagnóstico, formulación e implementación deberá contar con la participación de los actores nacionales y regionales que sean representativos de sus entidades, organizaciones o grupos de población y que tengan una especial capacidad de aportar al proceso de planificación del ordenamiento social de la propiedad rural.

Por el segundo, se considera que las decisiones clave o significativas del proceso deberán ser producto del consenso de esta diversidad de actores nacionales y regionales y que todos los ejercicios que se proponen irán signados por esta idea.

CAPÍTULO 4

Perspectiva de la metodología: La geopropectiva

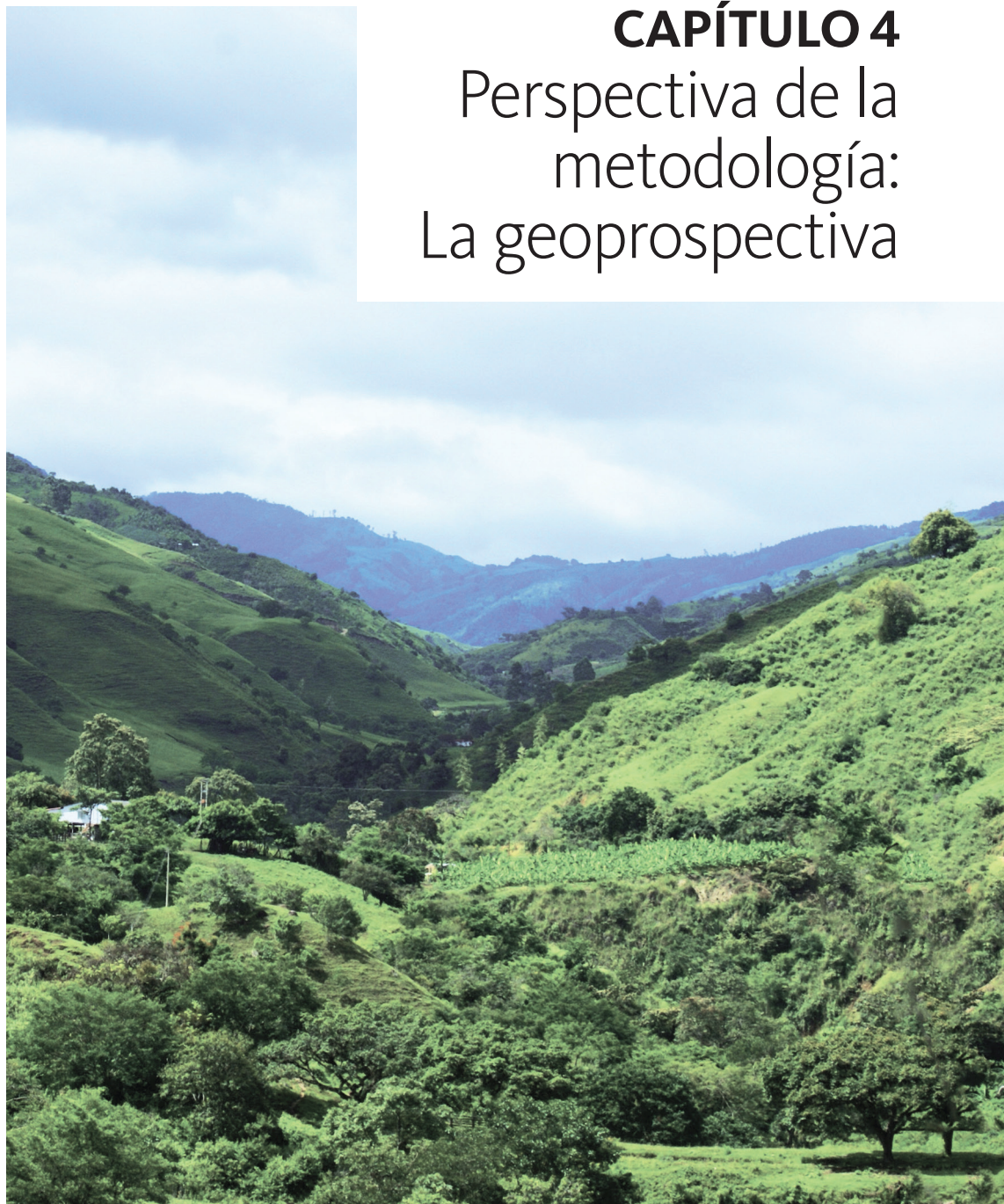


Foto: Cortesía Banco Agrario

La geopropectiva
permite acopiar,
describir y
considerar
de diferentes
maneras la
información
relacionada con
los aspectos
sectoriales
asociados a la
tierra.

La apuesta metodológica a la que se considera que se debe recurrir en este proceso de formulación del Plan es la geopropectiva. Aunque ella aplica para múltiples campos de trabajo y reflexión, lo cierto es que por tratarse de un tema eminentemente territorial, nada más pertinente que hacer uso de métodos y herramientas que tienen virtudes espaciales, temporales, tendenciales y facilitan la complementariedad sectorial y el abordaje integral de la problemática identificable.

La geopropectiva le da sentido a toda la propuesta metodológica y se revela en diferentes momentos y ejercicios que se incorporan en ella.

La geopropectiva permite acopiar, describir y considerar de diferentes maneras la información relacionada con los aspectos sectoriales asociados a la tierra, su uso y tenencia, dentro de una concepción integral de las dimensiones territoriales económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas, con énfasis en sus relaciones dinámicas e interdependientes que determinan el sentido y papel de la equidad y función social de la propiedad.

Mejor aún, permite ubicar estos aspectos en el territorio de manera que visibiliza el entramado de relaciones que existen entre todos ellos (localización, aglomeración, proximidad y pertenencia territorial), y en su perspectiva temporal, facilita la reflexión de los actores involucrados sobre sus tendencias, cambios, proyecciones y prospectiva, de manera que ofrece insumos para cualificar la toma de decisiones informadas y eventualmente, más precisas y pertinentes.

La propuesta recurre a varios enfoques de prospectiva territorial aplicables al ordenamiento, que se mencionan en cuanto proponen directrices y herramientas pertinentes para los ejercicios de formulación del POSPR y los proyectos territoriales. Son ellos: la Prospectiva Estratégica de Michel Godet, el Plan Prospectivo de Juanjo Gabiña, el Modelo Prospectivo Complejo de Francisco Mojica y la Planeación Prospectiva de Miklos Tellos.

4.1. Prospectiva estratégica

La propuesta de Godet determina que la anticipación, presente necesariamente en la planeación, "[...] no tiene mayor sentido si no es que sirve para esclarecer la acción"¹. Siguiendo este principio propone la planificación estratégica por escenarios como metodología integrada que sigue tres procesos internos, uno de

¹ Godet Michel. (2000) La caja de herramientas de la Prospectiva estratégica. España: Cuadernos de LIPS. Página 2. Disponible en: http://citep.rec.uba.ar/ubatic/wp-content/uploads/2011/06/ProspectivaHerramientas_godet.pdf. Última fecha de consulta: Diciembre 3 de 2013.

reflexión de la mano de la anticipación, uno de decisión como expresión de la acción y uno de apropiación que oriente la motivación y la movilización colectiva.

La planificación estratégica por escenarios determina 9 pasos o etapas: el reconocimiento del sistema a estudiar, que exponga el problema o problemáticas a atender; la determinación del diagnóstico del territorio, que determine el árbol de competencias y el análisis estratégico a seguir; el establecimiento de las variables clave –internas y externas–, que den cuenta de un proceso de retrospectiva y el análisis estructural; la visibilización de la dinámica del territorio, en el cual se evidencia el juego de actores y los retos estratégicos; la evaluación de los escenarios de contexto, que identifiquen los factores de cambio y la evaluación de riesgos; la identificación de las opciones estratégicas, que definan acciones posibles; la preparación de la decisión, realizando un análisis multicriterio que evalúe las opciones estratégicas²; la elección estratégica, de la mano de la priorización de los objetivos; y finalmente la puesta en marcha del plan de acción, que determine contratos de objetivos y la ejecución de un sistema de coordinación y vigilancia estratégica.

4.2. Plan prospectivo

El plan de prospectiva³ territorial, propuesto por Gabiña, habla de conciliar la ordenación del territorio con la propuesta de un escenario deseable que marque el norte de la intervención, a partir de recoger la herencia y los desequilibrios del pasado intentando corregirlos en consonancia con las apuestas del futuro. El principal objetivo es ajustar y adecuar el territorio a las necesidades de la sociedad y de las actividades económicas del futuro, tomando como guía la información producto de ejercicios de prospectiva que marquen hechos, ideas y tendencias.

² El Análisis Multicriterio es un procedimiento sistemático para analizar decisiones complejas, emitiendo juicio comparativo entre diferentes acciones o soluciones a un problema en función de criterios múltiples. El propósito es también aportar a la decisión construyendo un tablero de análisis simple de las diferentes acciones o soluciones que se le presentan al que debe tomar la decisión. Comprende varias fases: la relación de las acciones posibles, el análisis de consecuencias y la elaboración de criterios, la evaluación de acciones, la definición de acciones.

³ Para mayor información es posible revisar, entre otros documentos: GABIÑA, J. (1998) *Prospectiva y ordenación del territorio: Hacia un proyecto de futuro*. Barcelona. Boixerau editores. Disponible en: <http://books.google.com.mx/books?id=K6C1PUtgRjEC&printsec=frontcover&dq=prospectiva+territorial&hl=es&sa=X&ei=8weUrmDEsGmkQfWmYH-QCw&ved=0CC4Q6AEwAA#v=onepage&q=prospectiva%20territorial&f=false>. Última fecha de consulta: 03 de diciembre de 2013.

Este plan está determinado en una serie de fases. En primera instancia el diagnóstico dinámico de las variables internas y externas, de tal manera que se pueda establecer el estado actual del territorio. La segunda fase apunta a la delimitación del sistema territorial y la búsqueda de variables claves que condicionan la evolución de dicho sistema. En tercera medida, se busca anticipar y comprender el juego de actores en el que se identifiquen los factores de cambio y las estrategias de los diferentes actores.

La cuarta fase, determina la elaboración del escenario apuesta del territorio, estableciendo claramente las metas, objetivos, medios, condiciones y acciones. Finalmente, la elaboración de un plan de actuación pertinente, coherente, transparente y verosímil con el escenario apuesta y con el desarrollo del territorio.

4.3. Prospectiva compleja

Basado en los modelos básicos provenientes principalmente de las teorías de Godet, Mojica propone un modelo complejo en el que determina la profundización de las diferentes fases en torno a dos tipos de fuentes de exploración: secundarias y primarias. Las fuentes secundarias son llamadas Estado del Arte en el que se busca establecer la situación actual del territorio, a partir del comportamiento económico, social, cultural y político y las formas en que se construyó ese proceso histórico haciendo un ejercicio de retrospectiva. En esta exploración de fuentes secundarias, hay un segundo proceso llamado Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva, básicamente el reconocimiento de las tendencias mundiales con relación a los marcos de referencia de los procesos de planeación y ordenación del territorio.

La exploración de fuentes primarias habla de cinco etapas en las cuales se hace una aproximación de los actores del territorio. La primera etapa se refiere a la selección de los factores de cambio de índole económico, cultural, social, ambiental y político. La segunda, busca la precisión de las variables estratégicas o claves, que determinen el logro de los objetivos de planeación. La tercera etapa habla del poder y las estrategias de los actores, en la cual se estudia el comportamiento de los actores y sus relaciones con las variables estratégicas para la planeación del territorio. El diseño de escenarios de futuro, es la cuarta etapa, en la cual se busca establecer hipótesis, opciones de escenarios y la decisión por el escenario apuesta. Finalmente, la quinta etapa determina la elección de las estrategias que determinen los objetivos y acciones necesarias para lograr el escenario apuesta.

4.4. Planeación prospectiva

Miklos y Tello⁴ proponen un sistema de planeación en el cual se establecen una serie de acciones determinantes a partir de la generación de imágenes orientadoras. La imagen fundamental para el proceso de ordenamiento apunta a la imagen normativa como el diseño de un futuro deseable y el establecimiento de un futuro lógico, posible y real que permita realizar proyecciones de referencia.

Con esta imagen normativa se pueden establecer tres pasos estratégicos. El primero el definicional como caracterización del presente, la priorización de atributos y propiedades relevantes para el logro del futuro lógico y deseable, y el marco de interacciones necesarias para que esto se concrete.

El segundo paso es de confrontación, en el que se contrasta el futuro deseable con la trayectoria y las dinámicas del presente, se realiza un análisis de distancia entre el presente y el futuro y finalmente se establecen los criterios para determinar las estrategias de acción. El tercer y último paso, habla del establecimiento de la estrategia prioritaria y su factibilidad, como rutas para construir el futuro imaginado y establecer las relaciones entre el futuro factible y el entorno.

La propuesta metodológica, que se expone más adelante, no se circunscribe a alguno de estos enfoques de forma particular, pero hace uso de todos ellos en cuanto se acoplan a las finalidades expuestas para cada paso o fase del proceso. Los ejercicios recogen diversas propuestas que combinan de la manera más adecuada posible el sentido y funcionalidad de los mismos.

Integra también una perspectiva territorial que entiende que todas las variables que se escojan deben verse reflejadas en el territorio, por lo que se elige como parte del planteamiento metodológico un enfoque en el que se cambia la esencia del concepto de desarrollo rural dominante, el cual se inscribe como una política económica sectorial focalizada en la economía campesina o una política social sectorial focalizada en la población excluida, vulnerable, pobre y marginal que reside en el medio rural, tal como lo expresan las políticas tradicionales.

El enfoque territorial implica que la población objetivo se define por estructuras territoriales y no por focalizaciones individuales. Esto implica la existencia de visiones integrales de desarrollo y el establecimiento de planes y proyectos territoriales, en los cuales se insertan las estrategias para poblaciones específicas y se propone también una comprensión e intervención de los fenómenos de abordaje bajo una perspectiva sectorial.

⁴ Para mayor información es posible revisar, entre otros documentos: MIKLOS, Tomas y TELLO, María Elena. Planeación prospectiva. México D.F.: Editorial Limusa, 1998. 201 p.

Método



ILUSTRACIÓN 3. Método.
Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 5 Principios del POSPR que enmarcan la metodología



Foto: Cortesía Banco Agrario

El proceso de diagnóstico, formulación, coordinación e implementación del POSPR que se propone en esta metodología, está enmarcado en los siguientes principios:

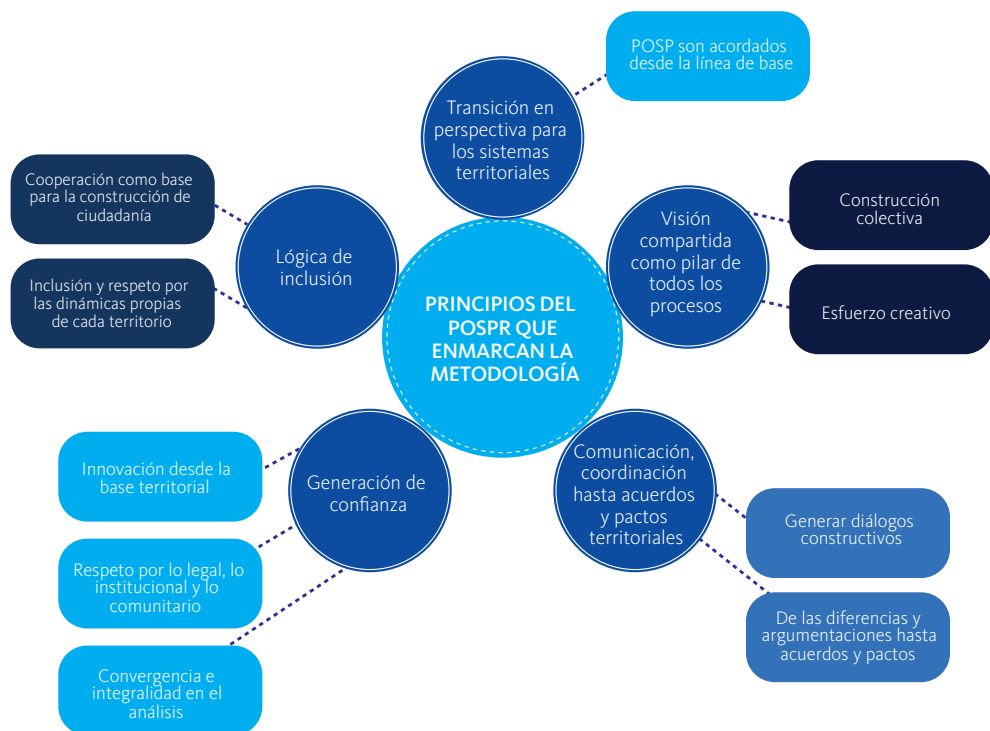


ILUSTRACIÓN 4. Principios del OSP.
Fuente: elaboración propia.

- > Visión compartida como pilar de todos los procesos. El pilar fundamental del proceso de formulación es la construcción progresiva de una visión compartida, que significa un esfuerzo creativo colectivo que intente imaginar los escenarios de futuro que satisfagan los objetivos propuestos en cuanto a la estructura de acceso, uso y tenencia de la tierra.
- > Comunicación, coordinación, hasta Acuerdos y Pactos Territoriales. Es básico para el POSPR la capacidad que se despliegue para generar diálogos constructivos que parten de las diferencias, pasan por la etapa argumentativa, hasta derivar aproximaciones sucesivas que se legitimen en acuerdos y pactos territoriales que todos los actores definen como parte del proceso de construcción del POSPR.

- » Generación de confianza entre todos los intereses que hacen parte de los territorios definidos. Es necesario propiciar acciones tendientes a la creación y fortalecimiento de la confianza entre actores de los territorios reconocidos y en los procesos que lidera el Estado, lo cual incluye tratar y mitigar motivantes de los diversos conflictos. La confianza debe ser un bien común intangible que alimente la convivencia y mejore la comunicación. Esto se logra en parte con la calidad de las bases documentales, cartográficas, la apertura del debate para evaluar, y con la aplicación de los criterios metodológicos que se definen para este efecto así:
- » Convergencia e integralidad en el análisis. La tierra rural es un factor fundamental para corregir las brechas de pobreza y atenuar los conflictos desde varias direcciones, su desempeño estará planeado con base en la articulación eficiente para fortalecer los territorios con la multifuncionalidad, la complementariedad y las relaciones intersectoriales. Es primordial evitar el aislamiento, segmentación y competencia exacerbada entre los territorios más rezagados y pasar a un modelo de competitividad del sistema territorial.
- » Respeto por lo legal, lo institucional y lo comunitario. Condicionante de las acciones a desarrollar en el territorio. La legitimidad institucional en la puesta en marcha de los POSP se reforzará por la construcción colectiva de acuerdos porque suponen la participación de los diferentes actores del territorio.
- » Innovación desde la base territorial. Los territorios reconocidos cuentan con procesos sociales, políticos, económicos y culturales que se han desarrollado a lo largo de su historia. Los POSP se construyen sobre la comprensión de la complejidad territorial y el respeto por procesos valorados por los actores involucrados, así como la mitigación de aspectos negativos⁵.

Así las cosas, la lógica de inclusión representa varias innovaciones en la gestión pública. En primer lugar, se basa en la idea de que no basta con crecer si sus efectos no son incluyentes. Además, retoma la cooperación como base para la construcción de ciudadanía en la gestión del territorio. Finalmente, incluye y respeta las dinámicas propias de los territorios en cuestión para la gestión adecuada de los mismos.

⁵ La innovación productiva también es un componente importante, expresado en los ajustes tecnológicos necesarios para mitigar impactos del cambio climático, utilización de riego móvil zonal, bancos de maquinaria, centros de acopio, etc.

- Transición en perspectiva para los sistemas territoriales. Los POSPR son acordados desde la línea de base, la transición en perspectiva y las metas concretas a mediano y largo plazo. La UPRA es consciente que el punto de partida es complejo, los acuerdos no serán fluidos, dadas las corresponsabilidades que se vislumbran, y tampoco serán a corto plazo los correctivos.

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, depende en medida importante de la sincronía que se alcance entre las actuaciones institucionales del sector público, de la comunidad dedicada a la producción, del sector privado y de la sociedad en general, las que deben estar basadas en principios coherentes con el desarrollo integral de la región. Los principios del POSPR son la base de procesos democráticos, incluyentes, éticos y pertinentes para la comprensión, cooperación, diálogo y elaboración de acuerdos en el diseño y ejecución de acciones tendientes al desarrollo.

El diagrama general del proceso de formulación e implementación del POSPR, es el siguiente:

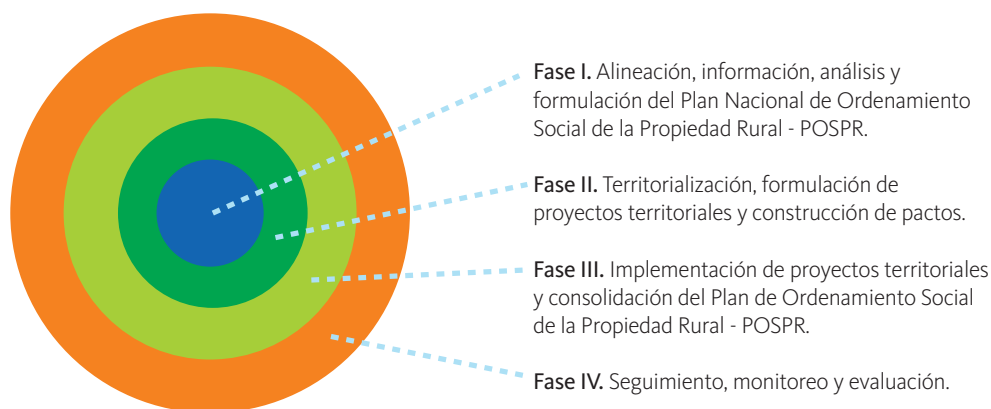


ILUSTRACIÓN 5. Diagrama general del proceso de formulación e implementación del POSPR.
Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 6

Para facilitar la comprensión de la metodología

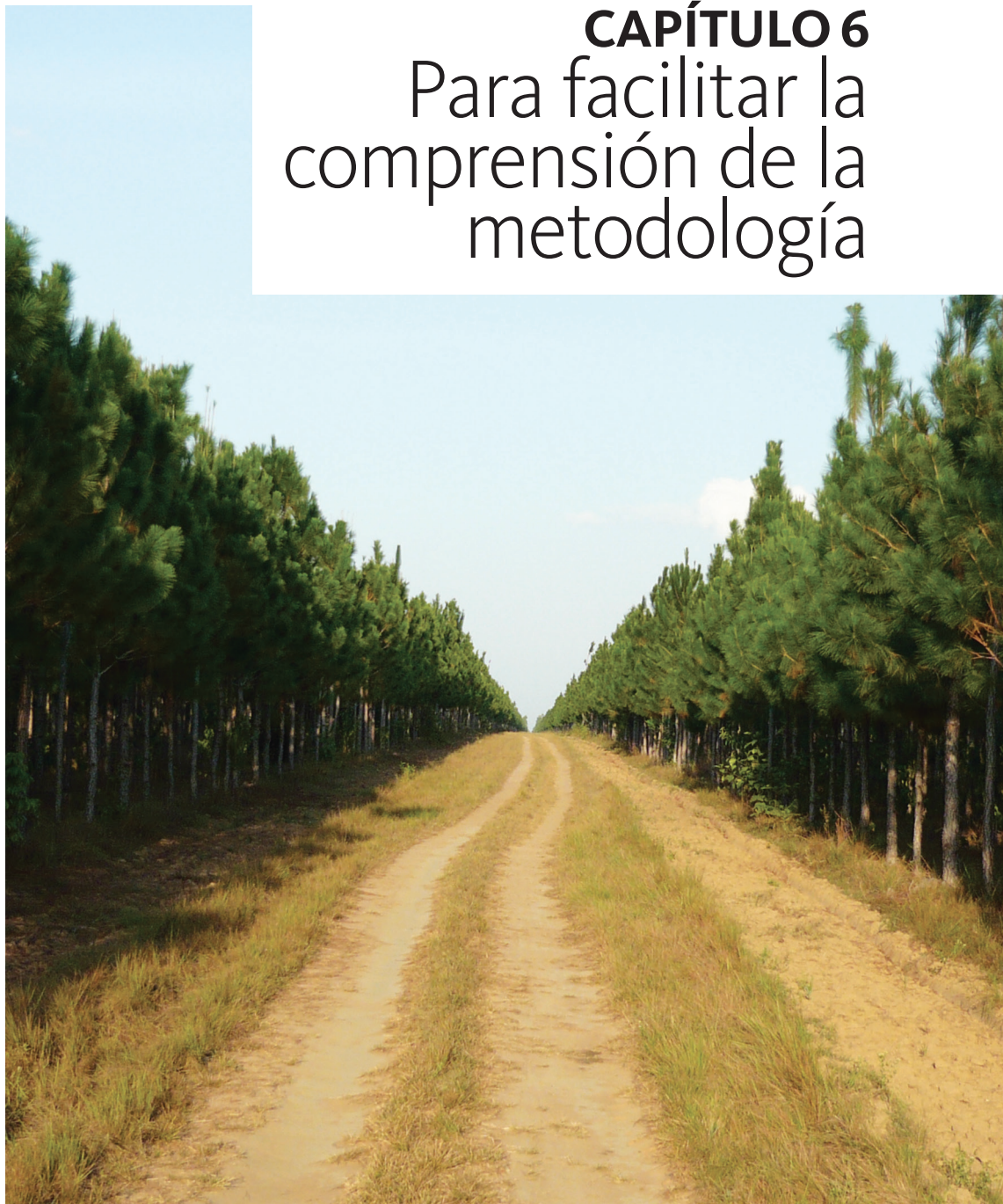


Foto: Cortesía Banco Agrario



Foto: Cortesía CORPOICA

La metodología está desarrollada de la siguiente manera:

- I. Cada fase comienza con un diagrama de la misma.
- II. Cada fase tiene un objetivo general y unos objetivos específicos.
- III. Cada fase tiene un conjunto de pasos que son desarrollados secuencialmente.
- IV. Cada paso plantea un conjunto de actividades mínimas para lograr su cometido.
- V. Cada paso señala un conjunto de anexos operativos en términos de: Guía ejercicio No. _____. El número corresponde al numeral que se está desarrollando
- VI. Cada fase termina con una tabla resumen de la misma, especificando pasos, actividades y productos esperados.

Las fases han sido estructuradas de manera que en cada una de ellas se puedan satisfacer los principios enunciados, atendiendo la estructura de organización y abordaje territorial que se propone para su implementación, los roles que se prevén para cada una de las instancias definidas y la necesidad de incorporar ejercicios de prospectiva que involucren a los diferentes actores que componen los grupos de liderazgo nacional o territorial propuestos.

Así, cada fase comienza con un ejercicio de planificación y ordenamiento de acciones en cada nivel territorial, seguido de un conjunto de acciones técnicas y de gestión preparatorias o de alistamiento de la información e insumos necesarios para realizar los ejercicios de geopropectiva y concreción del ordenamiento social en cada nivel territorial, que deben arrojar como productos específicos los planes o proyectos que permitirán delinear los propósitos del OSPR.

CAPÍTULO 7

Fase I: Alineación, información, análisis y formulación del Plan Nacional de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural



Foto: Cortesía MADR

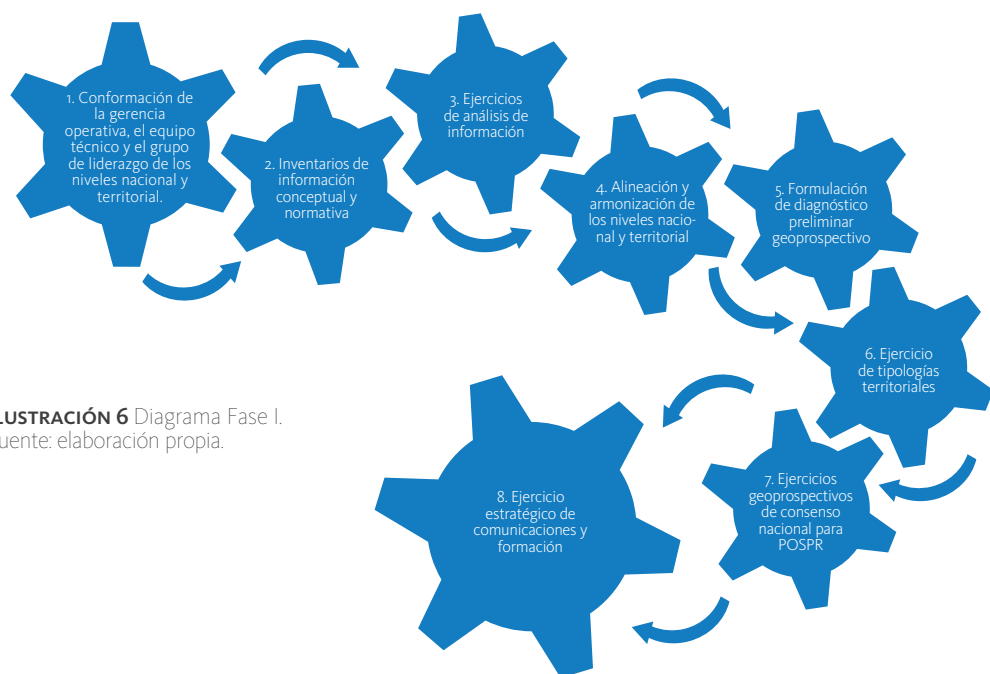


ILUSTRACIÓN 6 Diagrama Fase I.
Fuente: elaboración propia.

7.1. Objetivos Fase I:

Formular colectivamente el Plan Nacional de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR en Colombia, consolidando en él un marco conceptual, normativo, metodológico y prospectivo que determine los lineamientos que deberán aplicar los territorios en la construcción participativa del ordenamiento social a partir de sus propios proyectos territoriales y con una sólida base diagnóstica, cartográfica, informativa, estadística y prospectiva.

Los objetivos específicos que se desarrollan en esta fase son:

- i. Instalar una estructura adecuada, amplia y con participación nacional y territorial para gerenciar y realizar el Plan, definiendo su gerencia operativa, un equipo técnico y un grupo de liderazgo nacional con actores claves de escala regional y nacional, que orientarán la formulación del POSPR y su territorialización, de acuerdo al organigrama de competencias, y a los niveles de coordinación entre actores.
- ii. Contar con un panorama completo del ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia, haciendo un diagnóstico geopropectivo que permita definir unas tipolo-

gías territoriales y unos territorios de intervención para la formulación e implementación del POSPR.

- iii. Construir colectivamente un conjunto de lineamientos precisos para orientar la armonización de los diferentes instrumentos de planificación del orden nacional, departamental, territorial o local, a partir del inventario y análisis normativo, conceptual y cartográfico sobre el ordenamiento social de la propiedad rural, el uso, tenencia y ocupación de la tierra, y los procesos de planificación.
- iv. Realizar un conjunto de ejercicios geopropectivos e integrales sobre el ordenamiento social de la propiedad rural, que permitan elegir el escenario que más se oriente a cumplir con los propósitos establecidos y determine los contenidos del POSPR.

7.2. Paso 1. Conformación de la gerencia operativa nacional, el equipo técnico nacional y el grupo de liderazgo nacional.

39

7.2.1. Actividad 1. Conformación de la gerencia operativa nacional y el equipo técnico

Se propone que la gerencia operativa del POSPR sea asumida por una organización externa, a modo de consultora y gestora, que movilice la implementación de las acciones para dar cumplimiento a los plazos que se establezcan para tener definido el Plan a nivel nacional y territorial.

La entidad que liderará el proceso de formulación del POSPR es la UPRA, a través de la conformación del grupo de Gerencia Operativa Nacional (en adelante GON) que orientará la implementación del POSPR. El Equipo Técnico Nacional (en adelante ETN) será designado por la gerencia operativa nacional, con suficiente respaldo institucional para formar parte del proceso de conducción y coordinación de la implementación del Plan.

La coordinación interinstitucional de las acciones, actividades y demás intervenciones se harán bajo la responsabilidad y compromiso de este grupo técnico.

7.2.2. Actividad 2. Identificación de actores clave

En el diseño, adopción, implementación, seguimiento y evaluación del POSPR deben intervenir diferentes actores con responsabilidades y funciones concretas y principalmente con una significativa potencialidad de aporte al POSPR. Se constituirá el Grupo de Liderazgo Nacional (en adelante GLN).

La convocatoria de este grupo de liderazgo, parte de una identificación de “actores clave” tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial (para un mejor entendimiento ver: Estructuras institucionales, en: “Estructura del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural”).

Se entiende por “actor clave”, en un sentido equivalente al término en inglés de stakeholders, la entidad, persona, grupo de personas u organización que tiene participación directa o indirecta en el territorio, que tienen vocación de representatividad de los intereses de diferentes sectores y que pueden afectar o ser afectados por las políticas públicas implementadas en el territorio.

La GON y el ETN chequean la propuesta del POSPR, sobre participación y roles de actores. Los actores clave adicionales serán propuestos al interior de estos dos grupos. Para este ejercicio se propone considerar al menos las siguientes categorías:

- i. Los actores propuestos en la matriz de actores, roles y participación como responsables del orden nacional. Adicionalmente se tendrá en cuenta a representantes de gremios económicos y la academia.
- ii. Se propone incluir a los organismos internacionales en el nivel de asesoría, que puedan tener una incidencia significativa e imprescindible en la formulación del Plan.
- iii. Los correspondientes al nivel territorial, que tengan una suficiente representatividad de los grupos de interés que se escojan, como los siguientes:
 - a. Departamentos y/o asociaciones de departamentos
 - b. Municipios y/o asociaciones de municipios.
 - c. Territoriales INCODER.
 - d. Corporaciones Autónomas Regionales.
 - e. Poblaciones: Mujeres, indígenas, afrocolombianos, campesinos, ROM, raizales.

Se debe propender por que el GLN, sea multidisciplinario e interinstitucional.

7.2.3. Actividad 3. Convocatoria y formalización del grupo de liderazgo

La Gerencia Operativa Nacional convocará y conformará el grupo de actores identificado, con el acompañamiento del Equipo Técnico Nacional. Realizarán una reunión formal de inicio de actividades en la cual presentará, validará y consensuará el plan de trabajo del grupo de liderazgo; presentará el marco conceptual inicial del Plan, en términos de ordenamiento social de la propiedad rural, los objetivos y principios del POSPR, las metas, la metodología propuesta y los roles, las competencias, contribuciones y productos que se espera de cada uno de los actores convocados.

7.2.4. Actividad 4. Plan de trabajo del grupo de liderazgo

El ETN, con el apoyo del GON, propondrá y concertará con el GLN, el conjunto de acciones requeridas para lograr el cumplimiento de los objetivos, metas y productos.

Acometerá como primera tarea la elaboración de un mapa de actores por territorio funcional a la formulación e implementación del POSPR, con un organigrama funcional, tomando como base el trabajo desarrollado ya por la UPRa en este sentido.

Propondrá igualmente la formulación de mecanismos iniciales de socialización con otros actores para garantizar el logro de consensos, alianzas estratégicas, y compromisos respecto al plan que se está formulando y a su implementación.

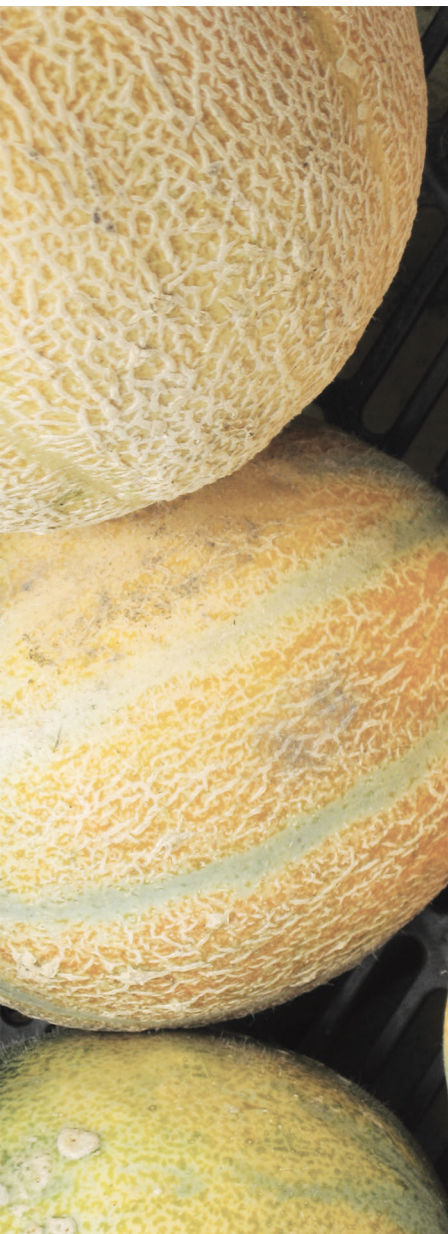
El ETN, con el apoyo del GON, propondrá y concertará con el GLN, el conjunto de acciones requeridas para lograr el cumplimiento de los objetivos.

47

7.3. Paso 2. Inventarios de información conceptual y normativa

7.3.1. Actividad 1. Acopio integral de normas

Con base en la determinación de categorías y variables estratégicas que se identifiquen inicialmente y con base en la estructura de definiciones básicas propuestas, se acopiará, seleccionará y organizará el compendio normativo que recoja las interpretaciones jurídicas, políticas e institucionales relacionadas con el ordenamiento del territorio en general, y el acceso a la ocupación, uso y propiedad de las tierras rurales en Colombia.



Esta actividad comprende el acopio de la información del referente constitucional, normas específicas al OSPR, normas sobre reforma agraria y propiedad, y las disposiciones legales que respaldan el proceso de ordenamiento territorial y la elaboración de los respectivos planes municipales.

7.3.2. Actividad 2. Acopio integral de información documental

Adicional al bloque de normatividad, se acopia la conceptualización relevante sobre ordenamiento territorial, seleccionando los problemas documentados y organizando las bibliografías y materiales con el mismo referente de definiciones básicas del inventario normativo y con el referente adicional de los problemas asociados al uso, tenencia y apropiación de la tierra: la incompatibilidad de uso, distribución: concentración y fraccionamiento antieconómico; conflicto armado: despojo de la tierra y desplazamiento, el crecimiento económico agrícola que no genera bienestar territorial y, la profunda crisis de impactos de las políticas en el sector.

7.4. Paso 3. Ejercicios de análisis de información

7.4.1. Actividad 1. Identificación de incompatibilidades normativas

El ETN realizará una actividad previa de identificación de las diferencias que surgen al interior de los organismos competentes y los agentes del territorio, producto de los conflictos por la incompatibilidad entre normas relacionadas con la misma materia, por ejemplo, caso concreto del ordenamiento territorial, principios ambientales y la tierra rural en Colombia.

7.4.2. Actividad 2. Análisis de conflictos normativos sobre ordenamiento y glosario básico

Con la información conceptual y de interpretación normativa se realizará un ejercicio colectivo con varias actividades: revisión de las competencias de las diferentes entidades en los territorios, identificación de vacíos legales existentes para el abordaje de problemáticas específicas asociadas al uso, tenencia y apropiación de la tierra, en la escala nacional y territorial; producción de un estado del arte analítico sobre avances o retrocesos de los planes de ordenamiento en los departamentos y construcción de un glosario de temas centrales para el POSPR, el resultado de este ejercicio es una matriz analítica de lo normativo y lo conceptual. (Matriz analítica normativa y conceptual).

Con esta información el ETN y la GON irán organizando lo que se denomina la “caja de herramientas” para la construcción del POSPR por territorios. Esta batería de herramientas estará avalada por los representantes de los actores convocados y en su momento será entregada y difundida en los territorios de intervención.

7.5. Paso 4. Alineación y armonización de los niveles nacional y territorial

7.5.1. Actividad 1. Armonización normativa

Con los insumos de los pasos anteriores, el ETN preparará una identificación preliminar de las necesidades, posibilidades y estrategias de coordinación entre las diferentes instituciones responsables, intervenciones y políticas de planificación del ordenamiento y el desarrollo, así como las sectoriales pertinentes, para evitar la redundancia y el conflicto de objetivos y formas de intervención, propios de una actuación exclusivamente sectorial.

En un nuevo ejercicio, liderará la construcción colectiva de una propuesta de lineamientos para armonizar el POSPR con los demás instrumentos de planeación que le servirán de marco, como el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial municipales y departamentales, los planes locales, planes de cuencas y otros procesos de planificación, que forman parte del Sistema Nacional de Planeación, y establecerá sus necesidades de relación y alineación con estos.

7.5.2. Actividad 2. Identificación de necesidades, posibilidades y estrategias de adaptación normativa

El ETN preparará un ejercicio para identificar cómo adaptar las normas existentes, de modo que conduzcan al escenario deseado

43

del desarrollo planificado de territorios, así como las competencias de los actores y las acciones necesarias para esta adaptación normativa.

Es un ejercicio de anticipación que además de la identificación de las dinámicas interpretativas del pasado, intentará formular un ejercicio de escenarios potenciales de interpretación normativa que se plantearán como insumos de formulación de lineamientos del POSPR (Propuesta de interpretación).

7.6. Paso 5. Formulación de un diagnóstico preliminar geopropectivo desde una perspectiva nacional

7.6.1. Actividad 1. Consolidación y acopio integral de la información cartográfica

El ETN, con el apoyo de la GON, y especialmente del SIG de la UPRA, adelantará una aproximación cartográfica y territorial a los departamentos, teniendo en cuenta que es ese, principalmente, el nivel de información con que cuenta el país produciendo un inventario de mapas territoriales procesados por capas, que dé cuenta de:

- a. Conflictos de uso, desigualdad en distribución de tierra, vocación de uso y coberturas.
- b. Mapas de conflicto por violencia, desplazamiento y restitución de tierras.
- c. Mapas de caracterización ambiental.
- d. Mapas de tenencia de tierras, grupos étnicos y procesos agrarios por departamentos.
- e. Mapas de amenazas y riesgos para el ordenamiento social de la propiedad rural.

En caso de no contar con la suficiente información para producir los mapas agregados solicitará su elaboración a una entidad competente, por ejemplo el IGAC, revisando que cuente con in-

formación clara sobre niveles o escalas cartográficas, sus fuentes, las decisiones de organismos competentes y la investigación del estado del arte.

7.6.2. Actividad 2. Alistamiento para el diagnóstico

El diagnóstico contempla la definición de tres componentes básicos: (1) un marco o línea de base, (2) un análisis geopropectivo nacional y (3) la precisión de causas y problemas que se identifican como restricciones al ordenamiento social de la propiedad rural; se entregará organizado en un marco preliminar de aproximación a los fenómenos territoriales. Esta actividad es responsabilidad del ETN.

7.6.3. Actividad 3. Establecimiento de línea de base

Se debe establecer en primera instancia, un diagnóstico preciso de línea de base sobre la cual parte el proceso de planificación. Este diagnóstico debe contener una imagen del estado de situación de los usos y tenencia de la tierra en dos dimensiones, una espacial y otra temporal.

Para ello el ETN hace una revisión de la información obtenida de acuerdo a las siguientes dimensiones de análisis e identifica la información inicial que permite concretar la línea de base:

- i. Uso de suelos: relación entre el potencial de aprovechamiento de la oferta ambiental, determinada por las condiciones intrínsecas de los paisajes y ecosistemas, y el uso efectivo que los diferentes modelos de explotación económica hacen de ellos. El punto de partida son los diagnósticos acumulados en Colombia sobre la evidente incompatibilidad de uso que se presenta en una alta proporción del territorio.
- ii. Sistemas de producción: usos que efectivamente se producen en los paisajes. La ubicación espacial de los sistemas de producción permite establecer con claridad la línea de base sobre el uso que se está haciendo del suelo y precisa el diagnóstico sobre los procesos económicos sobre los cuales ha de intervenir el ejercicio de planificación. En particular, per-

Se debe establecer en primera instancia, un diagnóstico preciso de línea de base sobre la cual parte el proceso de planificación.

45

mite configurar el marco de actores que intervienen y la forma como se aplican los recursos endógenos del territorio y los recursos de inversión que llegan a él, entre ellos el capital financiero, social, tecnológico, natural e institucional.

- iii. Tenencia: establecimiento de la situación de la estructura de tenencia de la tierra en todas sus dimensiones, esto es, acceso, relaciones de tenencia, formalización, condiciones de usufructo, regularización, propiedades fiscales, baldíos y otros conflictos agrarios.
- iv. Medio ambiente: identificación de condiciones de sostenibilidad de los recursos naturales, referidas particularmente a los aspectos críticos relacionados con el agotamiento y deterioro de los recursos y estimaciones de riesgos (se debe incluir la información relativa a desastres naturales), mitigación y procesos de adaptación-.
- v. Brechas territoriales: identificación y estimación de indicadores de convergencia y divergencia de los factores de desarrollo entre las regiones, territorios o espacios, con énfasis en la diferencia urbano – rural.
- vi. Conflictos críticos: identificación y clasificación de debilidades y amenazas a la gobernanza nacional sobre el desarrollo y al ordenamiento social de la propiedad rural, referidos a: incompatibilidad en el uso del suelo, degradación o agotamiento de recursos naturales, modelo de distribución de la tierra, economía ilegal, conflicto armado, conflicto en el modelo de agricultura, estructura divergente regional.
- vii. Análisis de vulnerabilidad: identificación de la capacidad de adaptación de los sistemas frente a los conflictos.

7.6.4. Actividad 4. Síntesis y evaluación integral de los sistemas

El ETN elabora una síntesis y evaluación integral de los procesos y estructuras que integran el territorio (biofísico, social, económico, cultural, administrativo), que permita reconocer la aptitud de diferentes zonas dentro del territorio nacional, las tendencias de la transformación del territorio y la identificación de potencialidades, limitaciones y macro problemas.

Más que análisis, se trata de contar con una forma de organización de la información como insumo para los ejercicios de prospectiva.

7.6.5. Actividad 5. Caracterización, clasificación, especialización

Con la información cartográfica consolidada se hace la caracterización, clasificación, especialización y priorización de los problemas que afectan el normal desarrollo territorial, de acuerdo con el análisis de cada sistema identificado; es decir, se hacen unos esquemas de regionalización de las dinámicas de los conflictos de tierras identificados en los pasos anteriores, sus ventajas y desventajas para el desarrollo y ordenamiento social de la propiedad rural.

7.6.6. Actividad 6. Mapa de la frontera agropecuaria

Si es posible con la información disponible, se construye por parte del ETN el mapa de la frontera agropecuaria, basado en identificar el territorio apto para ocupación, uso, explotación, adjudicación y titulación de tierras. Esta identificación deberá tener justificación técnica de los territorios que no están dentro de la frontera. Se definen las pautas para la construcción de este mapa y las bases para la toma de decisiones.

Esta caracterización consulta la información estratégica desde el punto de vista del método, según las escalas territoriales; la primera puede ser la de departamentos, teniendo en cuenta la información disponible. Se elabora con información proveniente del nivel nacional y con información de las regiones, identificando áreas en transición, áreas de minorías étnicas y vulnerabilidad.

7.6.7. Actividad 7. Identificación de factores de cambio

El ETN identifica los principales “factores de cambio”, es decir, aquellos componentes del desarrollo territorial que dada su importancia estructural, inciden favorable o desfavorablemente en la construcción de escenarios potenciales de futuro. Se pretende obtener una síntesis de las tendencias en la transformación del territorio, y la identificación de potencialidades, limitaciones y macro problemas. Debe ofrecer un buen nivel de precisión de los problemas y sus causas, que se han identificado como restricciones al ordenamiento social de la propiedad rural. Ofrece insumos para el ejercicio de geopropectiva nacional que se realizará más adelante.



Foto: Cortesía MADR

El énfasis se hará en los temas de la planificación del uso y la ocupación de tierra, agua y medio ambiente, entendiendo el uso en términos socialmente aceptables, ambientalmente sostenibles y económicamente viables y la ocupación en términos de desconcentración espacial de los recursos productivos y de las oportunidades de prestación de servicios, empleo, información, acceso a los desarrollos tecnológicos y de una distribución más justa de la riqueza social. Todo ello, en concordancia con cambios que conduzcan a las entidades territoriales a sincronizar decisiones y programas en los territorios.

7.7. Paso 6. Ejercicio de tipologías territoriales

El ETN convoca al GLN a un ejercicio de validación y definición de las tipologías territoriales. Se buscará que revisen el planteamiento del grupo, provean información complementaria y contribuyan a la precisión de las mismas.

Entendiendo que cada territorio tiene problemas y dinámicas diferentes, es deseable que el equipo técnico defina las tipologías territoriales con los insumos que produce la gerencia.

Comprende el análisis y definición de tipologías territoriales, con base en: cartografía, diagnóstico y variables clave que contemplen las dimensiones política, social, económica, ambiental, cultural e infraestructura.

Estas tipologías se construirán teniendo en cuenta al menos:

- i. Análisis de actores y riesgos de conflictos (identificando flujos de expulsión – repulsión, concentración de vulnerables, fenómenos de violencia armada).
- ii. La identificación de zonas prioritarias y criterios de delimitación territorial regional y local, fundamentadas en la confluencia de conflictos y en planteamientos territoriales de los acuerdos o del proceso de paz (variable a tener en cuenta en la aplicación de esta metodología).
- iii. Evaluación de la conectividad y los sistemas de transporte multimodales (desde los centros de mercadeo y acopio, agroindustrias, plazas).
- iv. Los proyectos estratégicos nacionales que en las instancias de planeación y financiamiento se tengan diseñados.
- v. La identificación de riesgos y amenazas por: inundación, remoción en masa, heladas, vientos, etc. áreas mineras e hidrocarburos.

vi. **Revisión de actores e institucionalidad para la formulación, implementación y seguimiento de los POSPR.**

Se propone seguir la Matriz de tipologías territoriales, actividades 1-5.

7.7.1. Actividad 1. Análisis de conflictos

Se propone una evaluación geoestratégica de los conflictos para categorizar territorios según el tipo de conflictos: conflicto armado, conflicto por falta de oportunidades que genera desplazamientos, conflicto por el inadecuado uso de los factores como la tierra rural, el agua y el medio ambiente; y usurpación de tierras; los conflictos por despojo, desigualdad en la distribución de tierras, concentración, fraccionamiento antieconómico, y requerimientos de restitución de tierras.

El ETN prepara previamente la información necesaria para la realización de este ejercicio con el grupo de liderazgo en los ejercicios de consenso nacional.

7.7.2. Actividad 2. Análisis geoeconómico

Además de adelantar la evaluación geoestratégica de los conflictos para valorar territorios según el tipo de conflictos es esencial involucrar el análisis geoeconómico de los encadenamientos necesarios para el desarrollo exitoso.

El fundamento para la selección de los sistemas de producción es una base robusta de diferentes tipos de mapas que incluyen información sobre relieve, altitud, clasificación climática, uso del suelo, vocación, conflicto de uso, clases agrologicas, infraestructura, centros de población, ya que se parte por reconocer a las condiciones naturales, sociales, económicas productivas e institucionales como primeras determinantes de la diversidad, sostenibilidad y competitividad de los sistemas de producción.

En función de esto, se distingue, según el grado de abstracción u homogeneidad que presenten esas condiciones, la diferenciación y descripción de zonas cuyas condiciones agronómicas y económicas pueden ser planeadas con sinergias que permitan avanzar hacia la competitividad del conjunto.

El ETN prepara previamente la información necesaria para la realización de este ejercicio con el grupo de liderazgo en los ejercicios de consenso nacional.



Foto: Cortesía MADR

7.7.3. Actividad 3. Diseño de la propuesta de territorios de intervención y consolidación de tipologías

Con el resultado de las actividades anteriores se deberá consolidar (ETN) una propuesta de caracterización de las tipologías territoriales, que deberán ser consensuadas posteriormente en los ejercicios de consenso nacional con los diferentes actores del grupo de liderazgo.

Con la propuesta de identificación de las tipologías territoriales, el ETN realiza un análisis que permita diseñar la propuesta de territorios de intervención para la territorialización del POSPR.

La propuesta de territorios tendrá en cuenta principalmente las sinergias identificadas para la solución de los conflictos en los territorios. Deberá considerar además las potencialidades de definición o aplicación de:

- i. El instrumental de políticas públicas de intervención.
- ii. Las estrategias de acción, que a raíz de la revisión normativa, la clasificación del contexto legal y procedimental sean propuestas para las regiones y los territorios.
- iii. La funcionalidad de la institucionalidad en un modelo de gobernabilidad posible, con la indicación de cambios institucionales, normativos y de procedimientos territoriales, con las recomendaciones sobre incentivos y sanciones para el POSPR.
- iv. Los proyectos estratégicos nacionales que en las instancias de planeación y financiamiento se tengan diseñados con la idea de cotejarlos en los territorios y hacer su balanceo frente a la problemática y los recursos previstos o existentes para su logro.
- v. Los recursos previstos o existentes para su logro.

7.8. Paso 7. Ejercicios geopropectivos de consenso nacional para el POSPR

7.8.1. Actividad 1. Diseño de escenarios

Sobre la base de los insumos anteriores el ETN adelanta el diseño y la formulación de unos escenarios para el análisis geopropectivo enmarcados en las diferentes problemáticas que atenderá el OSPR y especialmente en los conflictos territoriales relacionados con el uso y la tenencia de la tierra.

- i. Una primera actividad será la de definir las dimensiones que estarán consideradas en los diversos escenarios que se diseñen, teniendo en cuenta que tengan aptitud para la comparabilidad de sus tendencias y evolución deseada. Se deberán definir aquellos aspectos que deben ser compartidos en los diferentes escenarios y aquellos que podrán o deberán tener variaciones en función de la combinación de sus diversas variables.
- ii. Una segunda actividad importante es la de definir cuántos escenarios se diseñarán y qué características es deseable que tengan, en términos de pasado, presente y futuro deseable.
- iii. Se considera que existan al menos tres escenarios:
 - a. Es ideal definir un escenario que oficie como punto de partida y que represente la situación actual, la instantánea, y la consolidación hacia futuro de las tendencias identificadas en el procesamiento georreferenciado de información, la dinámica.

- b. Se puede diseñar un escenario “intermedio” en el que se referencien los mínimos aceptables en la evolución de los diversos factores y variables, teniendo en cuenta intereses y aspiraciones de los diversos actores involucrados.
- c. Se puede identificar un escenario deseado que georreferencie el mayor nivel realista y aspiración al de intereses de los actores participantes, es el escenario que representa los mayores desafíos en la intervención que propondrá el modelo.

7.8.2. Actividad 2. Análisis Regional

El ETN incorpora en el análisis de escenarios información complementaria sobre la identificación, las ventajas de cada región en las diversas dimensiones y variables consideradas. Esto significa pasar de proyectos aislados a proyectos con una perspectiva integral de la evolución de las dinámicas que se puedan dar y entrecruzar en las diferentes dimensiones consideradas.

7.8.3. Actividad 3. Organización de materiales para la discusión y convocatoria del ejercicio de consenso nacional

Para adelantar el ejercicio de consenso nacional y previsión de futuros con una expresión espacial y territorial, se organizará un encuentro dinámico de revisión integral, validación, definición y selección de los productos de la Fase I, cuyos insumos se entregarán organiza-

51

dos a los actores participantes en el mismo:

- i. Organigrama de competencias y funciones
- ii. Protocolo con la interpretación normativa
- iii. Glosario de términos
- iv. Estado del arte sobre avances o retrocesos de los planes de ordenamiento
- v. Cartografías
- vi. Tipologías territoriales
- vii. Propuesta de territorios para la intervención
- viii. Escenarios preliminares
- ix. Versión preliminar estratégica del POSPR

Este ejercicio geoprospectivo de consenso nacional abarca hasta la actividad 5 de elección de escenarios. Guía ejercicio 7.9. Actividades 3 a 5.

7.8.4. Actividad 4. Validación de los territorios de intervención

Sobre la base de las tipologías territoriales definidas y las propuestas de territorios de intervención formuladas con base en aquellas, se propone al GLN examinar estas propuestas, sus variables determinantes y los ejercicios de análisis y conclusiones que han dado lugar a su planteamiento.

El ejercicio permite validar la propuesta de territorios de intervención para la fase II del POSPR y elegir un territorio piloto para la validación de los ejercicios territoriales de geoprospectiva.

7.8.5. Actividad 5. Elección de escenarios

La propuesta de escenarios diseñados por

el ETN es puesta en consideración del grupo de liderazgo en un típico ejercicio de geoprospectiva que pone en juego los componentes y variables que han sido contemplados en el diseño, comparando las situaciones del pasado, las actuales y las futuras, examinando las tendencias y proponiendo un ejercicio de escogencia entre ellos, de aquel que más se ajuste a las expectativas, intereses, conocimientos y objetivos de cada uno de los actores o grupos de actores participantes.

El escenario elegido es el que será desarrollado en la fase posterior como el escenario deseado hacia el cual se orientarán los procesos de intervención de la política pública y el Plan Nacional de OSPR y su desarrollo en los territorios.

7.8.6. Actividad 6. Formulación estratégica del POSPR

Se requiere contar con el diseño y formulación de un conjunto de componentes tradicionales de un plan, que sinteticen y desarrollen con el mayor detalle posible para la dimensión nacional sus puntos de partida (problemas), sus propósitos en términos de visión, objetivos, estrategias, metas, programas, proyectos y acciones en el ámbito nacional, que se complementarán en la Fase II, considerando el sentido escalar del Plan de OSPR, con estrategias, metas, programas, proyectos y acciones a nivel regional y local.

Esta es la “nuez” de todo el proceso: el ejercicio que orientará la territorialización y fijará las actividades y condiciones mínimas de todas las actividades necesarias para contar con un verdadero POSPR con un sólido anclaje territorial.

Los diversos componentes deberán tener presente la temporalidad en su formulación y desarrollo, la jerarquía en su construcción y los mecanismos de subsidiariedad en su gestión.

El ETN ha preparado una versión preliminar del Plan con estos componentes. Esta versión preliminar será la base de un ejercicio colectivo de formulación del Plan Nacional de acuerdo con la propuesta de estructura del Plan, que con base en el escenario seleccionado, se hará alrededor de:

- i. **Cartografía analítica de dimensiones y variables**
 - a. **Identificación y visualización georreferenciada de los problemas**
 - b. **Identificación causas**
- ii. **Teleológico**
- iii. **Visión**
- iv. **Metas**
- v. **Estrategias**
- vi. **Instrumental de política pública**
- vii. **Matriz de políticas públicas**

Se hará un nuevo ejercicio con el grupo de liderazgo para analizar, validar, complementar y decidir sobre la propuesta preliminar de Plan formulada por el equipo técnico de la UPRA. Guía Ejercicio 7.9. Parte 2 - *Formulación del POSPR*.

En este ejercicio, teniendo en cuenta el escenario deseado seleccionado, los problemas, limitantes y potencialidades identificados, se construye de manera conjunta una visión de futuro, y se definen los objetivos. Estos objetivos deben ser jerarquizados para identificar aquellos que condicionan de manera directa otros objetivos, como los existentes en el Plan de Desarrollo Municipal y en la planificación sectorial, de tal manera que se busque la mayor coherencia. Las metas se definen en términos concretos y deben tener la capacidad de ser verificadas por medio de indicadores claros y medibles; también deben estar sustentadas en los fundamentos de viabilidad.

Las estrategias comprenden las rutas de intervención que apunten a la obtención de las metas, con compromisos que los actores participantes asumen, por lo que se hace necesario escoger aquellas acciones que tendrán el mayor

impacto transformador o la mayor capacidad de enfrentar las causas de los problemas definidos en el proceso de planificación.

El ejercicio debe finalizar con una reflexión acerca de la manera como se puede contar con una política pública de OSPR, entendiendo como tal la manera en que los problemas colectivos son conceptualizados y atendidos por el Estado para formular alternativas, seleccionar, implementar y evaluar soluciones eficaces.

Como último momento de este encuentro, se revisan las condiciones de posibilidad, que las acciones desarrolladas durante la Fase I, así como los objetivos, metas, y demás estrategias sean convertidos en política pública. Esto pasa por la identificación del conjunto de acciones, necesario para que los tomadores de decisión movilicen recursos económicos y humanos para generar los impactos esperados referidos a dar solución a los problemas públicos asociados al ordenamiento (uso y apropiación) de la tierra.

7.8.7. Actividad 7. Formulación de líneas programáticas

53

Con base en las decisiones y orientaciones de los diversos encuentros de consenso nacional, el ETN deberá formular los lineamientos programáticos, que consisten fundamentalmente en una programación específica de acciones, responsabilidades y programación y manejo del presupuesto de requerimientos para la realización de las estrategias definidas. Las líneas programáticas se referirán a los siguientes componentes:

- i. **Político-institucional**
- ii. **Económica**
- iii. **Social**
- iv. **Ambiental**
- v. **Cultural**
- vi. **Evaluación y seguimiento**
- vii. **Estrategia de comunicación**
- viii. **Presupuesto**

El ejercicio se hará conforme a las propuestas contenidas en el documento de Estructura del Plan.

7.9. Paso 8. Ejercicio estratégico de comunicaciones y formación

En este momento se formularán las estrategias nacionales de comunicaciones y formación, que serán transversales a todo el proceso de formulación del POSPR. La GON y el ETN, deberán preparar una propuesta de estrategia pedagógica de comunicación y formación, que será presentada al GLN, sobre quiénes serán los aliados territoriales en la formulación del POSPR y con los cuales se realizarán las actividades de formación y se aplicarán las estrategias de comunicación, para garantizar que el proceso de formulación e implementación del POSPR cuente con el desarrollo de capacidades territoriales que garanticen su viabilidad y éxito.

Estas estrategias deberán estar dispuestas para los distintos niveles territoriales para los grupos y actores que forman parte del proceso. La legitimidad, participación y resultados que se persiguen están en gran medida respaldados por un proceso amplio de comunicación a todo lo largo del mismo.

7.10. Síntesis de la Fase I

Se presentan los insumos previos a la fase, las actividades recomendadas para su abordaje y los productos principales.

La primera fase de esta metodología propone como punto de partida la definición de una gerencia operativa, un equipo técnico y un grupo de liderazgo del nivel nacional y con representación territorial, con funciones, roles y planes de trabajo claramente definidos para la formulación colectiva del POSPR. Estos grupos estarán compuestos por actores clave de diferentes entidades, instituciones, gremios, asociaciones, etc., que tienen representatividad y pueden aportar en la construcción del Plan.

Posteriormente, el ETN hará un acopio de normas relacionadas con el ordenamiento del territorio, el acceso, uso y propiedad de las tierras rurales en Colombia, así como de información documental sobre la materia, para identificar las incompatibilidades entre normas, vacíos legales sobre uso, tenencia y apropiación de la tierra a nivel nacional y territorial y con ello producirá un glosario de temas centrales para el POSPR y una matriz que analiza los documentos normativos y conceptuales encontrados, para organizar la “caja de herramientas” del POSPR, todo lo cual servirá de insumo para la

construcción colectiva de los lineamientos de armonización con los instrumentos de planeación nacional y territorial.

Asimismo, el ETN organizará un inventario de mapas territoriales que permita visualizar los conflictos de uso y desigualdad en distribución de la tierra, problemas asociados al conflicto armado, características ambientales, tenencia de la tierra, grupos poblaciones que la habitan, amenazas y riegos para el OSP, entre otros. Igualmente, el ETN trazará la línea base sobre el uso y la tenencia de la tierra desde la dimensión espacial y temporal con la que se elaborará una síntesis y evaluación integral de los procesos y estructuras que integran el territorio, que permitan identificar y reconocer las tendencias de transformación, las potencialidades, limitaciones y macro problemas.

Del mismo modo, se clasificarán los problemas asociados al desarrollo territorial, se definirá la frontera agropecuaria, identificando el territorio apto para ocupación, uso, explotación, adjudicación y titulación de tierras, así como los factores de cambio.

Con toda la información recopilada y sistematizada, el equipo técnico preparará para el grupo de liderazgo los insumos para hacer un ejercicio que permita validar y definir las tipologías territoriales, en el que se complemente la información existente con los aportes y conocimientos de sus miembros, teniendo en cuenta las variables propuestas y haciendo un análisis de los conflictos que se presentan en el territorio y un análisis geoeconómico. Con este ejercicio colectivo se definen las tipologías territoriales, con las cuales el equipo técnico hará la propuesta para la territorialización del POSPR.

Con las tipologías territoriales propuestas, el equipo técnico liderará la realización de ejercicios de geopropectiva que permitirán la construcción de escenarios, partiendo de la situación actual de los territorios, pasando por un escenario intermedio que dé cuenta de la evolución de los factores y variables, para llegar al escenario deseado, en el que se proponen los desafíos del POSPR. Estas propuestas de escenarios son puestas a consideración del grupo de liderazgo para elegir el escenario deseado con el cual se orientará el Plan a nivel nacional y territorial.

Todos estos insumos permiten a este punto, la formulación de una propuesta preliminar de POSPR por parte del equipo técnico, que será validado y complementado en un ejercicio de consenso con el grupo de liderazgo. Posteriormente se proponen los lineamientos programáticos que incluyen las acciones, responsabilidades, presupuestos y requerimientos para la ejecución de las estrategias definidas.

Durante todo el proceso de formulación del Plan, se desarrollará la estrategia de comunicaciones que permita hacer la difusión de las acciones y socializar el POSPR.

Fase	I	
Insumos	Ordenamiento legal ambiental: Constitución, artículo 58. Leyes 2/1959, 99/1993. Decreto 2372/2010.	
	Ordenamiento recursos naturales renovables, artículos de la C.N. y Ley 99/1993.	
	Identificación de etnoterritorios: Ley 160 de 1994.	
	Identificación de riesgos altos para actividades productivas: Leyes 99/1993, 160/1994, 1454/2011.	
	Cartografía.	
Actividades generales	Alineación de instrumentos de ordenamiento territorial, aprestamiento y realización del ejercicio de consenso nacional y geopropectivo y formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.	
Actividades específicas	Alineación	Lineamientos para la armonización.
	Participación	Incorporación de agentes nacionales y territoriales del ordenamiento social de la propiedad rural.
	Formación	Ejercicios geopropectivos.
	Comunicación	Concertación de estrategias y acciones nacionales y territoriales.
Productos	Definición de la gerencia operativa del POSPR.	
	Conformación del grupo técnico de la UPRA.	
	Equipo de liderazgo nacional de actores clave consolidado.	
	Plan de trabajo del equipo de liderazgo.	
	Organigrama de competencias y funciones como punto de partida.	
	Línea de base normativa y conceptual, pertinente y oficial del Gobierno con el marco del ordenamiento social de la propiedad.	
	Glosario de términos.	
	Estado del arte sobre investigación, avances o retrocesos acerca de los planes de ordenamiento en los departamentos y dentro de estas jurisdicciones.	
	Matriz jerarquizada de variables.	
	Lineamientos de armonización del POSPR.	
	Documento diagnóstico con la identificación clara y concreta de problemas que enfrenta la relación entre el ordenamiento de la propiedad y el desarrollo territorial, y línea de causalidad de los mismos.	

ILUSTRACIÓN 7

Síntesis Fase I.

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 8

Fase II: Territorialización, formulación de proyectos territoriales y construcción de pactos



Foto: Cortesía INCODER

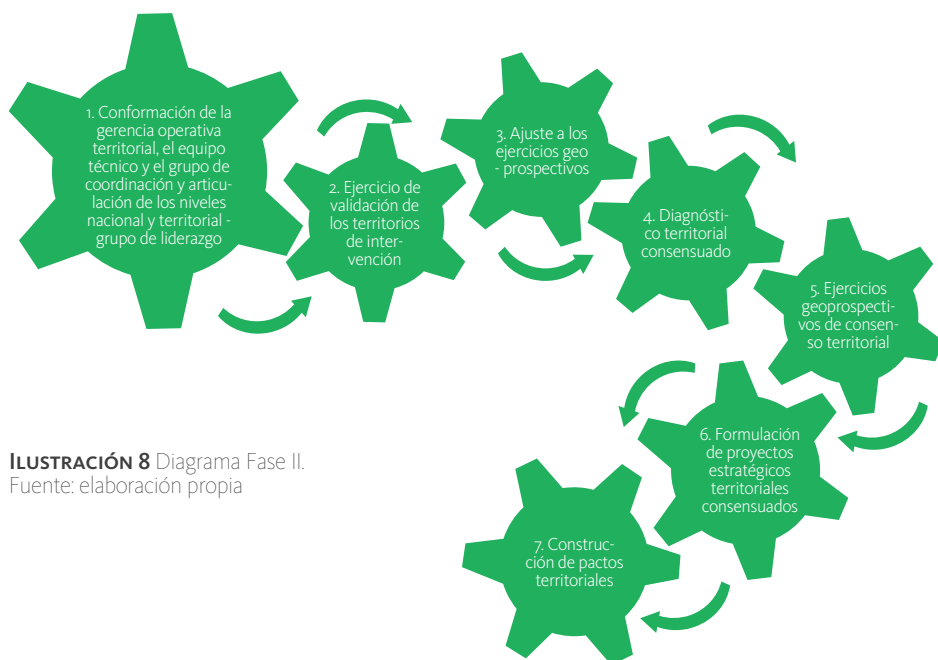


ILUSTRACIÓN 8 Diagrama Fase II.
Fuente: elaboración propia

8.1 Objetivos Fase II:

Formular colectivamente el POSPR en el ámbito de los territorios de intervención, a través de la formulación de los proyectos territoriales estratégicos y los pactos territoriales consensuados, de modo que se obtenga la legitimidad y se generen los acuerdos estratégicos necesarios para su viabilidad y puesta en ejecución.

Los objetivos específicos que se desarrollan en esta fase son:

1. Instalar la estructura organizativa y gerencial en los diversos territorios de intervención, conformando el grupo de liderazgo territorial que orientará y se responsabilizará de la implementación del POSPR, con actores claves de la escala regional y que hará interlocución con actores clave de la escala nacional, el grupo de gerencia operativa regional y el grupo técnico.
2. Territorializar los ejercicios cartográficos realizados en el nivel nacional, complementando el inventario de mapas procesados por capas que permita identificar claramente, entre otras cosas: la geopropectiva en los conflictos que afectan la ocupación, uso y propiedad de la tierra rural; el uso sosten-

nible de los recursos naturales; el contexto social y cultural de cada entidad territorial y, las condiciones económicas presentes y proyectadas.

3. Formular colectivamente el Proyecto Territorial de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y el Pacto Territorial consensuado para que permita la implementación del PTOSPR.
4. Identificar y poner en práctica el instrumento jurídico de operacionalización del proyecto.

8.2. Paso 1. Conformación de la gerencia operativa, el equipo técnico territorial y el grupo de coordinación y articulación de los niveles nacional y territorial

8.2.1. Actividad 1. Conformación de la gerencia operativa y el equipo técnico territorial. Formulación del plan de trabajo territorial

La Gerencia Operativa Territorial (GOT), al igual que en el nivel nacional, se propone que sea realizada por una organización con capacidad gerencial y operativa, contratada para gestionar la articulación para la realización de todas las acciones y los plazos propuestos para la formulación y consolidación de los proyectos territoriales.

Para conformar el Equipo Técnico Territorial (ETT), la gerencia operativa convocará a los actores territoriales clave que fueron identificados como funcionales en la formulación e implementación del POSPR- durante la primera fase-, grupos de investigación y especialistas expertos en recursos de la tierra de cada territorio. (Ver propuesta de matriz de actores, roles y participación).

La GOT y ETT, identifican (o validan la propuesta existente) los actores que deberán hacer parte del Grupo de Liderazgo Territorial (GLT).

El Grupo de Liderazgo Nacional junto con el equipo técnico, desarrolla con los equipos territoriales ejercicios formativos para la comprensión y apropiación del concepto de ordenamiento social de la propiedad rural, los objetivos, los principios y contenidos de-

tallados del POSPR; también discute con ellos las competencias, contribuciones y productos de cada uno de los actores convocados. Realiza un ejercicio de formulación de un plan de trabajo que permita saber con claridad que hará cada quien en el desarrollo del proceso propuesto.

Como producto de esta discusión se obtendrá un organigrama territorial de actores, con sus funciones, relaciones y contribuciones al POSPR y un plan de trabajo territorial.

8.3. Paso 2. Ejercicio de validación de los territorios de intervención

8.3.1. Actividad 1. Preparación para la validación de territorios

Con base en los estudios técnicos realizados en la Fase I, se revisa, se evalúa y se complementa la agrupación de territorios para la intervención. Como resulta importante permitir la participación de otros actores que no hayan sido convocados, se organizarán mesas temáticas de trabajo que los incluyan.

8.3.2. Actividad 2. Ejercicio de validación de territorios

El ETT, en lo que sea posible con las mesas temáticas de trabajo convocadas, realiza una cartografía socioeconómica, ambiental y política del territorio que tenga en cuenta la línea de base construida en la Fase I, el escenario tendencial y el escenario deseado del territorio y los conocimientos vivenciales de los actores territoriales. Se revisan las tipologías territoriales y la propuesta de territorios de intervención, en lo que les corresponda. Si es posible hacerlo dependiendo del tiempo y los costos, se realiza un ejercicio con el GLT y las mesas temáticas, para complementar y validar estas propuestas, caso en el cual se sigue la Guía ejercicio 8.4. Validación de territorios de intervención.

Como resultado de este ejercicio, se señalan las observaciones y recomendaciones acerca de la tipología y propuesta de territorios para la intervención; de no estar conforme con la misma, el ETT o GLT (del territorio o los territorios) que manifiesten inconformidad pueden presentar una propuesta de territorios de intervención, con sus fundamentos técnicos, que será evaluada por el grupo de expertos designados por la UPRA para tal efecto (eventualmente el ETN).

8.4. Paso 3. Ajuste a los ejercicios geopropectivos

8.4.1. Actividad 1. Formación del equipo de actores clave del territorio piloto de intervención

El Equipo Técnico Nacional desarrolla un ejercicio de práctica y formación en instrumentos y herramientas de la geopropectiva con el grupo de liderazgo, el equipo técnico y la gerencia operativa territoriales. Para ello entrega las observaciones de elementos importantes a tener en cuenta en el desarrollo de su pilotaje (Ver paso 8 de la fase I “Geopropectiva Nacional”).

8.4.2. Actividad 2. Formulación y organización de recomendaciones para el ajuste de los ejercicios

La GON junto con el ETN, propone al grupo de liderazgo territorial –GOT–, con la participación de quienes han estado en la actividad de formación, desarrollar un pilotaje de los ejercicios geopropectivos, y construye un documento sintético con los resultados y las observaciones a los mismos en términos de los ajustes que son requeridos.

El ETN procesa y hace los ajustes necesarios a la implementación de estos ejercicios en el resto de territorios. Hechos los ajustes se procederá, luego del diagnóstico, al desarrollo de los ejercicios geopropectivos en todos los territorios propuestos.

8.5. Paso 4. Diagnóstico territorial consensuado

8.5.1. Actividad 1. Revisión de información producida por el nivel nacional

En un encuentro de consenso participativo, similar al de la Fase I, se revisa la información producida por el nivel nacional



Foto: Cortesía MADR

sobre el territorio en cuestión, se realizan mesas de trabajo en las que se comparten las conclusiones y se registran las percepciones relacionadas con la geopropectiva nacional (disponible en materiales de consulta para todos los participantes) referidas a:

- i. Mapas de trazado de territorios étnicos, territorios ambientales, minería, y riesgos altos para el acceso y ocupación, uso y propiedad de la tierra rural y, si fue producido en la fase I, de la frontera agropecuaria.
- ii. Mapas de conflictos a nivel de violencia, falta de oportunidades y controversias en el uso adecuado de los factores productivos.
- iii. Causas reconocidas a los problemas en la región, con énfasis en los problemas territoriales de tenencia de tierras, registro de demanda por tierras rurales, procedimientos agrarios pendientes de resolución, planes de restitución, desplazamientos.
- iv. Relaciones entre los actores clave y competencias para la implementación del POSPR.
- v. Escenarios y selección.
- vi. POSPR.

8.5.2. Actividad 2. Establecimiento de línea de base

Para organizar la imagen del estado de la situación de los usos y tenencia de la tierra, el ETT con base en la información revisada complementa con ejercicios de diagnóstico territorial, de acuerdo con las dimensiones de análisis: usos de suelos, sistemas de producción, tenencia de la tierra, medio ambiente, brechas territoriales, conflictos críticos (referidos a la incompatibilidad en el uso del suelo, degradación o agotamiento de recursos naturales, modelo de distribución de la tierra, economía ilegal, conflicto armado, conflicto en el modelo de agricultura, estructura divergente regional) y análisis de vulnerabilidad.

Esta actividad también comprende la evaluación del inventario departamental de procesos agrarios y las estrategias existentes, incluyendo el concepto sobre el registro de oferta y demanda de tierras y acerca de los catastros por municipio recibidos desde lo nacional o territorial, según sea.

8.5.3. Actividad 3. Revisión de las causas de los problemas identificadas

Partiendo del documento diagnóstico nacional producido en la fase I, el ETT selecciona, de manera organizada, los problemas iden-

tificados en la escala nacional que se presentan en la escala territorial, observando y ajustando, en caso de ser necesario, las líneas de causalidad de los mismos.

Es decir, se revisa si el ejercicio de diagnóstico producido para la escala nacional contempla las barreras o problemas que enfrenta la relación entre el ordenamiento social de la propiedad rural y el desarrollo territorial, en todas sus vertientes: en la relación entre el uso y tenencia de la tierra, el propósito último de garantía de derechos, función social de la propiedad y la economía en el territorio.

8.6. Paso 5. Ejercicios geopropectivos de consenso territorial

8.6.1. Actividad 1. Ajuste de la información producida desde lo nacional

El ETT señala al Equipo Técnico Nacional si hay conformidad con la geopropectiva de los conflictos identificados a escala nacional como problemas en el territorio en cuestión y cuáles deberían ser los ajustes requeridos.

8.6.2. Actividad 2. Diseño, análisis y elección de escenarios

La GOT y el ETT diseñan conjuntamente una propuesta de escenarios, siguiendo los lineamientos establecidos en el POSPR. Claramente se deben diseñar los escenarios considerando los intereses y a partir de las situaciones, metas o aspiraciones que cada actor o grupo social convocado pretende.

Luego, con la participación del GLT que lidera el proceso, y otros actores claves del territorio, expertos y actores de la academia, actores sectoriales o gremiales, según se considere al interior del equipo técnico, se analizan los escenarios territoriales siguiendo el camino señalado en el POSPR para el efecto, que seguramente replicará en buena medida las orientaciones para el diseño y selección de escenarios nacionales.

Con todos los actores se selecciona la imagen objetivo del modelo territorial que se quiere alcanzar, es decir, se identifica de manera consensuada el escenario deseado, definiendo preliminarmente los procesos de intervención para orientar el proyecto territorial hacia el escenario deseado.

8.7. Paso 6. Formulación de proyectos estratégicos territoriales consensuados

8.7.1. Actividad 1. Proyecto, estrategias, acciones y responsabilidades

Con los escenarios territoriales seleccionados, el GLT revisa la visión y objetivos del POSPR, construidos en la fase I, e identifica las necesidades de armonización a introducir en el proyecto territorial e inicia el proceso de formulación del mismo.

En principio se considera que el Proyecto Territorial tiene una estructura similar al Plan Nacional. Que es importante que identifique en la cartografía los problemas, sus causas y sus tendencias. Que trabaje a partir de ese conjunto, en la definición de los propósitos territoriales alineados con el escenario seleccionado y que a partir de ellos formulen metas, estrategias, programas, proyectos y acciones en el nivel regional y local, que defina las acciones y la forma de implementarlas; que parta de consideraciones sobre su viabilidad técnica, económica, social y política para la transformación cualitativa del ordenamiento social en el ámbito territorial.

El contenido de los proyectos territoriales debería abordarse con este mínimo de componentes:

- i. **Cartografía analítica de dimensiones y variables: lo nacional y lo territorial**
 - a. **Identificación y visualización georreferenciada de los problemas**
 - b. **Identificación causas**
- ii. **Teleológico**
- iii. **Visión**
- iv. **Metas**
- v. **Estrategias**
- vi. **Uso y aplicación del instrumental proporcionado**

Para elegir las formas de intervención se pueden tener varios criterios como el de la necesidad de la misma (que cada una de las acciones propuestas sea condición indispensable para acceder efectivamente al logro pretendido), suficiente (que las acciones propuestas tengan la capacidad para la transformación del problema en cuestión y que apunte a los aspectos centrales del mismo sin necesitar acciones adicionales), y que sea viable (en términos técnicos, económicos, socioculturales, políticos y éticos).

Se debe precisar el rol y participación de los actores clave, y se incorporan los compromisos que los participantes declaran para la puesta en marcha del proyecto y sus acciones. Se deben definir las metas territoriales en términos concretos, sustentadas en fundamentos de viabilidad, con indicadores claros y medibles que permitan su verificación.

Estas intervenciones deben tener tiempo y recursos estimados, así como la definición de actores responsables de su puesta en marcha.

Por último, se realiza un ejercicio que permita establecer cuál es el instrumento jurídico más adecuado para la formalización de un pacto, convenio o acuerdo que precise, objetivos, acciones y contribuciones de cada actor en la implementación del proyecto territorial. Se requiere de un análisis acerca de la necesidad de un instrumento jurídico vinculante de todos los actores.

8.8. Paso 7. Construcción de pactos territoriales

En esta etapa el GLT fija los acuerdos según la modalidad consensuada, pactos territoriales, convenios, acuerdos, instrumentos jurídicos, etc., y la ruta de las distintas acciones que se deben adelantar para garantizar la ejecución del POSPR, en consenso con los distintos niveles territoriales. La estrategia de financiación será parte fundamental de estos acuerdos.

8.8.1. Actividad 1. Alianzas público - privadas

Con base en el instrumento definido, y si este no es suficiente, se definen las modalidades de colaboración entre el gobierno y el sector privado para la iniciativa de estrategias, acciones y/o proyectos, estableciendo los momentos (tiempos) y recursos que se comprometerán en la coordinación de acciones. Esto para lograr articular las acciones de actores

que tradicionalmente trabajan de manera independiente y no coordinada en el mismo ámbito y con el mismo fin, para promover el desarrollo de un territorio.

8.8.2. Actividad 2. Formalización del pacto territorial

Se formalizan los documentos que de manera colectiva han sido consensuados, en los que cada uno de los actores asuma su participación en la implementación del proyecto territorial, y se solemniza el instrumento jurídico de operacionalización del proyecto.

8.8.3. Actividad 3. Acto público

En acto público de convocatoria abierta, difundido en la mejor forma posible, los actores clave en la implementación del POSPR manifiestan su compromiso por adelantar acciones coordinadas para lograr una planificación eficiente del ordenamiento social de la propiedad rural en el territorio.

8.9 Síntesis de la Fase II

La fase II propone la construcción colectiva de los proyectos estratégicos territoriales y los pactos para su ejecución. Al igual que en la fase I, se propone la conformación de una gerencia territorial, GOT, un equipo técnico ETT y un grupo de liderazgo GLT, que se articulan con los grupos y equipos nacionales y trabajan de manera coordinada. Los grupos nacionales realizan la inducción, acompañamiento y proceso formativo a los grupos territoriales para la formulación e implementación de los proyectos territoriales. Estos grupos, al igual que los nacionales, tendrán sus roles y funciones

definidas y diseñarán su propio plan de trabajo que dé claridad en cuanto a los tiempos y responsabilidades durante el proceso.

La primera actividad a realizar será la validación de los territorios propuestos, a través de mesas temáticas que incluyan a otros actores del nivel local. En estas mesas se validarán la cartografía, la línea base, el escenario tendencial y deseado del territorio y se revisan las tipologías y territorios de intervención propuesta. Las observaciones que surjan de este ejercicio colectivo, serán analizadas por un grupo de expertos de la UPRA.

El ETN realizará un ejercicio de práctica y formación en instrumentos y herramientas de geoprospectiva a los grupos y equipos territoriales para la realización de un pilotaje que permita hacer los ajustes que estos requieran. Posteriormente se realizará un encuentro de consenso para revisar la información producida desde el nivel nacional referente a mapas, problemas, actores, escenarios, etc., para conocer las percepciones sobre la geoprospectiva nacional.

Luego el GLT realiza un ejercicio de diagnóstico participativo que conduzca a la definición de la línea base territorial, analizando también si los problemas detectados en la escala nacional se presentan a nivel territorial, estableciendo las causas de estos y que pueden ser barreras para el OSPR. Los hallazgos de este ejercicio son notificados al equipo técnico nacional para hacer los ajustes correspondientes.

Siguiendo la metodología propuesta desde el nivel nacional, el grupo de gerencia territorial y el equipo técnico diseñan los escenarios territoriales, que serán analizados y seleccionados por el grupo de liderazgo con el concurso de otros actores locales. Este ejercicio permitirá la formulación de los proyectos estratégicos territoriales de acuerdo a la estructura planteada.

Finalmente, se definirá el instrumento jurídico que permita establecer los compromisos de los actores en la implementación del Plan, se formalizará un pacto que vincule a los diferentes actores territoriales.

Fase	II	
Insumos	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.	
	Organigrama de competencias y funciones territoriales. Glosario de definiciones.	
	Matriz de interrelación y jerarquización de marco normativo, desde ocupación, uso y propiedad del territorio.	
	Checklist de capas cartográficas para obtención de cartografía territorial. Shapefile para transferir a los territorios reconocidos.	
	Convocatoria y selección de una Organización Gestora para el POSPR en los territorios.	
	Documento diagnóstico nacional.	
Actividades generales	Conformación de equipos territoriales.	
	Validación de territorios de intervención.	
	Ejercicios geopropectivos y consensos territoriales.	
	Formulación de proyectos y pactos territoriales.	
Actividades específicas	Alineación	Validar la propuesta en el territorio.
	Participación	Piloto de ejercicios geopropectivos en el territorio.
		Ajustes a los ejercicios geopropectivos.
	Formación	Construcción de pactos o acuerdos territoriales.
		Ejercicios geopropectivos de consenso territorial.
	Comunicación	Socialización del POSPR, proyecto territorial y los pactos territoriales consensuados.
Productos	Conformación de la gerencia operativa, el equipo técnico y el grupo de liderazgo territorial. Equipo de profesionales representativo del marco general de actores regionales y locales.	
	Organigrama territorial de actores con funciones, relaciones y contribuciones al POSPR.	
	Cartografía y escenarios territoriales.	
	Validación de la propuesta de reconocimiento del territorio.	
	Análisis territorial geopropectivo - diagnóstico compartido. Evaluación de impacto por TLC's, integrar análisis de efecto por cambio climático.	
	Línea base territorial.	
	Escenarios territoriales.	
	Proyecto territorial de OSPR.	
	Documento de pacto territorial consensuado.	
	Instrumento jurídico de operacionalización del proyecto-pactos.	

ILUSTRACIÓN 9 Síntesis Fase II.
Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO 9

Fase III: Consolidación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural POSPR e implementación de los proyectos estratégicos territoriales para el POSPR



Foto: Cortesía INCODER

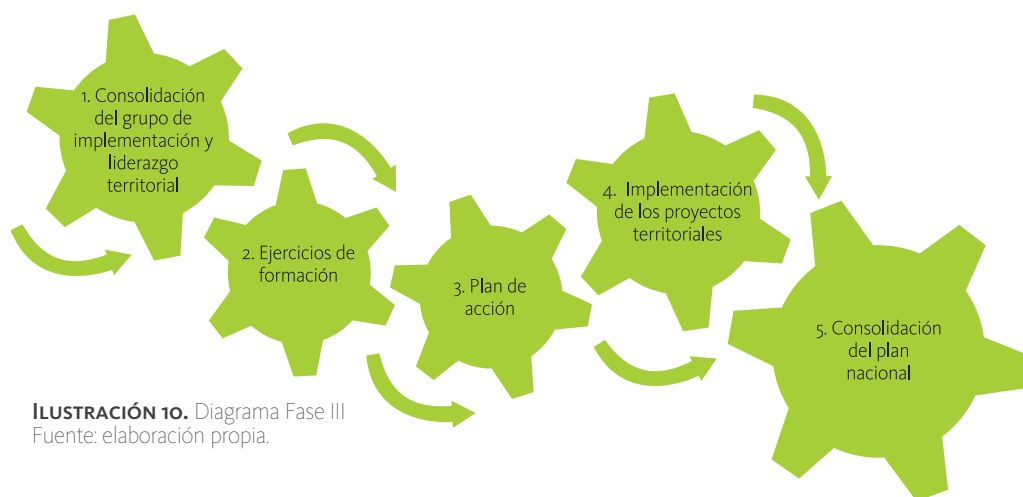


ILUSTRACIÓN 10. Diagrama Fase III
Fuente: elaboración propia.

9.1. Objetivos Fase III:

Consolidar el ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia a través de la implementación de los proyectos estratégicos territoriales, la incorporación de estos en el Plan Nacional y la complementación de la política pública.

Los objetivos específicos que se desarrollarán en esta fase son:

1. Contribuir a aumentar la capacidad de los equipos territoriales para hacer los ordenamientos sociales de la propiedad rural en su respectivo territorio, mediante la realización de unos ejercicios de formación en coordinación y gestión interinstitucional, que involucren al GLT y a otros actores involucrados en la implementación del PETOSPR.
2. Tener planes de acción claros y precisos para la implementación de los proyectos estratégicos territoriales, con el liderazgo de los equipos territoriales y con el concurso de diferentes actores locales.
3. Implementar los proyectos estratégicos territoriales.
4. Consolidar el Plan Nacional de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia, a partir de la inclusión de los proyectos estratégicos territoriales, como parte integral del proyecto nacional.
5. Complementar la política pública de OSPR, a partir de la incorporación de los proyectos estratégicos territoriales.

Los Proyectos Estratégicos Territoriales de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural PETOSPR, deben ser parte integral del Plan Nacional de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, y al mismo tiempo son estructurados de acuerdo a los lineamientos propuestos en el POSPR. Se considera que el Plan Nacional y los proyectos territoriales son de carácter complementario.

Para esta fase se proponen los siguientes pasos:

9.2. Paso 1. Consolidación del grupo de implementación y liderazgo territorial

9.2.1. Actividad 1. Definición de actores locales para la implementación

El Grupo de Liderazgo Territorial GLT convoca a representantes locales institucionales, gubernamentales, sociales, políticos, gremiales, etc., que tienen alguna injerencia en la implementación de las acciones previstas en el proyecto estratégico territorial para socializarlo y motiva su participación en la implementación de las acciones. Para ello realizará reuniones informativas en distintas partes del territorio.

Se deberá tener en cuenta además de las categorías mencionadas, a los actores del nivel territorial que, al igual que en la conformación del GLN, tengan suficiente representatividad de entes territoriales, organizaciones o los grupos de interés que se escojan entre los siguientes:

- a. Departamentos
- b. Municipios
- c. Territoriales INCODER
- d. Corporaciones Autónomas Regionales
- e. Poblaciones: mujeres, indígenas, afrocolombianos, campesinos, ROM, raizales
- f. Otros actores sociales, políticos, gremiales, etc.

9.2.2. Actividad 2. Empalme de acciones

Es fundamental definir los roles, responsabilidades y contribuciones de cada uno de los actores que hacen parte del GLT y actores complementarios. Para ello, el ETN con el apoyo de la GON, que lideran desde el nivel nacional el POSPR, deberá rea-

lizar procesos de empalme, asesoría y tutoría a los líderes territoriales que tendrán a su cargo la implementación de los proyectos y los apoyará en la definición de sus roles y responsabilidades.

9.2.3. Actividad 3. Definición de grupos de trabajo

Conformar grupos o comités interinstitucionales según temas de interés, para que asuman la implementación de acciones que están asociadas a sus funciones.

9.3. Paso 2. Ejercicios de formación

9.3.1. Actividad 1. Convocatoria

El GLT realizará la convocatoria a los representantes de los grupos de interés seleccionados y/o comités conformados.

9.3.2. Actividad 2. Formación

La implementación de los proyectos estratégicos territoriales requiere una preparación previa de grupos operativos territoriales, para asumir las tareas que supone ejecutar acciones, hacer seguimiento, asesorar, tomar correctivos cuando sea necesario, desarrollar labores de coordinación y gestión para lograr el cumplimiento de las metas propuestas en los proyectos.

El ETT orienta la realización de diferentes ejercicios de formación a los integrantes de las entidades convocadas a fin de cualificar su participación en la implementación de los proyec-

tos. Estos ejercicios deberían brindar información sobre el POSPR, el proyecto territorial, las herramientas de gestión, planeación, planificación, armonización, coordinación, seguimiento y monitoreo, de acuerdo a las competencias que cada actor vaya a desempeñar en la ejecución del proyecto formulado.

Las actividades de formación, se orientan a la promoción en el Grupo de Liderazgo Territorial y en los comités definidos temáticamente del fortalecimiento de capacidades, habilidades y herramientas para cumplir adecuadamente con las tareas de coordinación, gestión y control en la implementación del proyecto territorial.

9.4. Paso 3. Plan de acción

9.4.1. Actividad 1. Selección de rutas de intervención

El plan de acción debe ser la ruta que se fija a nivel territorial para poner en marcha el proyecto, lo que implica que debe hacerse un ejercicio de priorización de acciones para definir colectivamente cuales deben ser de ejecución inmediata, teniendo en cuenta que se tiene el sustento político, económico y operativo suficiente para su realización.

Para la priorización de acciones el GLT y los comités conformados realizarán ejercicios de análisis que permitan considerar diferentes variables y concertar las acciones de mayor impacto transformador, que tendrán prioridad para la implementación del PETOSPR.

Se propone hacer uso de la matriz de priorización de acciones, Importancia y Gobernabilidad IGO, que tiene como objetivo seleccionar una acción del listado de acciones prioritarias identificadas en cada grupo de trabajo temático, teniendo en cuenta lo siguiente:

- › Importancia: la relación y pertinencia de cada acción para contribuir a los objetivos fijados.
- › Gobernabilidad: el nivel de control que los actores involucrados con cada acción tienen sobre la gestión de las acciones propuestas.

Este ejercicio permite determinar las acciones que son muy importantes y gobernables al mismo tiempo. Estas acciones priorizadas son las que se trabajarán con prelación en el plan de acción territorial.

9.4.2. Actividad 2. Diseño del plan de acción

Esta es una actividad que se propone desarrollar como un resultado de los ejercicios de formación, precisamente para que todos los involucrados estén en capacidad de operacionalizar el proyecto territorial a través del diseño de un plan de acción.

Luego del ejercicio de priorización y concertación, se diseña el plan de acción definiendo las acciones, los tiempos de cada acción, los responsables, los recursos técnicos, logísticos, financieros necesarios, los indicadores relacionados con la línea de base, las metas a cumplir en el periodo de tiempo establecido y la población beneficiaria.

El diseño del plan de acción debe incluir acciones de revisión y ajuste permanente, bajo la idea de tener control sobre los cambios que se presenten en el territorio, aquellas situaciones no previstas en los proyectos territoriales relacionadas con el uso y tenencia de la tierra.

9.5. Paso 4. Implementación de los proyectos territoriales

9.5.1. Actividad 1. Aprestamiento técnico y operativo

Esta actividad exige la revisión detallada de los siguientes aspectos, para verificar si están claramente definidos o hacer los ajustes requeridos para la implementación de los proyectos territoriales:

- a. Que las acciones priorizadas en el plan de acción han definido claramente los roles y niveles de coordinación entre los diferentes actores que intervienen.
- b. Que se han previsto las gestiones correspondientes para disponer de los recursos económicos, técnicos, logísticos y operativos a nivel territorial.
- c. Que se han definido los plazos para el cumplimiento de las metas.
- d. Que se han definido los responsables institucionales de la implementación de cada una de las acciones.
- e. Que se tiene claridad sobre los mecanismos e instrumentos de seguimiento y monitoreo que se aplicarán a lo largo de la implementación de los proyectos estructurales territoriales, los tiempos de aplicación de estos y sus alcances.
- f. Que se han definido los plazos para la presentación de reportes que den cuenta del avance en la implementación de los proyectos.
- g. Que el GLT y los comités temáticos tengan claridad sobre los mecanismos, herramientas e instancias a las cuales acudir para superar las dificultades.

9.5.2. Actividad 2. Implementación de las acciones

La GOT, el ETT y el GLT son los responsables de orientar la implementación de los proyectos estratégicos, con el apoyo de las instancias nacionales del Plan: el GLN, el ETN y la GON. El equipo territorial conformado por los diferentes organismos, entidades, gremios, asociaciones territoriales será el ejecutor directo de las acciones, de acuerdo a su nivel de intervención y capacidad de actuación, definidos en proyectos territoriales, pactos territoriales y plan de acción.

9.5.3. Actividad 3. Seguimiento a la implementación de acciones

El Grupo de Liderazgo Territorial, con el apoyo operativo de la GOT y el ETT, durante la implementación de las acciones deberá hacer un monitoreo a las siguientes situaciones:



Foto: Cortesía MADR

Foto: UPRA

- a. Determinar la probabilidad de cambios en las tendencias por el impacto de las acciones previstas en los cambios en el escenario de tenencia y uso de la tierra.
- b. Implementación de las acciones previstas por cada uno de los actores.
- c. Monitoreo sobre el establecimiento de tratamientos alternativos ante formalización, concentración de tierras, fraccionamiento antieconómico de unidades productivas, entre otros.
- d. Simulación, sobre los modelos de evaluación de las unidades espaciales y los comportamientos en las dimensiones productivas, ecológicas y sociales de los cambios identificados en los diferentes escenarios.
- e. Identificación de recomendaciones de cambio en las estrategias, programas y metas de OSPR aplicadas en los territorios.

9.5.4. Actividad 4. Difusión y socialización

Paralelo a todo lo anterior se plantea el componente de comunicaciones que se desarrolla a lo

largo de todas las fases, punto en el cual se propone la difusión y socialización de las acciones ejecutadas desde el nivel territorial, a fin de mantener una información permanente en las regiones respecto de la implementación de los proyectos.

9.6. Paso 5. Consolidación del Plan Nacional

9.6.1. Actividad 1. Articulación de proyectos estratégicos territoriales

El grupo de liderazgo nacional GLN conformado desde la primera fase, con el apoyo del equipo técnico, será el encargado de la retroalimentación y articulación de los proyectos territoriales al Plan Nacional de OSPR. Este grupo deberá entre otras cosas:

- a. Recibir los proyectos territoriales y hacer un análisis de la información allí contenida, para sugerir los ajustes a que haya lugar, emitir concepto técnico y si es del caso sustentar modificaciones.
- b. Clasificar las actividades propuestas des-



de los territorios según tipos de actuaciones, con el fin de visualizar la estrategia de seguimiento y monitoreo a implementar.

- c. Consolidar los planes territoriales para que estos sean parte integral del Plan Nacional.
- d. Organizar y complementar el diagnóstico prospectivo nacional con los planes territoriales, con sugerencias y recomendaciones que conduzcan a la articulación de los planes de desarrollo nacional, departamental, municipal y se aproxime a lo local con la dinámica de solucionar los conflictos identificados.

9.6.2. Actividad 2. Observatorio del POSPR

Se propone la creación de un observatorio nacional como soporte del monitoreo y el seguimiento a la implementación del POSPR, que permita hacer un ejercicio participativo a los diferentes sectores sociales, económicos, gremiales, políticos, administrativos, técnicos, desde los territorios, para conocer y reportar los avances en la ejecución de las acciones, conocer sobre la articulación de acciones, actores y estrategias desarrolladas en los territorios, hacer control social, conocer los cambios

en las dinámicas territoriales, promover redes de cooperación entre territorios, promover ejercicios de gobernabilidad y gobernanza desde el nivel territorial sobre el proceso del OSPR.

El propósito del observatorio es proporcionar indicadores con información oportuna para la toma de decisiones que son requeridas en cada uno de los procesos que componen el diseño, gestión e implementación del POSPR y que permitan evaluar los resultados y los impactos de la gestión y la implementación. Este observatorio será una responsabilidad operativa de la GON y el ETN.

9.7. Síntesis de la Fase III

La fase III está dirigida a la implementación de los proyectos estratégicos territoriales que estarán orientados por el Grupo de Liderazgo Territorial, que a su vez convocará a actores locales involucrados para su ejecución, conformará comités interinstitucionales por temas de interés, que participarán de ejercicios de formación para la cualificación de su intervención en la ejecución de las acciones del proyecto territorial.

Para implementar el proyecto territorial se diseñará un plan de acción en el que se definan de manera colectiva y consensuada, las acciones prioritarias.

75

rias a ejecutar y los recursos técnicos, operativos, y financieros que se requieren.

Definido el plan de acción y las responsabilidades de los comités, se procederá a la implementación de las acciones definidas en el territorio, para lo que el equipo técnico hará un seguimiento y monitoreo juicioso para establecer los correctivos cuando haya lugar y velar por el cumplimiento de las metas propuestas. Para el seguimiento y

monitoreo a la implementación del POSPR, se propone la creación de un observatorio nacional, como un ejercicio participativo de control desde los diferentes actores y que promueva ejercicios de gobernabilidad y gobernanza a nivel territorial y nacional.

Paralelo a esto, el Grupo de Liderazgo Nacional y el Equipo Técnico Nacional se encargarán de articular los proyectos territoriales al POSPR

Fase	III	
Insumos	Proyectos estratégicos territoriales.	
	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.	
	Grupo de Liderazgo Territorial.	
Actividades generales	Consolidación del Grupo de Liderazgo Territorial. Diseño de planes de acción de los PETOSPR. Implementación de los proyectos territoriales. Diseño de observatorio nacional del POSPR. Consolidación del POSPR.	
Actividades específicas	Alineación	Proyectos estratégicos territoriales acordes con las líneas de acción definidas en el Plan Nacional.
	Participación	Incorporación de agentes nacionales y territoriales del ordenamiento social de la propiedad rural.
	Formación	Ejercicios de formación, herramientas de gestión, planeación, planificación, armonización, coordinación, seguimiento y monitoreo al POSPR.
	Comunicación	Concertación de estrategias y acciones nacionales y territoriales.
Productos	Grupo de Liderazgo Territorial consolidado con actores locales clave para la implementación de los PETOSPR.	
	Comités interinstitucionales territoriales.	
	Plan de acción territorial de los PETOSPR, con definición de actores responsables, tiempos, recursos, metas, indicadores, población objetivo.	
	POSPR con proyectos territoriales integrados.	
	Desarrollo de acciones previstas en el plan de acción territorial.	
	Consolidación del documento de política pública de OSPR.	
	Observatorio nacional para seguimiento y monitoreo del POSPR.	

ILUSTRACIÓN 11 Síntesis Fase III.
Fuente: elaboración propia.

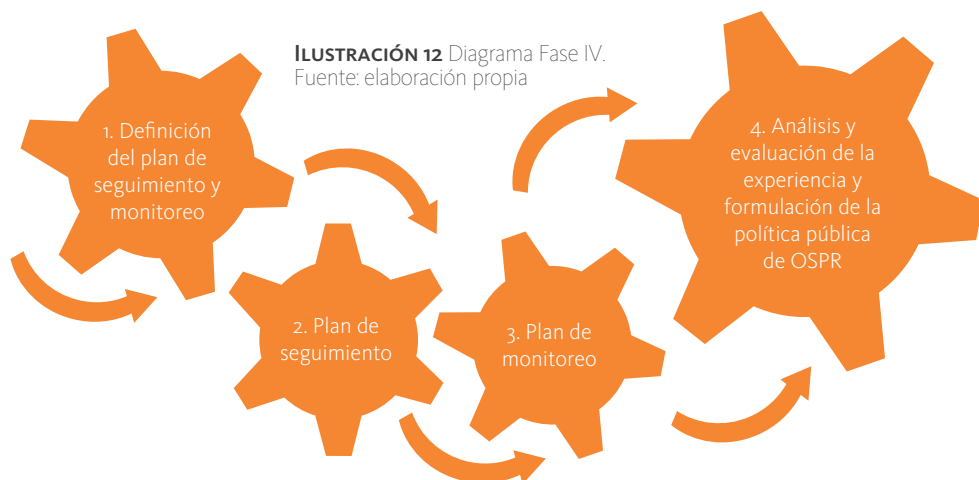
CAPÍTULO 10

Fase IV: Seguimiento, monitoreo y evaluación



Foto: Cortesía INCODER

ILUSTRACIÓN 12 Diagrama Fase IV.
Fuente: elaboración propia



10.1. Objetivos Fase IV

Realizar seguimiento y monitoreo define algunos mecanismos necesarios para el control, la verificación, la vigilancia y valoración de las actividades propuestas a nivel nacional como en los territorios. Se deben definir los indicadores sobre los cuales se hará el seguimiento y los tiempos para la realización del monitoreo que permita hacer los ajustes y el cumplimiento de las acciones.

10.2. Paso 1: Diseño de un plan de seguimiento y monitoreo.

10.2.1. Actividad 1. Definición del plan de seguimiento y monitoreo

Tanto el Plan Nacional como los proyectos estratégicos territoriales deben contener planes de seguimiento monitoreo y evaluación, en los que se planteen las acciones necesarias para realizar el control, la verificación, la vigilancia y valoración de las actividades propuestas a nivel nacional como en los territorios.

Estos planes deben contener mecanismos que permitan ejercer monitoreo sobre los indicadores que se propongan, para evidenciar las transformaciones en cuanto al uso y tenencia de la tierra durante la ejecución del plan de acción territorial.

Se deben observar los indicadores establecidos para cada uno de los componentes que son susceptibles de seguimiento y monitoreo y se recomienda, de ser posible, verificar que hayan sido definidos los sitios o las acciones específicas sobre las cuales se realizará; así como las metodologías, la periodicidad, la duración, los tipos de análisis, las formas de evaluación y los costos.

Los planes de seguimiento y monitoreo deben:

- > Verificar el cumplimiento y efectividad de las acciones implementadas a lo largo de su ejecución.
- > Realizar el seguimiento a los impactos que se produzcan en la etapa de implementa-

ción de las acciones, analizando las afectaciones, transformaciones que se dan en el territorio.

- > Verificar la eficacia y eficiencia de las acciones implementadas.
- > Realizar mediciones de impacto con las poblaciones involucradas, afectadas, beneficiadas o de interés respecto de las acciones desarrolladas.

Se propone usar la metodología M&E (Monitoreo y Evaluación) que permite medir el impacto, la sostenibilidad, eficacia, eficiencia, la oportunidad, los recursos y las repercusiones de las acciones, los insumos utilizados, los productos obtenidos y el logro de objetivos, que permite hacer mediciones de mediano y largo plazo.

10.2.2. Actividad 2. Plan de seguimiento

Se requiere la definición de indicadores que permitan medir el cumplimiento de las metas previstas en la implementación de cada una de las acciones y sus alcances.

El seguimiento se debe iniciar con la verificación del cumplimiento del plan de acción. Se deben hacer reportes de avance de implementación de las acciones ejecutadas o en ejecución, señalando las dificultades encontradas, las oportunidades, los riesgos, etc., que permitan al GLT tomar las acciones correctivas necesarias.

10.2.3. Actividad 3. Plan de monitoreo

Es un plan continuo de observaciones, mediciones y evaluaciones de los impactos que se generan en la operación de un proyecto.

El monitoreo va dirigido a observar el comportamiento de los elementos del entorno en el área de influencia del proyecto y permite tomar decisiones respecto de las acciones planteadas inicialmente y forma de ejecución.

En el plan de monitoreo se debe:

- > Definir los puntos sobre los cuales se hará el monitoreo para cada uno de los componentes que pretende impactar el proyecto.
- > Seleccionar los parámetros de monitoreo que permitan el seguimiento de las acciones implementadas.



Foto: Cortesía CORPOICA

80

- › Definir el procedimiento de recolección, análisis e interpretación de los datos obtenidos.
- › Establecer los costos de monitoreo y seguimiento por componente.

10.2.4. Actividad 4. Análisis y evaluación de la experiencia y consolidación de la política pública de OSPR

Hacer ajustes a la política pública sobre OSPR requiere de un ejercicio de evaluación a la implementación de los proyectos estratégicos territoriales y analizar los resultados de dicha política. Se requiere el diseño de una estrategia de evaluación intermedia y final que se aplique a nivel territorial y nacional, para medir el impacto de las acciones implementadas en el ordenamiento social de la propiedad rural.

Ésta es una evaluación participativa que involucra al grupo de coordinación nacional y los equipos territoriales, a las entidades, organiza-

ciones, gremios que participaron en las diferentes etapas, desde el diseño del Plan Nacional hasta la implementación de los proyectos territoriales, a los beneficiarios o involucrados durante la ejecución de las acciones. La evaluación participativa permite tener diferentes puntos de vista y recoger las apreciaciones que se tienen de las acciones implementadas y del impacto de estas en los diferentes grupos de población involucrados.

Los resultados de la evaluación y las lecciones aprendidas, serán un insumo para hacer los ajustes a la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural.

10.3. Síntesis de la Fase IV

La fase de seguimiento y monitoreo define algunos mecanismos necesarios para el control, la verificación, la vigilancia y valoración de las actividades propuestas a nivel nacional como en los territorios. Se deben definir los indicadores sobre los cuales se hará el seguimiento y los tiempos para la realización del monitoreo que permita hacer los ajustes y el cumplimiento de las acciones.



Fase	IV	
Insumos	Proyectos estratégicos territoriales.	
	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.	
	Grupo de Liderazgo Territorial.	
Actividades generales	Diseño de un plan de seguimiento y monitoreo que permita hacer una evaluación permanente del avance en la implementación de las acciones, hacer una retroalimentación periódica a los territorios respecto de los impactos que se generan y hacer los ajustes acordes a las situaciones encontradas. Ajustes al documento de política pública de OSPR.	
Actividades específicas	Alineación	Verificación de la aplicación de lineamientos y acuerdos en el territorio.
	Participación	Incorporación de agentes nacionales y territoriales del ordenamiento social de la propiedad rural, población involucrada como ejecutor o receptor del POSPR.
	Formación	Ejercicios participativos de seguimiento y evaluación.
	Comunicación	Socialización y difusión de los resultados de la implementación del POSPR.
Productos	Conformación de grupo de monitoreo y acompañamiento.	
	Plan de monitoreo, seguimiento y evaluación.	
	Informes de retroalimentación periódica a los territorios.	
	Evaluación territorial.	
	Evaluación nacional.	

81

ILUSTRACIÓN 13 Síntesis Fase IV.
Fuente: elaboración propia.



Foto: Cortesía MADR

Conclusiones y recomendaciones

La propuesta de una metodología para la formulación de un plan es básicamente un ejercicio que trata de ordenar secuencialmente un conjunto de actividades que tienen un sentido primordialmente lógico en el tratamiento de una información disponible, su procesamiento analítico, la producción de unos insumos que determinan unos componentes de acción y la asignación de unas responsabilidades colectivas y particulares sobre cada uno de ellos.

Toda la metodología es una recomendación que se sugiere seguir con un sentido flexible y dinámico, que se ajuste a las condiciones que se presentarán en la realidad del desarrollo de cada actividad y que se deberá adaptar a los insumos, esfuerzos y compromisos realmente disponibles en el camino de su concreción.

El Plan requiere de capacidad de convocatoria, facilitación, articulación y liderazgo por sus promotores y realizadores, referidos no tan solo a la participación de quienes deban estar, sino fundamentalmente a lo que están en disposición y capacidad de aportar para lograr los productos que se desean y se plantean.

Requiere de conductores, recursos humanos sintonizados con su espíritu, conocedores de sus dificultades y preparados para adelantar y orientar sus actividades de la manera más coherente y profesional posible.

Adelantar tal complejidad de actividades, aún dentro de la posible simpleza secuencial que se plantea, requiere dominio, certeza y capacidad de procesamiento y adaptación. Observar el detalle siempre será importante para obtener los mejores resultados posibles.

Capacidad, cuidado y atención. Certeza, adaptabilidad y recursos de reacción son imprescindibles para garantizar el éxito del proceso de planificación bajo el enfoque propuesto.

Glosario

Escenario: conjunto formado por la descripción de una situación futura y el proceso que marca la propia evolución de los acontecimientos de manera que permitan al territorio pasar de la situación actual a la situación futura.

Hay escenarios tendenciales (en los que las tendencias pasadas y presentes conducen a futuro probable) y de anticipación o normativos (construidos sobre diferentes imágenes de futuro). Estos últimos podrían ser o no deseados (Gabina, 1998).

Geoprospectiva: propuesta metodológica, esencialmente participativa, que aplica la anticipación, apropiación y acción para la transformación de la estructura de uso y tenencia de la tierra, por lo que parte de la reflexión acerca de las dimensiones territoriales económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas, revisa los escenarios tendenciales, selecciona un escenario deseado y propone el compromiso de acciones conjuntas.

Prospectiva: propuesta metodológica -esencialmente participativa- que conjuga anticipación (pensamiento prospectivo), apropiación (movilización colectiva) y acción (deseo estratégico). Las herramientas que se utilizan en la prospectiva permiten organizar y estructurar de manera eficaz la reflexión colectiva sobre las apuestas y retos de futuro, así como la evaluación de las opciones estratégicas. En esta propuesta metodológica el futuro es múltiple, indeterminado y está abierto a una gran variedad de futuros posibles (Godet, 2000).

Proyecto Estratégico Territorial: conjunto de actividades y decisiones intersectoriales, coherentes e integradas entre sí, que concurren al mismo objetivo de desarrollo territorial. La idea de planificación integrada, asociada al concepto de Proyecto Estratégico Territorial, implica la integración y cooperación público-privada, es decir, entre los principales agentes implicados en

el desarrollo del territorio, así como la flexibilidad en su aplicación para su correcta ejecución.

Sistema: conjunto de elementos interconectados e interactuantes, en el que la acción sobre cualquiera de las partes genera un efecto sobre el todo y cada una de las partes, que intercambia información -entre las partes- a través de redes complejas y en diferentes direcciones.

En un sistema el todo es más que la suma aritmética de sus partes: la “totalidad” incluye también y está determinada, por las interrelaciones dinámicas entre esas mismas partes, por el propósito global del sistema, por su propia historia, acumulada en su memoria colectiva y en las memorias “particulares” de sus componentes. En segundo lugar, cada parte contiene en sí misma un resumen del todo, es decir, cada parte es un fractal del sistema del cual forma parte, al igual que cada proceso individual es un fractal del proceso global al cual pertenece (Wilches, 1992).

Territorialización: estrategia que se utiliza, para ubicar, aterrizar y vislumbrar el entrecruzamiento en las relaciones entre hechos de la realidad más o menos procesados, acciones, actividades y/o hipótesis de trabajo, en un territorio o espacio, teniendo en cuenta las variables asociadas a diferentes dimensiones territoriales económicas, sociales, ambientales, culturales y políticas.

Bibliografía

ACUÑA ECHEVERRÍA H. y KONOW HOTT I. (1990). Métodos y técnicas de investigación prospectiva para la toma de decisiones. Santiago: Fundación de Estudios Prospectivos, Planificación Estratégica y Decisiones de Alto Nivel de la Universidad de Chile. Santiago de Chile, Chile: FUNFUTURO.

ALEMANY C. (2006). Desafíos y oportunidades para el ejercicio de la prospectiva en América Latina. PAPEP. Recuperado en octubre de 2013 de http://papep-undp.org/sites/default/files/user/desafios_y_oportunidades_para_el_ejercicio_de_la_prospectiva_en_americica_latina_alemany_abril_2006.pdf

BARBIERI E. (1993). La previsión humana y social. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica. Centro de Estudios Prospectivos.

ASTIGARRAGA E. (s.f.). "La función Prospectiva en la empresa". Apuntes de Prospectiva para el Módulo de Dirección Estratégica.

BAS E. (1999). Prospectiva; herramientas para la gestión estratégica del cambio. Barcelona, España: Ariel.

CONSTRUYENDO CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA UNA VISIÓN COMPARTIDA DEL FUTURO DE BOGOTÁ. (enero-febrero, 2013). Llevado a cabo en la conferencia del segundo curso de capacitación en gestión del desarrollo regional. Bogotá, Colombia.

COUTINHO E. y GRUMBACH R. (2005). Cenarios prospectivos. Como Construir um futuro melhor. Brasil: Edic.FGV.

DE JOUVENEL B. (1996). El arte de prever el futuro político. Madrid, España: Rialp.

DROR Y. (1991). Enfrentando el futuro. México: Fondo de Cultura Económica.

GABIÑA J. (1995). El futuro revisado. La reflexión prospectiva como arma de estratégica y decisión. España: Ed. Alfaomega.



Foto: Cortesía CORPOICA

GABIÑA J. (1998). *Prospectiva y ordenación del territorio: Hacia un proyecto de futuro*. Barcelona. Boixerau editores. Recuperado en diciembre de 2013 de <http://books.google.com.mx/books?id=K6C1PUtgRjEC&printsec=frontcover&dq=prospectiva+territorial&hl=es&sa=X&ei=8w-eUrmDEsGmkQfWmYHQcw&ved=0CC4Q6AEwAA#v=onepage&q=prospectiva%20territorial&f=false>

GIL BOLIVAR F. (2001). *Prospectiva Estratégica. Desde el presente se forja el futuro*. Bogotá, Colombia: UNAD.

GODET M. y DURANCE P. Traducido por Karel García Cortina. (2009). *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*. Cuaderno del Lipsor. Recuperado en diciembre de 2013 de <http://www.lapropective.fr/dyn/francais/actualites/SR1ovSpa.pdf>

GODET M. (1993). *De la anticipación a la acción: Manual de prospectiva y estrategia*. Marcombo Boixareu.

GODET M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. España: Cuadernos de LIPS. Recuperado en diciembre de 2013 de http://citep.rec.uba.ar/ubatic/wp-content/uploads/2011/06/ProspectivaHerramientas_godet.pdf.

GODET M. MONTI R. ROUBELAT F. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Paris, Francia: Cuadernos de Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique.

GODET M. (1991). *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona, España: SG Editores.

GODET M. (2000). *Problemas y métodos de prospectiva: Caja de Herramientas*. Recuperado en diciembre de 2013 de <http://es.slideshare.net/controldelagestionpublica/la-caja-de-herramientas-de-la-prospectiva-estrategica>

HERNANDEZ T. (2005). *Gestión de la Asistencia técnica, para una nueva ruralidad. Un enfoque sistémico*. Perú: INCADES-UNS.

HERNANDEZ T. (2005). *Plan Prospectivo estratégico de la facultad de Agronomía, al 2014*. Perú: UNAS.

KONOW I. y GONZALO P. (1990). Método DELPHI En: Métodos y Técnicas de Investigación Prospectiva para la toma de Decisiones. Recuperado en diciembre de 2013 de http://www.oocities.org/es/jcs_uny/planificacion/ii/loc11.htm

LANDETA J. (1999). El método Delphi Una técnica de previsión para la incertidumbre. Barcelona, España: Ariel.

MACHADO A. y SAMACA H. (2000). Las organizaciones en el sector agropecuario. Un análisis institucional. Bogotá, Colombia: Colciencias-CEGA TM Editores.

MEDINA VÁSQUEZ J. (2003). Visión compartida de futuro. Universidad del Valle. Cali, Colombia.

MEDINA VÁSQUEZ J. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

MERELLO A. (1973). Prospectiva, teoría y práctica. México: Ed. Guadalupe.

MIKLOS T. y TELLO M. (1998). Planeación prospectiva. México D.F., México: Editorial Limusa.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. (1996). Guía metodológica para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Urbano: aplicable a ciudades. Colombia: Liotipia Bolívar.

MOJICA SASTOQUE F. (1998). Análisis del siglo XXI: concepto de prospectiva, escenarios y tendencias que permite hacer un examen del próximo siglo. Bogotá, Colombia: Alfaomega.

MOJICA SASTOQUE F. (2001). Prospectiva. Técnicas para visualizar el futuro. Bogotá, Colombia: Legis.

MOJICA SASTOQUE F. (2005). La construcción del futuro. Bogotá, Colombia: Convenio Andrés Bello-Universidad Externado de Colombia.

MOJICA SASTOQUE F. (enero-febrero, 2013). Informe del análisis prospectivo llevado a cabo en la conferencia del segundo curso de capacitación en gestión del desarrollo regional. Bogotá, Colombia.

OBSERVATORIO DE PROSPECTIVA TECNOLÓGICA INDUSTRIAL OPTI. (1999). "Primer Informe de Prospectiva Tecnológica Industrial: Futuro Tecnológico en el horizonte del 2015". Madrid, España: Miner.

ORTEGÓN E. y MEDINA J. (1997). Prospectiva: construcción social del futuro. Cali, Colombia: ILPES-Universidad del Valle.

PALACIOS P. (2002). Globalización, competitividad y desarrollo regional. Bogotá, Colombia: DIPRO/UNAD.

POPPER R. (s.f.). Metodología de la prospectiva. Recuperado en diciembre de 2013 de http://www.eulaks.eu/attach/VII_Metodolog%C3%ADa_Prospectiva.pdf

PULGAR O. (2003). Estudio del Sistema de Dirección, como Factor de Cambio Organizacional. Universidad Nacional Agraria de la Selva - UNAS - Perú. Bogotá, Colombia.

SACHS W. (1978). Diseño de un futuro para el futuro. Fundación Javier Barros Sierra. México.

SEPULVEDA FUENTES J. (1983). Técnicas de Investigación aplicadas a la prospectiva. Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile. Instituto de Ciencia Política.

VARIOS. (s.f.) Futuribles: Prospective et strategique., Revista Futuribles. No. Especial.

WILCHES-CHAUX G. (enero-febrero, 2013). Construcción de capacidad institucional para una visión compartida sobre el futuro de Bogotá llevado a cabo en la conferencia del segundo curso de capacitación en gestión del desarrollo regional. Bogotá, Colombia.



La Corporación Latinoamericana Misión Rural es una entidad sin ánimo de lucro creada en 1999, que nace a partir del proyecto “La Misión Rural para Colombia”, el cual adelantó un ejercicio de reflexión, investigación y discusión altamente participativo, con el fin de presentar al país una visión de prospectiva, a partir de tres ejes: transición, convivencia y sostenibilidad. En la actualidad dicha Corporación adelanta estudios de consultoría, investigación y convenios de cooperación con distintas entidades del sector administrativo de Agricultura y Desarrollo Rural en Colombia, con Entidades Territoriales y con diversas Agencias de Cooperación Internacional, entre otros.

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPR

Calle 28 No. 13 A 22 piso 3 - Bogotá, Colombia

Teléfonos: (571) 552 9820, 245 7307

E-mail: atencionalusuario@upra.gov.co