

Plan de Desarrollo Departamental

Guía para la incorporación del
componente rural agropecuario



Plan de desarrollo departamental

Guía para la incorporación del
componente rural agropecuario





JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR

AURELIO IRAGORRI VALENCIA
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS
Viceministro de Desarrollo Rural

HERNÁN MIGUEL ROMÁN CALDERON
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

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
Asesor Técnico

Editores

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez
Daniel Alberto Aguilar Corrales

Coordinador técnico

Ligia Zoraida Guevara Parada

Autor

Hernando González Murillo

Colaboradores

Carolina Morera Amaya
Juan José Ballesteros Parra
Isabella Rosa Caro Rodríguez
Paulina María Alejandra Castro Lalinde
Daniel Mauricio Rozo Garzón
Andrés Leonardo Solano Cardozo
Alba Natalia Flórez Zambrano
Yadira Peña Marín
María Alexandra Gutiérrez Vera
Natalia Katixa Escobar Víasus
Blanca Inés Robayo Vásquez
Jaime Augusto Correa Medina

Revisión de texto y estilo

Claudia Marcela Estrada Santiago

Diseño y diagramación

Lorena Rodríguez Martínez

Fotografías

Banco de Imágenes UPRA / MADR
SNR

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

2015

ISBN: 978-958-5552-01-2

Presentación

El Plan de Desarrollo Departamental constituye uno de los instrumentos de planificación claves para la implementación de la política nacional del sector agropecuario y el desarrollo rural plasmados en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014 -2018 “Todos Por un Nuevo País”, en el eje estratégico de “transformación del campo” y las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural integral y sus componentes de ordenamiento productivo y de ordenamiento social de la propiedad rural son fundamentales para alcanzar “La construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano”, PND 2014-2018.

La UPRA, en el marco de las materias definidas por el Decreto 4145 de 2011 y las bases de “política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA), se propone con este documento aportar lineamientos, criterios e instrumentos para la formulación del Plan de Desarrollo Departamental con el fin de: orientar el proceso de ordenamiento social de la propiedad rural y el ordenamiento productivo agropecuario a partir de estrategias e instrumentos encaminados a impulsar la productividad, competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria; promover la gestión integral de los instrumentos nacionales de planificación sectorial nacional

agropecuaria en las entidades territoriales del país a partir de estrategias integrales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural; impulsar la gestión intersectorial del desarrollo rural que permita la realización armónica de acciones en asuntos que involucren a varios actores institucionales del desarrollo rural agropecuario y contribuyan al fortalecimiento institucional, la gobernanza democrática de tierras, la funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales, la gestión de riesgos agropecuarios y de la información y el conocimiento agropecuario, y promover la creación y/o activación de capacidades endógenas territoriales y/o de autodesarrollo.

Esperamos que esta guía responda a una sentida e importante necesidad de un nuevo abordaje del desarrollo rural agropecuario que permita que el Plan de Desarrollo Departamental contribuya de manera más eficiente y efectiva a la transformación del campo y se constituya en un texto de permanente consulta para los equipos técnicos encargados de la formulación de los diferentes instrumentos de planificación territorial en lo concerniente al desarrollo rural agropecuario.

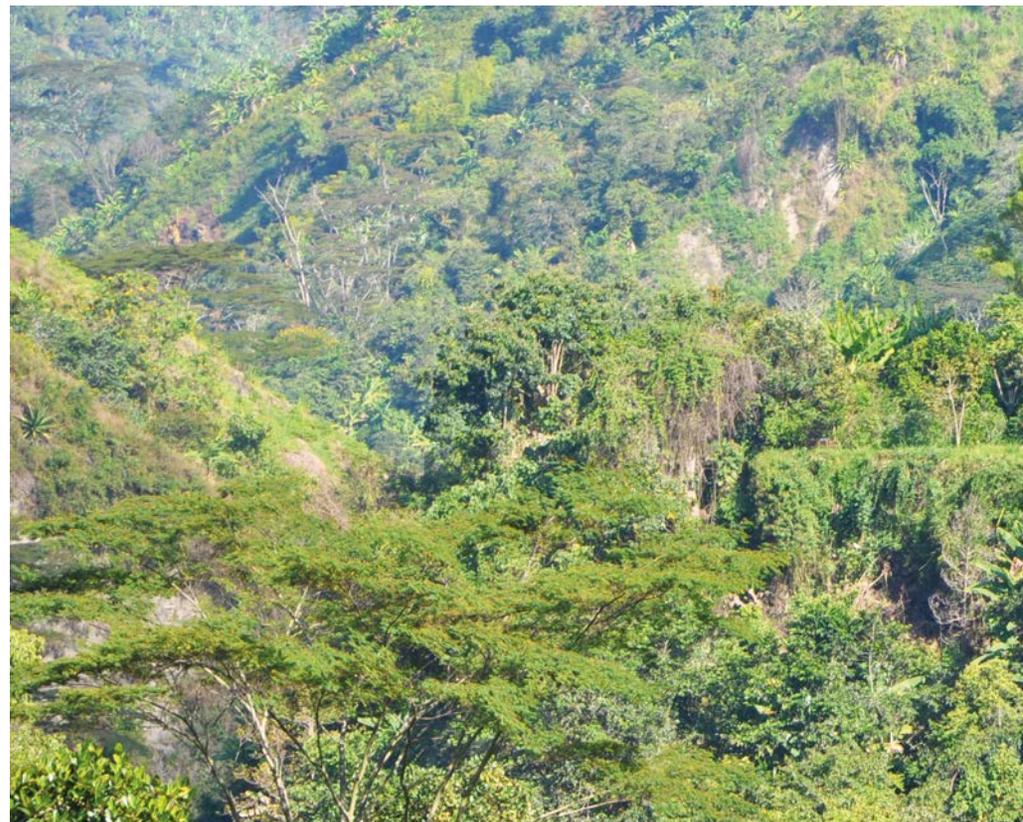
Felipe Fonseca Fino
Director General



Introducción

Desde la perspectiva territorial del desarrollo, los ámbitos rurales y urbanos se constituyen en articuladores básicos de las diversas propuestas de los programas de gobierno y de las iniciativas sectoriales, por su capacidad para integrarlas espacialmente, propiciando así emprender proyectos integrales de territorio para alcanzar las grandes transformaciones que se requieren y lograr un desarrollo más equilibrado, equitativo y sustentable.

El desarrollo rural ha retomado importancia fundamental como alternativa para mantener el ritmo de crecimiento económico destacado que ha caracterizado al país y sus regiones en los últimos años y que demanda la diversificación económica, frente a la reducción del ritmo de crecimiento del producto interno bruto PIB y sus impactos negativos sobre el desarrollo socioeconómico. Además, ante la posibilidad próxima de la firma del acuerdo de paz, es indispensable que los planes de gobierno incorporen entre sus principales ejes estratégicos de desarrollo la transformación del campo, como lo está haciendo el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014), acogiendo las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo y avanzado en dirección hacia una reforma rural integral del campo colombiano. También, desde el punto de vista de las nuevas concepciones de desarrollo, es importante que los planes, políticas y estrategias de desarrollo rural agropecuario replanteen la tradicional forma sectorial y pasiva de incorporar los diversos potenciales de dicho desarrollo en el plan, y procedan a hacerlo de manera integral dirigiendo la atención hacia la activación de las capacidades de desarrollo endógeno territorial rural, atendiendo la perspectiva de la nueva ruralidad. Adicionalmente, es importante con-



siderar las nuevas mediciones de la ruralidad (DDRS, 2014) que estiman que la población que vive en zonas rurales asciende en 2014 a 30,4%, conformadas por cerca de 700 municipios y 11 áreas no municipalizadas, clasificadas como rurales y rurales dispersas, y que comprenden 84,7% de la superficie territorial nacional. Ante la gran proporción de ruralidad que caracteriza al país es indispensable contar con políticas y planes de desarrollo rural con enfoque territorial, que permitan aprovechar óptimamente las potencialidades del campo y superar sus deficiencias.



El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, a través de **la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, entidad que tiene como misión principal planificar el uso eficiente del suelo, los procesos de adecuación de tierras con fines agropecuarios, el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario**, se ha propuesto aportar, a través de esta guía, su conocimiento, experiencia e información, para que por medio de los planes de desarrollo departamentales se incorporen estrategias

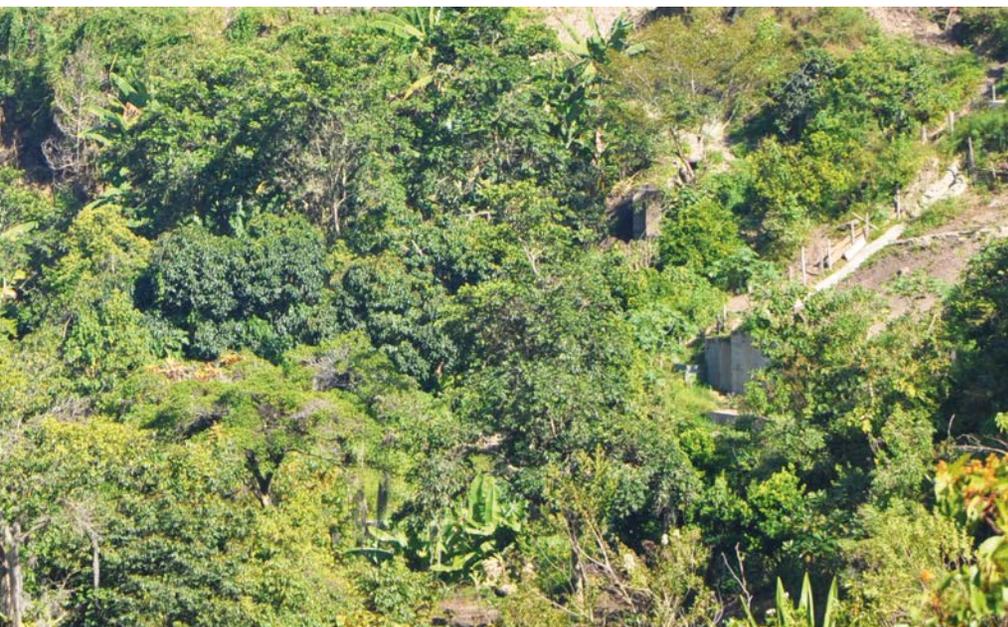
y acciones integrales de desarrollo rural agropecuario, que contribuyan de manera más eficiente y eficaz a que se logre la reducción de las brechas en el desarrollo como aporte fundamental a la construcción de paz, siguiendo el eje estratégico de transformación del campo que orienta el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), que expresamente señala: **“La construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano”** (p.326).

Teniendo en cuenta el proceso de formulación y aprobación del plan de desarrollo así como las autoridades e instancias que intervienen según la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), esta guía focalizará sus orientaciones conceptuales y metodológicas principalmente hacia las autoridades e instancias técnicas de planificación y sus equipos profesionales y de asesores y consultores, encargados de llevar adelante el proceso de planeación en sus diversas fases y de elaborar los documentos correspondientes. Se expondrán contenidos técnicos explicando su utilidad y formas de aplicarlos, desde el punto de vista del desarrollo rural agropecuario y la gestión territorial agropecuaria, con referencia a la parte estratégica y al plan de inversiones, siguiendo el marco general de la guía de planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales, utilizada como orientación básica por el DNP y ESAP, como pauta técnica para los planes de desarrollo 2012-2015 (DNP, ESAP, UNFPA, USAID, 2011).

La presente guía contiene inicialmente una breve reseña de las orientaciones conceptuales y metodológicas de la guía DNP y ESAP para la elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, utilizándola como principal referente, y según la ruta que ésta traza se procede a definir los componentes del desarrollo rural agropecuario y gestión territorial agropecuaria; acompañando cada momento del proceso de elaboración y aprobación. Luego se procede a desarrollar cada componente de manera que retro-

alimente cada fase del proceso de elaboración del plan departamental, buscando posicionar un enfoque de análisis desde el punto de vista de la nueva ruralidad y del desarrollo rural con enfoque territorial. Se continúa, abordando la orientación para la elaboración de un diagnóstico integral, siguiendo los subsistemas territoriales natural-ambiental, económico, sociocultural, construido y de asentamientos poblacionales y político-institucional.

Con base en lo anterior, en la fase medular del proceso de planeación, se expone la parte estratégica del plan, desarrollando de manera especial el componente de elaboración de los elementos de una visión compartida de desarrollo rural agropecuario y de gestión territorial agropecuaria, como insumo para participar activamente en la elaboración de la visión que presidirá el plan de desarrollo. Enseguida se conjugan los resultados del diagnóstico estratégico y de la visión rural agropecuaria, para la definición de los correspon-



dientes objetivos y ejes estratégicos que direccionarán el plan, procurando posicionar los temas agropecuarios como un capítulo que aborde de manera integral el desarrollo rural agropecuario.

Finalmente, se expone la estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, en su parte estratégica y programática, proponiendo unos lineamientos, instrumentos, programas y proyectos, que es recomendable incorporar en el plan de inversiones, de manera que se sienten las bases para dicha estrategia y se implemente en el transcurso del periodo gubernamental.

La atención de esta guía se ha dirigido hacia la escala departamental por considerar que el desarrollo rural con enfoque territorial y el abordaje integral del tema requiere un manejo espacial estratégico que trascienda los límites municipales. La multisectorialidad y el tratamiento integral de asuntos como los usos eficientes del territorio rural y la aptitud del suelo, ligados a la formación de encadenamientos y de sistemas productivos territoriales y posibles clúster, se expanden en espacios que generalmente comprenden varios municipios, por lo cual su escala más apropiada de planificación y gestión es supramunicipal, departamental y/o regional. No obstante, las líneas generales conceptuales y metodológicas del abordaje del desarrollo rural y la gestión territorial agropecuaria que se exponen en esta guía también son un referente para los planes municipales.

Esta guía hace parte de una estrategia de asesoría técnica de la UPRA hacia los territorios, para la planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario, como contexto general y particularmente para la gestión del territorio para usos agropecuarios, como competencia propia de la UPRA. La estrategia incluye instrumentos pedagógicos, audiovisuales, talleres prácticos, difusión y socialización con las nuevas administraciones gubernamentales y sus equipos técnicos, y asesoría a casos seleccionados, para su posterior multiplicación. Para acceder al apoyo técnico e información de la UPRA, puede contactarse con la entidad a través del sitio web www.upra.gov.co.

ÍNDICE

Plan de Desarrollo Departamental

Guía para la incorporación del componente rural agropecuario

1. UNIDAD

Estructura general para la formulación del plan de desarrollo departamental.

1.1 *La orientación conceptual y técnica para la elaboración de los planes de desarrollo como marco para la incorporación del componente de desarrollo rural agropecuario.*

1.2 *Contenidos de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.*

2. UNIDAD

El componente de desarrollo rural agropecuario en el proceso de formulación del plan de desarrollo.

2.1 Preparación técnica y político-institucional.

2.1.1 *El ciclo del proceso de planeación del desarrollo territorial como referente para incorporar la estrategia para el desarrollo rural agropecuario.*

2.1.2 *Instrumentos para diseñar la estrategia de participación.*

2.1.3 *Preparación de insumos para la formulación del plan.*

2.2 Marco conceptual para la comprensión de los factores que estructuran el desarrollo rural agropecuario.

2.2.2 *Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria.*

3. UNIDAD

Significado y alcances del diagnóstico estratégico territorial del desarrollo rural agropecuario.

3.1 Magnitudes, dinámicas de crecimiento y participación del desarrollo rural agropecuario del departamento con respecto a la región y el país.

3.2 Análisis de las condiciones rurales agropecuarias del departamento e identificación de factores clave para su desarrollo.

3.2.1 *Subsistema natural-ambiental.*

3.2.2 *Subsistema económico.*

3.2.3 *Subsistema sociocultural.*

3.2.4 *Subsistema construido, asentamientos y funcionalidad espacial.*

3.2.5 *Subsistema político-institucional*

3.3 Propuesta de organización y pasos a seguir para la elaboración del diagnóstico rural agropecuario.

4. UNIDAD

Articulación del plan de desarrollo departamental con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo.

4.1.1 *Imagen objetivo de la gestión del territorio para usos agropecuarios.*

4.1.2 *Propuesta de proceso para elaborar las bases de visión de desarrollo rural agropecuario.*

4.1.3 *La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental.*

4.1.4 *Plan de inversiones.*

5. UNIDAD

Organización para la gestión, implementación, seguimiento y evaluación del componente rural agropecuario.

6. UNIDAD

La gestión de información y del conocimiento para la planificación rural agropecuaria.

LISTA DE TABLAS

- Tabla 1.** Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema natural-ambiental.
- Tabla 2.** Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema económico.
- Tabla 3.** Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema sociocultural.
- Tabla 4.** Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema construido, asentamientos y funcionalidad espacial.
- Tabla 5.** Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema político-institucional.
- Tabla 6.** Acciones para el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.** Diagnóstico integral de la entidad territorial.
- Figura 2.** Actores en el ciclo de elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo.
- Figura 3.** Subsistemas del territorio rural agropecuario.
- Figura 4.** Pasos para la elaboración del diagnóstico rural agropecuario
- Figura 5.** Procesos de planeación, parte estratégica, plan de desarrollo y componentes.
- Figura 6.** Proceso prospectivo para la transformación del campo.
- Figura 7.** Diseño plan estratégico territorial.



1 UNIDAD

Estructura general para la formulación del plan de desarrollo departamental

Con el fin de preparar los insumos necesarios para introducir de manera integral los asuntos clave para el desarrollo rural agropecuario departamental, como un eje o dimensión estratégica del plan de desarrollo, es necesario contar con un referente sobre la estructura y contenidos del plan de desarrollo departamental.



1.1

La orientación conceptual y técnica para la elaboración de los planes de desarrollo como marco para la incorporación del componente de desarrollo rural agropecuario.

1.2

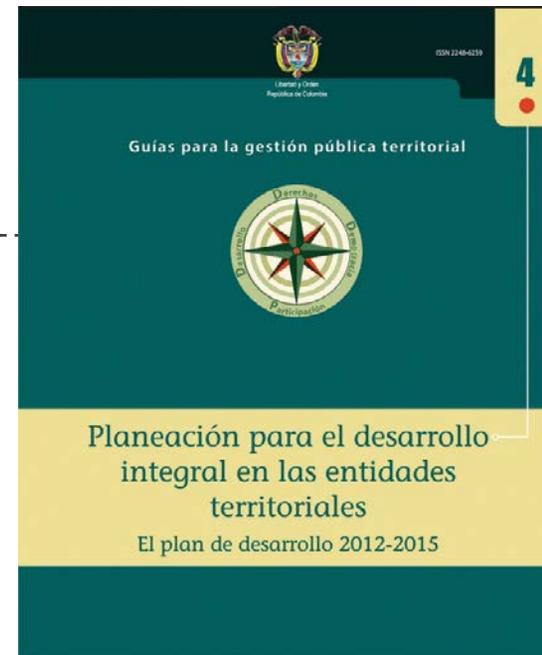
Contenidos de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.



■ ¿Sabías qué?

El DNP y la ESAP, al inicio de cada nuevo periodo gubernamental de las entidades territoriales, han liderado una serie de actividades de inducción y de preparación técnica de los gobernadores y alcaldes electos, junto con sus equipos técnicos de apoyo, que incluyen instrumentos para orientar la formulación de los planes de desarrollo.

A continuación se presentarán los elementos básicos de referencia para la formulación del plan que contiene la **guía de planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales: Plan de desarrollo 2012-2015** (DNP et al. 2011).



Teniendo en cuenta que mantiene vigencia para orientar las administraciones del cuatrienio 2016-2019. Se referenciarán inicialmente los principales aspectos de la orientación conceptual y metodológica, y a continuación los contenidos propuestos.

1.1 La orientación conceptual y técnica para la elaboración de los planes de desarrollo como marco para la incorporación del componente de desarrollo rural agropecuario



1.1 La orientación conceptual y técnica para la elaboración de los planes de desarrollo como marco para la incorporación del componente de desarrollo rural agropecuario

Las orientaciones conceptuales y metodológicas que el Departamento Nacional de Planeación DNP y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP proponen para adelantar las actividades de inducción para la formulación de los planes de desarrollo, se constituyen en un referente general que suministra las pautas básicas de los procesos de elaboración del plan de desarrollo, que deben tener en cuenta las entidades territoriales, por lo cual se consideran también pertinentes para la preparación y participación de las entidades rurales y agropecuarias departamentales que tienen competencias y responsabilidades en la elaboración, aprobación e implementación del plan. Por lo tanto, es importante tener presentes las siguientes recomendaciones de la guía de planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales:

Recomendaciones
de la **GUÍA DE PLANEACIÓN**
para el desarrollo integral en las
Entidades Territoriales:



El plan de desarrollo estará dirigido hacia el logro de un desarrollo integral de la entidad territorial.

Entendido éste como un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para alcanzar el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global.

Al abordar el diagnóstico sobre las condiciones del desarrollo integral de los departamentos y municipios es importante considerar el territorio y las dimensiones del desarrollo integral.

Estas corresponden a los diferentes ámbitos que componen el territorio, donde ocurren y tienen lugar las distintas manifestaciones y actividades de la existencia de los seres humanos y de su vida en sociedad. Se propone considerar los subsistemas natural-ambiental; económico; sociocultural, construido y de asentamientos poblacionales; y político-institucional.

Junto con la formulación y aprobación del plan es recomendable adelantar un proceso de gestión pública compartida.

Consiste en impulsar estrategias y acciones específicas para la participación, la concertación y la generación de pactos, por parte de los diversos actores e instituciones que intervienen en la formulación e implementación del plan, de manera que se fortalezca la gobernabilidad del desarrollo territorial.

Como reglas o normas que orientan la elaboración de los planes de desarrollo es importante aplicar los principios generales de los planes de desarrollo.

La Ley 152 de 1994, en el artículo 3º, establece los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, destacándose la **concurrentia, complementariedad y subsidiariedad**, como base para el ejercicio de la unión de esfuerzos y colaboración entre los diversos sectores y actividades que se realizan en el territorio y que propician el abordaje integral de la formulación e implementación del plan. Además, deben activarse los principios de **coordinación y articulación**, procurando que los diferentes ámbitos espaciales nacional, departamental y municipal, planifiquen teniendo en cuenta las interrelaciones, acorde con las respectivas competencias, para alcanzar los objetivos de desarrollo de interés común, de tal manera que se generen sinergias y se orienten las acciones en la misma dirección para lograr un desarrollo armónico de las regiones.

El diagnóstico integral es un análisis dinámico del conjunto de:

- Situaciones problemáticas puntuales y concretas del presente.
- Los procesos de cambio ocurridos en el pasado reciente y los de vieja data.
- Los lazos que unen un problema con otro.
- Los eventos o situaciones que dieron origen a los problemas y que son comunes en varios de ellos.
- Las consecuencias e implicaciones futuras derivadas de las situaciones problemáticas.
- La manera como la entidad territorial se relaciona con los municipios vecinos, con el departamento, el país y el contexto global.
- Las potencialidades y oportunidades del territorio (ventajas comparativas).

La parte estratégica de los planes de desarrollo contiene el conjunto de decisiones que responden coherentemente a la priorización y comprensión de los grandes retos, potencialidades y oportunidades identificadas en el diagnóstico integral sobre la situación actual de las entidades territoriales.

En esta parte estratégica del plan es donde se espera concretar la incorporación del componente de desarrollo rural de manera integral. El análisis efectuado para el diagnóstico establecerá y priorizará los grandes retos, potencialidades y oportunidades del campo, y llevará a que el tema se posicione destacadamente como un eje o línea estratégica fundamental para el desarrollo de la entidad territorial.

El componente estratégico del plan se concibe teniendo en cuenta las principales problemáticas de un municipio, distrito o departamento, como manifestaciones de fenómenos complejos que combinan las diferentes dimensiones del desarrollo.

Esto exige una planeación coordinadora y articuladora para posibilitar que las principales acciones e instituciones responsables puedan asociarse, procurando convergencias hacia objetivos compartidos. Para tal fin es importante emprender un proceso iterativo de planificación que comprenda: un diagnóstico que establezca de común acuerdo los asuntos clave para el desarrollo y los asuntos que deben abordarse para un tratamiento integral, la concepción de una visión compartida de desarrollo, y consensos sobre los objetivos y metas estratégicas que estructurarán los planes de desarrollo.



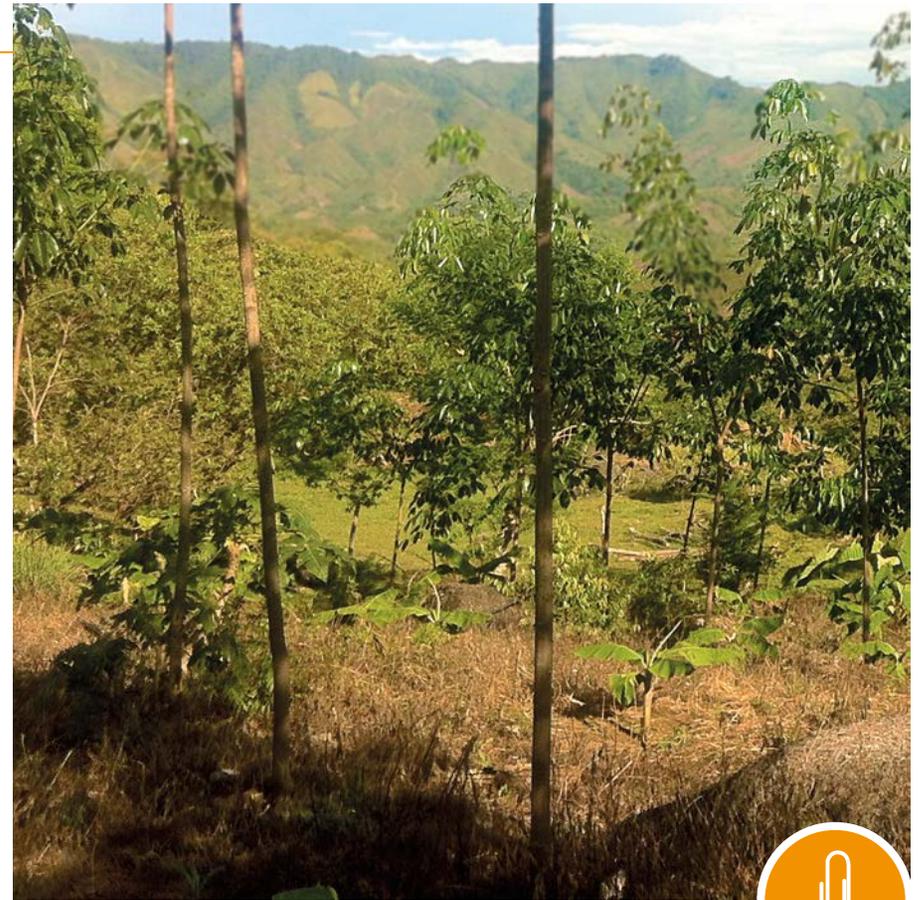
1.2 Contenidos de los planes de desarrollo de las entidades territoriales

La Ley 152 de 1994, en el capítulo VIII, artículo 31, establece el contenido general de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, los cuales estarán conformados **por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo**, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley.

El DNP, en las guías metodológicas para elaboración de los planes, ha complementado los componentes mencionados indicando el siguiente contenido, como se presenta en la figura 1:

- Diagnóstico integral de la entidad territorial.
- Parte estratégica y plan de inversiones.

Figura 1. Componentes del Plan de Desarrollo



Tomado de Guías para la gestión pública territorial, planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales

(DNP, 2011).



Las orientaciones de la guía del DNP y la ESAP consideran importante elaborar inicialmente un diagnóstico y han propuesto un contenido específico de la parte estratégica y del plan de inversiones, que gira alrededor de una visión compartida de desarrollo.

En consonancia con el desarrollo rural con enfoque territorial es necesario contar con un diagnóstico que analice las condiciones de desarrollo existentes e identifique los asuntos claves y prioritarios que guiarán el diseño de la parte estratégica y el plan de inversiones, atendiendo los requerimientos del territorio y los compromisos del programa de gobierno; pensando además en las grandes transformaciones requeridas, fijándose retos con perspectiva de futuro. En tal sentido conviene que la parte estratégica esté presidida por una visión de desarrollo, con el fin de que el plan no se limite a atender las necesidades acumuladas y no se ciña exclusivamente a lo que se puede advertir para los cuatro años del periodo gubernamental.



La planificación estratégica territorial destaca la importancia de definir y llevar a cabo las acciones de corto y mediano plazo, en función de las grandes transformaciones requeridas a futuro, es decir, invita a ejercer una planificación preventiva, proactiva, y no exclusivamente reactiva.

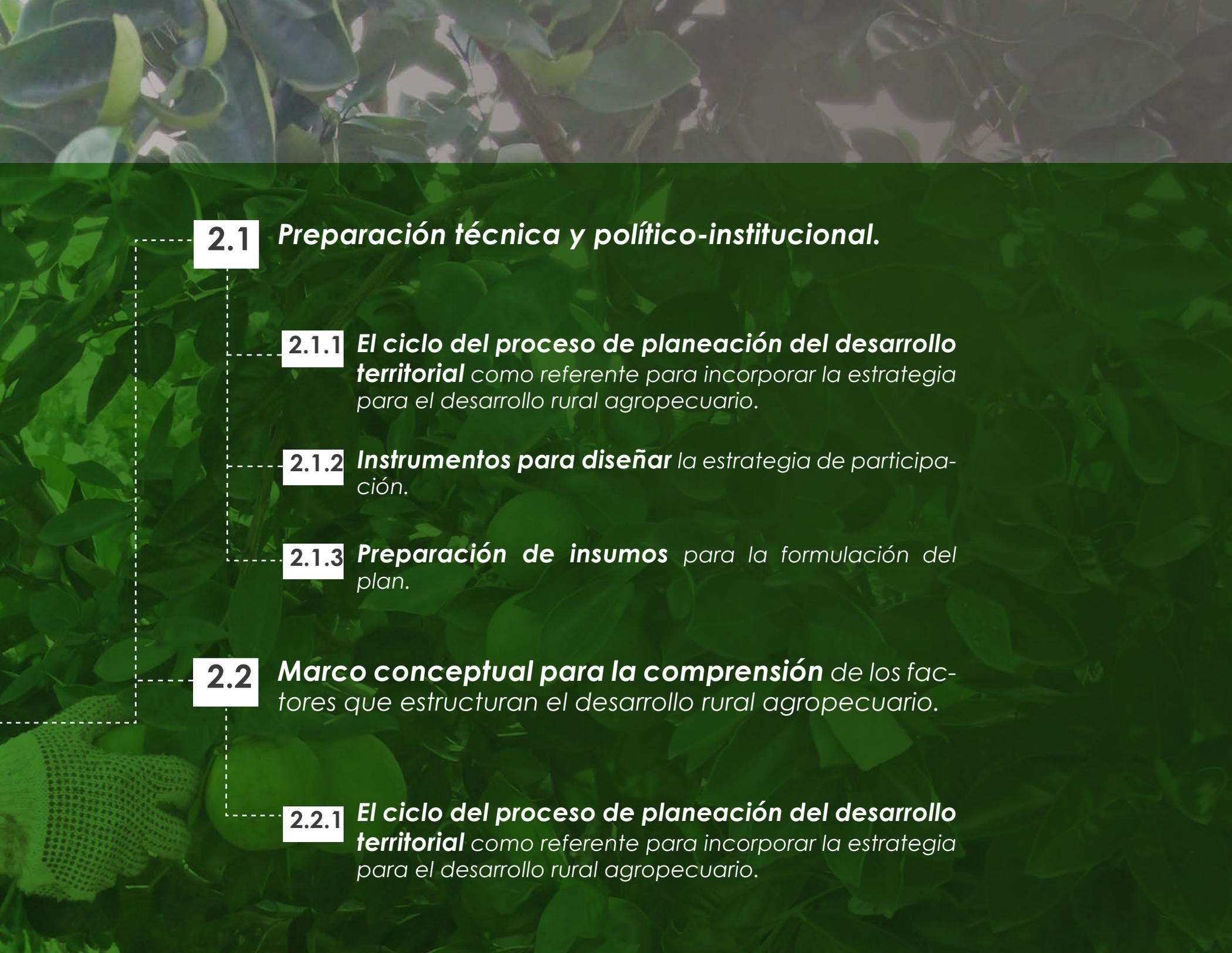


Siguiendo las enseñanzas de la planificación estratégica, aplicada desde el punto de vista del desarrollo rural con enfoque territorial y de la gestión territorial agropecuaria, la UPRA recomienda además que **se realice una fase preparatoria técnica e institucional**, que sienta las bases para disponer de una buena capacidad técnica, de organización institucional y de gestión, que de un soporte sólido a la incorporación integral del desarrollo rural agropecuario en la estructura del plan, posicionándolo como un eje estratégico de desarrollo.



2 UNIDAD

El componente de desarrollo rural agropecuario
en el proceso de formulación del plan de desarrollo



2.1 *Preparación técnica y político-institucional.*

2.1.1 *El ciclo del proceso de planeación del desarrollo territorial* como referente para incorporar la estrategia para el desarrollo rural agropecuario.

2.1.2 *Instrumentos para diseñar* la estrategia de participación.

2.1.3 *Preparación de insumos* para la formulación del plan.

2.2 *Marco conceptual para la comprensión* de los factores que estructuran el desarrollo rural agropecuario.

2.2.1 *El ciclo del proceso de planeación del desarrollo territorial* como referente para incorporar la estrategia para el desarrollo rural agropecuario.



¿Sabías qué?

Para incorporar en el plan de manera integral el **componente de desarrollo rural agropecuario**, es necesario **organizar la participación técnica e institucional de las entidades que componen y lideran el desarrollo rural agropecuario en el departamento**, teniendo presentes los siguientes elementos para intervenir propositivamente en cada una de las fases de la formulación del plan:

- ▶ Preparación técnica y político-institucional.
- ▶ Elaboración de un marco conceptual con las nociones principales sobre territorio, desarrollo rural con enfoque territorial y gestión territorial agropecuaria.
- ▶ Elaboración de un diagnóstico estratégico territorial y definición de asuntos fundamentales para el desarrollo rural agropecuario.
- ▶ Articulación del Eje de Transformación del Campo, del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, con el plan de desarrollo departamental.
- ▶ Preparación de los insumos para incorporar en la visión de desarrollo departamental, el componente rural agropecuario.
- ▶ Definición de objetivos y metas prioritarias.
- ▶ Elaboración de estrategias para alcanzar los objetivos y metas.
- ▶ Identificación y preparación de programas y/o proyectos estratégicos.
- ▶ Participación en la elaboración del plan de inversiones.
- ▶ Organización para la gestión, implementación, seguimiento y evaluación del componente rural agropecuario.
- ▶ La gestión de información y del conocimiento para la planificación rural agropecuaria.

2.1 Preparación técnica y político-institucional

Esta guía conceptual y metodológica sobre el componente de desarrollo rural agropecuario de los planes de desarrollo departamental abordará cada uno de los anteriores elementos, proponiendo:

- > Los alcances y tratamientos técnicos necesarios.
- > Alternativas metodológicas para desarrollarlos.
- > Información requerida y asuntos clave.

Para articularlos con los procesos y metodologías que establezca cada gobernación para la elaboración de su respectivo plan de desarrollo.

Cabe tener presente que no se trata de elaborar un plan rural agropecuario paralelamente al plan de desarrollo.

Se busca tener claridad sobre los posibles avances de cada uno de los componentes del plan de desarrollo y en función de estos, **desde el punto de vista del desarrollo rural con enfoque territorial y la gestión territorial agropecuaria,**

Preparar intervenciones, textos y propuestas para los diversos momentos de formulación del plan, en relación con los marcos conceptuales.

Elaboración del diagnóstico, formas de concebir posibles futuros y de definir objetivos, estrategias, programas y proyectos.

Se trata de intervenir oportunamente en el proceso de formulación, aprobación e implementación del plan departamental, logrando así **posicionar de forma integral y protagónica un eje o línea estratégica de desarrollo rural agropecuario, promovida principalmente alrededor del ordenamiento productivo agropecuario.**

2.1 Preparación técnica y político-institucional (cont.)



Cada departamento diseñará y desarrollará los procedimientos y metodologías que considere apropiadas para la elaboración de su plan de desarrollo, atendiendo lo dispuesto por la **Ley del plan 152 de 1994** en sus contenidos y procedimientos.

Los parámetros de planificación y gestión estratégica territorial que propone la UPRA **atienden los nuevos enfoques y políticas de desarrollo rural y métodos de planeación estratégica**, considerando que en términos generales podrán adecuarse a lo dispuesto por las gobernaciones, contribuyendo en general al fortalecimiento de la planificación y gestión del desarrollo territorial.

A continuación se expondrán los aspectos básicos de los elementos de la propuesta para la participación en la formulación del plan de desarrollo departamental.



Depende en gran medida de las bases técnicas, institucionales y políticas que preceden y presiden su formulación, aprobación, gestión y seguimiento.

Por tal razón, teniendo en cuenta las competencias y responsabilidades de las diversas autoridades e instancias establecidas por ley en cada uno de los componentes del plan, es importante

- Prever la organización técnica e institucional requerida para incorporar el componente rural agropecuario
- Siguiendo el proceso de participación técnica e institucional que defina cada gobernación para la elaboración del respectivo plan de desarrollo.



La **Ley 152 de 1994** establece un procedimiento y unos tiempos para la elaboración y aprobación del plan de desarrollo, indicando que con base en tales disposiciones y teniendo en cuenta el programa de gobierno, el gobernante electo dará los lineamientos para su formulación, previendo las acciones para hacer efectivos los procedimientos de participación.

Desde el punto de vista del desarrollo rural agropecuario con enfoque territorial es necesario:

El diseño de una **estrategia de participación** activa y propositiva



ACTORES y ORGANIZACIONES
en la elaboración del plan de desarrollo



Objetivo General



Contribuir a la **gobernanza territorial**, y en particular de contar con las bases para efectuar una **participación activa en el proceso de planeación departamental**, ante el reto de incorporar de manera protagónica el **desarrollo rural agropecuario con enfoque territorial**.



Los actores institucionales y sociales son grupos, organizaciones o instituciones y sus líderes y representantes, que interactúan en el territorio departamental y que tienen destacadas competencias, capacidades, conocimiento y poder para incidir significativamente en la planificación y gestión del desarrollo. Entre estos actores se pueden considerar los líderes y representantes de las instituciones gubernamentales, las organizaciones sociales, los gremios, los partidos políticos, instituciones académicas e investigativas, organizaciones de la sociedad civil, etc.

2.1 Preparación técnica y político-institucional (cont.)

La estrategia de participación que se propone estará liderada por la Secretaría de Desarrollo Rural y/o Agropecuario, que al ejercer el rol de autoridad de planeación sectorial le corresponde realizar:

El diagnóstico sobre las condiciones de desarrollo rural agropecuario,

identificar programas y proyectos, prever su ejecución, seguimiento y evaluación.



Para fortalecer la capacidad técnica y de coordinación institucional es recomendable coordinar con el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural CONSEA; y la participación de las diversas instancias y organizaciones del sector rural agropecuario, de tal forma que se atiendan las propuestas e iniciativas de sus integrantes, en el marco de una acción interinstitucional integrada sectorial y territorialmente, y que además corresponda a un capítulo, dimensión de desarrollo o línea estratégica del plan departamental.



El Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural CONSEA, según lo dispuesto en el reglamento interno CONSEA (2013), tiene la siguiente misión:

Para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, el CONSEA tendrá como misión promover la planificación y ejecución de Políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario y de desarrollo rural con enfoque territorial, en forma articulada entre los Municipios, el Departamento y la Nación, teniendo en cuenta las especificidades de los territorios (artículo 5).



ACUICULTURA

ACUICULTURA

2.1.1 El ciclo del proceso de planeación del desarrollo territorial como referente para incorporar la estrategia para el desarrollo rural agropecuario

Para que la estrategia rural agropecuaria sea consecuente con los principios del desarrollo rural con enfoque territorial, es necesario prever no solo la participación desde el punto de vista técnico, sino además en la toma de decisiones y en los escenarios políticos donde se aprobará el plan y se asignarán los recursos de inversión. Por lo tanto, es recomendable tener presente la siguiente figura 2, de la guía DNP y ESAP, que describe el rol de los diversos actores en las fases del ciclo del proceso de planificación, las cuales van desde la elaboración del plan hasta el seguimiento y rendición de cuentas.



2.1.1 El ciclo del proceso de planeación del desarrollo territorial como referente para incorporar la estrategia para el desarrollo rural agropecuario (cont.)

Figura 2. Actores en el ciclo de elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo.

	 GOBERNADORES	 CONSEJO DE GOBIERNO	 SECRETARÍA DE PLANEACIÓN	 SECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL AGROPECUARIO	 ASAMBLEA DEPARTAMENTAL	 CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN CTP
Elaboración y Aprobación	Orientación la elaboración del plan y lo presenta a la Asamblea.	Consolida y aprueba la propuesta del proyecto plan.	Coordina y concerta la elaboración del plan.	Elabora diagnóstico, define objetivos, programas y subprogramas teniendo en cuenta los lineamientos de desarrollo rural agropecuario	Debate y aprueba el proyecto de plan de desarrollo.	Emite concepto y recomendaciones sobre el proyecto del plan. Representa a la sociedad civil.
Ejecución	Presenta proyecto de Acuerdo u Ordenanza del presupuesto anual de rentas y gastos, decide contratación.	Aprueba los planes indicativo y de acción de las secretarías. Elabora la propuesta del plan operativo anual de inversiones POAI.	Apoya la elaboración de los planes indicativos de acción. Consolida el POAI.	Elabora y ejecuta programas y proyectos para cumplir los objetivos y metas del desarrollo rural agropecuario.	Aprueba el POAI y el presupuesto.	Participa en la elaboración del presupuesto cuando éste es participativo.
Seguimiento y Evaluación	Adopta la estrategia de seguimiento y evaluación.	Construye la estrategia para hacer seguimiento y evaluación.	Ejecuta la estrategia de seguimiento y evaluación.	Entrega avances y resultados de las acciones ejecutadas y realiza seguimiento físico sobre las metas.	Realiza el control político al proceso de ejecución del plan.	Realiza seguimiento y evaluación del plan emitiendo conceptos periódicos.
Rendición de Cuentas	Rinde cuentas a la comunidad, autoridades, sectores y órganos de control.	Prepara el estado de avance de metas y resultados del informe de rendición de cuentas.	Coordina los informes de rendición de cuentas.	Responde al cumplimiento de las diversas metas del plan, los resultados y sobre la información para la rendición de cuentas.	Recibe y analiza los informes de rendición de cuentas de la administración territorial.	Solicita y recibe los informes de rendición de cuentas de la administración territorial. Propone acciones para mejorar la gestión.

2.1.1 El ciclo del proceso de planeación del desarrollo territorial como referente para incorporar la estrategia para el desarrollo rural agropecuario (cont.)

En el cuadro se destaca el rol de la Secretaría de Desarrollo Rural y/o Agropecuario, correspondiéndole la función de preparar el diagnóstico del tema, establecer objetivos y metas, identificar programas y proyectos, ser la autoridad de planeación responsable de la ejecución de las acciones correspondientes y de hacer el seguimiento y evaluación respectivos. Estas atribuciones y responsabilidades, desde el punto de vista de una planificación y gestión integral rural con enfoque territorial, deberá realizarse trascen-

diendo la mirada sectorial tradicional y previendo la interacción y articulación con los demás sectores (el desarrollo rural y agropecuario territorial es multisectorial y mutidimensional) y debe proyectarse hacia cada una de las autoridades e instancias que intervienen en cada fase del ciclo de planificación, previendo la interacción con el gobernador(a), con el consejo de gobierno, con la asamblea y con el consejo territorial de planeación. Por lo tanto es importante diseñar e implementar una estrategia de participación técnica y política.



Para actuar sobre los asuntos fundamentales para la transformación del campo es indispensable diseñar estrategias integrales, técnicas y políticas, que vinculen proactivamente a los diversos actores y organizaciones de los sectores y territorios rurales que estructuran el desarrollo departamental, con el fin de fortalecer la gobernanza territorial rural.

2.1.1 El ciclo del proceso de planeación del desarrollo territorial como referente para incorporar la estrategia para el desarrollo rural agropecuario (cont.)

El diseño de la estrategia tendrá en cuenta los componentes técnicos y políticos de cada una de las fases del ciclo del proceso de planeación.



Y definirá los requerimientos de información, conocimiento, elaboración de propuestas e iniciativas, y actividades y productos, que elaborará un equipo técnico interinstitucional, con base en unos fundamentos técnicos y una construcción conjunta, que atienda las propuestas con los actores locales. Además, se adelantarán las gestiones que se consideren pertinentes por parte de los tomadores de decisión y líderes de las instancias y organizaciones, para que las propuestas técnicas sean asumidas en la alta dirección. **Para tal efecto se recomienda conformar un grupo o equipo interinstitucional “formulador” y coordinador de la mencionada estrategia.**

2.1.2 Instrumentos para diseñar la estrategia de participación

El diseño de la estrategia técnico-política e institucional del desarrollo rural agropecuario, requiere de información actualizada sobre los roles, perfiles de poder, representatividad, relaciones sectoriales e interinstitucionales de los actores y organizaciones rurales agropecuarias del departamento; procurando así contar con criterios para organizar la participación técnica y la gestión de manera más eficiente y eficaz, y aprovechar al máximo las competencias institucionales, atribuciones, capacidades y recursos humanos existentes. Se busca en general que durante la formulación del plan exista una participación más activa, propositiva e incluyente de los voceros del sector agropecuario y organizaciones clave y de interés de las políticas gubernamentales, contribuyendo a promover la gobernanza territorial rural.



La gobernanza territorial es una práctica de corresponsabilidad, alrededor de objetivos de desarrollo compartidos, que vincula proactivamente, por medio del liderazgo gubernamental, a los diversos sectores sociales y privados, a través de acuerdos y pactos, para proceder a ejecutar articuladamente acciones territoriales conjuntas, con visión de futuro, que posibilitan generar sinergias y guiar de manera sostenida el desarrollo del territorio.

La Ley del Plan de Desarrollo define las autoridades e instancias que participan en las diversas fases del plan y sus roles, sin embargo, al asumir el desarrollo rural con enfoque territorial como directriz para la elaboración del plan, es importante ir más allá de la participación formal y puntual tradicional que ha caracterizado los procesos de planeación precedentes.

Ante el anterior propósito se propone elaborar

SOCIOGRAMA de actores y organizaciones

instrumento que permite

Disponer de un mapeo de organizaciones y actores

Gubernamental

Privado

Social

Organizaciones y representantes

de los diversos sectores productivos y de la academia

Identificarlos y valorarlos,

de manera que se contará con

Un balance sobre las fortalezas y debilidades de los **integrantes** del sistema institucional

que intervienen en el desarrollo rural agropecuario y que es importante tener presentes en el diseño de la estrategia de participación.



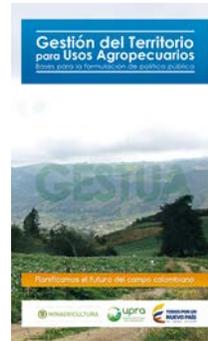
2.1.3 Preparación de insumos para la formulación del plan

Los análisis, definición de estrategias y toma de decisiones que se realizan durante el proceso de formulación y aprobación del plan, requieren sustento en la información más actualizada y apropiada.

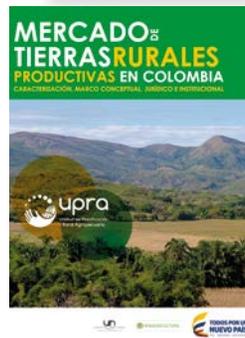
En desarrollo de su misión institucional, la UPRA ha dispuesto y procesado información estadística y georreferenciada, ha diseñado metodologías, realizado estudios y propuesto estrategias, que están disponibles como insumos importantes para los diagnósticos y la elaboración de la parte estratégica del plan de desarrollo. Entre estos insumos se recomienda consultar:

i) Documentos de soporte de política pública y conceptuales:

- Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios - Bases para la formulación de política pública;



- Mercado de tierras rurales productivas en Colombia, caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional;



- Leyenda nacional de usos agropecuarios; Criterios generales para la agricultura familiar;



- Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras;



- Análisis de experiencias internacionales en el ordenamiento social de la propiedad: casos México, Brasil y Argentina.



ii) Estudios aplicados con información geográfica:

- Análisis de distribución de la propiedad rural;

2.1.3 Preparación de insumos para la formulación del plan (cont.)

- Zonificación para plantaciones forestales comerciales;
- Zonificación para cultivo de palma, caucho, cacao, arroz, maíz, papa, algunos hortofrutícolas, avícola, acuícola y pesquero.



← → ↻ <http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones>



iii) Presentaciones departamentales sobre diagnósticos.

Estas publicaciones están disponibles en el sitio web de la UPRA¹:

← → ↻ <https://sites.google.com/a/upra.gov.co/presentaciones-upra/>



1. Para descripción detallada, ver Anexo 1. Insumos UPRA

2.2 Marco conceptual para la comprensión de los factores que estructuran el desarrollo rural agropecuario

El **marco conceptual** es un componente fundamental de los procesos de planeación y de formulación de políticas públicas, puesto que es base para orientar el pensamiento estratégico individual y colectivo requerido para comprender y explicar los asuntos centrales y las principales problemáticas a las que debería dar respuesta el plan de desarrollo.

El aporte principal del marco conceptual es indicar, con rigor técnico, el conocimiento existente sobre una problemática o tema específico, dándole contexto, ubicando y mostrando la relevancia del problema y los principales elementos que lo componen. En este sentido, establece los tópicos a examinar y suministra criterios para seleccionar los datos e indicadores requeridos para cuantificar y/o cualificar las condiciones existentes y sus dinámicas, y en general para interpretar el complejo panorama del desarrollo terri-

torial y focalizar la atención en los asuntos fundamentales, especialmente durante los momentos del diagnóstico y de establecimiento de objetivos y estrategias.

Alrededor de los diversos problemas que enfrentan los departamentos frente al desarrollo rural agropecuario se relacionan innumerables causas y se presentan múltiples objetivos y propuestas de solución, que es necesario priorizar en el plan para concentrar los esfuerzos en aquellos asuntos más estratégicos y que a la vez contribuyen a atender en buena medida las demás problemáticas. **Los conceptos sobre desarrollo rural agropecuario, ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y otros similares, facilitan de manera general no solo el entendimiento de los problemas y oportunidades, sino también, la forma de diseñar estrategias y acciones para actuar sobre las causas de manera más eficiente, contribuyendo a reducir las brechas en el desarrollo socioeconómico y aprovechar óptimamente los recursos y potenciales del territorio departamental; así como la adecuación y aprehensión de dichos conceptos de cara a la realidad territorial del respectivo departamento.**

2.2 Marco conceptual para la comprensión de los factores que estructuran el desarrollo rural agropecuario (cont.)



Con el fin de facilitar la comprensión de los elementos que componen las grandes problemáticas del desarrollo rural agropecuario y así priorizar los asuntos fundamentales para lograr una mayor eficacia con el plan, aprovechando los potenciales del campo y reduciendo las brechas socioeconómicas, es de gran utilidad contar con una rejilla de lectura técnica, y para tal efecto conviene utilizar un marco conceptual y compartirlo con los diversos actores que intervienen en la formulación del plan, para que en conjunto seleccionen los factores o asuntos clave que guiarán el diseño de la parte estratégica del plan de desarrollo.

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria

Las condiciones de desarrollo y los contextos que las influyen evolucionan de manera permanente a lo largo del tiempo; siguiendo este proceso se han venido consolidando teorías complementarias y nuevas nociones explicativas sobre la evolución de los territorios rurales, alrededor de enfoques que dirigen la atención hacia el territorio como sujeto activo de desarrollo.

El campo colombiano se proyecta como el escenario clave para el desarrollo del país y la construcción de la paz, y para planificarlo y gestionarlo en tal dirección es indispensable actuar estratégicamente frente a las complejas problemáticas que lo caracterizan, estableciendo aquellas acciones prioritarias que son necesarias y posibles de adelantar a través del plan de desarrollo. El panorama nacional de dichas problemáticas que señala el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, a grandes rasgos, destaca que el 85% del territorio continental nacional es predominantemente rural y que no se está ocupando adecuadamente, ob-

servándose que en él subsisten grandes conflictos en los usos y utilización de la tierra, que desaprovechan y deterioran el potencial existente; además que la concentración de la propiedad de la tierra es elevada. En el otro extremo se presentan procesos excesivos de fraccionamiento de la propiedad que inciden en la productividad de la tierra y alteran los modelos de ocupación del territorio, induciendo cambios de usos del suelo agropecuario a otros usos. Así mismo, el territorio rural no cuenta con suficientes y adecuadas infraestructuras, equipamientos y servicios que propicien el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores y fomenten el desarrollo productivo; el desarrollo humano campesino se encuentra altamente rezagado y las instituciones que deberían orientarlo y gobernarlo presentan grandes debilidades.

De manera similar a las condiciones de desarrollo rural agropecuario, es importante tener presente que los territorios marino costeros poseen un gran potencial de desarrollo y carece de las dotaciones para su adecuado aprovechamiento productivo.

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)



El sector agropecuario comprende cinco sub sectores o actividades que son, la agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera, de conformidad con lo previsto en la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero).

Este amplio y complejo panorama sobre las condiciones de desarrollo rural, indica la existencia de grandes asuntos por resolver, que son interdependientes porque se influyen mutuamente, por lo cual para intervenirlos es necesario recurrir a conceptos que permitan organizar el mapa mental e institucional de los planificadores y tomadores de decisiones, para facilitar la comprensión del complejo ámbito territorial y seleccionar y acordar los asuntos fundamentales para su desarrollo.

Los enfoques de desarrollo sistémico territorial permiten considerar las partes que integran el desarrollo rural agropecuario y además las interrelaciones que dan lugar a los fenómenos más complejos que caracterizan su desarro-

llo, como la competitividad del campo, las interrelaciones urbanas-rurales, el uso y ocupación de los mares y costas, el desarrollo humano sostenible y el uso eficiente del suelo, entre otros. Esto posibilita dirigir la mirada de los planificadores y tomadores de decisión no solamente hacia los asuntos sectoriales e individuales, sino además hacia los factores y acciones integrales, que en conjunto son más potentes para alcanzar los grandes objetivos de desarrollo.



El territorio como generador de desarrollo funciona como un sistema, donde interactúan poblaciones, recursos, capital e información en una interrelación dinámica, alrededor de objetivos de desarrollo compartidos, que expresan los múltiples procesos económicos, sociales y político-institucionales que se materializan en el espacio departamental.

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)

Con el fin de facilitar la comprensión de la complejidad de condiciones de desarrollo rural agropecuario en la escala departamental territorial, es recomendable considerar varios enfoques conceptuales complementarios (UPRA, 2015), destacándose especialmente las nociones de territorio rural, desarrollo rural con enfoque territorial y de gestión del territorio para usos agropecuarios, y el manejo integrado de mares y costas, con atención particular al ordenamiento productivo y el ordenamiento social de la propiedad rural. Son marcos conceptuales de referencia que desde la UPRA se consideran fundamentales para estructurar procesos de planeación renovados, que incorporen una visión de equidad, eficiencia y competitividad territorial, donde lo rural ocupe un papel preponderante en el desarrollo del departamento.



2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)



- El territorio rural entendido como sistema socio espacial requiere ser activado por medio del liderazgo de los actores y organizaciones locales.

Los ámbitos territoriales generales del departamento y los rurales en particular, se han considerado tradicionalmente como receptores pasivos ante las innumerables intervenciones socioeconómicas que en él toman lugar, principalmente para habitarlos y para explotar sus recursos naturales; en consecuencia, ha habido poco margen de conducción de su propio desarrollo, por parte de las instituciones gubernamentales.

Los nuevos enfoques conceptuales para el desarrollo del campo, desde el punto de vista de la nueva ruralidad, tienen como común denominador la indicación de dirigir la atención hacia el despliegue de las capacidades de autodesarrollo del territorio, entendiéndose por esto la promoción del empoderamiento y de las capacidades humanas e institucionales, para generar iniciativas y proyectos integrales guiados por visiones de

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)

desarrollo compartidas. Éste reenfoque sobre los atributos del campo permite reconocer en el espacio rural no solo las vocaciones productivas agropecuarias, sino también, otras propiedades transformadoras, tangibles e intangibles, consecuentes con una mirada de nueva ruralidad, que indica que el territorio rural igualmente posee grandes potenciales para un aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, paisajísticos y culturales, en producción y servicios relacionados con el agroturismo, la agroindustria, la recreación, el ecoturismo y servicios ambientales en general.

Teniendo en cuenta el documento de Bases de Política de gestión del Territorio para Usos agropecuarios desarrollado por la UPRA (2015), el territorio rural se concibe como el espacio geográfico delimitado y abierto a las interrelaciones con otros ámbitos espaciales, resultante de un proceso histórico y de la síntesis de relaciones sociales bajo unas determinadas estructuras de poder, mediante las cuales los grupos humanos e instituciones

realizan procesos de apropiación social de la tierra y ejercen su dominio o control, creando un tejido social particular, patrones culturales y una identidad. El territorio rural está dotado de una determinada base de recursos naturales que sustentan ciertas formas de producción, consumo e intercambio, principalmente agropecuarios, así como de bienes públicos y formas de organización que se encargan de darle cohesión a la totalidad de los elementos constitutivos, con la particularidad de que su población se presenta de manera dispersa o agrupada en núcleos poblacionales de baja densidad.



Es esencial para la formulación del plan entender el significado del territorio como factor activo para la planificación y gestión del desarrollo y lo rural trascendiendo lo agropecuario, sin que esto signifique perder la esencia natural, cultural y agropecuaria del campo, constituyéndose en una ventaja competitiva, como base fundamental de un autodesarrollo abierto a encadenamientos productivos intersectoriales y a la interacción equilibrada rural-urbana.

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)

En síntesis,



Por lo tanto, ante este enfoque de territorio rural como sistema activo, es importante impulsar una planificación proactiva; es decir, basada principalmente en tomar la iniciativa desde lo local y en función de grandes transformaciones del campo; con perspectiva de largo plazo; integrando las diversas capacidades y potencialidades naturales, ambientales, socio-institucionales y de los suelos; aprovechando estos últimos por medio de estrategias que propicien el uso eficiente del suelo rural y las aguas marinas y continentales, no solo desde el punto de vista económico productivo, sino además social, cultural y ambiental.



Con el fin de aprovechar y potenciar las capacidades propias del territorio departamental, desde el punto de vista de la vocación y aptitud agropecuaria rural, es recomendable explorar otras funciones asociadas, más allá de la producción de alimentos, como la preservación y aprovechamiento sostenible del ambiente y del paisaje rural, la agroindustria, la agricultura ecológica, el ecoturismo, la acuicultura, maricultura y pesca.

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)

- **La nueva ruralidad y el desarrollo rural con enfoque territorial implican nuevas formas de planificar y gestionar el desarrollo del campo**

En consonancia con la permanente evolución de las relaciones de la sociedad con el territorio, la nueva ruralidad reconoce las transformaciones del campo y reconceptualiza en varios sentidos lo rural tradicional:

- i) El territorio rural no se puede seguir ciñendo a lo que está más allá del perímetro urbano, ni a la dicotomía socioeconómica ciudad-campo que asocia este último con la pobreza y el atraso, en contraste con un mundo urbano moderno.
- ii) La base económica rural no es exclusivamente agropecuaria, ahora es necesario ver y articular las diversas actividades del medio rural asociadas al potencial económico que ofrecen los atributos geográficos, históricos, culturales, paisajísticos y ecológicos de cada territorio.

- iii) En consecuencia el abordaje económico sectorial que desconocía esa diversidad territorial no tiene vigencia y requiere transitar hacia una intersectorialidad que reconozca las particularidades socioeconómicas, naturales e institucionales.

El reconocimiento y valoración de dichas características indica que el territorio rural tiene grandes potenciales desaprovechados, no solo económicos sino también naturales y socioculturales, y por lo tanto debe planificarse y gestionarse como sujeto activo de desarrollo, movilizando sus capacidades endógenas. Esto implica que la formulación de los planes debe contar con una estrategia de participación y gestión que logre promover el emprendimiento, la innovación, las iniciativas locales y redes de cooperación entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, lo cual se asocia al fortalecimiento del tejido social y a formas de gobernanza democrática. (UPRA, 2015).

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)

- El Desarrollo Rural con Enfoque Territorial DRET, como estrategia para fortalecer y/o retomar el protagonismo del campo en el desarrollo departamental

El **Desarrollo Rural con Enfoque Territorial DRET** dirige la atención hacia:

El **reconocimiento de los potenciales y capacidades que posee cada territorio**

que no han sido adecuadamente aprovechadas y que se expresan en

Los capitales endógenos para el desarrollo de tipo

Natural
Ambiental
Económico
Social
Cultural
Institucional

Incorporando las miradas de la nueva ruralidad.

Se trata de un proceso integral que **abarca las dimensiones**

Económica
Social
Ambiental
Cultural
Política
Administrativa

En tal sentido, **como lo plantea el DNP (2014) ese proceso debe conducir a que los habitantes del campo tengan:**

- Una vida digna
- Que se garanticen tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos y muy especialmente su seguridad personal
- Su libertad para asociarse y participar sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional

(UPRA, 2015)

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)

El **DRET** implica la identificación de los diferentes tipos de territorio rural existentes a nivel departamental, así como la configuración de estrategias de intervención múltiple que reconozcan las características de la estructura agraria y la coexistencia de actores productivos distintos dentro del mismo territorio.

En tal sentido, **el DRET reconoce que los campesinos y pequeños productores juegan un papel importante como dinamizadores de la economía local, la provisión de alimentos a la población nacional (seguridad alimentaria) y la generación de empleo. Éstos, junto con los medianos productores y sectores empresariales modernos, tienen el potencial para generar alianzas público-privadas, y crear sistemas productivos competitivos e incluyentes.**

Para la incorporación del desarrollo rural con enfoque territorial en los planes de desarrollo es recomendable...

Avanzar más allá de las acciones sectoriales coyunturales procurando **identificar y trazar líneas estratégicas y programas y proyectos**, teniendo en cuenta determinadas tipologías rurales espaciales, con potencial para impulsar procesos de transformación económica, productiva, institucional, social y cultural, buscando un aprovechamiento óptimo de los recursos y potencialidades y un mejoramiento de la calidad de vida de la población rural de acuerdo con sus particularidades.

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)

La transformación productiva inherente al desarrollo territorial rural, tiene por propósito la articulación competitiva y sustentable de los territorios con mercados dinámicos, para alcanzar la cohesión social, económica y territorial.

Esto significa promover la formación de sistemas productivos territoriales tipo clúster que se interrelacionen con los diversos sectores de actividad, que desde el punto de vista de la nueva ruralidad, constituyen la base del desarrollo territorial. "Se trata de reconocer la multisectorialidad del campo y de articular la economía agropecuaria con la economía no agrícola, potencializando su función integradora en el interior de los territorios e imprimiendo mayor impulso a las áreas rurales (Sepúlveda, 2005).

La perspectiva sectorial y exclusivamente productiva agropecuaria que aún prevalece, requiere ser trascendida para ser consecuentes con el desarrollo rural con enfoque territorial.

Esto implica

Concebir las actividades agropecuarias en la forma de sistemas de producción familiares y empresariales, articulados con sus entornos territoriales.

Incorporándolos en el plan de desarrollo a través de las estrategias de competitividad territorial y de agregación de valor.

a partir de

Empresas integradas en cadenas productivas, vinculando la micro, pequeña y mediana empresa rural para alcanzar economías de escala y de aglomeración.



En la medida que se logre establecer un sistema de producción en un territorio, de manera ordenada, sus costos de producción van a ser menores sin perder productividad, haciéndolo ambientalmente sostenible y a su vez competitivo. Para que dichos sistemas de producción logren el mayor impacto en el desarrollo territorial rural es recomendable que se constituyan en aglomeraciones productivas especializadas articuladas con sus entornos territoriales, de tal forma que propicien la estructuración de clúster territoriales.

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)



2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)



- **Gestión del territorio para usos agropecuarios clave para una estrategia integral de desarrollo rural del plan de desarrollo departamental**

El territorio rural colombiano ha sido uno de los protagonistas del desarrollo económico del país; no obstante es notable su atraso en las condiciones de vida de sus habitantes, respecto a quienes habitan las ciudades. El campo ha sido, además, el escenario principal del largo conflicto armado lo que, en conjunto con las precarias políticas públicas, ha contribuido a profundizar la problemática rural y las desigualdades urbano-rurales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, retomando los estudios y propuestas de la Misión de Transformación del Campo, reconoce que existe una deuda histórica que es necesario saldar como elemento esencial para construir la paz y lograr la reducción de los desequilibrios socioeconómicos; esto implica garantizar oportunidades y derechos económicos, sociales y culturales a los habitantes rurales para que tengan la opción de vivir la vida digna que quieren y valoran (UPRA, 2015).

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, para el desarrollo de su misión institucional, tiene como referentes sobre las condiciones de desarrollo del campo **las problemáticas relacionadas con:**

- La concentración, fraccionamiento antieconómico, desigualdad e informalidad de la propiedad y tenencia de la tierra;
- El uso ineficiente del suelo rural;
- La deficiencia de agua para fines productivos agropecuarios;
- Las condiciones de pobreza prevalentes en el territorio rural;
- La necesidad de un mayor aprovechamiento del potencial de desarrollo que ofrece el campo colombiano, y la precariedad de la gestión del desarrollo rural, entre otras.

Estas problemáticas trascienden los límites municipales y se expresan diferencialmente en cada territorio, según sus particularidades, por lo cual el ámbito departamental es estratégico para abordar las soluciones requeridas. **Con tal fin la UPRA ha formulado el documento de Bases de Política de Gestión del Territorio para usos Agropecuarios GESTUA, que es recomendable tener presente para la formulación del plan de desarrollo.**

La Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios GESTUA o gestión territorial agropecuaria, es un conjunto de estrategias, instrumentos y acciones planificadas tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial orientadas a propiciar el acceso a la propiedad rural y lograr el uso eficiente del suelo rural agropecuario en los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública: nacional, departamental, metropolitano y municipal.

Un uso agropecuario es eficiente cuando el sistema productivo implementado es sostenible, es decir que coincide integralmente con la vocación o aptitud de la tierra (sostenibilidad ambiental), genera la rentabilidad necesaria para su supervivencia (sostenibilidad económica) y contribuye a la cohesión social y territorial (sostenibilidad social). Son sistemas productivos eficientes aquellos que, entre otros indicadores, generan empleo digno, conservan el patrimonio natural, respetan la cultura y organización social, contribuyen con el fisco y garantizan la seguridad y soberanía alimentaria (UPRA, 2015).

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)



La gestión del desarrollo rural agropecuario implica la consideración integral de los componentes territoriales: medioambiente, población, cultura, normas, instituciones, actividades productivas, gobierno, etc., cuya articulación se da en distintas escalas, expresadas en estructuras territoriales diversas que definen el orden existente, el cual, a su vez, expresa la territorialidad del desarrollo pensado desde las potencialidades productivas que ofrece el patrimonio natural y cultural existente y fundamentalmente, desde las demandas que la sociedad plantea en términos de desarrollo humano sostenible. Éste comprende la satisfacción plena de las necesidades materiales y espirituales, la protección de las condiciones ambientales propicias para una vida larga y saludable extensible a las próximas generaciones; y una nueva cultura política y administrativa en la que se recuperen valores humanos esenciales como la honestidad, la solidaridad, la democracia plena y el buen gobierno, entre otros (Massiris, 2012).

El posicionamiento del desarrollo rural agropecuario, como eje o línea estratégica del plan de desarrollo, desde el punto de vista de la gestión territorial, podrá sustentarse en objetivos dirigidos a lograr que los conflictos en los usos del suelo rural sean superados y que se logre el acceso a la propiedad de la tierra y el disfrute de sus derechos de ocupación. Para tal efecto es recomendable incorporar en el plan un eje estratégico dirigido hacia el uso eficiente del suelo y el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural OSPR, con los correspondientes programas y proyectos.

2.2.1 Los conceptos de desarrollo territorial rural, sistema territorial rural y la gestión territorial agropecuaria (cont.)



El OSPR se propone contribuir al uso eficiente del suelo rural agropecuario mediante estrategias e instrumentos para la regularización, y el acceso y distribución de la propiedad rural; procurando mejorar las estructuras de distribución y tenencia, la seguridad jurídica, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y, en consecuencia, a generar condiciones más favorables para la productividad y competitividad agropecuaria y de los territorios, y para elevar la calidad de vida de las comunidades rurales y de los trabajadores agrarios. Para el efecto es recomendable contar con una *Estrategia integral departamental de ordenamiento social de la propiedad rural y usos agropecuarios*. Con el fin de impulsar a través del plan de desarrollo la elaboración de dicha estrategia, es necesario que en la formulación del diagnóstico, la parte estratégica y el plan de inversiones, se incluya la justificación y elementos requeridos para implementar un proyecto con dicho propósito.



3 UNIDAD

Significado y alcances del
diagnóstico estratégico territorial
del desarrollo rural agropecuario



3.1 *Magnitudes, dinámicas de crecimiento y participación del desarrollo rural agropecuario del departamento con respecto a la región y el país.*

3.2 *Análisis de las condiciones rurales agropecuarias del departamento e identificación de factores clave para su desarrollo.*

3.2.1 *Subsistema natural-ambiental.*

3.2.2 *Subsistema económico.*

3.2.3 *Subsistema sociocultural.*

3.2.4 *Subsistema construido, asentamientos y funcionalidad espacial.*

3.2.5 *Subsistema político-institucional*

3.3 *Propuesta de organización y pasos a seguir para la elaboración del diagnóstico rural agropecuario.*



■ ¿Sabías qué?

Un diagnóstico territorial es un ejercicio participativo de análisis explicativo y comprensión de las condiciones de desarrollo, de manera que se logre identificar, entre los múltiples e innumerables asuntos que influyen el desarrollo departamental, aquellos más determinantes y que se constituirán en la base para el diseño de la parte estratégica y el plan de inversiones del plan de desarrollo departamental.

Hacia ese plan de desarrollo confluyen una serie de intereses públicos, privados, de las organizaciones sociales, que ven en éste la mejor oportunidad para cubrir déficits, financiar y hacer realidad una gran cantidad de ideas y proyectos, que generalmente rebasan los recursos disponibles tanto financieros como institucionales.

Desde el punto de vista del programa de gobierno habrá una serie de compromisos con los electores y con el departamento, entre los cuales se espera se encontrarán algunos relacionados con el desarrollo rural agropecuario.

Dichos compromisos generalmente responden a las necesidades más sentidas y a problemas acumulados relacionados con diversos componentes del desarrollo departamental en general y rural agropecuario en particular

como

- La construcción y mejoramiento de infraestructuras viales, portuarias
- Los servicios públicos, vivienda, salud, educación
- Centros de mercadeo y transformación, provisión de asistencia técnica, etc.

Además, como resultado del empalme con la administración anterior se habrán identificado algunos programas y proyectos a los que es recomendable darle continuidad.

Es indispensable tener en cuenta las políticas y estrategias del Plan de Nacional de Desarrollo 2014–2018, particularmente las referidas al eje estratégico de Transformación del Campo. Estos y otros temas similares direccionan inicialmente la atención del diagnóstico territorial del desarrollo rural agropecuario, para el plan de desarrollo.

3. Significado y alcances del diagnóstico estratégico territorial del desarrollo rural agropecuario (cont.)

Ante tal cúmulo de necesidades, compromisos y responsabilidades, que en principio deberían hacer parte del plan de desarrollo y que rebasan las capacidades y los alcances de éste, se plantea una serie de interrogantes, tanto sobre la pertinencia y causas de dichos requerimientos, como sobre las capacidades y formas de atenderlos; por lo cual es preciso detenerse a considerarlos, para establecer la mejor forma de abordar el proceso de planificación.



Desde la responsabilidad política e institucional, y competencias departamentales surgen interrogantes como los siguientes:

¿Será que todos esos asuntos son pertinentes y prioritarios?

¿Cuáles compromisos y propuestas del programa de gobierno son prioritarios?

¿Ante las políticas de construcción de paz y la situación del campo, qué debería hacerse a través del plan de desarrollo?

¿Cuáles compromisos con el pacto agrario son necesarios atender conjuntamente con el gobierno nacional?

¿Cómo contribuir a la implementación de la estrategia de transformación del campo establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018?

¿Son las acciones que inicialmente se han propuesto las mejores y posibles respuestas frente a lo ofrecido, y las que mejor permiten aprovechar las capacidades y potenciales del territorio rural departamental?

¿Qué infraestructuras, equipamientos, servicios técnicos, organización institucional y recursos posee el departamento para abordar tales problemáticas?

¿Hasta dónde llegan mis competencias departamentales?

3. Significado y alcances del diagnóstico estratégico territorial del desarrollo rural agropecuario (cont.)

Desde el punto de vista de las condiciones de desarrollo del territorio rural agropecuario surgen interrogantes como los siguientes:

¿Cuál es la situación actual de la base económica rural agropecuaria?

¿Cuál es la estructura de la tenencia de la tierra?

¿Existen problemas de informalidad en la tenencia de la tierra?

¿El mercado de las tierras rurales es transparente o existen fenómenos de especulación en las transacciones del mercado?

¿Cómo se está ocupando y usando el territorio rural?

¿Qué expresiones de nueva ruralidad caracterizan al campo?

¿Cómo contribuir a la construcción de la paz?

¿Qué sistemas de producción caracterizan al departamento y cuáles son sus capacidades?

¿Cómo dicha estructura influye en el desarrollo agropecuario?

¿Existen problemas de fraccionamiento antieconómico de la propiedad o de concentración improductiva de la tierra?

¿Cuáles son las condiciones socioeconómicas del campesinado?

¿Qué conflictos existen entre los usos y ocupación del suelo rural?

¿Cómo adaptarse al cambio climático?

En los planes de desarrollo los asuntos rurales y agropecuarios se incorporan tradicionalmente de manera fragmentada y sectorial, tratando de dar respuesta a todas las necesidades, y focalizados en la atención a las deficiencias en servicios, infraestructuras, equipamientos y el apoyo coyuntural a la provisión de los factores productivos; haciendo en algunos casos referencia a los usos del suelo y sus conflictos e identificando algunos riesgos y amenazas naturales y otros aspectos puntuales. Esta forma atomizada y reactiva de atender los asuntos rurales no consigue actuar de manera estratégica e integral sobre los asuntos estructurales del desarrollo rural, para lograr superar el rezago del campo, aprovechar sus potenciales y promover un desarrollo sostenible.

Con el fin de diseñar un plan que logre atender la mayoría de los asuntos mencionados, de manera estructurada, es necesario entender la compleja realidad del desarrollo rural que subyace ante los problemas, necesidades y oportunidades manifestados, y así identificar y priorizar los factores del desarrollo rural que guiarán el diseño de las estrategias y del plan de inversiones. En consecuencia es recomendable realizar un diagnóstico estratégico territorial del desarrollo rural agropecuario.

3. Significado y alcances del diagnóstico estratégico territorial del desarrollo rural agropecuario (cont.)

Un primer mensaje del marco conceptual tratado en esta guía indica que para promover el desarrollo integral del territorio rural es necesario inicialmente entender éste como un sistema, es decir, considerar los enlaces de los diversos asuntos derivados de las problemáticas y oportunidades, buscando identificar las interrelaciones y formación de conflictos y sinergias. Esta mirada aporta criterios para identificar los factores transformadores y diseñar estrategias compartidas para alcanzar los grandes objetivos del cierre de brechas en el desarrollo socioeconómico y el aprovechamiento sostenible de las capacidades endógenas de desarrollo, bajo un enfoque de desarrollo rural con enfoque territorial.

Para abordar el diagnóstico estratégico territorial es necesario trascender las miradas sectoriales de lo rural hacia una comprensión de sus características multidimensionales y multisectoriales, y además asumir el territorio rural no como aquellas áreas tradicionalmente atrasadas y solamente como proveedoras de bienes y servicios agropecuarios para las ciudades, sino como un territorio con grandes y valiosos acervos naturales, económicos, sociales culturales, que al ser promovidos con base en el liderazgo de los actores y organizaciones locales lograrán que el campo, a partir del despliegue de sus capitales endógenos, consiga cerrar las brechas en el desarrollo y contribuir a la construcción de la paz.



3. Significado y alcances del diagnóstico estratégico territorial del desarrollo rural agropecuario (cont.)

La multisectorialidad pensada como pluriatividad, es decir, reconociendo que las familias en el medio rural no viven exclusivamente de las actividades agrícolas y asumiendo que otras ocupaciones relacionadas generan empleo e ingresos, como el comercio, los servicios, la construcción civil, artesanías, turismo, transformación industrial, etc. La multifuncionalidad o variadas funciones del territorio rural, significando que en éste, además de la producción y extracción de recursos, como alimentos, fibras, provisión de recursos hídricos, etc., también tiene lugar la reproducción de bienes y servicios crecientemente valorizados, como el mantenimiento de la biodiversidad, conservación del suelo, el paisaje rural, la herencia cultural y la seguridad alimentaria, entre otros.

Con el fin de analizar y comprender los principales elementos del desarrollo rural agropecuario, su estructura y

formas de interrelacionarse y de disponer de un documento base para la parte estratégica del plan, se recomienda inicialmente establecer la importancia, estructura y evolución rural agropecuaria del departamento, considerando el contexto interno (caracterización de la heterogeneidad del territorio rural departamental por subregiones o tipologías espaciales de ruralidad) y externo (con relación a la región donde se inscribe el departamento y con el contexto nacional e internacional).

A continuación se propone realizar un análisis general del contexto externo del desarrollo por dimensiones o subsistemas rurales agropecuarios. Con estos resultados se procederá a preparar un documento base para participar en las diversas fases del proceso de formulación del plan de desarrollo.

3.1 Magnitudes, dinámicas de crecimiento y participación del desarrollo rural agropecuario del departamento con respecto a la región y el país

Como caracterización general del desarrollo rural agropecuario departamental es importante tener presente la producción agropecuaria y la participación relativa en el producto interno bruto nacional y departamental, así como la composición al interior de la rama de actividad primaria. Esa participación y dinámica relativa también es importante establecerla en el contexto de la región donde se inscribe el departamento y con respecto al total nacional. Dicha caracterización podrá sustentarse elaborando un cuadro con información sobre el Producto Interno Bruto PIB, que registre para un periodo de tiempo (2000, 2010, 2014), con base en los datos de las Cuentas Nacionales, el total de la producción, la parte correspondiente al sector primario de la economía y con la subdivisión en:

- i) Agricultura, ganadería, producción forestal comercial, acuicultura y pesca (actividades agropecuarias).
- ii) Explotación minera y canteras. Esta información se establecerá para el total nacional, para la región (conjunto de departamentos) y el correspondiente departamento. Además, al relacionar el PIB con los datos poblacionales se podrá contar con un estimativo del producto interno bruto per cápita, indicador general sobre situaciones de desequilibrios económicos.

Esta primera mirada macro sobre el PIB y la dimensión económica rural agropecuaria del departamento, suministrará información e indicadores que permitirán analizar el desempeño relativo del departamento con respecto al valor de la producción nacional y sectorial, su magnitud, participación y tasas de crecimiento, como referentes para fijarse objetivos y acciones para mejorar la participación sectorial en la economía regional y nacional, y alcanzar determinados ritmos de crecimiento del PIB, procurando una mayor contribución al crecimiento y desarrollo económico del departamento y a reducir las brechas en el desarrollo.

3.1 Magnitudes, dinámicas de crecimiento y participación del desarrollo rural agropecuario del departamento con respecto a la región y el país (cont.)

Por otra parte, y también desde el punto de vista del contexto externo departamental (regional nacional, internacional), como oportunidades y amenazas, es importante contar con un inventario y descripción de las principales políticas, planes, acuerdos comerciales, programas y proyectos que inciden actualmente o podrán incidir sobre el desarrollo rural agropecuario del departamento, con especial atención en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Las disposiciones, estrategias y acciones que se derivan de tales políticas y planes toman lugar en los diversos espacios territoriales del país y pueden crear condiciones favorables o desfavorables para el desarrollo del campo, la producción agropecuaria y la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales (prestando especial atención al campesinado), por lo cual es necesario identificarlas y considerarlas en el diagnóstico, con el fin de incorporarlas en las estrategias de desarrollo o tomar las acciones necesarias para evitar o prever posibles efectos adversos.



Foto Cortesía: SNR

3.2 Análisis de las condiciones rurales agropecuarias del departamento e identificación de factores clave para su desarrollo

Con el fin de establecer los objetivos y diseñar las estrategias que se incorporarán en el plan de desarrollo es necesario comprender las condiciones de desarrollo del sistema rural agropecuario, para identificar los principales factores que lo estructuran y sus características, desde una perspectiva integral, y así disponer de criterios para definir los objetivos y las estrategias que guiarán su incorporación en el plan de desarrollo. Dicho sistema está constituido por la interacción de componentes económicos, sociales, culturales y político-institucionales, que se despliegan sobre un territorio natural y construido. Los procesos de desarrollo que se espera impulsar a través del plan, como la transformación del campo, serán posibles si los objetivos, estrategias y acciones se establecen con base en la comprensión de la forma

como las mencionadas interacciones dan lugar a fenómenos integrales de desarrollo como la competitividad territorial, la sostenibilidad ambiental, la equidad socioeconómica y la gobernabilidad del territorio rural. El análisis por dimensiones o subsistemas del desarrollo es un método apropiado para la comprensión integral de los diversos componentes del sistema territorial.

El enfoque de análisis por subsistemas del desarrollo posibilita abordar los innumerables asuntos sectoriales que intervienen en el desarrollo rural, alrededor de pocos referentes temáticos integrales, reconociendo las partes que concurren hacia determinados procesos de desarrollo, permitiendo establecer su función y además la forma como se interrelacionan, no solo al interior de la dimensión sino también en relación con las otras dimensiones contempladas, para dar lugar a fenómenos complejos propios de cada dimensión, que son posibles en la medida que se generen sinergias con elementos de las demás dimensiones. Por lo tanto, el análisis del subsistema no se limita al tema sectorial principal.

3.2 Análisis de las condiciones rurales agropecuarias del departamento e identificación de factores clave para su desarrollo (cont.)

Figura 3. Subsistemas del territorio rural agropecuario



Las condiciones del desarrollo rural departamental se examinarán tomando como referentes cinco subsistemas que permiten abordar el carácter multidimensional de los ámbitos rurales agropecuarios, en función de procesos integrales de desarrollo como se muestra en la figura 3: el subsistema natural, en función de la sostenibilidad del medio ambiente; el económico, en relación con la competitividad territorial; el socio-cultural, referido al desarrollo humano y la calidad de vida; el del ambiente construido, en relación con la cohesión territorial; y el político-institucional, en relación con la gobernanza del territorio rural. Igualmente, ante los efectos que desde ya se presentan por el cambio climático, requiere atención especial el análisis sobre las condiciones del departamento frente a este fenómeno, para establecer las acciones pertinentes para diseñar e implementar una estrategia de adaptación al cambio climático.

A continuación se expondrá para cada uno de los subsistemas del territorio rural, la noción central que los caracteriza, la forma de examinarlos y los elementos a tener en cuenta para realizar el diagnóstico y establecer los asuntos clave que guiarán la definición de objetivos y estrategias:

3.2.1 Subsistema natural-ambiental

A nivel general examina los procesos ecológicos característicos de zonas específicas, determinados por el paisaje territorial o la estructura ecológica principal, su evolución natural y por las intervenciones de la sociedad en el territorio, es decir, las acciones antrópicas que se desarrollan en él.



La ecología posibilita examinar las relaciones de las actividades socioeconómicas con el ambiente natural, teniendo como referentes los ecosistemas y demás áreas que aseguran la conservación de la biodiversidad, su funcionalidad y la prestación de servicios ecosistémicos, que sustentan el bienestar de la población, así como las unidades de paisaje que son el resultado de la transformación colectiva de la naturaleza, reflejando la proyección cultural de una sociedad en un espacio determinado (IDEAM, 2015).

El análisis de los componentes de este subsistema debe permitir identificar los factores que limitan o potencian el desarrollo sustentable del territorio. Desde la perspectiva rural agropecuaria se trata de examinar las formas de producir y vivir en los territorios rurales y sus interrelaciones con la base natural ambiental.

Para realizar este análisis es pertinente partir de la oferta biofísica, en términos de vocación de usos del suelo, servicios ambientales y disponibilidad de agua, para identificar conflictos de usos del suelo rural, los potenciales de servicios ecosistémicos, la disponibilidad del recurso hídrico para actividades productivas y abastecimiento urbano, la amenaza por fenómenos naturales como inundaciones, deslizamientos, sequías, heladas, etc. éstos últimos para definir estrategias de adaptación al cambio climático. Algunos de dichos elementos se mencionan en la tabla 1, y se configuran en asuntos clave para el diseño estratégico del plan.

3.2.1 Subsistema natural-ambiental (cont.)

Tabla 1. Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema natural ambiental

TEMÁTICAS	VARIABLES/INDICADORES	FUENTES
Áreas para la producción agrícola, ganadera forestal, acuícola y pesquera.	Vocación de uso del suelo.	IGAC, 2013.
	Capacidad de uso del suelo.	IGAC, 2010. Clasificación de tierras por capacidad de uso.
	Usos del suelo.	IGAC. Mapa de cobertura y uso del suelo.
	Usos del territorio marino-costero.	CCO, DIMAR.
Conflictos usos suelo rural	Tipología de conflictos de uso (adecuado, subutilizado o sobre utilizado).	IGAC, 2012. Estudio de conflictos de uso del territorio colombiano.
Disponibilidad y usos recurso hídrico	Nacimientos de agua, zonas de recarga hídrica.	Estudio Nacional del agua Corporaciones autónomas Regionales. IDEAM, 2015. Mapa de ecosistemas.
	Cuerpos de agua (Ríos, quebradas, caños etc.).	
	Oferta y vulnerabilidad del recurso. Hídrico.	
	Ecosistemas estratégicos para la regulación del recurso hídrico (ciénagas, humedales, zápales).	
Amenazas naturales a la producción	Volcánica.	CARs, IDEAM; Servicio Geológico Colombiano - CLOPADs.
	Avalanchas.	
	Remoción en masa.	
	Hidrometeoro lógicas (inundaciones sequías, heladas, granizadas, vendavales, inundaciones).	

3.2.2 Subsistema económico

Desde el punto de vista rural el concepto principal que ayuda a comprender este subsistema es el de la nueva ruralidad, en relación con la competitividad territorial. La nueva ruralidad reconoce que la base económica de los territorios rurales no depende exclusivamente de los sectores agropecuarios y otras actividades primarias como la minería, y que por lo tanto una nueva mirada de los potenciales agropecuarios, formando encadenamientos y redes intersectoriales, articuladas con su entorno territorial, permiten identificar estrategias potentes para la transformación del campo, con base en la promoción del desarrollo económico local. El territorio rural es multisectorial, es decir, en él se desarrollan actividades primarias agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras, mineras; de servicios turísticos, recreacionales, habitacionales, culturales; y del sector secundario de transformación agroindustrial. Además, en relación con lo anterior el territorio rural también es multidimensional; sus capacidades potenciales y recursos no son solo económicos, sino también naturales - ambientales, socioculturales e institucionales.

El subsistema económico rural se podrá comprender inicialmente focalizado en los acervos productivos económicos y además trascendiéndolos, al concebirlos en función de la competitividad del territorio rural. Eso implica considerar inicialmente los componentes económicos (empresas y factores productivos como el capital, mano de obra, tierra, tecnologías, conocimiento, sectores de actividad económica, potenciales de producción del suelo rural, infraestructuras, instituciones y organizaciones económicas), y además la función y las interrelaciones de éstos con componentes de las otras dimensiones del desarrollo (recursos humanos, servicios técnicos, financieros, tecnologías, infraestructuras, equipamientos, recursos naturales, suelo productivo), algunos de los cuales se mencionan en la tabla 2. Desde el punto de vista de la competitividad territorial el análisis interrelacionado de estos componentes, se realiza en función de la formación de cadenas de valor agregado empresas-territorio, que permitan alcanzar ventajas competitivas y que el crecimiento económico se difunda en el entorno territorial empresarial, dando lugar al desarrollo económico local, a la inclusión social y al mejoramiento de la calidad de vida.



El desarrollo económico local es la activación de los potenciales económicos territoriales con el fin de fomentar el aprovechamiento de las ventajas comparativas productivas del departamento, creando valor agregado local, vinculando el talento humano, haciendo uso eficiente del suelo rural, y generando empleo e ingresos adecuados.

Desde este punto de vista, el análisis integral del subsistema económico rural se dirigirá a examinar las características de los principales sistemas de producción, su evolución y contribución al desarrollo del departamento y la forma como se organizan desde el punto de vista de la competitividad territorial, estableciendo las fortalezas y debilidades que existen para estructurar sistemas productivos territoriales tipo clúster o distritos agropecuarios, a partir de las unidades de producción más promisorias del departamento.

Con relación al ordenamiento productivo agropecuario, se recomienda tener presentes los sistemas produc-

tivos departamentales más representativos y aquellos con mayores posibilidades de competitividad en el contexto nacional y global (consultando las agendas de competitividad y los programas productivos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), procurando además, impulsar estrategias y acciones para el uso eficiente del suelo, así como la seguridad alimentaria del departamento. Se propenderá por el fortalecimiento del pequeño productor agropecuario y las posibilidades de integración de éste con los medianos y grandes productores, así como por acciones de asociatividad que mejoren las oportunidades de producción, generación de valor agregado y comercialización.

Por otra parte, al tener presente las interrelaciones económicas del departamento con los mercados globales, es importante analizar las exportaciones agropecuarias que se registran como originarias del departamento, para establecer la capacidad de posicionar productos en el mercado internacional, y el potencial y grado de competitividad del territorio (por infraestructura, desarrollo empresarial, logística exportadora, capacidad institucional, etc.). Desde el punto de vista de las importaciones, se recomienda identi-

car si corresponden a materias primas del agro destinadas a la industria departamental, caso en el cual se debe evaluar la posibilidad de sustituir éstas con el fomento de la producción en áreas del departamento con aptitud del suelo apropiada, que puedan presentar ventajas comparativas y que puedan traducirse en ventajas competitivas mediante la implementación de proyectos integrales de desarrollo rural territorial.



La competitividad territorial depende de las formas y características de las relaciones de las unidades productivas y las empresas con su entorno territorial. Los sistemas productivos territoriales, tipo clúster o distritos agropecuarios, entre otros, permiten establecer relaciones sinérgicas empresas-territorio, generando cadenas de valor que propician mayor productividad y a la vez posibilitan que el crecimiento económico se difunda espacialmente, favoreciendo el desarrollo socioeconómico territorial.



3.2.2 Subsistema económico (cont.)

Tabla 2. Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema económico

TEMÁTICAS	VARIABLES/INDICADORES	FUENTES
Base económica	Valor de la producción PIB.	DANE, 2014.
	Valor de producción agropecuaria.	
	Valor de la producción manufacturera, comercio y servicios.	
Estructura empresarial	Número de empresas según tamaño.	Reporte Mipymes. CONFECAMARAS 2015. Agenda de competitividad. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
	Número de empresas según actividad económica y tamaño.	
	Sociedades constituidas.	
	Densidad empresarial.	
	Cadenas productivas.	
	Conglomerados productivos (clústers).	
Acceso a bienes y servicios públicos rurales	Saneamiento básico y agua potable para las zonas rurales.	Gobernación.
	Electrificación rural, cobertura y calidad.	Gobernación, IPSE.
	Comunicaciones TIC.	Ministerio TIC.
	Vías pavimentadas.	Ministerio de Transportes INVIAS.
	Vías secundarias y terciarias.	INVIAS, Gobernación.
	Distritos de adecuación de tierras (riego, drenaje y/o control de inundaciones).	Gobernación.
	Centros de salud.	Gobernación.
	Índice de ruralidad.	PNUD.
	Índice de vulnerabilidad territorial rural.	PNUD / DNP.

Tabla 2. Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema económico (continuación)

TEMÁTICAS	VARIABLES/INDICADORES	FUENTES
Servicios de apoyo y organizaciones para la producción	Organizaciones gremiales rurales y agropecuarias, organizaciones campesinas y étnicas.	Gobernación.
	Establecimientos financieros y bancarios.	ASOBANCARIA.
	Centros educativos.	Secretaría de educación, Ministerio educación.
	Centros de enseñanza técnica y tecnológica.	SENA.
	Centros de investigación.	Agenda de Ciencia y Tecnología.
	Centros de comercialización.	Gobernación.
	Centros de acopio y/o transformación.	Gobernación, MADR.
	Asistencia técnica.	Gobernación, Gremios, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
	Caracterización de mercados de productos agropecuarios (oferta-demanda).	EVAS ENAS estadísticas departamentales. Agendas de competitividad.
Condiciones laborales	Empleo, desempleo.	DANE.

3.2.3 Subsistema sociocultural

Una de las nuevas perspectivas que plantea el desarrollo rural con enfoque territorial es la de reconocer e impulsar sus capacidades y potencialidades endógenas, movilizándolo sus activos no solamente económicos sino además sus dotaciones naturales, talento humano y acervos culturales, procurando generar dinámicas desde la base territorial que irradien crecimiento y desarrollo local. Al respecto el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, DNP (2014) dentro de su eje de transformación del campo propone como objetivo:

Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales, teniendo en cuenta que para eso se requiere que el territorio sea promovido integralmente, de manera sistemática y ajustada a la realidad de cada región (p. 321).

Este enfoque de desarrollo, abajo-arriba, implica focalizar los análisis del desarrollo rural agropecuario en función del mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población del campo y de las competencias para el desarrollo, por lo cual, ante

las grandes brechas socioeconómicas que prevalecen, se requieren estrategias transformadoras y con capacidad para romper las inercias que mantienen los elevados niveles de pobreza.

Siguiendo la anterior perspectiva el diagnóstico del subsistema sociocultural rural agropecuario implica valorar las capacidades humanas con que actualmente se realiza la actividad productiva en el departamento; así como las condiciones socioeconómicas, incluyendo el acceso equitativo a la tierra y a todos los bienes y servicios públicos que atienden la brecha entre lo urbano y lo rural; también como el saber técnico que posee la población rural; algunas de estas temáticas se mencionan en la tabla 3. Este análisis permitirá identificar las diferentes tipologías territoriales al interior del departamento, a partir de la existencia o ausencia de éstas capacidades, y con ello, definir programas y proyectos diferenciados para fortalecer las competencias para el desarrollo del capital humano y la innovación, generando habilidades para liderar la transformación de la productividad y así lograr mayor impacto en la reducción de la pobreza rural. Se trata de crear en el ámbito territorial rural agropecuario un ambiente de innovación y de nuevos emprendimientos, que potencie las capacidades locales y reduzca los desequilibrios internos.

Tabla 3. Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema sociocultural

TEMÁTICAS	VARIABLES/INDICADORES	FUENTES
Demografía	Población total por unidad territorial.	DANE estadísticas y proyecciones. Censo agropecuario 2015.
	Densidad de población por unidad territorial.	
	Distribución población urbana / rural.	
	Migraciones y desplazamiento poblacional	
Composición demográfica de la fuerza laboral	Población económicamente activa (PEA).	Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social.
	Estructura de la PEA según sexo y rango de edad por unidad territorial.	
	Presencia de población que se autoreconoce con pertenencia étnica indígena, afrocolombiana o rom.	DANE.
	Presencia de población víctima de la violencia (desplazados/ retornados).	
	Tasa de crecimiento.	
	Bono demográfico.	
Nivel educativo población y competencias	Nivel de escolaridad de la PEA veredal.	DANE. Pruebas SABER. Secretaría de Educación.
	Oferta de programas académicos disponibles para el territorio relacionadas con el desarrollo rural agropecuario.	
Acceso distribución y tenencia de la tierra	Regularización de la propiedad: niveles de informalidad, programas nacionales de formalización y restitución, identificación de tierras de la Nación.	INCODER, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, MADR (Programa de Formalización de la Propiedad). Unidad de Restitución de Tierras. UPRA.
	Acceso a tierras a población sujeto de reforma agraria, programas nacionales de compra de tierras para redistribución, subsidios y créditos para compra de tierras.	
	Distribución de las tierras rurales (tamaños prediales, concentración, fraccionamiento, Índices de distribución).	
	Mercado de tierras rurales, dinámicas del mercado, precios, transacciones compra-venta y arrendamientos, especulación de tierras, extranjerización.	
Capacidad técnica	Percepción de población con conocimiento técnico agropecuario	Estadísticas SENA - Capacitación agropecuaria.

3.2.3 Subsistema sociocultural (cont.)

Tabla 3. Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema sociocultural

TEMÁTICAS	VARIABLES/INDICADORES	FUENTES
Habitabilidad	Promedio de hogares con déficit cualitativo (calidad de vivienda y saneamiento básico).	DANE.
	Promedio de número de hogares por unidad de vivienda (hacinamiento).	DANE.
Seguridad	Número de confrontaciones armadas los últimos 10 años.	Informe SAT defensoría del pueblo, Observatorio de DDHH-vicepresidencia.
	Promedio de Concentración de personas desplazadas.	
Cultura	Caracterización de sistemas productivos tradicionales. Centros culturales. Patrimonio cultural. Bibliotecas. Eventos culturales, gastronómicos, folclóricos.	Ministerio de Cultura.
Educación, capital humano	Analfabetismo. Escolaridad, Pruebas Saber.	Ministerio educación, DANE.
Calidad de vida	Pobreza multidimensional. Índice de desarrollo humano.	DANE.

3.2.4 Subsistema construido, asentamientos y funcionalidad espacial

Este subsistema brinda soporte físico a las actividades socioeconómicas del territorio, a través de los asentamientos, centralidades urbanas, equipamientos y, además, articula e integra el territorio a través de infraestructuras viales, de transporte y comunicaciones, vinculando los asentamientos poblacionales y sistemas productivos, y definiendo relaciones de intercambio lo que permite identificar ventajas y desventajas de localización de los asentamientos, así como jerarquías y funciones relacionadas con su rol funcional como centro de producción, comercio y servicios de diversa jerarquía.

Desde el punto de vista rural agropecuario, es importante considerar la red de asentamientos poblacionales de veredas y corregimientos, junto con las cabeceras urbanas, y lograr establecer los tipos de relaciones derivados de requerimiento de servicios agropecuarios y no agropecuarios, por parte de la población localizada dentro de un área de influencia. Estos vínculos pueden ser de prestación

de servicios, de intercambio comercial o económico y administrativos. La existencia y calidad de los vínculos y su intensidad permitirá estimar el grado de integración existente ya sea a nivel regional o local. Este análisis se podrá realizar examinando las condiciones de las vías, equipamientos económicos y servicios, como soporte básico de la logística que propicia la formación de sistemas territoriales productivos y la cohesión territorial (algunos elementos para el análisis de este subsistema se pueden observar en la tabla 4); **en el contexto anterior dicho análisis debe permitir caracterizar e identificar las ineficiencias en materia logística asociadas a las cadenas productivas.**

El diagnóstico de este subsistema identificará y clasificará las centralidades rurales, considerando su tamaño y papel funcional y, además, ubicará en mapas los vínculos (multimodales) y calidad de la accesibilidad, al interior del territorio rural y en relación con las cabeceras urbanas, identificando los factores que contribuyen a generar las brechas en el desarrollo territorial rural y los aspectos específicos que limitan la accesibilidad y movilidad, en relación con el ordenamiento productivo y la cohesión territorial.

3.2.4 Subsistema construido, asentamientos y funcionalidad espacial (cont.)

Tabla 4. Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema construido, asentamientos y funcionalidad espacial.

TEMÁTICAS	VARIABLES/INDICADORES	FUENTES
Centralidades asentamientos rurales	Servicios, establecimientos, equipamientos económicos, sociales, comerciales, productivos, infraestructuras.	IGAC, Atlas Básico, 2008. Estudio de jerarquías urbanas rurales.
Tipología de asentamientos según especialización productiva	Índices de tamaño funcional y centralidad.	Análisis funcionales y de centralidad. Misión de ciudades.
Potencial poblacional	Número de habitantes urbanos y rurales.	DANE (censos de población).
Distribución espacial de la población rural y unidades productivas	Localización georreferenciada.	DANE Censo Agropecuario 2015.
Medios de transportes	Terrestre.	Ministerio de Transporte, Secretarías de tránsito y transporte departamental, Agencia Nacional de Infraestructura.
	Fluvial.	
	Marítimo.	
	Aéreo.	
	Férreo.	
Vínculos y accesibilidad territorial	Infraestructuras viales y de comunicaciones. Equipamientos de transporte.	INVIAS. Secretaría de Transportes.
	Estado de las vías e infraestructura de transportes.	INVIAS. Secretaría de Transportes.
Flujos, movilidad	Número de pasajeros movilizados por día.	Terminales de transporte.
	Volumen de carga movilizada por día. Tiempos de desplazamiento a ciudades principales y centros de acopio.	Centros de mercadeo. Terminales de carga. INVIAS. Mapa de Isocronas UPRA 2015.

3.2.5 Subsistema político-institucional

Este subsistema tiene la función de coordinar y gestionar los procesos de desarrollo, para guiar la sociedad hacia sus objetivos de desarrollo. Establece reglas de juego, planifica y gobierna propiciando la gestión mancomunada de tomadores de decisión y representantes de la sociedad civil.

La magnitud y complejidad de los problemas sociales, económicos y políticos contemporáneos ha rebasado la capacidad política e institucional del Estado y de los gobiernos territoriales, siendo necesario vincular de manera proactiva a la sociedad civil en general para lograr una gobernanza territorial sostenible.

Esa gobernanza, desde el punto de vista del desarrollo rural agropecuario, se podrá promover incluyendo en el plan de desarrollo estrategias y acciones para fortalecer

la participación y la estructura institucional, para desarrollar las estrategias necesarias y alcanzar los objetivos y proyectos integrales de desarrollo requeridos para la transformación del campo. Esto implica superar los conflictos en los usos y ocupación del territorio rural agropecuario promoviendo liderazgos y alianzas entre los actores y organizaciones de los diversos sectores rurales, generando pactos y arreglos territoriales socioproductivos.

Para lo anterior, la presente guía propone retomar el inventario y evaluación de actores que se propuso para la fase preparatoria, y completar este insumo con un análisis para la formación de institucionalidades para la gobernanza de procesos de desarrollo rural integral supramunicipales y departamentales, alrededor de tipologías territoriales subregionales, sistemas productivos territoriales, las zonas de reserva campesina, áreas de reserva agropecuaria, distritos de adecuación de tierras, distritos agrarios, zonas de desarrollo empresarial y otras figuras similares. Para complementar este análisis es importante tener en cuenta, entre otros, algunos de los elementos expuestos en la siguiente tabla:

3.2.5 Subsistema político-institucional (cont.)

Tabla 5. Temáticas, variables e indicadores para el análisis del subsistema político institucional.

TEMÁTICA	VARIABLE/INDICADORES	FUENTE
Desempeño integral	Desempeño fiscal.	Reporte Departamento Nacional de Planeación (DNP).
	Capacidad de gestión.	
	Administración de recursos.	
Institucionalidad financiera	Presencia y tipo de entidades financieras del sector rural con presencia activa en municipio.	Verificación campo: instrumento municipal.
	Área del municipio financiada por Finagro y Banco Agrario.	UPRA con información de Finagro y Banco Agrario.
Instancias y entidades en temas de planeación agropecuaria	CONSEAS.	Información nacional, departamental y municipal.
	CMDR.	
	UMATAS / URPAS / EPSAGRO activas por municipio.	
Institucionalidad relacionada con el ordenamiento productivo y social de la propiedad	ORIP.	Información nacional departamental y municipal.
	IGAC.	
	NOTARIAS.	
	ICA.	
	CORPOICA.	
	AUNAP.	
	URT.	
INCODER.		
Organizaciones gremiales y campesinas	Gremios empresariales sectoriales.	Cámara de Comercio.
	Organizaciones campesinas.	
Político administrativa	Índice de transparencia.	Ministerio Interior. Registraduría.
	Estabilidad de gobernantes en sus periodos de gobierno.	
	Participación política. Electores.	
Seguridad	Desplazamiento forzado.	ACNUR.
	Grupos armados ilegales.	Ministerio Interior.
	Tasa de delincuencia.	Policía Nacional.



3.3 Propuesta de organización y pasos a seguir para la elaboración del diagnóstico rural agropecuario

Se propone tener presentes los momentos de organización, preparación de insumos y análisis para la elaboración del diagnóstico y su presentación al Consejo de Gobierno.

- i) Propuesta de organización. La Secretaría de Agricultura/Desarrollo Agropecuario, como la autoridad responsable de la elaboración del diagnóstico (ver figura 2 Ciclo de formulación del plan autoridades e instancias), (DNP et al. 2011) constituirá un "equipo formulador" del componente rural agropecuario del plan de desarrollo.

Atendiendo la interdimensionalidad del desarrollo rural con enfoque territorial, se recomienda la constitución de un grupo técnico interinstitucional, que tenga conocimiento y experiencia en cada una de las dimensiones del desarrollo rural indicadas. Dicho grupo se coordinará con el CONSEA, posibilitando así la articulación y complementación con la participación activa de las diversas instancias que integran dicho Consejo.

3.3 Propuesta de organización y pasos a seguir para la elaboración del diagnóstico rural agropecuario (cont.)

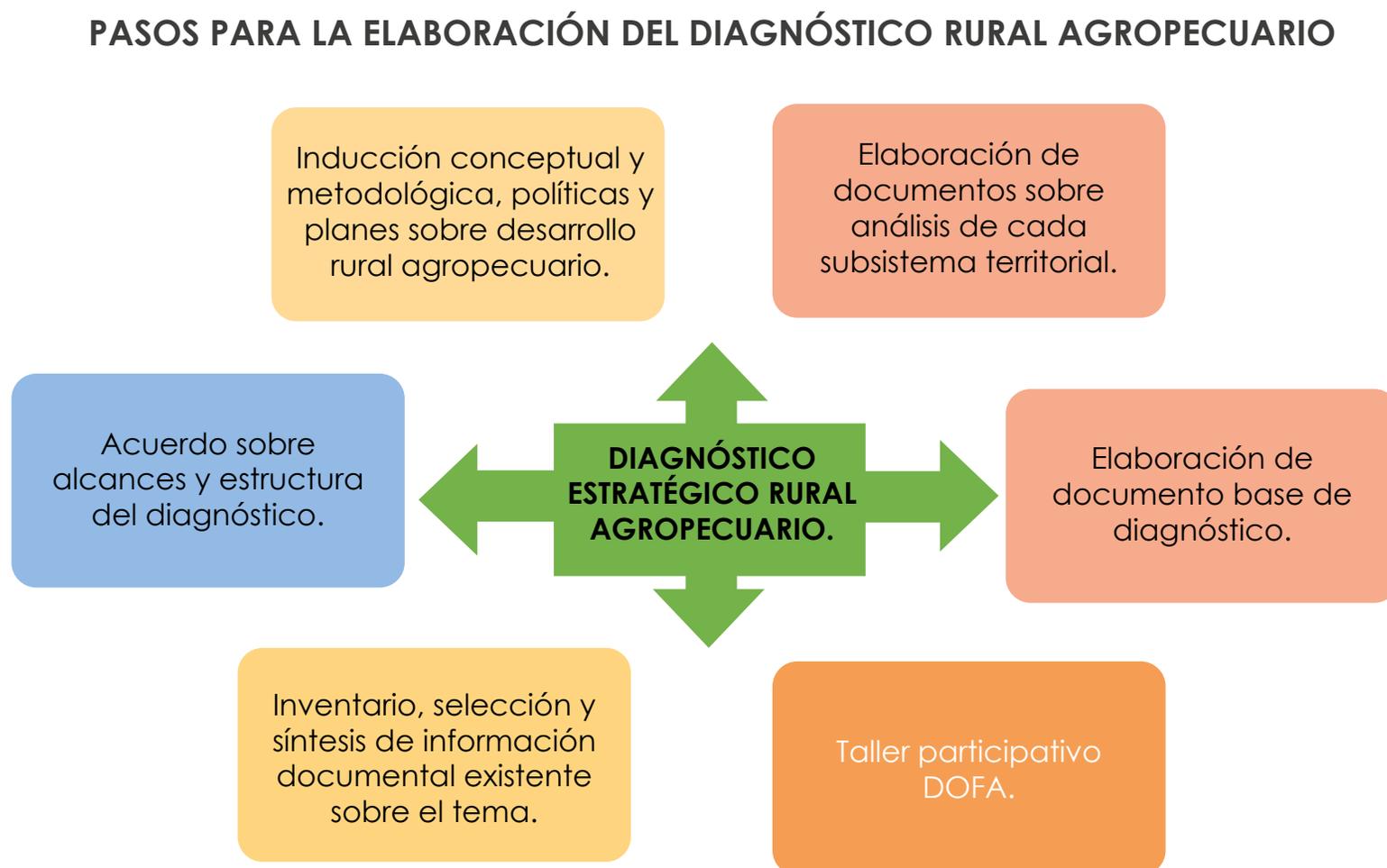
ii) Pasos a seguir para la elaboración del diagnóstico:

- Acuerdo sobre alcances y estructura del documento diagnóstico que será utilizado en las diversas fases del proceso de formulación del plan de desarrollo.
- Inducción conceptual y metodológica al grupo formulador del componente rural agropecuario del plan. La UPRA se integrará a las jornadas de inducción lideradas por el DNP para la orientación de la elaboración del plan de desarrollo y apoyará a los departamentos con los que tiene convenio de cooperación técnica a solicitud del departamento.
- Inventario y selección de la información estadística y documental pertinente, según los alcances y estructura del documento, aprovechando la información y conocimiento existente en los censos, encuestas, estadísticas e indicadores sectoriales, estudios, planes, programas, proyectos, etc.
- Elaboración del documento de trabajo sobre cada uno de los subsistemas del desarrollo territorial rural agropecuario, siguiendo las orientaciones presenta-

das para el diagnóstico estratégico. Actividad a cargo del grupo formulador del componente rural agropecuario.

- Realización de mesas de trabajo sobre cada subsistema, las cuales serán precedidas por el documento de trabajo preparado para tal efecto, que servirá de base para la realización de un análisis DOFA, con el fin de identificar participativamente y llegar a acuerdos sobre las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas DOFA, para el desarrollo rural agropecuario del departamento.
- Elaboración del documento base para presentar al Consejo de Gobierno, como insumo para la parte estratégica del plan. El documento contendrá mapas sobre aquellos asuntos e indicadores espacializables que permitan establecer una diferenciación de las condiciones de desarrollo rural agropecuario, que dé cuenta de la heterogeneidad del territorio departamental y posibilite definir estrategias y acciones diferenciales, que reconozcan las particularidades subregionales.
- Presentación del documento al Consejo de Gobierno.

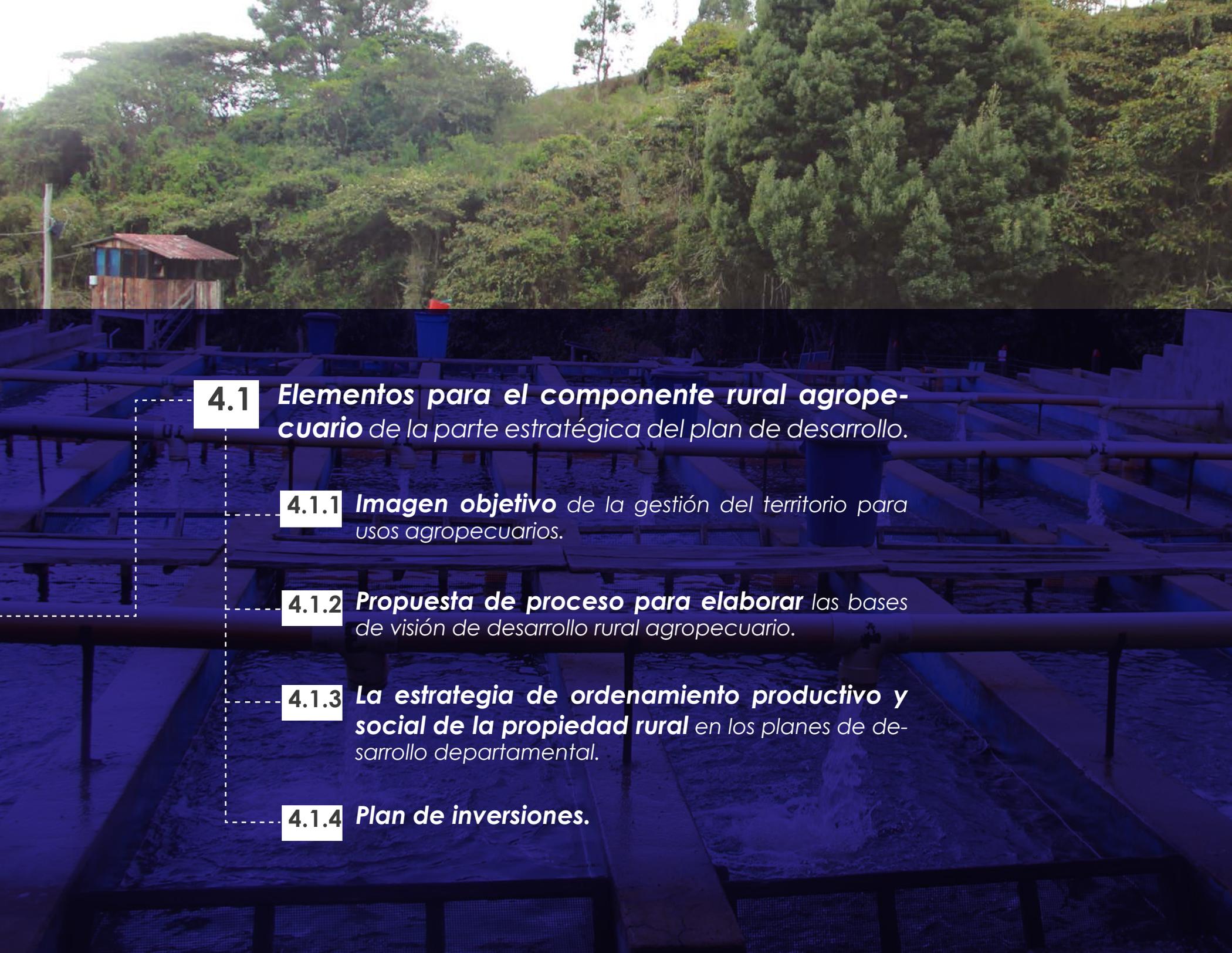
Figura 4. Pasos para la elaboración del diagnóstico rural agropecuario



A photograph of a water treatment facility with several rectangular aeration tanks. The tanks are filled with water and have metal grates at the bottom. In the background, there is a dense forest of tall trees. A small wooden structure with a corrugated metal roof is visible on the right side. The image has a blue tint.

4 UNIDAD

Articulación del plan de desarrollo departamental
con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018



4.1 *Elementos para el componente rural agropecuario* de la parte estratégica del plan de desarrollo.

4.1.1 *Imagen objetivo* de la gestión del territorio para usos agropecuarios.

4.1.2 *Propuesta de proceso para elaborar* las bases de visión de desarrollo rural agropecuario.

4.1.3 *La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural* en los planes de desarrollo departamental.

4.1.4 *Plan de inversiones.*



■ ¿Sabías qué?

El desarrollo integral de los territorios rurales es reconocido como una de las condiciones fundamentales para la construcción de Paz, y este es el propósito principal que guía el lema central del Plan Nacional de Desarrollo PND: Paz, Equidad, Educación.

Para la construcción de la **visión de paz que preside el PND** es necesario pensar en estrategias que se dirijan hacia un desarrollo rural integral, orientado hacia la adopción de políticas más comprehensivas, multisectoriales y territoriales, que propicien mejores condiciones de vida, oportunidades y desarrollo para todos los habitantes del campo.

Desde las nociones de desarrollo que soportan dicha visión se destaca el enfoque territorial, que implica, entre otros aspectos

La atención diferenciada de los territorios

con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su nivel de desarrollo.

Además, para construir la Visión del PND se plantea

Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural

Mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades comprendiendo **las comunidades**

Campesinas

Negras

Palenqueras

Indígenas,

Afrodescendientes

Raizales

4. Articulación del plan de desarrollo departamental con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (cont.)

El PND señala que el bienestar de las comunidades rurales debe ser uno de los enfoques fundamentales de la política pública, mediante estrategias como el desarrollo rural integral, que busquen corregir los desequilibrios regionales en la provisión de bienes públicos y servicios sociales, promover la igualdad de oportunidades para los pobladores rurales y el aumento significativo de la competitividad sectorial sobre la base de la agricultura familiar como principal fuente de ingresos en las áreas rurales, especialmente en territorios con alto riesgo de conflictividad social y económica. Se agrega además que se requieren estrategias para facilitar la comunicación entre las personas, acceder a la información sobre servicios como la salud, justicia y educación o mejorar la productividad de los negocios, a través de tecnologías de información y de políticas para promover el acceso, el uso y su incorporación en la vida diaria de las personas.

Desde los objetivos y estrategias generales del PND el mensaje hacia los planes de desarrollo de las entidades territoriales es que la transformación del campo es fundamental para la construcción de la paz y que para el efecto se requiere articular estrategias y acciones integrales y

transformadoras, entre la nación y las entidades territoriales, que atiendan las particularidades regionales y logren reducir los desequilibrios territoriales y las grandes brechas entre las condiciones socioeconómicas rurales y urbanas, con atención especial hacia aquellos territorios con alto riesgo de conflictividad social y económica.



“La construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano”. Visión del eje estratégico del PND Transformación del Campo (DNP, 2014).



Para desarrollar tales objetivos y lineamientos generales sobre el desarrollo rural, el PND, a través del eje estratégico de Transformación del Campo, contempla los siguientes elementos, que es recomendable tener presentes como referentes para que la incorporación del componente de desarrollo rural agropecuario se exprese de manera similar, como un eje estratégico del plan de desarrollo departamental.

Limitantes estructurales que han impedido que el dinamismo económico de los últimos años

El PND destaca los siguientes limitantes estructurales que han impedido que el dinamismo económico de los últimos años se refleje de la misma manera en las condiciones de vida de los pobladores rurales y en el desempeño de sus actividades económicas, principalmente las agropecuarias:

El bajo desarrollo humano de los pobladores rurales y la falta de movilidad social que incrementan las brechas urbano-rurales.

La imposibilidad de generar ingresos de manera sostenible y de acceder a activos productivos.

La deficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la competitividad agropecuaria.

La persistencia de un territorio con grandes vacíos en términos de formalización y regularización de los derechos de propiedad y conflicto (económico, social y ecológico) en el uso del suelo.

La limitada institucionalidad nacional y regional para la gestión del desarrollo rural y agropecuario.

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



“Para superar las limitantes estructurales del desarrollo se requiere pensar en el territorio rural como un espacio en el que convergen la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbano-rurales”. (PND 2014-2018, Transformación del Campo).

El departamento podrá identificar estrategias y acciones para incluir en el plan de desarrollo, en relación con la superación de los conflictos en los usos del suelo, el mejoramiento de las condiciones de desarrollo humano, el acceso a activos productivos (tierra, infraestructuras, equipamientos, recurso humano calificado, tecnologías, financiamiento) y generación de ingresos, el aumento de la competitividad agropecuaria, y el fortalecimiento institucional para la gestión del desarrollo rural agropecuario.

Es importante que las estrategias y acciones que se conciban desde la perspectiva departamental contribuyan directamente a los objetivos de transformación del campo, que se propone alcanzar el PND, teniendo en cuenta que los cambios pretendidos se expresan territorialmente en los diversos ámbitos rurales del país.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2019: Eje transformación del campo son:

Objetivo general

Transformación integral del campo colombiano, disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y la formación de una población rural más educada, para la construcción de una paz estable y duradera.

Objetivos específicos

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

Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva de los campesinos.

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

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

Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial, de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

4. Articulación del plan de desarrollo departamental con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (cont.)

El PND destaca, entre las estrategias para alcanzar los objetivos propuestos, el ordenamiento del territorio rural, señalando que el ordenamiento social y productivo del territorio apunta a generar las condiciones que permitan a los productores agropecuarios aprovechar la tierra como un factor productivo que contribuye a la generación de riqueza, la estabilización socioeconómica, el incremento de la competitividad sectorial y la mejora de su propio bienestar. Para el efecto es necesario promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales.

El diagnóstico del ordenamiento del territorio rural debe permitir priorizar las alternativas productivas y zonas estratégicas de producción, bajo el enfoque territorial que permitan diversificar y potenciar la producción agropecuaria con una perspectiva de nueva ruralidad, buscando alcanzar el uso eficiente del suelo rural, teniendo en cuenta simultáneamente la productividad económica, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Igualmente, el ordenamiento social de la propiedad rural examinará las barreras y conflictos que limitan el acceso equitativo a la propiedad de la tierra, e identificarán las alternativas para lograr una adecuada distribución de dicha propiedad.



4. Articulación del plan de desarrollo departamental con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (cont.)

Entre las demás **estrategias para el desarrollo rural agropecuario**, que indica el PND y que es recomendable considerar desde los planes de desarrollo departamentales, se destacan:

- El impulso de la agricultura familiar y la pequeña y mediana producción agropecuaria, para acelerar la salida de la pobreza, promoviendo la construcción de mecanismos de intervención integral en territorios rurales, diseñados y desarrollados con los pobladores rurales.
- La promoción de la competitividad rural desarrollando un nuevo modelo de asistencia técnica integral; avanzando en la modernización de la infraestructura de adecuación de tierras, bajo el concepto del uso eficiente del suelo y del agua, y estableciendo un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos e insumos agropecuarios.

En general se propone brindar servicios de apoyo integral que correspondan a las necesidades de los productores y las condiciones de los mercados, garantizar el uso eficiente del suelo y de los recursos hídricos, optimizar las condiciones de comercialización y logística para la producción agropecuaria en las regiones, mejorar la gestión de riesgos de mercado y climáticos, incrementar la oferta de recursos financieros para el sector y lograr el aprovechamiento comercial para la agricultura.

Como se podrá apreciar, esta reseña sobre la visión, objetivos y estrategias del PND 2014-2018, con referencia al Eje Estratégico de Transformación del Campo, destaca el protagonismo que debe jugar el desarrollo rural agropecuario con el fin de contribuir al propósito central de la construcción de paz. Esas transformaciones, en la práctica, deben tomar lugar en los diversos territorios rurales del país, por lo cual es necesario que las estrategias del PND se consideren como referente básico para elaborar las estrategias correspondientes de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, principalmente en lo que corresponde al eje estratégico de transformación del campo, buscando tomar las riendas del desarrollo rural desde los territorios, en consonancia con el desarrollo rural con enfoque territorial.

4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo

El diagnóstico estratégico ha permitido identificar las problemáticas y oportunidades para el desarrollo rural agropecuario del departamento, con base en la comprensión sobre la manera como los componentes de los sistemas territoriales están dando lugar a determinadas condiciones en los procesos de competitividad territorial, sostenibilidad ambiental, desarrollo humano, organización de los asentamientos y redes articuladoras rurales-urbanas y de gobernanza del territorio.

Se han identificado una serie de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, con respecto a las condiciones del territorio rural departamental, frente a la competitividad, equidad socioeconómica, sostenibilidad ambiental y gobernanza del territorio, y se establecieron los principales factores que estructuran el desarrollo rural agropecuario, en el contexto del desarrollo general del departamento. Esto

permitió definir unos primeros objetivos base para la elaboración de las estrategias y acciones del plan de desarrollo. Sin embargo, **el tipo de planificación estratégica del desarrollo territorial que orienta la formulación del plan indica que para lograr las transformaciones requeridas es necesario también incorporar una mirada preventiva y proactiva, concibiendo una visión compartida de desarrollo**, con el fin de no solamente responder reactivamente a las necesidades acumuladas, sino también actuar, desde el presente, en función de posibles evoluciones y cambios que es posible advertir, utilizando técnicas de prospectiva territorial. Esto implica ponerse de acuerdo sobre los rasgos futuros deseados y posibles del desarrollo rural agropecuario y además, para hacer posible esa visión, seleccionar y acordar los objetivos, metas, estrategias, y los programas y proyectos transformadores, que es posible emprender durante el cuatrienio 2016-2019.

Los elementos que componen la parte estratégica del plan de desarrollo, según la guía del DNP y la ESAP, comprenden una visión compartida de desarrollo, los objetivos y metas estratégicas de mediano y corto plazo, las estrategias y políticas, y los programas y proyectos estratégicos. Estos

4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo (cont.)

elementos son la columna central del plan de desarrollo, por lo cual se deben generar y articular entre las autoridades e instancias de planeación de la gobernación, lideradas por el gobernador y las secretarías técnicas, correspondiéndoles a cada una desarrollar sus competencias temáticas y responsabilizarse de los objetivos, estrategias y acciones pertinentes, atendiendo los principios de coordinación y concurrencia.



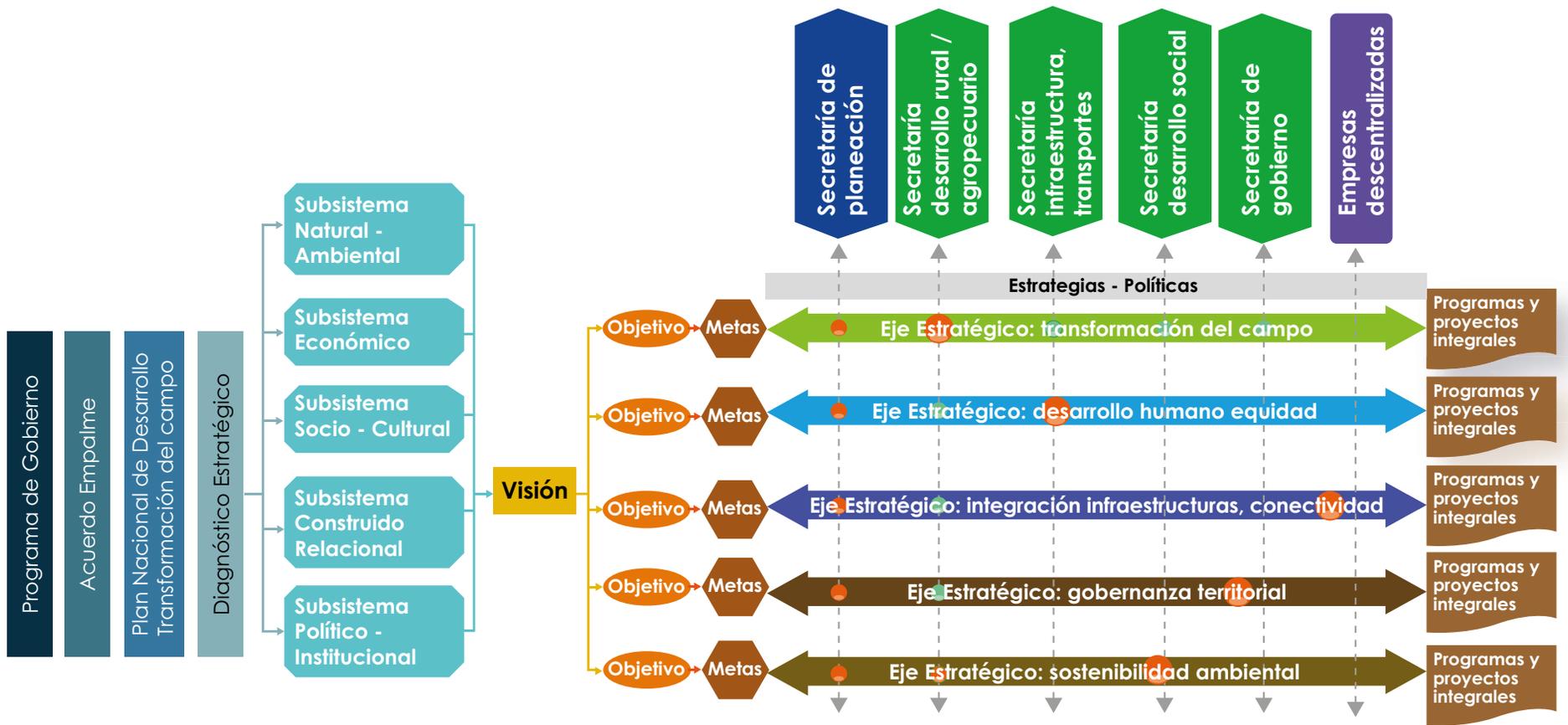
La parte estratégica del plan de desarrollo contempla un conjunto seleccionado de acciones convergentes y articuladas, capaces de transformar la realidad en una dirección deseada (visión de desarrollo), que posibilita construir desde el presente, el futuro deseado y hace factibles objetivos y metas cruciales para el desarrollo de la entidad territorial.

El proceso de elaboración de la parte estratégica articula y prioriza los compromisos y acuerdos del gobernante, derivados del programa de gobierno y del empalme con la administración saliente, y los resultados del diagnóstico estratégico, guiados por una visión compartida de desarrollo. Éstos se constituirán en la base para el diseño de la parte estratégica del plan que establece los objetivos, metas, ejes estratégicos, programas y proyectos. Es un proceso que se realiza a través de las autoridades e instancias de planeación del plan de desarrollo.

A continuación, en la figura 5, se esquematiza el proceso de elaboración de la parte estratégica del plan de desarrollo, destacando la propuesta para incorporar el componente de desarrollo rural agropecuario, como un eje estratégico específico liderado por la Secretaría de Desarrollo Rural/Agropecuario, articulado con los demás ejes estratégicos que en su momento acoja el plan.

Figura 5. Procesos de planeación, parte estratégica, plan de desarrollo y componentes.

EL PROCESO DE PLANEACIÓN - PARTE ESTRATÉGICA - PLAN DE DESARROLLO - COMPONENTES



4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo (cont.)

Con el fin de lograr el posicionamiento de un eje estratégico de desarrollo rural agropecuario que aborde integralmente el desarrollo del campo, es indispensable que la Secretaría de Desarrollo Rural y/o Agropecuario desempeñe un rol de liderazgo para elaborar la propuesta de diagnóstico y de diseño de la parte estratégica del plan, desde la perspectiva del desarrollo rural con enfoque territorial, lo cual implica una planificación y gestión técnico-política, en coordinación con el CONSEA, que interactúe en los diversos momentos de formulación y aprobación del plan, con las diversas autoridades e instancias de planificación, para comprometerlas y constituir las en socias de las nuevas formas de abordar el desarrollo rural agropecuario.



Los ejes estratégicos direccionan las acciones de corto y mediano plazo, en función de objetivos con visión de futuro, constituyéndose así en medios constructores de los cambios anhelados de una sociedad. Si sucesivas administraciones gubernamentales actúan consistentemente en una misma dirección, es posible cristalizar las grandes transformaciones que requiere el campo. Elementos de referencia para incorporar la visión de desarrollo rural agropecuario en el plan departamental.

Visión de desarrollo para guiar el plan en función de objetivos de futuro transformadores.

Los planes de desarrollo generalmente incluyen visiones nuevas cada cuatro años, por lo cual se rompe uno de los principios de la prospectiva territorial que indica que cuando se cuenta con una visión compartida de desarrollo, ésta debe corresponder a perspectivas de cambio con horizontes de largo plazo, por lo general mayores de 10 años, y alrededor de ellas se deberían articular sucesivamente los planes y programas de corto y mediano plazo (uno a cuatro años), comprometiéndose a realizar sus acciones bajo la misma visión compartida, para que progresivamente se logren las transformaciones que requieren acciones continuas durante varios periodos de gobierno.

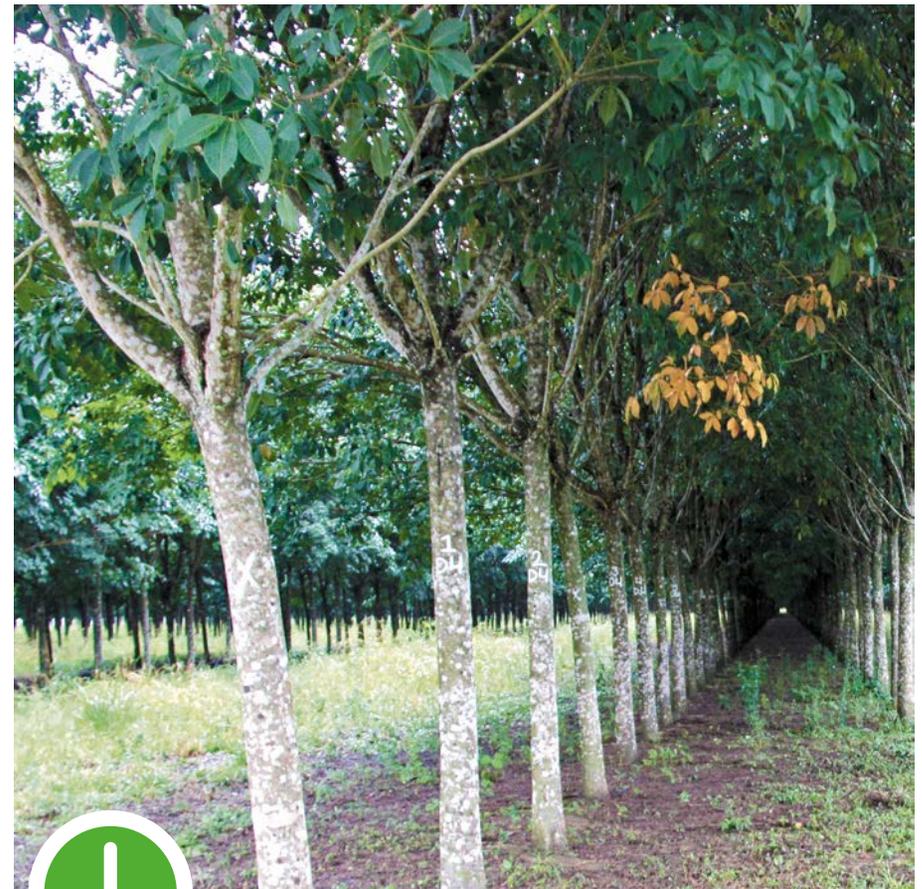


En escenarios de postconflicto y construcción de paz la experiencia internacional indica que es necesario adelantar consistentemente acciones integrales de transformación de los factores de desarrollo que han propiciado el conflicto, que exigen periodos de maduración de por lo menos una década, guiados por una visión compartida de desarrollo de largo plazo.

4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo (cont.)

Una visión de cambio, en relación con la construcción de paz, permitirá establecer acciones en el plan de desarrollo que contribuyan a conseguir a que el mayor número de habitantes del campo, sin tierra o con tierra insuficiente, accedan a ella, junto con planes de vivienda, agua potable y programas para el uso eficiente de la tierra; sistemas de cultivos alternativos competitivos, recuperación de suelos, asistencia técnica, infraestructura, y generación de una clase media campesina-empresarial. Estos son procesos de cambio que deben estar sustentados en la activación de las capacidades de autodesarrollo y que exigen periodos de maduración de por lo menos una década, guiados por una visión compartida de desarrollo de largo plazo.

Con el fin de disponer de los elementos básicos para participar en la construcción de la visión de desarrollo que presidirá el plan de desarrollo departamental, de manera que la prospectiva del desarrollo rural agropecuario sea incluida en la visión general del plan, a continuación se expondrán algunos elementos conceptuales y metodológicos para la elaboración del texto de la visión, y la forma de definir con base en ésta los objetivos, líneas estratégicas y los programas y proyectos que la podrán hacer realidad.



La prospectiva provee los medios para imaginar y construir alternativas de futuros posibles, probables y deseables para una sociedad, permite identificar las transformaciones que ocurren en el entorno, priorizar objetivos y diseñar las estrategias para alcanzarlas.

4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo (cont.)



El término **“visión”** se refiere a imágenes colectivas estructuradas sobre el futuro de un territorio, con expresiones explícitas o implícitas sobre motivaciones y escenarios promisorios que buscan movilizar a los diversos actores a forjar un mejor porvenir.

Una adecuada declaración de visión de desarrollo permite fijar tres objetivos principales:

- Señalar el rumbo, en el sentido de clarificar la dirección hacia la cual se debe realizar el cambio, expresado en propiedades del desarrollo anhelado, principios y valores, y la posición relativa con respecto a organizaciones o entidades similares que se propone alcanzar en un horizonte definido de tiempo.
- Constituir la idea de fuerza inspiradora y motivadora que consiga aglutinar intereses y movilizar a las personas y sus organizaciones para hacer factible el cambio.
- Contribuir a coordinar eficazmente las actuaciones de la mayoría de la sociedad alrededor de una imagen objetivo compartido de desarrollo, para concretarlas en objetivos, estrategias y proyectos estratégicos (Medina, 2003).

4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo (cont.)

El siguiente es un ejemplo de texto de visión de la Gobernación del Meta (2011) que refleja los aspectos particulares de un territorio señalando el rumbo de desarrollo y las particularidades que lo caracterizarán a futuro, incluyendo componentes sobre el desarrollo rural agropecuario.

En el 2032 el Departamento del **Meta** será un territorio integrado e innovador, que compatibiliza el esquema de producción a gran escala de la Altillanura, **con el centro de servicios tecnológicos y biotecnología en la región de piedemonte y el centro agroalimentario y agroindustrial del Ariari, en un marco de inclusión y equidad social. La dinámica productiva de la Altillanura significará la consolidación de la subregión como la principal zona agroindustrial del país, con la apertura del eje fluvial del río Meta y un comercio activo basado en la biotecnología que genera nuevas actividades alrededor de la industria petrolera, la producción ecoeficiente de alimentos, la agroenergía, los proyectos forestales y frutícolas, en una zona altamente productiva que configura el principal clúster agroindustrial, biotecnológico, turístico y petrolero del oriente colombiano** (p. 117).



Una visión transformadora es más que un sueño momentáneo o una serie de imágenes y deseos voluntaristas de cambio pensados coyunturalmente. Para que una visión de desarrollo se constituya en una idea fuerza que dé dirección y articule los principales actores y organizaciones territoriales que intervienen en la formulación del plan, debe atender una serie de propiedades que es posible alcanzar utilizando técnicas de prospectiva territorial.

4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo (cont.)



El proceso prospectivo requerido para concebir y acordar una visión de desarrollo comprende una reflexión crítica y creativa sobre la trayectoria pasada, la situación actual y las tendencias de desarrollo, complementada con la exploración y diseño de futuros deseables y posibles. Una vez acordada la declaración de la visión se procederá a definir los objetivos que la estructuran y las estrategias para hacerla realidad.

La metodología de prospectiva conseguirá los mayores aportes a la construcción social de futuro si se aproxima a las realidades territoriales teniendo en cuenta cuatro propósitos principales en momentos secuenciales: comprender, explorar, diseñar y construir; como se reflejan en la figura 5.

Figura 6. Proceso prospectivo para la transformación del campo.



4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo (cont.)

Comprender

Trayectorias pasadas, las condiciones actuales de desarrollo y establecer, como síntesis, los asuntos estructurales que permiten tipificar y entender el tipo de desarrollo existente, sus dinámicas evolutivas, las fortalezas y debilidades, y los asuntos que se requieren transformar, disponiendo así de los criterios para considerar los cambios requeridos.

Explorar

En el sentido de indagar sobre los múltiples futuros alternativos y de seleccionar el futuro deseado o posible (futurible) a partir de percepciones y de información calificada sobre posibles evoluciones, que capten los intereses de los diversos actores y organizaciones representantes de los subsistemas del desarrollo territorial.

Diseñar futuro

Permite soñar e imaginar, basados en anhelos, disposición al cambio, e información y conocimiento experto, y concebir imágenes estructuradas del territorio, sobre las propiedades del desarrollo hacia un horizonte temporal de largo plazo, generalmente mayor a 10 años.

Construir

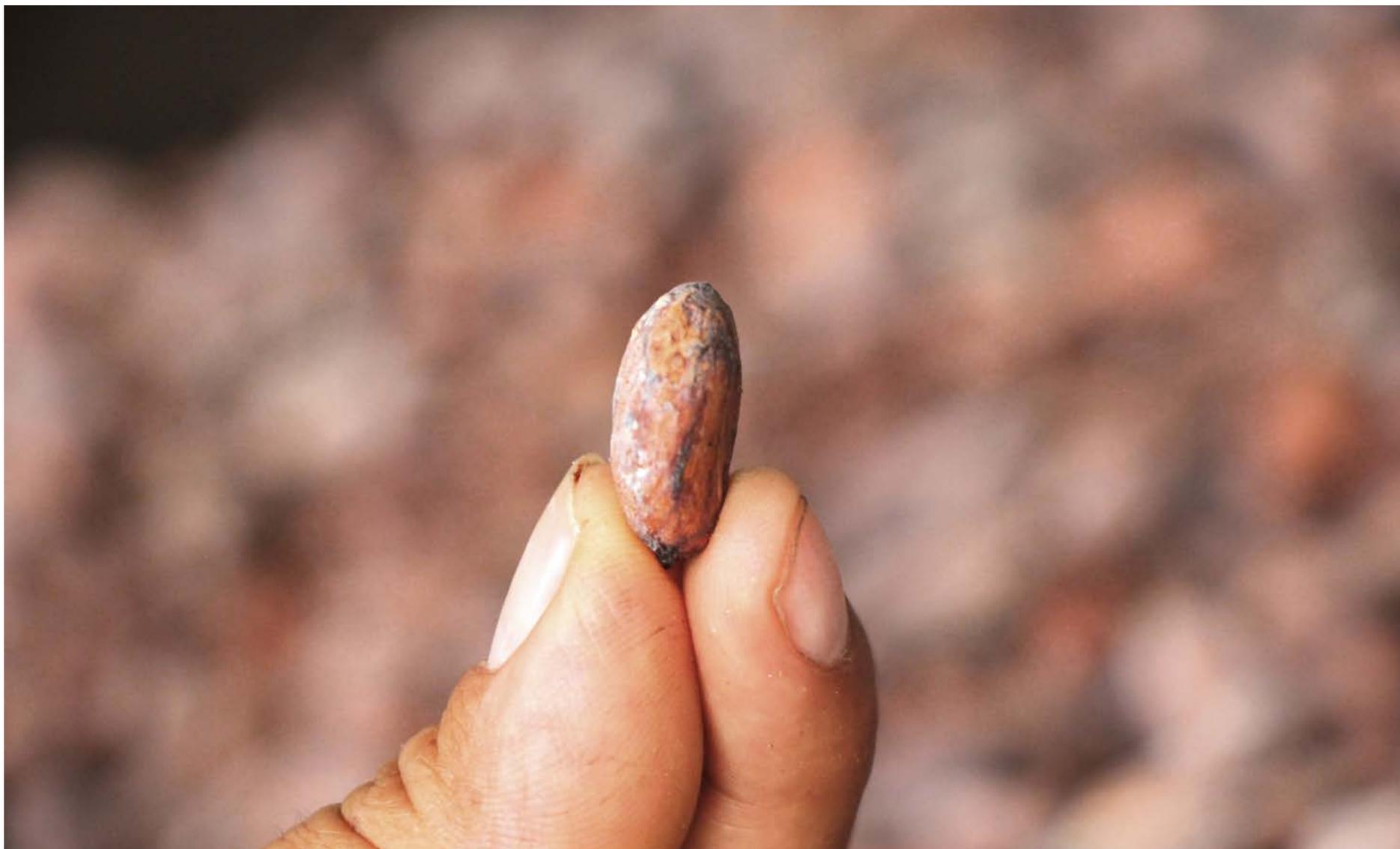
El futuro deseado, compartido y factible. Implica pasar del acuerdo sobre la visión de desarrollo a la definición de los objetivos transformadores y el diseño de las acciones y acuerdos sobre responsables de los cambios que se requieren, trazando las estrategias para ir desde la situación actual (comprensión del modelo actual de desarrollo) a la situación futura (visión compartida de desarrollo).



Los interrogantes que guían la reflexión-acción sobre la visión, desde el punto de vista del desarrollo rural agropecuario del departamento son los siguientes:

¿De dónde venimos?, ¿Dónde estamos?, ¿Para dónde vamos?, ¿Cuáles son las opciones de futuro - futuribles?, ¿Cuál futuro compartimos y estamos dispuestos a construir?, ¿Quiénes somos, fortalezas y debilidades para alcanzar el cambio?

4.1 Elementos para el componente rural agropecuario de la parte estratégica del plan de desarrollo (cont.)



4.1.1 Imagen objetivo de la gestión del territorio para usos agropecuarios

A partir de un trabajo interinstitucional que se ha adelantado por iniciativa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, se estableció una visión para el territorio rural agropecuario, tomando como horizonte temporal el año 2035. Estos elementos pueden considerarse como referentes para concebir la visión de desarrollo rural agropecuario del departamento según documento de GESTUA de la UPRA (2015):

En el año 2025

- “La sociedad rural logra una distribución equitativa de la tierra, aclara las distintas formas de tenencia y de propiedad rural entre los pobladores rurales, incluyendo la población vulnerable desde un enfoque diferencial.

- La producción agropecuaria en Colombia se realiza de manera ordenada, con una planificación participativa en función de garantizar la sostenibilidad y competitividad del sector, contribuyendo a su vez al mejoramiento en la calidad de vida de la población rural, en armonía con el ambiente.

- Existen mecanismos de acceso a las tierras rurales productivas y a otros factores de producción que contribuyen al cumplimiento de la función social, ecológica y económica de la propiedad rural en Colombia.

- El uso eficiente del suelo rural favorece la producción agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y forestal, a pequeña, mediana y gran escala, de forma sostenible y armónica con los demás sectores que intervienen el territorio rural.

4.1.1 Imagen objetivo de la gestión del territorio para usos agropecuarios (cont.)

- La producción agropecuaria garantiza la seguridad y soberanía alimentaria nacional con productos diversificados e inocuos y prácticas que respetan los valores culturales de la población rural.

- Existe una producción agropecuaria competitiva que mantiene un alto nivel de exportación de alimentos y que ubica al país como una despensa alimentaria mundial, soportada en sistemas productivos sostenibles y rentables que coinciden integralmente con la aptitud de la tierra.

- La integración funcional recíproca entre lo rural y lo urbano ha logrado un desarrollo social, económico y territorial sostenible, reduciendo la brecha existente, garantizando los servicios ecosistémicos y construyendo cohesión social y territorial.

- El país cuenta con un alto nivel de gobernanza democrática de las tierras rurales y una institucionalidad agropecuaria articulada, reconocida y respetada por su eficiencia y eficacia en la regularización de la tenencia de la tierra, en el funcionamiento transparente del mercado de tierras y en el uso sostenible del suelo rural agropecuario.

- La protección a la propiedad rural y la provisión de bienes y servicios públicos contribuye a elevar la calidad de vida de sus habitantes y la construcción de escenarios de paz estables y duraderos.

- Los distintos niveles territoriales han logrado incorporar en su planificación los lineamientos, criterios e instrumentos de la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios y el cumplimiento de la normatividad en armonía intersectorial, logrando un ordenamiento territorial que favorece el desarrollo regional y la calidad de vida de la población rural" (p.53).

4.1.2 Propuesta de proceso para elaborar las bases de visión de desarrollo rural agropecuario

Para contar con una visión de desarrollo, siguiendo los conceptos y técnicas de la prospectiva territorial, es recomendable adelantar un proceso prospectivo de planificación estratégica territorial que generalmente demanda más de un año de análisis, y exploraciones expertas y abiertas al conocimiento tácito, con un gran ingrediente de participación activa de actores y organizaciones. Se trata de un proceso de construcción social de futuro, que no solamente llega a un acuerdo sobre la visión compartida entre los diversos actores e intereses del territorio, sino que especialmente busca crear actitudes hacia el cambio y acciones proactivas en la sociedad y sus instituciones, para que sean posibles las transformaciones requeridas; éste proceso de planificación prospectiva territorial no está al alcance del plan de desarrollo establecido por la Ley 152 de 1994. Con el avance de la planeación estratégica aplicada a las políticas y planes gubernamentales se ha considerado importante que los

planes de desarrollo cuenten con una visión de largo plazo, para que se establezcan acciones integrales con perspectiva de futuro, con capacidad de lograr las grandes transformaciones que se requieren. **Para el efecto es recomendable que aquellos departamentos que cuenten con ejercicios de visión prospectiva territorial los retomen, o en su defecto realicen un ejercicio simple de prospectiva territorial que provea las bases para incorporar el tema del desarrollo rural agropecuario en la visión que guiará el plan de desarrollo.**

A continuación se propone la elaboración de algunos elementos de un ejercicio básico de reflexión prospectiva, ajustado a los tiempos y organización técnica para la formulación del plan, de manera que se consiga contar con los insumos para intervenir en la elaboración de la visión del plan, desde la perspectiva del desarrollo rural agropecuario, posicionándolo destacadamente en el texto de la visión del departamento.

4.1.2 Propuesta de proceso para elaborar las bases de visión de desarrollo rural agropecuario (cont.)



Pasos a seguir para la preparación de insumos para la visión del plan de desarrollo departamental:

Seleccionar algunos expertos representativos del tema rural agropecuario (estudiosos, conocedores del tema, actualizados y propositivos), y realizar un taller sobre alternativas futuras del departamento en dicho tema. Estos expertos pueden ser seleccionados entre las diversas entidades y organizaciones del sector, asegurando la representatividad de los diversos actores del territorio rural.



Elaborar un documento síntesis sobre aspectos a tener presentes en la reflexión sobre el futuro del desarrollo rural agropecuario del departamento.



Realizar un taller con las autoridades e instancias técnicas que participan en la formulación del plan (Secretaría de Planeación, Secretaría de Desarrollo Rural y Agropecuario, CONSEA, Consejo Territorial de Planeación), para elaborar las bases para una propuesta de visión de desarrollo rural agropecuario del departamento.

4.1.2 Propuesta de proceso para elaborar las bases de visión de desarrollo rural agropecuario (cont.)

Para la realización de este taller se recomienda el siguiente desarrollo:

i) El equipo formulador del plan expondrá las conclusiones del taller de expertos sobre alternativas de desarrollo rural agropecuario.

Además, se presentará una síntesis de los elementos a tener en cuenta para el futuro rural agropecuario del departamento derivados de políticas, planes, programas y proyectos que desde el nivel nacional influenciarán el futuro del departamento:

- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Transformación del Campo)
- Acuerdo de la Habana sobre Reforma Rural Integral y erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, acuerdos comerciales
- Plan Colombia Siembra y otros similares del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Agenda de competitividad
- Agenda de ciencia tecnología e innovación
- Estrategias frente al cambio climático, grandes proyectos de infraestructura y equipamientos programados para los próximos años, y otros similares.

La reflexión sobre las implicaciones y posibles impactos de dichos planes y programas en el futuro del desarrollo departamental es fundamental para ejercer la planificación anticipatoria y prever las acciones que debería contemplar el plan para aprovechar oportunidades y actuar ante posibles impactos negativos.

ii) Presentar un panorama básico de algunos de los principales factores de cambio (tendencias, hechos portadores de futuro y rupturas), que desde la exploración prospectiva podrán dar lugar a nuevos escenarios de desarrollo rural agropecuario.

4.1.2 Propuesta de proceso para elaborar las bases de visión de desarrollo rural agropecuario(cont.)

Considerando por ejemplo:

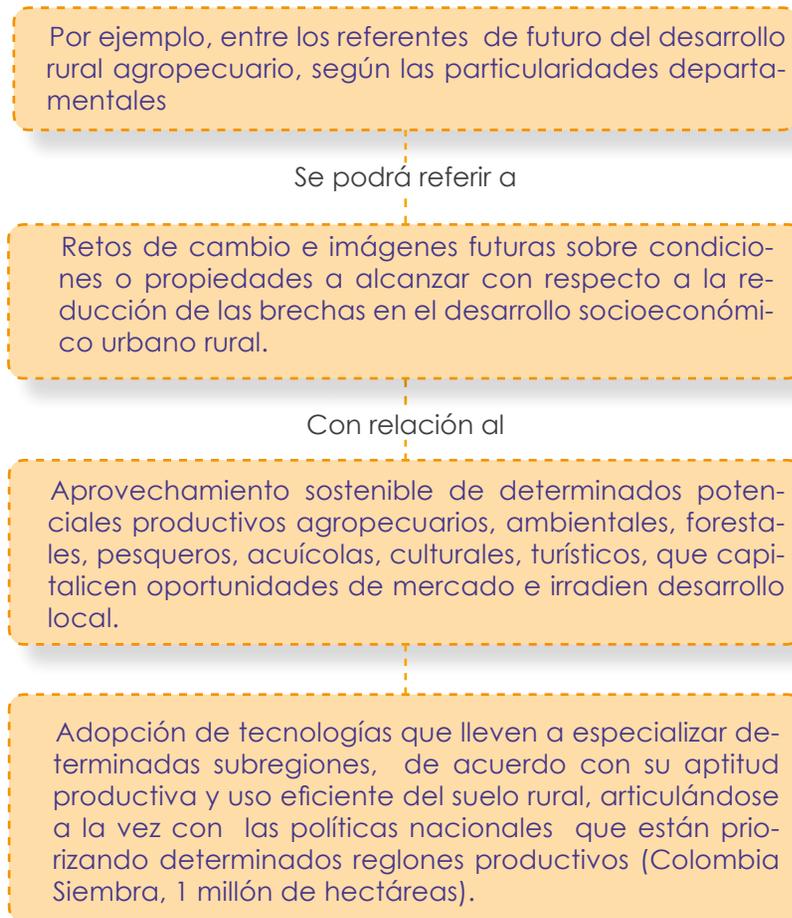
- La reforma rural integral de los acuerdos para construir la Paz.
- Las políticas e instrumentos para facilitar el acceso a la tierra.
- Producción limpia y rescate de productos originales (cultivos especiales y marcas de territorio), nueva ruralidad (empleo rural no agrícola, turismo rural, paisaje cultural, paisaje agropecuario y natural rural, etc.).
- Una mirada más allá del territorio continental que reconoce el potencial marino costero y oceánico, así como las dinámicas de fronteras con otros países.
- La economía verde.
- La automatización de procesos de producción.
- Agricultura de precisión y tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
- Seguridad zoonosanitaria de las cadenas productivas.
- Seguridad de los alimentos, nutrición y salud.
- La incorporación de la adaptabilidad a la variabilidad climática en la producción agropecuaria.
- La inclusión de la gestión del riesgo agropecuario en la planificación sectorial y territorial, los cambios en las dinámicas del mercado, etc.

iii) Con base en la anterior inducción y reflexión sobre alternativas de futuro, se realizarán cinco mesas de trabajo (una por cada subsistema) que tendrá como producto redactar un párrafo sobre la **visión de futuro rural agropecuario del departamento (2032) que exprese las propiedades deseadas y posibles del desarrollo rural agropecuario, lo que sería particular al departamento y lo distinguiría de los demás dadas sus características específicas y las grandes transformaciones requeridas.**

iv) En sesión plenaria se presentarán los resultados y se hará un primer acuerdo sobre los elementos de una visión conjunta.

Esos elementos se refieren a las propiedades generales y particulares del tipo de desarrollo rural agropecuario que se anhela y es posible alcanzar en horizontes de tiempo mayores a 10 años y que responden, por una parte a los grandes retos actuales como la transformación del campo, en aspectos específicos del departamento, para construir la paz y contribuir a activar y diversificar la economía, y por otra al aprovechamiento de los capitales para el desarrollo que se deberían activar desde esa nueva mirada del campo como forjador de su propio futuro, considerando por ejemplo, un posicionamiento competitivo con respecto a alguna especialización rural agropecuaria que se aspirará alcanzar, y otros asuntos estratégicos con perspectiva de futuro, que contribuyan a lograr los objetivos y visión compartida del conjunto del departamento, que guiará el plan de desarrollo.

4.1.2 Propuesta de proceso para elaborar las bases de visión de desarrollo rural agropecuario (cont.)



Para la preparación y realización de éste taller es recomendable contar con la orientación y facilitación de profesionales expertos y con experiencia en planificación estratégica prospectiva territorial.



Una visión de desarrollo rural agropecuario puede declararse en términos como los siguientes: En el 2030 el departamento ha logrado constituir un complejo agroforestal² que lo posiciona a nivel nacional como el principal productor de dicha actividad económica a nivel nacional; la reducción de las brechas en las condiciones socioeconómicas, tanto al interior del territorio rural, como respecto a las zonas urbanas ha sido de más del 50%; el mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo de un talento humano innovador y emprendedor; la dotación de servicios e infraestructuras, junto con el desempeño eficiente, transparente y coordinado de las instituciones públicas, privadas y sociales; ha propiciado la formación de encadenamientos empresariales entre sistemas de producción campesina, de mediana y gran empresa, que constituyen un tejido empresarial plurisectorial, competitivo, incluyente socialmente y armónico con el medio ambiente, que hace uso eficiente del territorio rural; fomentando a la vez la formación de una clase media campesina que vive en un ambiente de paz y tranquilidad, consiguiendo así el renacer de un campo con capacidades propias de autodesarrollo.

2. Silvicultura e industrias transformadoras de productos forestales, con cadenas alimentarias.

4.1.2 Propuesta de proceso para elaborar las bases de visión de desarrollo rural agropecuario (cont.)

Retomando los resultados anteriores el equipo formulador del plan elaborará un documento de trabajo que registrará los elementos de la visión acordada y la socializará entre las autoridades e instancias participantes en la elaboración de la parte estratégica del plan de desarrollo (ver figura 2, Actores de ciclo de la elaboración del plan). En relación con dicha visión se definirán los objetivos, las estrategias, y una **propuesta de línea estratégica, dimensión o capítulo para incorporar en el plan de desarrollo, integralmente, el componente de desarrollo rural agropecuario, de manera que le de soporte al diseño de una estrategia específica de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.**



“A partir de la visión de la entidad territorial se construyen los objetivos del plan y las estrategias para alcanzarlos. Estos deben estar orientados a la superación de los puntos críticos identificados, y a la satisfacción de las necesidades de la población y del territorio. Muchas de las decisiones de planeación deben focalizarse a la mitigación, transformación o superación de las situaciones problemáticas y tensiones identificadas, siempre dentro del marco de competencias que la ley asigna a la entidad territorial”. (Guía DNP –ESAP Elaboración de la parte estratégica y el plan de inversiones / Momento 3. Responder/ Paso 8. Construcción de la parte estratégica) (DNP et al. 2011)

4.1.2 Propuesta de proceso para elaborar las bases de visión de desarrollo rural agropecuario (cont.)

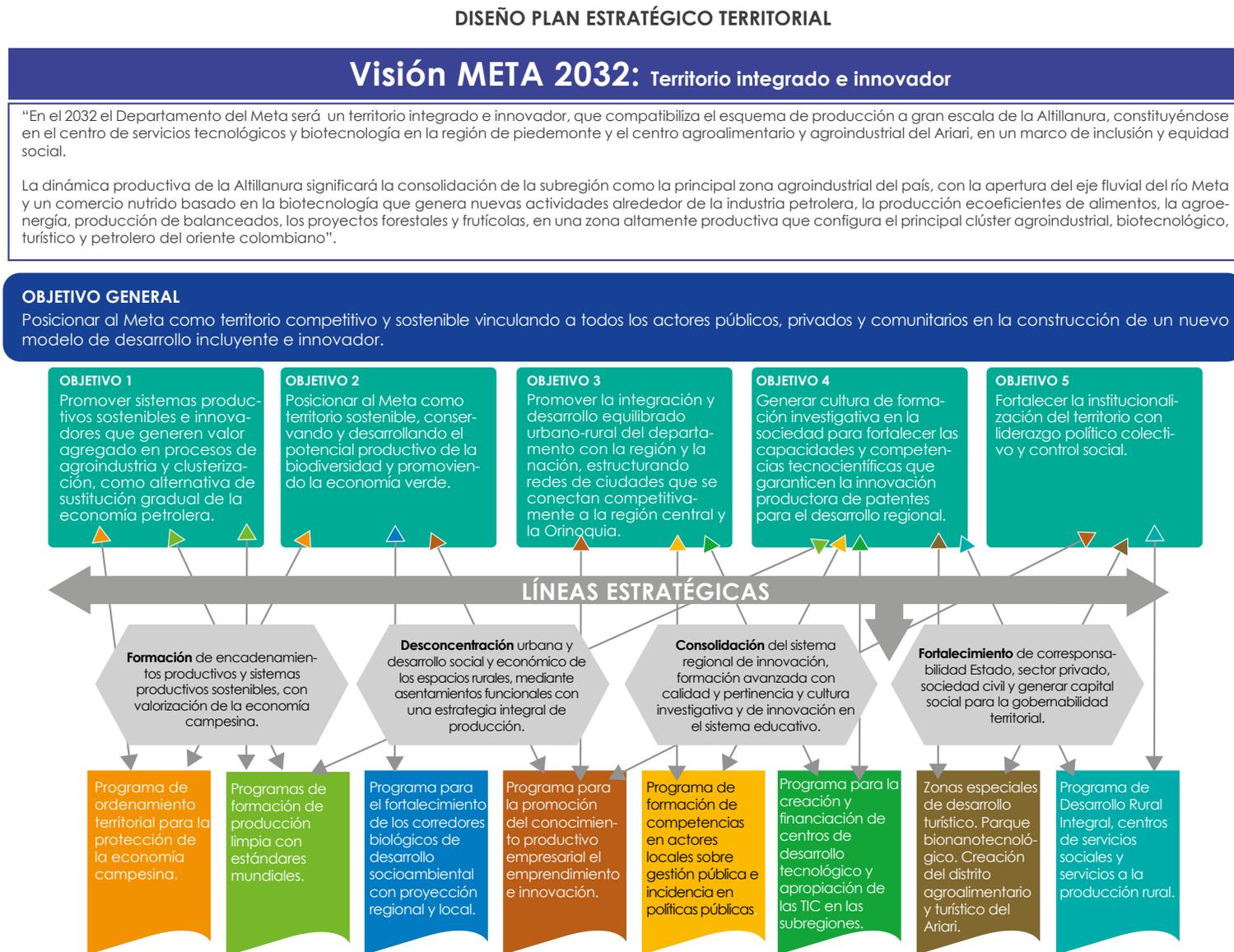


La planeación estratégica territorial por lo general aborda temas y estructuras similares, por lo cual los resultados de la preparación del componente rural agropecuario que expone esta guía podrán ajustarse a la estructura que finalmente defina cada plan departamental.

Con el fin de ilustrar de manera práctica el diseño estratégico de un plan departamental, a continuación en la figura 6, se presenta un ejemplo de la estructura final de la parte estratégica con contenidos específicos que desarrollan el esquema sobre el proceso de planeación correspondiente a la parte estratégica, plan de desarrollo y componentes.

En el ejemplo se observa que la visión de desarrollo es la base para establecer el objetivo general y los correspondientes objetivos específicos, que a la vez permiten concebir unos ejes estratégicos, con énfasis en alguna dimensión del desarrollo y combinada conjuntamente con otras dimensiones pertinentes, para actuar integralmente hacia la construcción de la visión, y además se relacionan los programas que responderán a uno o más objetivos.

Figura 7. Diseño plan estratégico territorial.



Fuente: Adaptado de Visión Meta 2032: Territorio Integrado e Innovador. Gobernación del Meta. Secretaria de Planeación 2011

Los ejes estratégicos de los planes de desarrollo

Los planes de desarrollo con enfoque estratégico territorial suelen definir unos ejes estratégicos, que conforman los capítulos temáticos, con sus correspondientes programas y proyectos, y que generalmente abordan las dimensiones o subsistemas del desarrollo territorial.

Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se compone de 14 capítulos, los primeros corresponden a ejes estratégicos que atienden cinco subsistemas del desarrollo territorial:

- i) El social (Colombia equitativa y sin pobreza, Colombia la más educada, movilidad social);**
- ii) El ambiental (crecimiento verde);**
- iii) El rural (transformación del campo); iv) el económico (competitividad e infraestructura); y v) el institucional y político (buen gobierno, seguridad justicia y democracia).**



Actores e instituciones, y la forma como se interrelacionan para producir el cambio. Se concretan en el plan identificando y seleccionando ejes de desarrollo, orientadas a superar las debilidades, o afrontar amenazas, potenciar fortalezas y superar debilidades. Los ejes de desarrollo son pocos y generalmente se centran en temas fundamentales de los subsistemas o dimensiones del desarrollo: generación de empleo, reducción de la pobreza, cohesión social, competitividad, transformación del campo.

En el esquema del ejemplo del departamento del Meta, al pasar de los objetivos a los programas se registran unas líneas estratégicas que comprenden de manera agregada los subsistemas territoriales, aquellas podrían estar precedidas de denominaciones de capítulos entre los cuales, por ejemplo, se podría proponer nombres sintéticos tipo: "Un campo próspero y en paz". **En esta estructura y denominaciones es donde se puede concretar la inclusión de un eje estratégico integral de desarrollo rural agropecuario y en particular de una estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural que dé unidad al tema y desta-**

que el papel requerido del sector para la transformación del campo y la construcción de paz.

La definición de los objetivos, las estrategias y los programas y proyectos para el desarrollo rural agropecuario.

En este paso, hacia la concreción de las acciones que implementará el plan de desarrollo, se considerarán, en conjunto, los resultados del diagnóstico y el diseño de la parte estratégica, y se procederá a definir un gran objetivo general y unos objetivos específicos, y en función de estos se definirán los programas y proyectos.

Formulación de programas, subprogramas y metas: cada objetivo estratégico da lugar a la definición de uno o más programas, los cuales a su vez tienen objetivos específicos, que se alcanzan a través de subprogramas estratégicos (DNP, 2011).

A continuación se presenta una propuesta de objetivos, estrategias, programas y proyectos, con base en la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios GESTUA que promueve actualmente la UPRA.

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

Asumiendo la necesidad de consolidar la planificación rural agropecuaria como un componente específico dentro de los planes de desarrollo, se pone a disposición de los departamentos algunas orientaciones que desde la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios GESTUA, han sido definidas como sustanciales para fortalecer la mirada sectorial.

En el marco de la GESTUA, uno de los instrumentos centrales de la planificación rural agropecuaria de los departamentos lo constituye la estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el cual es un instrumento de política sectorial que los departamentos deben formular en el marco de su plan de desarrollo, y cuya implementación puede darse de forma gradual de acuerdo con las capacidades e intereses de cada departamento.

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental (cont.)

La estrategia se incorporará al plan de desarrollo departamental mediante dos componentes: uno *estratégico* y otro *programático*. El componente estratégico (parte estratégica del plan de desarrollo) implica la definición de objetivos, metas y estrategias de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, con visión de mediano y largo plazo. El componente programático (plan de inversiones), por su parte, relaciona los programas, subprogramas y proyectos estratégicos que permitirán lograr los objetivos del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. A continuación se especifican estos dos componentes.

4.1.3.1 Componente estratégico

A partir de las visiones del desarrollo territorial socialmente compartidas se formularán los objetivos y las metas estratégicas de los planes de desarrollo, las cuales deberán valorar la incidencia que para cada departamento asume el sector agropecuario y ser coherente con los retos que en materia agropecuaria y de transformación del campo ha establecido el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, así como los lineamientos dados por la UPRA en las Bases de Política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios GESTUA. En este marco, **el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ha definido cinco objetivos base, los cuales deberán ser tenidos en cuenta por los departamentos y demás entidades territoriales, identificando cuál (es) son compatibles con las problemáticas y visión concertada del desarrollo rural departamental, para finalmente articular los instrumentos de planeación de ambos niveles territoriales (Nación-Departamento)**³.

3. En el capítulo 4. de esta guía: Articulación del plan de desarrollo departamental con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, se podrá ver con mayor detalle los alcances de la articulación del PND 2014 -2018 con el Plan el Plan Departamental.

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

4.1.3.1 Componente estratégico (cont.)

Tales objetivos son:

“**Objetivo 1:** ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los pobladores rurales sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde”.

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

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

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

“**Objetivo 5:** contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, y que además permita corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales”.

Teniendo en cuenta los contenidos de la GESTUA establecidos por el Decreto 4145 de 2011, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 enunciados arriba y los lineamientos dados por las “Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios- Bases para la formulación de política pública”, la estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural centra su atención en la intervención sobre la ocupación del territorio rural agropecuario, expresada en tres ejes estratégicos:

- A. Estructura territorial agropecuaria.**
- B. Funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales.**
- C. Integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario.**

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

4.1.3.1 Componente estratégico (cont.)

A. Estructura territorial agropecuaria

La estructura territorial agropecuaria es definida por cuatro elementos interrelacionados: la estructura de la propiedad rural, la estructura productiva, la estructura sociopolítica y la estructura sociocultural. El plan de desarrollo departamental, en el marco de la estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, debe definir objetivos y metas para los elementos anteriores considerando los criterios de política de GESTUA de la UPRA que se definen a continuación.

a) Estructura de la propiedad rural

La estructura de la propiedad rural hace referencia a las formas de acceso, tenencia y distribución de la tierra. Se parte del criterio de que las tierras rurales agropecuarias del país han sido ocupadas mediante procesos de apropiación por particulares y por el Estado (bienes baldíos), en algunos casos sin una propiedad clarificada, en otros en condiciones de apropiación ilegal o violenta y en todos los casos con una propiedad limitada al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad establecida por la Constitución política del país.

Para la definición de objetivos y metas en esta materia, los departamentos deberán evaluar la estructura de la propiedad rural de modo que se identifiquen, delimiten y caractericen espacios con condiciones diferenciadas en asuntos clave del ordenamiento social de la propiedad, tales como:

- Tamaño de la propiedad que no permite actividades productivas eficientes, rentables y sostenibles, generalmente asociadas a fenómenos de fragmentación (microfundios o minifundios).
- Concentración de la tenencia de la tierra que limita el acceso a la misma, por parte de campesinos o trabajadores rurales.
- Informalidad en la propiedad tanto en zonas de producción agropecuaria como en zonas de sustracción de la Ley 2 de 1959 y otras áreas protegidas como las reservas forestales, las zonas amortiguadoras de los parques nacionales, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos y páramos; la cual demanda acciones de saneamiento.
- Fenómenos de despojo forzado y desplazamiento que demandan procesos de restitución y gestión del desarrollo productivo de las tierras restituidas.
- Acumulación irregular de tierras baldías.
- Fenómenos de extranjerización de la tierra (inversión extranjera en compra de tierras).
- Condiciones del mercado de tierras y requerimientos de regularización.

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

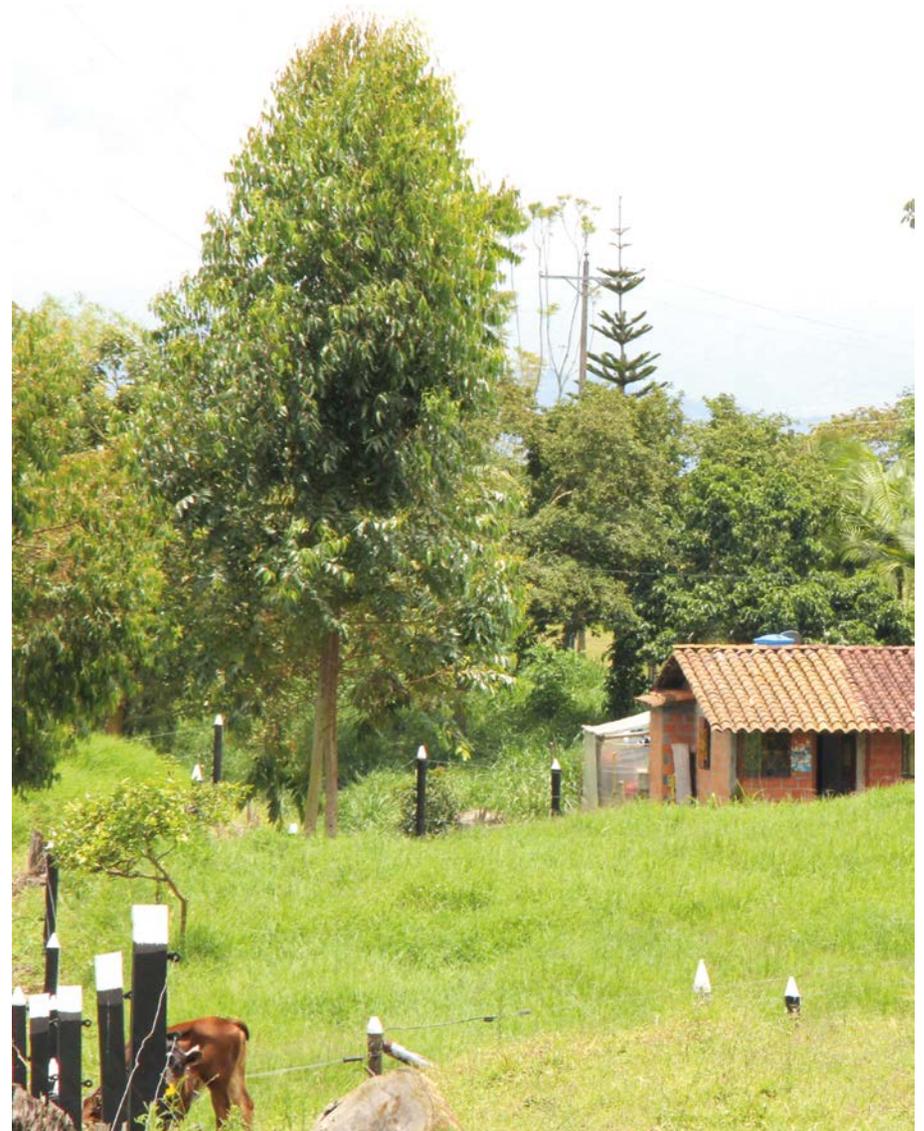
4.1.3.1 Componente estratégico (cont.)

b) Estructura productiva agropecuaria

La estructura productiva agropecuaria expresa el conjunto actividades agropecuarias que se realizan en el territorio rural sobre el cual los departamentos tienen competencia, con especial énfasis en los sistemas productivos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y acuícolas.

En la formulación de la estrategia integral de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, los departamentos deben considerar objetivos y metas referidas a:

- Zonificación de cadenas productivas e identificación y priorización de aglomeraciones o clúster con ventajas competitivas (actuales o potenciales) y potencial de crecimiento.
- Apertura, ampliación o consolidación de mercados a escala local, subregional, regional, nacional e internacional para productos con ventajas competitivas, oferta consolidada y eficiencia productiva para aprovechar las oportunidades del mercado.
- Mejoramiento integral de las condiciones socioeconómicas de la agricultura familiar y su impacto sobre la seguridad y soberanía alimentaria.
- Mejoramiento integral de las condiciones socioeconómicas de la producción agropecuaria a mediana y gran escala (agroindustrial) y reducción de las externalidades sociales y ambientales negativas.



4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

4.1.3.1 Componente estratégico (cont.)

- Identificación y localización de actividades productivas insostenibles y definición de programas de reconversión productiva.
- Identificación de tierras con requerimientos de adecuación de tierras y definición de programas de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural para las mismas.

c) Estructura sociopolítica y administrativa

La estructura sociopolítica y administrativa del territorio rural agropecuario expresa las condiciones del tejido social y de las formas de gobierno y administración de los territorios, a partir del cual los departamentos deben definir estrategias, objetivos y metas, dirigidos en general hacia el logro de la gobernanza del territorio rural, y en particular para:

- Impulsar formas democráticas, equitativas y armónicas de distribución y ejercicio del poder entre los actores sociales (instituciones públicas, gremios económicos, organizaciones comunitarias, ONG).
- Garantizar una planificación y gestión territorial agropecuaria legítima, justa, democrática y transparente.
- Promover una gestión territorial descentralizada y una planificación de doble vía abajo-arriba y arriba-abajo complementaria y armónica.
- Creación y/o activación de capacidades de auto-desarrollo (desarrollo endógeno) a partir del fortalecimiento de la organización socioinstitucional y la formación de redes socioeconómicas de cooperación y economía solidaria.



d) Estructura sociocultural

La estructura sociocultural del territorio rural agropecuario expresa los valores culturales y regionalidades asociados a grupos sociales (pueblos de campesinos minifundistas, pueblos mineros, comunidades indígenas, afrocolombianas, etc.) con costumbres, tradiciones, hábitos e historia común que se manifiesta en su filosofía de la vida, sentido de pertenencia al territorio (arraigo territorial) y cohesión social. Estos capitales culturales y patrimoniales son los que le dan concreción al desarrollo rural con enfoque territorial.

En la formulación de la estrategia integral de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, los departamentos deben considerar objetivos y metas referidas a la pertinencia cultural de los programas y proyectos, el reconocimiento y aprovechamiento del conocimiento o saber popular o empírico de las comunidades y de sus valores y prácticas agropecuarias como complemento importante al conocimiento y saber científico.

B. Funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales

Los bienes y servicios públicos rurales hacen referencia al conjunto de infraestructuras y servicios que inciden en el desarrollo productivo y social del campo. Incluyen la vivienda rural, los servicios públicos domiciliarios (agua potable, gas natural, energía eléctrica, saneamiento básico), los servicios sociales (educación y salud), vías, adecuación de tierras y asistencia técnica agropecuaria, entre otros. La existencia, distribución espacial y calidad de dichos bienes y servicios es clave para la competitividad productiva, sistémica y territorial y para una mayor equidad en las condiciones de vida de las comunidades campesinas y trabajadores agrarios y, de modo concomitante, para una mayor cohesión social de los territorios⁴.

En la formulación de la estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, los departamentos deberán evaluar el estado de los bienes y servicios públicos rurales de su territorio para determinar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas para el desarrollo rural agropecuario, la productividad, la competitividad territorial y el bienestar social de las comunidades rurales y señalar actuaciones públicas tendientes a garantizar la adecuada dotación de infraestructuras y equipamientos sociales, así como la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales agropecuarias a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

Las orientaciones anteriores deben sustentarse en una evaluación de la funcionalidad de los bienes y servicios señalados considerando los objetivos de la GESTUA y las determinaciones ambientales, culturales, económicas, de infraestructura, entre otras. En la determinación de la funcionalidad mencionada se considerarán indicadores de accesibilidad, tenencia, calidad y eficacia, entre otros.

4. Un mayor detalle sobre el abordaje analítico de este tema se puede observar en el numeral 3.2.4 de ésta guía: Subsistema construido, asentamientos poblacionales y funcionalidad espacial. Pág. 75

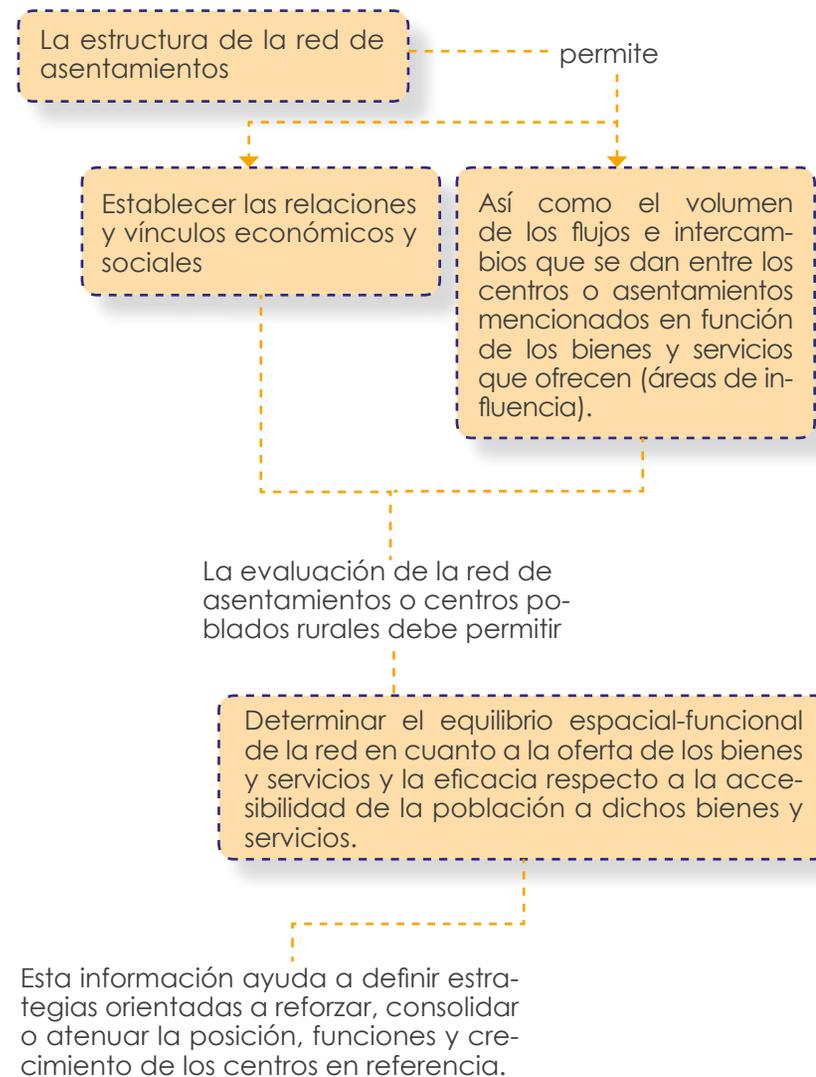
4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

4.1.3.1 Componente estratégico (cont.)

C. Integración espacial-funcional del territorio rural

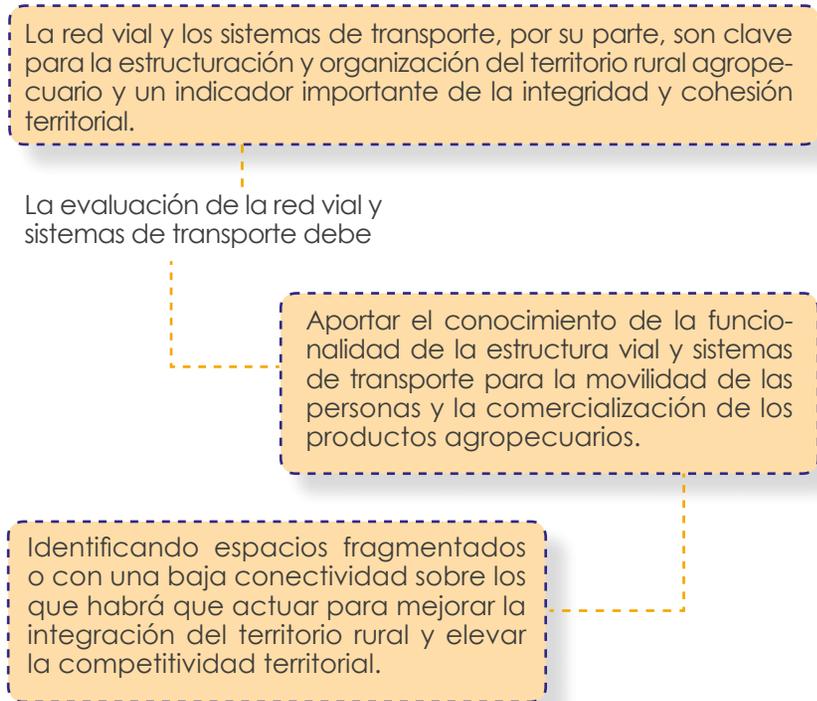
Las condiciones de integración espacial-funcional del territorio rural son un elemento clave de la organización espacial de dicho territorio que manifiestan cualidades referidas a la conectividad, accesibilidad y movilidad intra e interterritorial. Se trata de unas condiciones fundamentales para la competitividad de los territorios y para facilitar las cadenas y clúster productivos. La estructura espacial-funcional la integran fundamentalmente la red de asentamientos o centros poblados rurales, la red vial y sistemas de transporte, y los vínculos económicos y sociales internos y externos que la población establece a través de dichas redes.

La red de asentamientos es un indicador de la forma como se estructura, funciona e integra el territorio a partir de los flujos e intercambios que se dan entre los centros poblados rurales entre sí y con otros centros de mayor jerarquía (cabecera municipal, ciudades intermedias, núcleos metropolitanos, capitales departamentales).



4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

4.1.3.2 Componente programático



Con base en los criterios anteriores, en la formulación de la estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, los departamentos deberán definir objetivos y metas conducentes a la adecuada interacción entre los asentamientos rurales agropecuarios y la cabecera municipal y entre las zonas de producción agropecuaria y los mercados subregionales, regionales, nacionales e internacionales.



La estrategia de integración espacial-funcional se constituye en la articuladora de las intervenciones que desde la oferta institucional sectorial del nivel nacional toman lugar en el territorio rural departamental, interviniendo en el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y que es necesario armonizar localmente, procurando generar sinergias para la superación de las brechas socioeconómicas, con base en la activación de las capacidades de desarrollo endógeno, contando con el apoyo de las políticas nacionales.

4.1.3.2 Componente programático

Adicional a la visión estratégica, el plan debe propender por establecer acciones (programas y proyectos) que conduzcan a la efectiva implementación de una política integral de desarrollo rural agropecuario. Para ello la UPRA privilegia la formulación de un instrumento de planeación especializado para el sector agropecuario, el cual debe ser elaborado por la administración departamental y debe incorporar de forma integral las dimensiones estratégicas del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

4.1.3.2 Componente programático (cont.)



De acuerdo a la capacidad técnica e intereses de cada entidad territorial, el proceso de formulación e implementación podrá realizarse en su totalidad o de forma gradual, acorde con los criterios temáticos, temporales o geográficos que privilegia cada administración departamental.

En este contexto, la incorporación del componente rural agropecuario dentro de los planes, programas y proyectos del Plan de Desarrollo Departamental puede darse de dos formas:

1) Definir como proyecto la formulación del plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural departamental

En este caso, el departamento constituirá un equipo especializado y asegurará recursos para la formulación y puesta en marcha del plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. Esta tarea es un proceso participativo que ha de ser liderado por la entidad territorial y para la cual recibirá el acompañamiento de la UPRA. Los componentes principales del plan comprenden: un diagnóstico estratégico, una visión compartida de ordenamiento productivo y social de la propiedad; y con base en ésta el diseño estratégico consistente en la definición de objetivos, metas, líneas estratégicas, programas y proyectos así como un sistema de evaluación y seguimiento.

2) Definir como proyecto la implementación de acciones que harían parte del plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural

En este contexto, algunas de las acciones orientadas al ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad rural que podrán ser tenidas en cuenta como insumos a la formulación del Plan se presentan a continuación en la tabla 6. Estas se ajustarán a los intereses y particularidades departamentales:

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental
4.1.3.2 Componente programático (cont.)

Tabla 6. Acciones para el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

	ESTRATEGIA	ACCIONES, PROGRAMAS O PROYECTOS GENERALES	ALGUNOS PROGRAMAS Y PROYECTOS ESPECÍFICOS
Ordenamiento productivo	Zonificación de cadenas productiva.	<ul style="list-style-type: none"> - Determinación de oportunidades del mercado de productos agropecuarios: local, regional, nacional e internacional. - Determinación de tipología de territorios y productores agropecuarios. - Evaluación de tierras con fines agropecuarios. - Formulación de planes de reconversión productiva. 	<p>Proyecto para la elaboración del estudio de evaluación de tierras del departamento según productos priorizados de acuerdo a la metodología de la UPRA, promoviendo la articulación entre la Gobernación y la academia a nivel local.</p> <p>Proyecto para la elaboración de estudios semidetallados de suelos (escala 1:25.000) y aguas según priorización.</p>
	Fortalecimiento de la planificación y el ordenamiento productivo de los modelos de agricultura familiar.	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de instrumentos para agregar valor y optimizar las cadenas de comercialización para reducir la intermediación e incrementar las ganancias de la producción agropecuaria. - Definición de estrategias e instrumentos para fortalecer la red de equipamientos e infraestructura de mercados locales y regionales y para fomentar encadenamientos productivos de la agricultura familiar a los clúster productivos nacionales o regionales. - Formulación de estrategias de desarrollo productivo diferenciadas de acuerdo a las particularidades de los territorios, los tipos de productos, los tipos de productores y los contextos étnicos y culturales. - Incorporación del enfoque agroecológico a la política de agricultura familiar, siguiendo los lineamientos desarrollados por la UPRA. 	<p>Proyecto de articulación de los emprendimientos, en términos de agricultura familiar, que existen en el departamento, articulado a un plan de compras públicas y teniendo en cuenta la base conceptual de la UPRA (2014).</p> <p>Programa de implementación de la agricultura familiar, con el fin de garantizar la producción de alimentos, y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria.</p> <p>Proyecto de delimitación de la frontera agrícola y de las áreas de expansión urbana como base para el establecimiento de las ZRC y las ZRA en el departamento.</p>

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

4.1.3.2 Componente programático (cont.)

Tabla 6. Acciones para el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. (continuación)

	ESTRATEGIA	ACCIONES, PROGRAMAS O PROYECTOS GENERALES	ALGUNOS PROGRAMAS Y PROYECTOS ESPECÍFICOS
Ordenamiento productivo	Fortalecimiento de la planificación y el ordenamiento productivo de los modelos de producción agropecuaria de mediana y gran escala (agroindustria)	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de estrategias para la promoción de la productividad y competitividad enmarcada en principios de calidad e inocuidad, en las cadenas de producción agropecuarias. - Implementación de buenas prácticas de producción adoptando estándares para el uso eficiente del agua, suelo y la agrobiodiversidad asociada. - Elaboración de estrategias para la prevención, mitigación y adaptación frente a los riesgos agropecuarios (climáticos, financieros y de mercados). - Diseño de estrategias e instrumentos para vincular la información y conocimiento entre la academia, las instituciones y los productores, de tal forma que impacten los procesos de toma de decisión sobre uso del suelo y los modelos de producción agropecuaria. 	<p>Programa para el diseño e implementación de un sistema de información de estadísticas agropecuarias departamentales de acuerdo a lineamientos nacionales.</p> <p>Programa para implementar los diferentes riesgos agropecuarios en los planes de gestión del riesgo, que incorpore aspectos de clima, infraestructura agropecuaria, instrumentos financieros y comportamientos de los mercados, con la finalidad de salvaguardar la producción de alimentos.</p>

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental
4.1.3.2 Componente programático (cont.)

Tabla 6. Acciones para el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. (continuación)

	ESTRATEGIA	ACCIONES, PROGRAMAS O PROYECTOS GENERALES	ALGUNOS PROGRAMAS Y PROYECTOS ESPECÍFICOS
Ordenamiento productivo	Adecuación de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de adecuación de tierras de segunda generación; con distritos de riego, drenaje y protección de zonas agropecuarias de mediana y gran escala en el marco de Asociaciones Publico Privadas APP, siguiendo los lineamientos y criterios de la UPRA. - Programa seguimiento y monitoreo para el mejoramiento de los indicadores de productividad, competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria departamental y generación de indicadores para los distritos de adecuación de tierras existentes y en relación con las acciones formuladas en los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. 	<p>Programa de Identificación de las necesidades que en materia de adecuación de tierras departamentales, para lo cual debe tener en cuenta la metodología y el mapa de áreas potenciales de adecuación de tierras escala 1:100.000 de la UPRA y las proyecciones de producción agropecuaria en la región.</p> <p>Programa de mejoramiento y ampliación de la cobertura de obras de infraestructura de riego y drenaje, incorporando los lineamientos, criterios e instrumentos que en materia de adecuación de tierras, brinda la UPRA para proyectos y distritos.</p> <p>Programa de sensibilización con los usuarios y potenciales beneficiarios de los distritos de adecuación de tierras, que promueva el uso eficiente de los recursos suelo-agua, incorporando las directrices dadas en los lineamientos, criterios e instrumentos de adecuación de tierras.</p>

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental

4.1.3.2 Componente programático (cont.)

Tabla 6. Acciones para el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. (continuación)

	ESTRATEGIA	ACCIONES, PROGRAMAS O PROYECTOS GENERALES	ALGUNOS PROGRAMAS Y PROYECTOS ESPECÍFICOS
Ordenamiento social de la propiedad rural	Regularización de los derechos de propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> - Acción 1. Formalización de la propiedad rural privada y titulación de baldíos. - Acción 2. Restitución y gestión de desarrollo productivo de tierras despojadas. - Acción 3. Saneamiento de predios del Fondo Nacional Agropecuario FNA. 	<p>Programa de sensibilización para la formalización y la función social de la propiedad rural.</p> <p>Proyecto para la actualización del inventario de baldíos a nivel departamental.</p> <p>Lineamiento: el gobernador como director de la junta de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) debe promover la acción articulada entre CAR y direcciones territoriales de INCODER a nivel departamental.</p>
	La distribución de la propiedad con sus fenómenos de concentración improductiva y fraccionamiento antieconómico	<p>Acción 1. Caracterización de la distribución de la propiedad rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acción 2. Fortalecimiento de los instrumentos de acceso a tierras de la Nación. • Acción 3. Fortalecimiento de los instrumentos de acceso a tierras de privados. • Acción 4. Formulación de lineamientos y criterios para el funcionamiento de zonas de reserva campesina. • Acción 5. Formulación de lineamientos y criterios para el funcionamiento de las zonas de desarrollo empresarial. 	<p>Establecer mesas de trabajo para la armonización de los planes de manejo de las zonas de reserva campesina y los planes de ordenamiento.</p> <p>Formular protocolos de intercambio de información entre entes territoriales y el INCODER o quien haga sus veces.</p>

4.1.3 La estrategia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en los planes de desarrollo departamental
4.1.3.2 Componente programático (cont.)

Tabla 6. Acciones para el plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. (continuación)

	ESTRATEGIA	ACCIONES, PROGRAMAS O PROYECTOS GENERALES	ALGUNOS PROGRAMAS Y PROYECTOS ESPECÍFICOS
Ordenamiento social de la propiedad rural	Regularización de mercados de tierras	- Formulación de instrumentos que permitan el monitoreo de los fenómenos asociados al funcionamiento y la formación de precios del mercado de tierras rurales agropecuarias en Colombia (posiciones especulativas y acaparadoras) impulsando usos más eficientes y sostenibles del suelo rural en Colombia.	Creación y puesta en marcha de un observatorio inmobiliario rural para el departamento acorde con los lineamientos definidos por la UPRA.
		Elaboración de una estrategia de inteligencia de mercados aplicable a la investigación de precios y modalidades de transacción del mercado de tierras rurales productivas en Colombia.	Programación de promoción y apoyo de formación y actualización de la formación catastral (urbana y rural).
		Elaboración o adaptación de instrumentos fiscales y tributarios, tendientes a modificar la estructura fiscal, tributaria y tarifaria de manera que promuevan el adecuado funcionamiento del mercado de tierras.	Lineamiento: La gobernación a través de su función de seguimiento y acompañamiento financiero a los municipios, en lo que respecta al ámbito rural deberá incorporar el cálculo del índice de gestión del impuesto predial unificado (IPUR), al igual que el seguimiento a la cartera y procesos de fiscalización al recaudo efectivo del impuesto predial rural municipal.

4.1.4 Plan de inversiones

El Plan de Desarrollo, según el DNP (2007) es el:

Instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno, en él se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos para el desarrollo (Parte Estratégica), así como los recursos para su financiación (Plan Plurianual de Inversiones) (p.11).

Por lo tanto éste debe incluir

Un **plan de inversiones** que dirija los aspectos financieros de la entidad territorial.

A continuación se brindan algunos lineamientos en este sentido, siguiendo las orientaciones de la guía sobre planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales del DNP y la ESAP.

Para su **operación el plan de desarrollo** cuenta con

- Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- El Plan Indicativo.
- El Plan Plurianual de Inversiones.
- El Plan Operativo Anual de Inversiones.
- Entre otros.

Instrumentos que acompañan el proceso de gestión pública los cuales permiten su armonización e interrelación, porque allí se **concretan metas, programas, proyectos, recursos y tiempos**.

Además permite **evaluar** sus avances y realizar los ajustes necesarios para su cumplimiento.

Aunque se conoce que las inversiones de las entidades territoriales y los diferentes sectores de gobierno tienen injerencia en el desarrollo rural en torno a diferentes aspectos (salud, educación, seguridad, vivienda, movilidad, infraestructura, agua potable, entre otros), una de las dificultades con que se cuenta, para efectos de las etapas de su adecuada planificación, consiste en la imposibilidad de cuantificar las metas, los recursos y los resultados que se esperan lograr para los territorios rurales y sus pobladores. En este sentido, la planificación financiera realizada a través de sus instrumentos definidos por ley, pueden representar una herramienta fundamental para tal fin.

Lineamientos de carácter financiero

A continuación se definen algunos lineamientos de carácter financiero a ser tenidos en cuenta en la etapa de elaboración del plan de inversiones, con base en los instrumentos existentes:

- **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**

La viabilidad financiera del Plan de Desarrollo se calcula mediante el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ya que este instrumento permite estimar los recursos disponibles para inversión y funcionamiento, al igual que del servicio de la deuda y pagos de acreencias en general. En este sentido, el MFMP, permite conocer el costo de los programas, subprogramas y proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo. También sirve de insumo para definir las estrategias, programas y proyectos que en materia financiera va a ejecutar el mandatario durante su período de gobierno.

De acuerdo con DNP (2007) los **objetivos del Marco Fiscal de Mediano Plazo**, se pueden sintetizar en:

Elaborar la proyección técnica de la sostenibilidad fiscal territorial a 10 años.

Promover la sostenibilidad de las finanzas en el mediano plazo sin involucrar las condiciones políticas que afectan la gestión territorial.

Sustentar el desarrollo de la actividad del gobierno territorial, en el logro de sus objetivos de política.

- **Plan Plurianual de Inversiones**

El Plan indicativo o Plan Indicativo Plurianual, es un instrumento que resume y organiza por años los compromisos adquiridos por los gobernantes en su plan de desarrollo, allí se especifican los productos y resultados que se esperan en cada vigencia del periodo de gobierno, es decir durante sus cuatro años. En el Plan Plurianual de Inversiones se desagregan las metas y los recursos para cada una de las vigencias. El objeto principal de este plan es el de ayudar a adelantar el proceso de planificación y análisis de la inversión por parte de los entes territoriales.

4.1.4 Plan de inversiones (cont.)

- **Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI**

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), es otro instrumento que conforma el Sistema Presupuestal en conjunto con el plan financiero y el presupuesto anual. El principal objetivo del POAI es determinar los proyectos de inversión clasificados por sectores, a través de planes, programas y proyectos que la entidad territorial ejecutará durante una vigencia fiscal.

El POAI programa los recursos que la administración espera destinar y ejecutar en una vigencia fiscal determinada, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Plurianual de Inversiones, aclarando las fuentes de financiación y teniendo en cuenta para ello la destinación específica que tienen los recursos asignados para cada uno de los componentes del sistema general de participación, en articulación con las estrategias, objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

Lineamientos para el plan de inversiones

Esta guía pretende brindar orientaciones a las administraciones departamentales para planear las inversiones que se deben destinar al ámbito rural y en particular al ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, especificando los sectores de inversión y las fuentes de financiación, lo cuales deben estar incluidos en el Plan de Desarrollo. Por tal motivo, desde la UPRA, se proponen algunos lineamientos para la elaboración del plan de inversiones.

Lineamiento 1.

Discriminar en el Plan Plurianual de inversiones las metas y las inversiones entre los ámbitos urbano y rural

En el Plan de Desarrollo la entidad territorial debe fijarse metas a cumplir en el período de gobierno. Para un mejor conocimiento de la intervención en el territorio y garantizar mayor efectividad de las inversiones a nivel sectorial y territorial, es necesario desagregar las que van dirigidas a los territorios rurales y específicamente al desarrollo agropecuario y el ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad rural. En este sentido es recomendable discriminar en el mismo modelo dispuesto por el DNP las inversiones y las metas de sus programas y proyectos según los ejes estratégicos, comprendiendo entre ellos el relacionado con el desarrollo rural agropecuario y el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, en el plan plurianual de inversiones, identificando las fuentes de financiación.

La Guía del DNP (2007) indica la matriz para concretar el plan plurianual de inversiones, la cual resume la estructura del plan de desarrollo e incluye las proyecciones de los recursos financieros disponibles para los cuatro años de gobierno que permitan la ejecución de los programas, subprogramas y metas, propuestas en el Plan de Desarrollo Departamental.

Lineamiento 2.

En el POAI deben discriminarse las metas, inversiones y ejecución por proyecto que apliquen al suelo rural.

Los departamentos y municipios deben discriminar las inversiones y metas de sus programas y proyectos entre los ámbitos urbano y rural, comprendiendo entre ellos los relacionados con el desarrollo rural agropecuario y el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, en su respectivo Plan Operativo Anual de Inversiones, en concordancia con el plan plurianual del correspondiente plan de desarrollo. Aquí las administraciones deben identificar además la fuente de financiación para cada uno de los proyectos tanto en la definición del POAI como en el informe de ejecución del mismo.

Para lo anterior se sugiere retomar la matriz propuesta por la guía DNP, y discriminar manteniendo su misma estructura, las metas, presupuesto de inversiones y fuente de financiación, de acuerdo al modelo propuesto por el Departamento Nacional de Planeación.

Lineamiento 3.

Es importante presentarse en el informe final de resultados de cada una de estos instrumentos (Plan Plurianual y POAI) la discriminación de las metas alcanzadas como resultado de la ejecución y de acuerdo a la planificación.

Lineamiento 4.

En el contenido del plan de inversiones se sugiere incorporar los recursos para la formulación del plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, con indicación de los objetivos, metas y fuentes de financiación; asimismo se proyectarán los recursos disponibles para su ejecución y armonización con los planes de gasto público.



5 UNIDAD

Organización para la gestión,
implementación, seguimiento y evaluación
del componente rural agropecuario





¿Sabías qué?

El proceso de formulación, aprobación y adopción del plan de desarrollo, desde el enfoque de la planeación estratégica territorial que orienta el DNP y ESAP, y del desarrollo rural con enfoque territorial que preside el desarrollo de esta guía, plantea la importancia de que en dicho proceso se prevea una estrategia institucional de implementación, gestión, seguimiento y evaluación permanente, para lograr los objetivos y metas trazadas, y para construir una gobernabilidad sólida del territorio rural.

La estrategia de transformación del campo que promueve el PND 2014-2018 destaca entre sus objetivos

El fortalecimiento institucional, tanto en el nivel nacional como en las entidades territoriales, por lo cual es recomendable que la coordinación y trabajo conjunto de la Secretaría de Desarrollo Rural/Agropecuario y el CONSEA se consolide, de manera que **con el liderazgo de**

- La gobernación
- La Secretaría de Desarrollo Rural/Agropecuario
- CONSEA

Se constituya en un foro permanente gubernamental, gremial, campesino y social, que realice reuniones periódicas

(cada 2 meses y extraordinariamente cuando se haga necesario)

Analice y debata la evaluación y seguimiento

Efectúe oportunamente las propuestas y ajustes que sean requeridos

de tal forma que

El seguimiento, evaluación y gestión propicien el alcance de las metas de productos y resultados.

5. Organización para la gestión, implementación, seguimiento y evaluación del componente rural agropecuario
(cont.)





6 UNIDAD

La gestión de información y del conocimiento
para la planificación rural agropecuaria.



6. La gestión de información y del conocimiento para la planificación rural agropecuaria



La toma de decisiones sobre:

- El ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural
- El uso eficiente del territorio para fines agropecuarios
- La adecuación de tierras
- El mercado de tierras rurales
- El seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias

necesita de un ejercicio de planificación que no solamente requiere de

- Datos,
- Información
- Sistemas de información

para

Producir políticas territoriales que generen un impacto positivo

- sino -

Un componente de Gestión de información y producción de conocimiento, que permita cuantificar y calificar los análisis y el diseño de estrategias y acciones.



Un Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC) alineado con el marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de tecnologías de la información (Decreto 1078, 2015), se convierte en herramienta fundamental para apalancar la gestión de información y conocimiento departamental mediante las tecnologías de información.

La información

Es la base para la generación de conocimiento

por lo cual es preciso contar con procesos armonizados para su gestión, a partir de:

- Definir lineamientos de política para la producción, custodia, acceso y uso de información para la planificación rural agropecuaria;
- Establecer la oferta de información básica y temática;
- Identificar la demanda de información;
- Cumplir con estándares de información y procesos, así como implementar tecnologías de información que faciliten el descubrimiento, acceso, uso y difusión de la información requerida para una toma de decisiones acertada en el desarrollo rural.

Esto último a partir de la construcción de un sistema de información geográfica interoperable.



Entender las dinámicas espacio-temporales en el territorio obliga al manejo de información geográfica, por lo que mapas, capas de información espacial, imágenes de satélite, fotografías aéreas, coordenadas y otros elementos georeferenciados se constituyen en un conjunto fundamental para la planificación rural; en este sentido, se recomienda implementar y acoger los lineamientos establecidos en el CONPES 3585 de 2009, donde se constituye la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales ICDE.

6. La gestión de información y del conocimiento para la planificación rural agropecuaria (cont.)

Para el desarrollo de una **Infraestructura de Datos para la Planificación Rural Agropecuaria Departamental** se consideran las siguientes acciones:

- Definición y aplicación de lineamientos para la gestión de información.
- Identificación de las necesidades de información y la oferta de datos.
- Acuerdos para el intercambio de información con fuentes de información de carácter nacional o territorial.
- Implementación de protocolos de acceso a la información.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los usuarios para la gestión de información.

Para una acertada y oportuna toma de decisiones, es importante desarrollar **tres elementos** de manera interrelacionada:

- Los datos
- La información
- El conocimiento

Sin trazar una relación lineal y simplista entre los tres elementos (datos que sirven para generar información, información que sirve para generar conocimiento), su distinción es útil para aclarar el campo de acción.

En este caso la importancia de la **gestión del conocimiento** busca

- Dar valor a las experiencias,
- Potencializar el uso de la información,
- Recuperar los saberes individuales y de las organizaciones,
- Integrar diferentes visiones frente a una realidad,
- Plantear soluciones innovadoras ante aquellas limitaciones o situaciones problema que estén afectando la planificación rural agropecuaria.



6. La gestión de información y del conocimiento para la planificación rural agropecuaria (cont.)

Con el objeto de contribuir a la toma de decisiones departamentales en las materias de la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios GESTUA

es recomendable

Incorporar en la planificación rural **lineamientos para la gestión del conocimiento** que dinamicen los procesos de conocimiento y comunicación en torno a temas agropecuarios.

Que oriente a los actores a la creación de conocimiento, a aprender y a compartir sus procesos,

La conformación de una red de conocimientos, fomentando el intercambio de saberes de todos los actores sociales e institucionales a nivel local, regional, nacional e internacional .

a través de

Esta movilización de espacios de intercambio, de discusión y difusión, permitirá la creación de conocimiento y de innovación para resolver los retos agropecuarios en diversos contextos culturales y ambientales, que a su vez son un potencial por su inmensa oferta y variedad.



Lo anterior, sumado a la implementación de lineamientos de uso eficiente convertirá a cada departamento en un territorio que atiende con productividad y competitividad agropecuaria, sus demandas internas y externas con calidad y sostenibilidad.

6. La gestión de información y del conocimiento para la planificación rural agropecuaria (cont.)

La puesta en marcha de esta estrategia deberá contemplar, entre otros

- La caracterización de los actores relacionados con la gestión de información, conocimiento y comunicación.
- La identificación de las redes de conocimiento del territorio que dan soporte a la toma de decisiones de manejo para el uso eficiente del territorio rural agropecuario.
- La identificación de los vínculos e interacciones que se han establecido como resultado de procesos de reciprocidad y colaboración entre las instituciones académicas y otros sectores de la sociedad.
- La caracterización de los procesos de generación y transferencia de conocimiento tradicional-local y científico-tecnológico que soportan los sistemas productivos del departamento.
- El diseño de estrategias innovadoras para el fortalecimiento de las redes identificadas y el incremento del capital social del territorio.



6. La gestión de información y del conocimiento para la planificación rural agropecuaria (cont.)

La apropiación del proceso de planificación rural requiere la generación de impacto en los actores, mediante el desarrollo de mecanismos y herramientas de comunicación. La gestión del conocimiento en este contexto está enfocada en facilitar los procesos de planificación participativa del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, permitiendo desde el comienzo, la apropiación y mayor posibilidad de adopción de los proyectos de desarrollo planteados.

Ahora, al interior de la gobernación y en alianza con las instituciones del sector académico y de investigación de la región, permitirán y/o fortalecerán una cultura de colaboración, aprendizaje y co-creación. Para ello, la oficina de tecnologías de la información y las comunicaciones o la que haga sus veces en la institución, juega un papel decisivo, puesto que articula los roles activos en comunicación interna y gestión del conocimiento. Adicionalmente, se integran las demás dependencias a partir de la socialización de experiencias y aprendizajes, dando un papel relevante a la construcción de la memoria de los procesos y evitando que se conviertan en procesos aislados. Todas estas acciones fortalecerán el impacto y posicionamiento del tema agropecuario frente a los usuarios finales.



Para la generación de una estrategia organizacional que fortalezca la cultura de aprendizaje y de soporte a la GESTUA, se recomienda trabajar en espacios de intercambio de información y conocimiento, incorporando a los procesos el concepto de innovación. Así mismo la implementación de avances tecnológicos ligados a sistemas de información, que faciliten la generación, gestión y análisis de productos de información (mapas, reportes, estadísticas, documentos, entre otros), de la mano de una comunicación efectiva).



Glosario

Acceso a la tierra

Es la capacidad que ostenta un sujeto de derecho, individual o colectivamente, para utilizar la tierra rural a través de diferentes formas de tenencia que generan relaciones dimensionadas por el ordenamiento jurídico. El Estado garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos y promueve el acceso progresivo a la propiedad de la Tierra de los trabajadores agrarios (Art 58 y Art 64 Constitución Política de Colombia).

Acumulación de tierras rurales

Consiste en la adquisición de más de 1 UAF definida por la Ley 160 de 1994 cuya extensión es determinada por la autoridad competente, en terrenos de predios que inicialmente fueron adjudicados como baldíos.

Adecuación de tierras

Servicio público que involucra la planeación, diseño, construcción y manejo integral de infraestructura de riego, drenaje y/o protección contra inundaciones, como un instrumento para proveer las condiciones necesarias del uso eficiente del bien suelo - agua - planta, en función del ordenamiento territorial, con el propósito de aumentar la sostenibilidad agropecuaria que apoye el desarrollo rural del territorio. La Ley 41 de 1993 define la adecuación de tierras como la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario.

Agricultura familiar

Incluye todas las actividades agrícolas operadas por una familia y que dependen principalmente de la mano de obra familiar. Los ingresos familiares dependen en gran parte de la actividad agropecuaria y pueden generarse excedentes comercializables en un momento dado; tiene relación directa con el tamaño de los predios, la canasta familiar, la capacidad agrológica de los suelos, su vocación y que no existan conflictos de uso por sobreutilización o subutilización de las tierras. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural define como agricultores familiares a aquellos que derivan el 75% de su ingresos de actividades agropecuarias, silviculturas, pesqueras, acuícolas, adelantadas en la unidad con mano de obra predominantemente familiar (MADR, 2014).

Agroindustria	Se entiende por agroindustria la actividad económica que comprende la producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios, forestales y biológicos. Se caracteriza porque los ingresos provienen principalmente de la transformación y comercialización de los productos agropecuarios como de sus derivados y la especialización de la mano de obra.
Amenaza	Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los bienes ambientales (Ley 1523 de 2012).
Bienes y servicios públicos rurales	Elementos o servicios provistos por el Estado necesarios para el desarrollo social y productivo del campo, tales como educación, salud, agua potable, saneamiento básico, electrificación, vías, comunicaciones, vivienda, riego, drenaje, control de inundaciones, institucionalidad, conocimientos, tecnologías, oferta laboral y seguridad, entre otros.
Capacidad de uso del suelo	Potencial que tienen las tierras para ser utilizadas bajo cierto tipo general de uso con prácticas específicas de manejo (IGAC, 2010). El sistema de clasificación de tierras por capacidad de uso agrupa unidades de suelos que tienen las mismas limitaciones para su utilización y respuestas similares a las mismas prácticas de manejo. Agrupa los suelos con base en su capacidad para producir plantas cultivadas (cultivos tanto transitorios como semipermanentes y permanentes, pastos y bosques), desde un punto de vista general y no para cultivos o tipos de utilización específicos, por largos períodos en forma sostenible y sin deterioro del suelo. El objetivo fundamental de la agrupación se centra en que los usos agrícolas, pecuarios y forestales no sólo se lleven a efecto en tierras con esas aptitudes, sino que se desarrollen sin degradarlas, lo que significa que los programas del sector agropecuario deben ceñirse estrictamente a los postulados del desarrollo sostenible (IGAC, 2010).

Capacidades institucionales	Habilidades de las instituciones para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible. En el contexto de la Gestua, son indicadores de capacidades institucionales, la aptitud, el empoderamiento y la coordinación y armonía de las instituciones que intervienen en la planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial rural, así como la democracia en la gobernanza de la tierra.
Cohesión social	Se entiende en términos de equilibrio, equidad y justicia en el acceso a los bienes públicos, oportunidades y beneficios del desarrollo por parte de todos los habitantes de un territorio (Massiris, 2012).
Cohesión territorial	Es la expresión de la integración intra e interterritorial. La falta de cohesión territorial se expresa en la existencia de desequilibrios o desigualdades en el desarrollo regional y local y urbano-rural, aspecto que se hace visible en las brechas existentes entre el desarrollo urbano y rural, o las diferencias que se presentan en el interior de los territorios rurales (Massiris, 2012).
Competitividad	Hace referencia a la competitividad privada de empresas, sistémica y territorial que se definen a continuación.
Competitividad territorial	Un territorio es competitivo cuando ofrece competitividad sistémica que favorece la productividad de empresas eficientes (competitividad privada o de empresas), que tienen máximas externalidades positivas sobre el entorno territorial donde se encuentran, expresadas en trabajo para los habitantes locales, conservación ambiental y mejoramiento de las condiciones de vida de la población (rentas sociales), aspectos que a su vez permiten una competitividad privada o empresarial sostenible (Echeverri, 2005).

Concentración de la propiedad rural

Es una forma de distribución desigual de la tierra rural que se materializa por medio de la adquisición de grandes extensiones de tierra, respecto al área total de un territorio, por parte de pocos propietarios, respecto al universo de propietarios de dicho territorio.

Conglomerado productivo

Zona geográfica adecuada y especializada en la producción de uno o varios productos agropecuarios, con presencia de empresas transformadoras o agroindustriales, comercializadoras, proveedores de insumos e instituciones prestadoras de servicios, permitiendo un adecuado manejo de escala en todo el proceso productivo y comercial, y logrando el encadenamiento al posibilitar unas mejores relaciones de comunicación y un intercambio de información entre los distintos actores de la cadena productiva. Esto involucra tanto a pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios.

Desarrollo rural con enfoque territorial

Proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los bienes naturales comunes renovables y los servicios ecosistémicos. Como resultado de este proceso se debe llegar a corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo (MADR, 2011).

Desarrollo territorial

Mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de los habitantes de un determinado territorio. Incluye, además de las condiciones materiales de vida, condiciones de plenitud en el goce de las libertades, el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la satisfacción de las necesidades de modo equitativo, justo, democrático y en paz y armonía con la naturaleza.

Desarrollo territorial agropecuario

Tipo de desarrollo territorial referido a las condiciones de vida de las comunidades que ocupan las tierras rurales y las usan principalmente en actividades agropecuarias. Incluye el mejoramiento de las condiciones de acceso, tenencia, distribución y uso productivo de la tierra, así como de las condiciones de seguridad, de movilidad espacial y de los medios de vida de dichas comunidades.

Distribución de la propiedad rural

Forma en la que se relacionan los propietarios con los predios rurales a través de una función o forma de tenencia, lo que permite establecer una estructura de la propiedad que identifica los rangos de tamaño de los predios y la frecuencia de propietarios en cada rango. Dentro de los rangos se puede identificar el microfundio, el minifundio, pequeña, mediana y gran propiedad, y estructuras unimodales, bimodales o multimodales, como presencia de fraccionamiento de la propiedad (muchos propietarios privados dueños de poca área de tierra respecto al total), concentración (pocos propietarios privados dueños de gran parte de la tierra, respecto al total) o la combinación de ambas.

Enfoque territorial

Aquel que permite potenciar el desarrollo rural para mejorar el bienestar de los habitantes en un territorio propiciando la participación y cooperación de todos los actores, y el aprovechamiento de sus bienes, en un proceso que lleve a la ordenación del territorio y la sostenibilidad ambiental (MADR, 2011).

Evaluación de tierras

La evaluación de tierras se define como el proceso mediante el cual se establece el desempeño de la tierra para un uso específico, es decir, la aptitud de uso de cada una de las clases de tierra existentes en una zona para determinados usos (FAO, 2007). El objetivo de la evaluación es proponer sistemas de uso que sean biofísicamente apropiados, socialmente aceptables, económicamente viables y que no ocasionen impactos negativos en el medio ambiente, es decir que sean sostenibles a largo plazo (Martínez y Vanegas, 1977).

Formalización de la propiedad rural

Conjunto de acciones para la regularización de la posesión material ejercida sobre predios de propiedad privada. Estas acciones incluyen los trámites para pertenencias, saneamiento de títulos con falsa tradición, sucesiones judiciales o notariales, escrituración y registro de donaciones o compraventas y registro de títulos, incluyendo los que no fueron registrados oportunamente. Se exceptúan los predios que se hallen dentro de las zonas tituladas colectivamente a comunidades negras o indígenas y los ubicados en parques naturales.

Fraccionamiento de la propiedad rural

Es una forma de distribución desigual de la tierra rural que se materializa por medio de la adquisición de pequeñas extensiones de tierra, respecto al área total de un territorio, por parte de muchos propietarios, respecto al universo de propietarios de dicho territorio.

Fraccionamiento de la tierra rural

Es la subdivisión formal o informal de predios rurales por debajo del área mínima establecida por la legislación agraria para cada territorio que permite el sostenimiento, capitalización y generación de ingresos de una familia campesina y la producción de riqueza para el territorio y el país. Entre sus causas se encuentran: procesos sucesoriales, liquidatarios y divisorios; presiones de otros usos distintos al agropecuario y cambios en el uso del suelo. El fraccionamiento puede generar entre otras: alteración del modelo de ocupación, empobrecimiento territorial, aprovechamiento inadecuado de las tierras rurales, incremento en la demanda de bienes naturales comunes y aumento de impactos ambientales.

Fraccionamiento antieconómico

Es el fraccionamiento de la tierra rural que impacta negativamente un territorio y genera una distorsión, mengua o deficiencia de las funciones social y ecológica de la propiedad. En sentido estricto, comporta cualquiera de los siguientes eventos: a) imposibilidad de producir; b) ausencia de rentabilidad; c) imposibilidad de desarrollar la renta presuntiva de la UAF y el excedente capitalizable, definidos por el artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

Función ecológica de la propiedad

Es el deber del titular del derecho de dominio, para que en su relación con el bien rural y en ejercicio de las atribuciones propias del mismo, procure la realización de la garantía constitucional al ambiente sano y los derechos de generaciones futuras.

Función social de la propiedad rural

Es el deber del titular del derecho de dominio para que en su relación con el bien rural, además de la satisfacción de su interés particular, realice intereses constitucionales colectivos, a través del uso, goce y disposición del mismo, que implica la intervención del Estado suprimiendo ciertas facultades, condicionando su ejercicio.

Gestión de información

Procesos que se llevan a cabo para capturar, clasificar, preservar, recuperar, compartir y difundir la información que genera, recibe y/o adquiere una organización (Palmieri y Rivas, 2007).

Gestión del conocimiento

Identificación de categorías de conocimiento necesario para apoyar la estrategia empresarial global, evaluación del estado actual del conocimiento de la empresa, y transformación de la base de conocimiento actual en una nueva y poderosa base de conocimiento, rellenando las lagunas de conocimiento (Gopal y Gagnon, 1995).

Gestión del riesgo

Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (Ley 1523 de 2012).

Gestión intersectorial	Conjunto de acciones transversales multisectoriales encaminadas a potenciar el uso eficiente del territorio rural.
Gobernanza de la tierra	Se refiere a las normas, procesos y estructuras a través de las cuales se adoptan decisiones relativas al acceso a la tierra y su uso, la manera en la que se ejecutan y toman las decisiones, y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra (Palmer y otros, 2009).
Mercado agropecuario	Comprende el espacio o contexto donde se lleva a cabo el intercambio, la venta y la compra de servicios y bienes agrícolas, pecuarios y pesqueros, entre unos compradores que las demandan y tienen la posibilidad de comprarlas, y unos vendedores que las ofrecen. El mercado puede desarrollarse de manera presencial o virtual.
Mercado de tierras	Es el conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes y servicios, sobre las áreas disponibles, libres de toda presión externa, en virtud de los cuales se obtiene el uso, goce y/o disposición de la superficie total o parcial de un predio.
Ordenamiento productivo agropecuario	El ordenamiento productivo agropecuario se define como un proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (UPRA y otros, 2014).

<p>Ordenamiento social de la propiedad</p>	<p>Conjunto de reglas, capacidades y acciones dirigido a organizar la ocupación, posesión, tenencia, propiedad y uso de la tierra a través de la distribución equitativa, seguridad jurídica de la propiedad y otras formas de acceso a la tierra que soporte las funciones sociales, ecológicas y económicas de la propiedad, con el fin de fortalecer la cohesión social, cultural y territorial y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.</p>
<p>Ordenamiento territorial</p>	<p>Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Ley 388 de 1997).</p>
<p>Productividad</p>	<p>En general es la relación entre lo producido y los medios empleados, tales como mano de obra, materiales, energía, etc.</p>
<p>Producción agropecuaria de gran escala</p>	<p>Ver agroindustria.</p>

Producción agropecuaria de mediana escala

Se considera producción de mediana escala, cuando los ingresos provienen de la comercialización de los productos agropecuarios y no se depende de mano de familiar y tiene relación directa con el tamaño de los predios, la canasta familiar, los mercados internos, la apuesta exportadora. Se consideran las aglomeraciones "clúster" y conglomerados productivos, la capacidad agrológica de los suelos, su vocación de uso y que no exista conflictos de uso por sobre o por subutilización de las tierras.

Restitución de tierras

Es el derecho que tienen las víctimas a que se les devuelva su predio cuando éste fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado.

Seguridad alimentaria

Disponibilidad suficiente y estable de alimentos y acceso y consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa (DNP, 2008).

Seguridad jurídica del derecho de propiedad

Certeza que sobre el derecho de propiedad se tiene por efecto de la coincidencia absoluta existente entre los registros oficiales de las Autoridades Catastrales y de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; y de estos con la realidad geográfica de los predios; de manera tal que no exista equívoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y linderos; y de este derecho con relación al de los colindantes.

Seguridad territorial

Se refiere a la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular. Este concepto incluye las nociones de seguridad alimentaria, seguridad jurídica o institucional, seguridad económica, seguridad ecológica y seguridad social (Ley 1523 de 2012).

Suelo

Capa superficial de material mineral y orgánico, no consolidado, que sirve como medio natural para el crecimiento de las plantas terrestres generado por factores genéticos y ambientales: material parental, clima, macro y microorganismos, y topografía; todos actuando durante un lapso de tiempo determinado (Sociedad Americana de la Ciencia del Suelo, 1984).

Suelo rural

Tipo de suelo no apto para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, pesqueros, acuícolas y actividades análogas. Incluye el suelo suburbano en el que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios. También pueden hacer parte del suelo rural los correspondientes a los corredores urbanos interregionales y el suelo marino (Ley 388 de 1997).

Tenencia de la tierra

Relación definida jurídica o históricamente entre la población, como individuos o grupos y la tierra (FAO, 2003).

Territorio	Espacio geográfico en el que una persona, grupo de personas, institución, o Estado ejercen control y dominio. En tanto producto social e histórico, el territorio puede ser de carácter urbano, rural, marítimo, insular o aéreo dotado de una determinada base de bienes naturales comunes, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, así como bienes y servicios públicos rurales y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión a la totalidad de los elementos constitutivos (Massiris, 2012; PNUD, 2011).
Territorio rural	Tipo de territorio cuya población se presenta de modo disperso o agrupado en núcleos poblacionales de baja densidad o carentes de población estable, principalmente ligados al uso y manejo de bienes naturales comunes tanto continentales como marítimo-costeros bajo determinadas formas de producción, patrones culturales y arreglos institucionales históricamente construidos.
Territorio rural agropecuario	Tipo de territorio rural cuyas actividades económicas son principalmente de tipo agrícola, pecuario, forestal, acuícola (continental y marítima), pesquero (continental y marítima) localizadas por fuera del perímetro urbano y de las áreas de expansión urbana.
Tierra	Espacio social construido a partir de la interacción de fuerzas naturales y sociales a través del tiempo. Incluye tanto tierras continentales como marítimas. Las tierras continentales incluyen el suelo y su cobertura natural, la población, vivienda, bienes y servicios públicos y actividades económicas, así como aspectos identitarios, históricos, culturales y de apropiación social mediante los cuales las personas, instituciones y grupos sociales construyen territorialidades diversas. La tierra marítima incluye el suelo marino correspondiente al mar territorial y la zona económica exclusiva colombiana y su cobertura de bienes naturales comunes: hídricos, hidrobiológicos, mineros, energéticos, turísticos, etc.

Unidad agrícola familiar (UAF)

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

Uso eficiente del territorio rural

Expresan un equilibrio entre la sostenibilidad social, económica y ambiental de los sistemas de producción. Para su determinación es preciso considerar la vocación o aptitud integral de la tierra, así como las demandas socioeconómicas de los territorios y del mercado, la seguridad alimentaria, los conflictos territoriales existentes, los riesgos agropecuarios, las afectaciones legales, las historias regionales y condiciones culturales y las expectativas de desarrollo de las comunidades de los distintos territorios, entre otros asuntos.

Usos agropecuarios

Son formas de empleo o utilización de los bienes y condiciones del territorio en actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas tanto continentales como marítimas, predominantemente de carácter rural (la agricultura también se da en territorios urbanos).

Variabilidad climática

Es definida como las variaciones del estado promedio y otros datos estadísticos del clima en escalas temporales y espaciales más amplias que las de los fenómenos meteorológicos puntuales. La variabilidad puede deberse a procesos internos naturales del sistema climático, lo que se conoce como variabilidad interna, o a procesos influenciados por fuerzas externas naturales o antropogénicas, lo que se denomina variabilidad externa (IPCC, 2007).

Vocación de uso de las tierras

Se refiere a la clase mayor de uso que una unidad de tierra está en capacidad natural de soportar con características de sostenibilidad, evaluada sobre una base biofísica (IGAC, 2012).



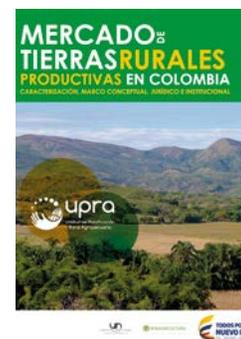
Anexos

Insumos para la planificación del desarrollo del territorio rural

Desde su creación la UPRA ha venido elaborando estudios y metodologías que son de gran utilidad para un análisis departamental y que se constituyen en insumos para los procesos de planificación. En ellos, la administración departamental ha de encontrar marcos orientadores para la fase de diagnóstico, así como cartografía temática disponible para todo el país la cual ha de facilitar el análisis que de la dimensión agropecuaria requiere el departamento.

Entre estos insumos encontramos información que la entidad ha producido en dos líneas principales que son: 1. publicaciones y marcos de referencia conceptuales en materia de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y 2. estudios aplicados con información geográfica de soporte que pueden servir como insumo directo para el diagnóstico del territorio rural departamental.

Documentos conceptuales de soporte:



MERCADO DE TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS EN COLOMBIA. Caracterización, Marco Conceptual, Jurídico e Institucional.

Este documento condensa el esfuerzo de un equipo transdisciplinario de investigadores de la Universidad Nacional y de la UPRA para aproximarse conceptualmente a los componentes del mercado de tierras y a sus dinámicas a nivel nacional; adicionalmente, presenta una propuesta de marco jurídico y un panorama institucional que inciden en el funcionamiento del mercado de tierras rurales productivas en Colombia.



LEYENDA NACIONAL DE USOS AGROPECUARIOS

Este documento se elaboró con el objetivo de brindar una guía para establecer y estructurar a nivel nacional los usos agropecuarios del suelo. Se entiende que el uso de la tierra apunta a la producción de bienes y servicios para la población y que la dinámica de él, es un indicador de los cambios en la cobertura de la tierra, razón por la cual para la elaboración de la presente leyenda se estableció como insumo base los mapas de Coberturas de la Tierra realizados por diferentes instituciones públicas y privadas.



CRITERIOS GENERALES PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

El estudio de las experiencias de agricultura familiar con base agroecológica en Colombia, evidencia que es una opción viable para promover la seguridad alimentaria y a su vez contribuye al uso eficiente del suelo, la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que provee. El resultado de este estudio es producto de los aportes suministrados por los actores involucrados, tanto de las organizaciones productoras como de la academia e instituciones del Gobierno.



BASES CONCEPTUALES PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL Y ACCESO A TIERRAS

El documento contiene las bases conceptuales del proceso de regularización de la propiedad rural en Colombia presentando su importancia en el desarrollo del sector agropecuario, dado que con su implementación se mejora la calidad de vida de los pobladores rurales, incrementando su patrimonio y dando mayores posibilidades de acceder a los mercados de crédito permitiendo realizar inversiones a largo plazo para la ejecución de proyectos productivos.



ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD: CASOS MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA

En el propósito de formular un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ha realizado un análisis del panorama internacional y de las políticas públicas que en materia de distribución de la propiedad rural y estructura agraria, acceso a tierras, regularización del mercado de tierras rurales, regulación de los derechos de dominio, administración de tierras del Estado y otros asuntos clave del Ordenamiento Social de la Propiedad; han surgido como instrumentos de reforma agraria en América Latina durante el último siglo.

Estudios aplicados con información geográfica:

La mayoría de los estudios aplicados se hallan en desarrollo durante el año 2015 y una vez finalizados, estarán disponibles a través del sitio web de la UPRA, únicamente la *Zonificación para Plantaciones Forestales Comerciales*, está disponible para consulta y descarga.

A continuación se relacionan los mencionados estudios:

- Zonificación para plantaciones forestales comerciales
- Zonificación para cultivo de palma africana
- Zonificación para cultivo de caucho
- Zonificación para cultivo de cacao
- Zonificación para cultivo de arroz
- Zonificación para cultivo de maíz
- Zonificación para cultivos hortofrutícolas
- Zonificación para el subsector avícola

Las publicaciones citadas en el primer grupo se encuentran disponibles en el sitio web de la UPRA, la cual permite la descarga del documento técnico y cartografía en formato shape file a nivel nacional y se consulta a través de la siguiente dirección: <http://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones>.





Siglas

ASOBANCARIA: Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

BANAGRARIO: Banco Agrario de Colombia

CAR: Corporación Autónoma Regional

CCO: Comisión Colombiana del Océano

CLOPAD: Comité Local para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres

CMDR: Comité Municipal de Desarrollo Rural

CONFECAMARAS: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio

CONSEA: Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural

CREPAD: Comité Regional para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres

DANE: Departamento Nacional de Estadística

DDHH: Derechos Humanos

DIMAR: Dirección General Marítima

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DRET: Desarrollo Rural con Enfoque Territorial

EPSAGRO: Entidades Prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural

ESAP: Escuela Superior de Administración Pública

FINAGRO: Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

GESTUA: Gestión del Territorio para usos Agropecuarios

ICA: Instituto Colombiano Agropecuario

ICDE: Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales

IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INVIAS: Instituto Nacional de Vías

IPSE: Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para Zonas No Interconectadas

MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MINTRANSPORTE: Ministerio de Transporte

MYPIMES: Micro, pequeña y mediana empresa

OSP: Ordenamiento Social de la Propiedad

OP: Ordenamiento Productivo

ORIP: Oficina de Registro e Instrumentos Pú-

blicos

OSPR: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

PDD: Plan de Desarrollo Departamental

PEA: Población Económicamente Activa

PIB: Producto Interno Bruto

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POSPR: Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SIG: Sistema de Información Geográfica

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

UMATAS: Unidades Municipales de Asistencia Técnica

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

UPRA: Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios

URT: Unidad de Restitución de Tierras

USAID: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



Lista de referencias

- Decreto 1078. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Mayo 26 de 2015. Recuperado de http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-9528_documento.pdf
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2007). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. Bogotá D.C., Colombia: Quebecor World Bogotá S.A.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2011). Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012 - 2015. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Recuperado el 28 de octubre de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2008). Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Departamento Nacional de Planeación, documento CONPES 113. Recuperado de https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/conpes_113_08.pdf
- Dirección de Desarrollo Rural Sostenible DDRS (2014). Misión para la transformación del campo. Definición de Categorías de Ruralidad. Bogotá D.C., Colombia.
- Echeverri, R. (2005). Formulación de la política de desarrollo rural para el distrito capital en el contexto de la región central. Recuperado de http://proterritorios.net/descargas/periurbano/desarrollo_rural/Politica_Rural_Bogota.pdf
- FAO (2003). Tenencia de la tierra y desarrollo rural. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Estudios sobre tenencia de la tierra 3. Roma. Recuperado el 8 de octubre de 2015 de <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s00.htm>
- FAO (2007). Land evaluation. Towards a revised framework, land and water discussion Paper 6. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome, Italy: FAO.
- Gobernación del Meta; DNP (2011). Visión de desarrollo territorial departamental. Visión Meta 2032. Territorio integrado e innovador. Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Gopal, E., & Gagnon, J. (1995). Knowledge, information, learning and the IS manager, Computerworld. Leadership Series, 1(5), p. 1-7.
- IGAC (2010). Metodología para la clasificación de las tierras por su capacidad de uso. Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Sistema de Gestión Integrado. Bogotá D.C., Colombia.



IGAC (2012). Aportes para la construcción de la política nacional de ordenamiento territorial. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Aportes%20para%20la%20construccion%20de%20la%20politica%20nacional%20de%20OT%20-%20IGAC.pdf>

IPCC (2007). Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. Ginebra, Suiza, 104 págs.

Ley 101. Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. Diario Oficial N° 41.149 del 23 de diciembre de 1993. Colombia.

Ley 152. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 41.433 del 11 de julio de 1994. Colombia

Ley 1523. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 48.411 del 24 de abril de 2012. Colombia.

Ley 160. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un

subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 41.479 del 5 de agosto de 1995. Colombia.

Ley 2. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Diciembre 16 de 1959. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9021>

Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial N° 43.091 del 18 de julio de 1997. Colombia

MADR (2011). Proyecto de Ley de tierras y desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá D.C., Colombia.

Martínez, L. J., & Vanegas, R. D. (1997). Sistema de Información Geográfica para la Amazonia: el caso Guaviare (Vol. Tomo XIII). (J. Saldarriaga, & T. Van der Hammen, Edits.) Bogotá, D.C, Colombia: Tropenbos - Colombia.

Massiris, A. (2012). Gestión territorial del desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina. Dirección de Investigaciones, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colección investigación UPTC No. 47. Tunja, Colombia.



- Medina, J. (2003). *Visión compartida de futuro*. Cali, Colombia: Universidad del Valle, Imprenta Departamental del Valle.
- Palmer y Otros (2009). *Hacia una mejor gobernanza de la tierra*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 11. Roma, Italia: FAO.
- Palmieri, V., & Rivas, L. (2007). *Gestión de Información para la Innovación tecnológica agropecuaria*. *Comunica*, año 3, Segunda etapa, Mayo-Agosto.
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá D.C., Colombia: INDH PNUD.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverry, R., Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. San José, Costa Rica: IICA.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA (2015). *Bases de Política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios GESTUA*. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional.
- UPRA, CORPOICA, ICA, AUNAP, INCODER, IGAC, IDEAM (2014). *Componente Estratégico Nacional del Ordenamiento Productivo Agropecuario*. No publicado.

