

Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios

Bases para la formulación de política pública

Planificamos el futuro del campo colombiano



MINAGRICULTURA



upra
Unidad de Planificación
Rural Agropecuario



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios

Bases para la formulación de política pública



MINAGRICULTURA



upra
Unidad de Planificación
Rural Agropecuaria



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



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
Asesora Técnica

Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios

*Bases para la formulación de
política pública*

Editores

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez
Daniel Alberto Aguilar Corrales

Coordinador técnico

Ligia Zoraida Guevara Parada

Autor

Ángel Miguel Massiris Cabeza

Colaboradores

Diana Marcela Cuellar Orjuela
Luis Fernando Sandoval Sáenz
Oscar Romero Guevara
Alba Natalia Flórez Zambrano
Elizabeth Flechas Jiménez
Ricardo Fabian Siachoque Bernal
Hernán Salamanca Sanjuanes
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

2015



Presentación

El objeto de la UPRA es orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios (Decreto 4145 de 2011), razón por la cual esta entidad se ha dedicado de forma técnica a definir los lineamientos, criterios e instrumentos de base para la formulación de dicha política. Esta propuesta se presentó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a consideración del público, entre los meses de julio y agosto de 2015, así como ante las instituciones de la Comisión Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

El documento formula lineamientos, tanto conceptuales como estratégicos y de instrumentalización y gestión, básicos para la formulación de la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA) que promueve el desarrollo agropecuario con enfoque territorial, a partir de tres ejes interrelacionados: la planificación sectorial agropecuaria, el ordenamiento territorial agropecuario y la gestión intersectorial agropecuaria. Estos ejes se desarrollan a partir de 15 líneas de acción a las cuales se le definen los conceptos fundamentales, objetivos, acciones estratégicas e instrumentos.

Con este aporte, la UPRA contribuye a la discusión nacional en torno a la construcción de las nuevas estrategias de planificación y gestión del desarrollo agropecuario que demandan las complejas problemáticas que afectan al campo colombiano y al pro-

pósito del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de “promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones”; así como “propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país” (Decreto 1985 de 2013, Art. 2).

Adicionalmente, la UPRA orienta las intervenciones tanto sectoriales como territoriales a través de la planificación rural agropecuaria, tanto continental como costera y marina, de los subsectores agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros, basada en conceptos y metodologías de ordenamiento productivo agropecuario, el ordenamiento social de la propiedad rural, la adecuación de tierras, la regularización del mercado de tierras, el ordenamiento rural agropecuario con especial énfasis en la ocupación y uso del territorio; y las estrategias de gestión intersectorial.

Finalmente, se tiene también el propósito de aportar elementos conceptuales, estratégicos e instrumentales para la implementación del punto 1 sobre Reforma Rural Integral del “Acuerdo para la terminación del conflicto”.

Felipe Fonseca Fino

Director General

Bogotá D.C., noviembre de 2015

GESTUA





Introducción

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), mediante el Decreto 1985 de 2013, estableció como objetivo central de su gestión el de promover el desarrollo rural con enfoque territorial de modo diferencial, focalizado y sistemático en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y los usos agropecuarios, las capacidades productivas, la generación de ingresos y la gestión de bienes públicos rurales, bajo principios de equidad, sostenibilidad, intersectorialidad y descentralización. Así mismo, se propuso fortalecer la productividad y competitividad de la actividad agropecuaria a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sostenible de los bienes naturales comunes, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las áreas agropecuarias del país. Del mismo modo, se planteó el objetivo de propiciar la articulación de las acciones institucionales de las entidades del orden nacional y territorial que intervienen en la gestión del desarrollo rural.

1. En el marco de la GESTUA, el territorio marítimo-costero comprende tanto el **mar territorial** (12 millas náuticas en las que el Estado colombiano ejerce plena soberanía), la **zona contigua** (12 millas náuticas en las que el Estado tiene derechos en materia aduanera, sanitaria, fiscal y migratoria); la **zona económica exclusiva o mar patrimonial** (200 millas náuticas) y la **zona costera o litoral**. El Decreto-Ley 2324 de 1984, en su artículo 167 define la costa nacional como una zona de dos (2) kilómetros de ancho paralela a la línea de más alta marea, con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales particulares. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente (2000) la zona costera contiene ecosistemas muy ricos, diversos y productivos dotados de gran capacidad para proveer bienes y servicios que sostienen actividades como la pesca, el turismo, la navegación, el desarrollo portuario, la explotación minera y donde se dan asentamientos urbanos e industriales. Es un bien natural único, frágil y limitado del país que exige un manejo adecuado para asegurar su conservación, su desarrollo sostenible y la preservación de los valores culturales de las comunidades tradicionalmente allí asentadas.



Para lo anterior, el Gobierno Nacional ha considerado importante el fortalecimiento institucional del sector agropecuario de modo que este sea un motor del crecimiento, de generación de empleo y de modernización del aparato productivo. Considera el Gobierno Nacional que un aspecto clave de dicho fortalecimiento lo constituye la planificación del desarrollo rural agropecuario, basado en conocimientos confiables obtenidos mediante información debidamente procesada y métodos de análisis y síntesis idóneos (MADR, 2011).

En el contexto anterior, se creó mediante el Decreto 4145 de 2011 del MADR, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), con el objeto de orientar la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA), mediante lineamientos, criterios técnicos e instrumentos aplicables al ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la planificación de la adecuación de tierras, el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, la regulación del mercado de tierras rurales y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias. Se busca que la GESTUA contribuya a una gestión del desarrollo rural agropecuario más eficiente y eficaz, así como a la reforma rural integral que demandan los problemas sociales y territoriales del campo, en el marco del fin del conflicto armado.

Conviene advertir que la GESTUA define como usos agropecuarios los correspondientes a las actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas partiendo del contenido de la Ley 101 de 1993 realizadas en el territorio tanto continental como marítimo-costero¹. La intervención sobre dichos usos se realiza mediante instrumentos de planificación sectorial y territorial complementados por estrategias de gestión intersectorial.

El carácter territorial de la GESTUA obliga a considerar integralmente todos los elementos que involucra la ocupación del territorio rural y los usos agropecuarios en el marco de la planificación rural, con especial énfasis en la estructura territorial agropecuaria (estructura de la propiedad, estructura productiva, estructura sociopolítica y administrativa, y estructura sociocultural); la funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales (vivienda, servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, adecuación de tierras, asistencia técnica, información y conocimiento agropecuario, y riesgos agropecuarios, entre otros); y la integración espacial-funcional del territorio rural que involucra la red de asentamientos o centros poblados rurales, la red vial, los sistemas de transporte y los vínculos funcionales y de mercado que la población rural y las actividades agropecuarias establecen por estos medios.

Sin embargo, como se menciona anteriormente, existen determinantes legales (Decreto 4145 de 2011) que limitan su alcance a las materias de ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias. Del mismo modo, el Decreto 4145 de 2011 excluye de la GESTUA las tierras que pertenecen colectivamente a las comunidades indígenas, afrodescendientes y a otros grupos étnicos especialmente protegidos, así como las tierras colindantes cuyo desarrollo pueda tener incidencia directa sobre dichas comunidades, salvo que estas comunidades soliciten a la UPRA su inclusión. Tal situación limita la aproximación integral de la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios que es uno de los principios rectores de la misma.

Frente a las limitaciones anteriores se contempla el eje de gestión intersectorial mediante el cual se pretende articular los instrumentos sectoriales y territoriales de la GESTUA con otros componentes del desarrollo rural que aunque no son competencia del MADR ni de sus instituciones adscritas y vinculadas, o lo son en parte, es imprescindible tomarlos en cuenta. Entre estos elementos se incluye la gestión agropecuaria en áreas de interés compartido; la gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio y/o variabilidad climática; la coordinación interinstitucional; el fortalecimiento de las capacidades institucionales; el fortalecimiento de los bienes y servicios públicos rurales; la gestión de información y del conocimiento agropecuario y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias de la GESTUA.

También conviene considerar que los elementos de política de GESTUA que se exponen más adelante se mueven en tres contextos interdependientes: a) el contexto del modelo de desarrollo del país expresado actualmente en el Plan nacional de desarrollo 2014-2018, la política nacional de ordenamiento territorial², y el posible acuerdo para el fin del conflicto armado, b) el contexto rural que constituye una de las dimensiones espaciales del modelo de desarrollo, en el que intervienen sectorialmente varios ministerios e instituciones en las entidades territoriales y c) el contexto agropecuario que es una dimensión de la ruralidad, el cual es competencia del MADR en el ámbito nacional y de las entidades territoriales en su respectiva circunscripción territorial. La política de GESTUA aunque se enmarca básicamente en el contexto de los usos agropecuarios tiene pun-

2. Actualmente en proceso de elaboración por parte del Departamento Nacional de Planeación y la Comisión de Ordenamiento Territorial.

tos de encuentro y dinámicas interrelacionadas con elementos de los otros dos contextos lo que hace difícil establecer diferenciaciones claras entre, por ejemplo, lo rural y lo agropecuario cuando se trata de una gestión integral, en la que desde un enfoque territorial los fenómenos corresponden más al funcionamiento de sistemas territoriales que a compartimientos sectoriales. Infortunadamente, el reparto de las competencias gubernamentales no corresponde con esta visión territorial sistémica lo cual plantea a la GESTUA desafíos para lograr armonizar, articular y coordinar los instrumentos y acciones de los distintos organismos que desde distintas competencias y ámbitos territoriales y con distinto poder de actuación y decisión, intervienen en la gestión del desarrollo rural agropecuario.





1

Justificación de la Política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios

- 1.1 Concentración, desigualdad e informalidad de la propiedad y tenencia de la tierra
- 1.2 Uso ineficiente del territorio rural
- 1.3 Condiciones de pobreza prevalentes en el territorio rural
- 1.4 Necesidad de un mayor aprovechamiento del potencial de desarrollo agropecuario del país
- 1.5 Precariedad de la gestión del desarrollo rural

El territorio rural³ colombiano ha sido, sin duda, 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 campo⁴ ha sido, además, el escenario principal del largo conflicto armado que ha vivido el país lo que, en conjunto con las precarias políticas públicas, ha contribuido a profundizar la problemática rural y las desigualdades urbano-rurales. A juicio del DNP (2014) existe una deuda histórica con el campo que es necesario saldar como elemento esencial para construir la paz; esto debe entenderse dentro de la concepción de la Carta Política, que define a Colombia como un Estado social de derecho, lo que implica garantizar oportunidades y derechos económicos, sociales y culturales a los habitantes rurales para que tengan la opción de una vida digna, larga y saludable. Los problemas del campo a cuya solución apunta la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios son, entre otros, los que se describen a continuación

3. Incluye además del suelo rural continental con sus distintas coberturas, el territorio marítimo (mar territorial, zona contigua y mar patrimonial) y la zona costera (interfaz entre el mar y el continente).

4. Entiéndase como sinónimo de territorio rural.

GESTUA

1.1 Concentración, desigualdad e informalidad de la propiedad y tenencia de la tierra

Una cualidad notable de la estructura de tenencia de la tierra en Colombia es la prevalencia de valores extremos indicativos de fenómenos de concentración y fraccionamiento. Los primeros resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario 2014, publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), confirman la continuación de la cualidad mencionada, tal como se desprende de los datos de distribución porcentual del número de unidades de producción agropecuaria (UPA) por tamaño en hectáreas y su relación con la distribución porcentual del área de las UPA por tamaño. Los datos informan que el 60,1% de las tierras del área rural dispersa censada está ocupada por el 0,4% de UPA mayores de 1.000 hectáreas, en tanto que el 2,4% de las tierras del área rural dispersa censada está ocupada por el 70,9% de UPA menores de 5 hectáreas.

A lo anterior se suma la acumulación irregular de tierras de la Nación o acaparamiento de tierras (*Land Rush*, según el FMI y el Banco Mundial), por parte de grandes capitales tanto nacionales como extranjeros, aspecto que ha sido documentando, para el caso de la altillanura, por la Contraloría General de la República en su informe de actuación especial (ACES) del año 2012 (CGR, 2014).

La concentración de la tierra indicada arriba es un reflejo de las desigualdades en la distribución de la misma. Según el IGAC (2012) la desigualdad de la propiedad de la tierra en Colombia, medida por el índice de Gini, aumentó, de 0.853 en el año 2000 a 0.863 en el 2009. La tendencia de aumento es particularmente pronunciada para el Gini de propietarios que pasó de 0.877 en el año 2000 a 0.886 en el 2009.



De modo concomitante, se presentan fenómenos de informalidad en la tenencia indicados por el hecho de que solo el 21,4% de los hogares rurales son propietarios de las tierras que ocupan, el 78,6% restantes son poseedores/ocupantes o tenedores (DNP, 2014). La UPRA estima un índice de informalidad para predios rurales del 54,31%⁵. Esta situación muestra que los hogares rurales acceden a la tierra en condiciones inapropiadas para desarrollar sistemas productivos sostenibles.

Los problemas anteriores se han dado en un contexto sociopolítico adverso caracterizado por “el largo conflicto interno con organizaciones guerrilleras, agudizado en décadas más recientes por la expansión del paramilitarismo y su fuerte presencia en la vida política en varias regiones, así como por el narcotráfico, que ha financiado y creado nuevas formas de violencia. La persistencia del conflicto armado ha dejado hondas heridas que la sociedad colombiana debe superar, lo que no será posible sin una política de desarrollo rural extremadamente ambiciosa. Así lo establece, por lo demás, el punto 1 de los acuerdos de La Habana” (DNP, 2014a).

1.2 Uso ineficiente del territorio rural

Según el DNP (2014a) el territorio rural colombiano contiene enormes riquezas naturales, incluidos recursos hídricos, bosques nativos extensos y mega diversidad. Sin embargo, su ocupación y uso no se ha dado de modo apropiado existiendo muchos terrenos planos con vocación agrícola que se utilizan para ganadería extensiva, en tanto que la agricultura familiar se tiende a localizar en las laderas, en condiciones que presentan desafíos para su desarrollo y sostenibilidad económica y ambiental. Adicionalmente, el estudio en referencia informa sobre



un conflicto creciente entre el uso del agua y la tierra con actividades mineras y serios problemas asociados a la ocupación de humedales e insuficiente regulación de corrientes que genera problemas de inundaciones en épocas de alta pluviosidad (DNP, 2014a). Asimismo, dicho estudio llama la atención en el problema de erosión de la capa vegetal y la inexistencia de políticas para prevenirlo, así como en los efectos del cambio o variabilidad climática que ya comienzan a afectar con severidad a muchas zonas rurales del país (DNP, 2014a).

Las ineficiencias anteriores son documentadas ampliamente en el estudio sobre conflictos de uso del territorio colombiano a escala 1:100.000 realizado por un grupo de instituciones públicas con la coordinación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, cuyos resultados se conocieron en el año 2012. En dicho estudio se identificaron 13'406.289 ha que presentan conflictos por sobreutilización⁶ asociada a usos agropecuarios, la mayoría en grado severo. Dentro de los conflictos por sobreutilización el IGAC también incluye los usos inadecuados presentes en 935.111 hectáreas de ecosistemas de páramo, así como la presencia de cultivos transitorios, permanentes y pastos en zonas de humedales, ciénagas y pantanos (969.622 hectáreas) donde el hombre utiliza las tierras para el establecimiento de sistemas de producción en época de verano (IGAC, 2012a).

5. UPRA, 2015 -Índice calculado con base en la información de falsas tradiciones de la superintendencia de notariado y registro, mejoras por edificaciones en terreno ajeno inscritas en la base catastral a primero de enero de 2014, predios interrelacionados entre las bases registrales y catastrales, predios sin matrícula inmobiliaria en la base catastral.

6. El IGAC (2012a) define la sobreutilización en términos de que los agro ecosistemas predominantes sobrepasan la capacidad natural productiva del sistema natural.

El estudio en referencia documenta también conflictos de uso por actividad minera, localizados principalmente en áreas de ríos, páramos y ciénagas, que comprenden 1'000.554 ha de títulos mineros y 489.995 ha de explotación de hidrocarburos (en total 1'490.550 ha) ubicadas sobre tierras que por su clasificación agrológica (II, III y IV) son calificadas como de alta capacidad para la producción de alimentos y fibras (IGAC, 2012a). Asimismo, documenta la existencia de conflictos por presencia de actividades agropecuarias, agroforestales o forestales de producción en áreas protegidas, las cuales gozan de restricciones para el aprovechamiento de los bienes naturales comunes con base en las disposiciones legales vigentes. Estos conflictos suman 3'790.016 ha que corresponden al 24% de las áreas protegidas en Colombia, de las cuales 51,6% se asocia a actividades pecuarias y 48% a actividades agrícolas. Entre estos, el 45% (1,7 millones de ha) de los conflictos se presentan en áreas del Sistema de Parques Nacionales, el 43% (1'639.204 ha) en áreas de Parques Naturales Regionales y el 4,15% (157.370 ha) en áreas de Reserva Forestal (IGAC 2012a).

Finalmente, el estudio del IGAC (2012a) en referencia identifica 14'946.997 ha que presentan subutilización, es decir:

Tierras donde la demanda ambiental es menos intensa que su capacidad productiva, razón por la cual no cumplen con la función social establecida por la Constitución Política, cuyo fin es el de proveer de alimentos a la población y satisfacer sus necesidades básicas (p.19, nota de pie de página No. 9).

1.3 Condiciones de pobreza prevalentes en el territorio rural

De acuerdo con Restrepo (2012), el 64% de la población rural colombiana se encuentra en situación de pobreza, un tercio mayor que el promedio nacional que es del 46%. Por su parte, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Aurelio Iragorri, afirma que la población campesina es tres veces más pobre que la residente en las ciudades, el 78% recibe ingresos mensuales por debajo del salario mínimo mensual vigente. Según el Ministro, el campo no ofrece condiciones para una vida digna, siendo un territorio expulsor de población especialmente de jóvenes (Iragorri, 2014). Las condiciones de pobreza rural se evidencian también en indicadores socioeconómicos del Departamento Nacional de Planeación, correspondientes al año 2010 referidos a la baja oferta de fuerza de trabajo que limita la productividad de la mano de obra rural (el 20,6% de la población en edad de trabajar, PET, alcanza primaria completa, y sólo el 9% secundaria completa), la informalidad del empleo (el 75% de los ocupados son informales) y el envejecimiento de la PET rural (Uribe y Ospina, 2011).

El DNP (2014a) complementa las cifras anteriores con datos de pobreza multidimensional señalando que las mayores carencias en este sentido se dan en materia educativa (analfabetismo, bajo logro educativo y alto rezago escolar), acceso al agua y saneamiento, y menores oportunidades laborales.



1.4 Necesidad de un mayor aprovechamiento del potencial de desarrollo agropecuario del país

El territorio rural colombiano es parte representativa del territorio nacional para el desarrollo económico y social. El 84,7% del territorio continental colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, y según la Misión para la Transformación del Campo, el 30,4% de la población colombiana vive en zonas rurales (DNP, 2014a). Por su parte, la actividad agropecuaria aporta en promedio 6,1% del PIB total y genera el 16,3% del empleo del país (DANE, 2015).

La UPRA estima que el país cuenta con 26.555.513 ha de suelos agropecuarios, equivalentes al 23.3% de su territorio continental, cuya vocación es agrícola (10%), ganadera (6%), (agroforestal 4%), y forestal de producción (3%)⁷. Adicionalmente, el país cuenta con un potencial pesquero y acuícola en su territorio marítimo (Mar territorial, zona contigua y zona económica exclusiva o mar patrimonial) correspondiente a 928.660 Km², así como en sus aguas interiores o continentales. La riqueza hídrica de Colombia hace que “la pesca sea una alternativa económica importante para miles de pescadores marinos (sic)⁸ y ribereños continentales, quienes logran con ella garantías para su segu-

7. Elaboró UPRA 2015 con base en IGAC et. al 2012. Conflictos de uso del territorio colombiano. Mapa nacional de vocación de uso de la tierra, escala 1:100.000.

8. En el marco de la GESTUA se diferencian conceptualmente los adjetivos marino y marítimo, entendiendo como marino todo lo concerniente a los atributos naturales del mar, verbigracia: agua marina, fauna marina, flora marina, suelo marino, medio marino, etc. El adjetivo marítimo se aplica a fenómenos, hechos o cualidades resultantes de la apropiación, ocupación o uso humano del medio marino como transporte marítimo, pesca marítima, territorio marítimo, ordenamiento territorial marítimo, acuicultura marítima, comercio marítimo, etc.



ridad alimentaria" (AUNAP, 2014, p.7). Los usos pesqueros son de tres tipos: pesca marítima, pesca continental y acuicultura tanto marítima como continental dándose distintos tipos de sistemas productivos a distintas escalas: pequeña o artesanal, mediana y alta, estas dos últimas asociadas a pesca comercial industrial. Según la AUNAP (2014):

En la pesca artesanal marítima y continental así como la piscicultura de pequeña escala, están vinculadas de manera directa cerca de 180.000 pescadores aproximadamente, (pequeños acuicultores 29.000 y pescadores artesanales 150.000) lo que significa que más de 400.000 personas dependen exclusivamente de estas actividades productivas (p.14).

De acuerdo con datos de la AUNAP (2014):

En la industria pesquera y acuícola se generan más de 50.000 empleos directos dedicados a labores de acuicultura, captura y procesamiento en las plantas instaladas en tierra y cerca de 197.500 puestos de trabajos indirectos, que participan en el descargue, alistamiento de embarcaciones, transporte de productos, mantenimiento, reparaciones, así como en otros servicios generales, anexos y complementarios requeridos por estas actividades. En la comercialización de los productos pesqueros y acuícolas, tanto en el ámbito nacional como de exportación, están vinculadas cerca de 75.000 personas (p.14).

Los datos anteriores son aún limitados frente al potencial de aprovechamiento que brinda la gran riqueza de recursos hidrobiológicos del país, cuyo impulso demanda un ordenamiento de los usos pesqueros

y acuícolas tanto continentales como marítimo-costeros que permita superar las limitaciones que enfrenta la producción. En el caso de los usos pesqueros tales limitaciones se asocian con la sobreutilización o subutilización de los peces debido a sistemas productivos ineficientes los cuales demandan reconversión productiva que no solo haga competitiva y sostenible la producción sino que permita acceder a nuevos recursos. La reconversión implica nuevas tecnologías y mejor capacidad instalada de procesamiento y conservación. En el caso de los usos acuícolas también es notable la ineficiencia de los sistemas productivos tanto marítimo-costeros como continentales debido a limitaciones asociadas a los altos costos de los concentrados utilizados en la actividad productiva, el reducido margen de utilidad en la comercialización, el alto costo de insumos como el combustible diésel utilizado en la acuicultura marítima, la insuficiente oferta exportable, los bajos niveles de desarrollo tecnológico y los problemas de orden público en algunos territorios.

En general, el desempeño económico de la actividad agropecuaria ha sido pobre. En la mayoría de períodos ha estado por debajo del crecimiento del PIB nacional, incluso en períodos de importante crecimiento económico como el comprendido entre los años 2003-2007 cuando dicho PIB fue de un 5.9%, en tanto que el PIB agropecuario fue de 3.0%; algo similar ocurrió en el período comprendido entre 2007-2013 cuando el crecimiento del PIB nacional fue de 4.0%, mientras que el agropecuario fue tan solo de 1.5%. Estas cifras muestran la ruptura en la correlación entre las fases de crecimiento de la economía en general y del sector agropecuario en particular, que eran típicas antes de la apertura económica (DNP, 2014a, p. 12).

A pesar del potencial de tierras agropecuarias del país la realidad económica muestra como algunos productos como el maíz tradicio-

nal, el sorgo y el arroz de riego muestran valores decrecientes, en efecto el área cosechada en maíz tradicional disminuyó en 54.738 ha., el sorgo en 51.509 ha. y el arroz de riego en 42.090 ha. De acuerdo con el MADR, en el año 2014 se exportaron 4.827.293 toneladas de alimentos y se importaron 10.260.632 toneladas; representados en US\$7.919.598 millones en exportaciones y US\$5.717.364 millones en importaciones (MADR, 2015).

En el contexto anterior, la GESTUA busca impulsar el mejoramiento de la actividad productiva agropecuaria y contribuir a una mayor cohesión social del territorio rural. La producción agropecuaria, tiene, en este sentido el gran reto de contribuir a sustituir importaciones, diversificar las exportaciones y aprovechar los TLC, así como otros acuerdos comerciales, como alternativa frente a la caída de la demanda y de los precios de los hidrocarburos y carbón, que son los que mueven la macroeconomía actualmente.

1.5 Precariedad de la gestión del desarrollo rural

Estudios del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) identifican un conjunto de cualidades adversas de las políticas públicas de desarrollo rural que requieren ser superadas para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión territorial agropecuaria, entre éstas se mencionan:

- La visión sectorial, la concentración y la centralización de la asignación de los recursos públicos y el otorgamiento de subsidios a la producción agropecuaria, los cuales se asignan a productores mediante mecanismos centralizados que no consultan las particularidades y las diferencias de los territorios, y son generalmente concentrados en la agri-



cultura comercial; lo cual ha generado grandes ineficiencias en la aplicación de los recursos y, sobre todo, unos bajos impactos en las condiciones de vida de la población rural.

- El centralismo en la estructuración de los planes y programas de desarrollo rural que limita el protagonismo de los actores territoriales en las decisiones. En este sentido, la política de GESTUA impulsa una gestión descentralizada en la que los actores territoriales juegan el papel protagónico y las entidades nacionales acompañan y aportan información, conocimiento, instrumentos y criterios técnicos como apoyo a dicha gestión.
- La dispersión y desarticulación de las acciones que realizan las distintas entidades que intervienen en el desarrollo y el ordenamiento rural. La GESTUA propicia la convergencia de los instrumentos de planificación y la articulación de las acciones.
- La formulación y diseño de políticas generales de desarrollo rural sin visión territorial y, con ello, una baja pertinencia respecto a las problemáticas específicas de los mismos, lo que conduce a una pérdida de capacidad de adaptación a las condiciones variables de los productores y a condiciones inicuas en la atención de los territorios rurales y distribución de los recursos públicos (INCODER, 2012).

Adicional al diagnóstico anterior del INCODER, es notable la ausencia de planificación del desarrollo rural en el país y los escasos avances en la planificación territorial rural en general y en el ordenamiento rural



agropecuario en particular. Aunque la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007 han planteado algunos elementos normativos para ordenar el uso de las tierras rurales, en la práctica son escasos los logros en esta materia (Massiris, 2009). De acuerdo con el estudio de evaluación de los planes de ordenamiento territorial POT, realizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del ordenamiento rural el aspecto que más desarrollaron los POT fue el de las áreas de producción agropecuaria, forestal y minera en un 93% de los planes; sin embargo concluye el estudio que el 32% lo desarrollaron bien y el 61% mal⁹. Además se agregan los conflictos en el ejercicio de las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de uso de la tierra rural en el ámbito local y la proliferación de determinantes sectoriales de superior jerarquía, que sin visión territorial, usan y transforman el territorio rural en muchas ocasiones de modo divergente, respecto al interés local (Massiris, 2014).

9. Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT, 2015



- 2.1 Nueva ruralidad
- 2.2 Desarrollo rural con enfoque territorial
- 2.3 Gestión territorial y desarrollo territorial
- 2.4 Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA)

En el presente capítulo se establecen las bases conceptuales a partir de las cuales se conciben y definen los principios rectores, la visión, misión, objetivos, ejes estratégicos y líneas de acción de la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA). Estas bases se desarrollan a partir de categorías conceptuales como las de territorio, territorio rural, territorio rural agropecuario, nueva ruralidad y desarrollo rural con enfoque territorial que se expresan en conceptos como los de Gestión territorial, Desarrollo territorial y Gestión territorial agropecuaria. Complementariamente, se define un conjunto amplio de conceptos centrales de la política de GESTUA que para una mejor organización de los contenidos se presentan en el glosario de términos al final del libro. Adicionalmente, en pie de página se aclaran otros términos que por su complejidad o importancia, requieren ser aclarados cerca de su utilización en el texto.

2.1 Nueva ruralidad

La Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA) o Gestión Territorial Agropecuaria¹⁰ se enmarca en los procesos de cambio que experimentan los espacios rurales en el mundo asociados a la globalización. Conceptos como los de metropolización, periurbanización, suburbanización, rururbanización, continuo urbano-rural, agrópolis, agricultura urbana y urbanismo rural dan cuenta de procesos y fenómenos que desafían las tradicionales maneras dicotómicas de pensar la relación rural-urbana. En este contexto, en los últimos 20 años han emergido nuevos enfoques que buscan una mejor comprensión de

10. Estas expresiones deben entenderse como equivalentes.

GESTUA

las dinámicas que se observan actualmente en el espacio rural y su relación con los espacios urbanos, los cuales se sintetizan en la llamada Nueva ruralidad.

La Nueva ruralidad es una línea de pensamiento que reconceptualiza lo rural en atención a los nuevos procesos y dinámicas que evidencian un cambio sustancial en la organización y funcionamiento del espacio rural. En el ámbito latinoamericano, autores como Echeverry y Ribero (2002), De Grammont (2004, 2008), Gómez (2008), Carneiro (2008) y Ocampo (2014) han aportado a la conformación de un corpus doctrinal de la Nueva ruralidad que aunque presenta diversos matices posee unos conceptos básicos que permiten identificarla y diferenciarla. Entre dichos conceptos se destacan: a) el enfoque territorial de lo rural en contraste con la visión sectorial tradicional; b) el rechazo a la visión dicotómica campo-ciudad y la valoración de la comprensión de las dinámicas de integración rural-urbana basadas en relaciones, sinergias y complementariedades; c) el rechazo de la vieja idea de reducir lo rural a las actividades agrícolas o agropecuarias para destacar la pluriactividad o polifuncionalidad del medio rural asociada al potencial económico que ofrecen los atributos geográficos, históricos, culturales, paisajísticos y ecológicos del territorio; d) el rechazo de la tradicional asociación de lo rural con lo atrasado y lo urbano con lo moderno para dar sentido al reconocimiento de la integración de las zonas rurales a los mercados en un contexto sistémico territorial en el cual se pasa de la competitividad productiva o empresarial privada a la competitividad territorial; e) el especial valor a la participación de los actores del campo en el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo rural, enfatizando en formas de gobernanza democrática de tierras; f) el énfasis en una mirada diferencial de los territorios considerando sus particularidades socio-económicas, cultu-



rales y ecológicas, g) la promoción de iniciativas locales y redes de cooperación entre agentes públicos, privados y de la sociedad civil, asociado al fortalecimiento del tejido social de los territorios.

La Nueva ruralidad propone categorías de análisis que hacen posible una interpretación adecuada de los cada vez más complejos procesos socio espaciales derivados de la relación urbano-rural en el mundo globalizado. En este sentido, el concepto de **territorio rural** emerge como una categoría central de análisis para entender las transformaciones observadas y para replantear la vieja concepción sectorial del desarrollo rural, asumiendo un enfoque integral, transdisciplinario y global (Grajales y Concheiro, 2009). Cabe considerar que los territorios rurales son espacios socialmente construidos, cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de bienes naturales comunes particular, de unas instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso articuladas por el territorio (Sepúlveda y otros, 2003). De esta forma el territorio rural “incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas y establece relaciones funcionales de integración con lo urbano” (Echeverri y Ribero, 2002, p. 18). El territorio rural también involucra los suelos tanto continentales como marinos con coberturas hídricas¹¹ en los que

11. El concepto de territorio rural no se encuentra definido en la normatividad colombiana, como si lo está el de suelo rural, el cual se restringe al territorio continental. En el marco de la GESTUA se adopta el concepto de territorio rural definido en este acápite y en el glosario de términos y se incorpora en dicho concepto las áreas marinas, como parte de la ruralidad en la que se realizan usos agropecuarios (pesqueros y acuícolas).



se desarrollan actividades pesqueras o acuícolas o son reservas para aprovechamientos futuros.

2.2 Desarrollo rural con enfoque territorial

El Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) se alimenta de las bases conceptuales de la nueva ruralidad y retroalimenta a ésta en materia del enfoque territorial. Este enfoque transfiere al desarrollo rural tanto continental como marítimo-costero las cualidades del territorio en cuanto realidad compleja, diversa, multiescalar y multidimensional (Massiris, 2012). Se trata de un proceso integral que abarca las dimensiones económica, social, ambiental, cultural, política y administrativa. En tal sentido, como lo plantea el DNP (2014a) busca promover, ante todo, que los habitantes del campo y de las áreas costeras tengan una vida digna, que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos y, muy especialmente, su seguridad personal y su libertad para asociarse y participar de modo seguro en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2014a) la visión territorial del desarrollo rural exige poner:

La equidad en el centro de las políticas de desarrollo del campo y, por ende, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los propios habitantes rurales y entre las distintas regiones de Colombia. Esto implica tener políticas de Estado que favorezcan a los más pobres y el desarrollo progresivo de una clase media rural, dentro de un enfoque en el que los habitantes

rurales sean los actores básicos de su propio desarrollo, tanto humano como productivo. Asimismo, el enfoque territorial del desarrollo rural implica la formulación de políticas que reconozcan la diversidad de condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales que caracterizan nuestro mundo rural (p.3).

Desde la perspectiva del DRET la economía rural trasciende la aproximación sectorial que la reduce a una economía agrícola o agropecuaria para entenderse desde la integridad de la oferta de bienes naturales comunes, los sistemas productivos, la estructura económica (capital económico, físico y financiero), las dinámicas demográficas y relaciones sociales y culturales, y los procesos institucionales (Sepúlveda, Echeverry y Portilla (2003). Se trata de una economía territorial que tiene que ver con el desarrollo local o endógeno en el contexto de procesos regionales, nacionales y globales, así como las cadenas productivas y la competitividad territorial en el marco de una gestión sostenible de los bienes naturales comunes, la búsqueda de la integración urbano-rural y la reducción de las brechas sociales y territoriales del desarrollo rural.

El DRET reconoce que en este tipo de desarrollo, los campesinos y pequeños productores juegan un papel importante como dinamizadores de la economía local, la provisión de alimentos (seguridad alimentaria) y la generación de empleo, siempre y cuando cuenten con las condiciones adecuadas. Por ello se da un papel destacado a la agricultura familiar o economía campesina en el entendido de que la eficiencia de la economía campesina, tan solo requiere de unas condiciones de dotación de bienes y servicios públicos rurales suficientes para poder competir con los sistemas de medianos y grandes productores, pero sobre todo para lograr un equilibrio entre el modelo de economía campesina y el agroindustrial (UPRA y CLMR, 2014).

Uno de los objetivos del DRET es el de lograr una mayor cohesión económica, social y territorial en el campo. La **cohesión económica** implica cierto grado de homogeneidad en los niveles de desarrollo económico, de modo que las diferencias de bienestar entre grupos sociales, pueden ser política y socialmente aceptables para los ciudadanos (Carrasco, 2000).

La **cohesión social** busca, según Sepúlveda et al. (2003), “romper la estructura dual que mantiene la agricultura, donde solo una élite económica se beneficia de los mecanismos de inserción exitosa en los mercados globalizados, contribuyendo, así, a ampliar la brecha que la separa de las economías menos eficientes” (p. 95). La cohesión social se entiende, entonces, en términos de equilibrio, solidaridad, justicia y equidad en el acceso, manejo y control de los recursos, oportunidades, información y apoyos existentes en el territorio rural (Massiris, 2012).

La **cohesión territorial** se refiere a la integración intra e interterritorial. La falta de cohesión territorial se expresa en la existencia de desequilibrios regionales y locales en cuanto al nivel de desarrollo alcanzado, aspecto que se hace visible en las brechas existentes entre el desarrollo urbano y rural, en las desigualdades sociales y económicas que se presentan en el interior de los territorios rurales o en la desintegración espacial-funcional de los territorios (Massiris, 2012). Según Sepúlveda et al. (2003), en un territorio cohesionado existen complementariedades entre los territorios urbano y rural, materializadas en un continuo urbano-rural, así como la existencia de redes urbanas que cumplen funciones rurales y espacios locales y regionales donde es irrelevante la distinción urbano-rural. En un territorio desintegrado social y territorialmente, es impensable, según Sepúlveda y otros (2003) encontrar las condiciones estructurales para una economía eficiente, competitiva y



socialmente incluyente, por ello el desarrollo rural con enfoque territorial realiza esfuerzos por lograr la integración intra e interterritorial y la inclusión de los pobladores rurales en las dinámicas de la economía rural.

En el caso colombiano, el DRET ha sido entendido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el 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 y otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables incluidos los servicios ecosistémicos que estos brindan. Como resultado de este proceso se debe llegar a corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo (MADR, 2011).

2.3 Gestión territorial y desarrollo territorial

La gestión territorial o gestión del territorio¹² incorpora dos conceptos clave: gestión y territorio. El concepto de gestión, en su acepción más general, hace referencia a acciones que hacen posible resolver un asunto, ejecutar un proyecto, dirigir, administrar o gobernar una empresa o institución, implementar una política, etc.

El concepto territorio, por su parte, implica apropiación social del espacio geográfico, a partir del cual se ejerce el dominio, control, direccionamiento o administración del espacio apropiado. Dicho en otras palabras, el hombre, a través, del tiempo ocupa, se apropia de la na-

12. Ambas expresiones se manejan de modo indistinto.



turalaleza o espacio geográfico y lo usa, es decir lo funcionaliza y transforma (cambio de uso) lo que resulta en una configuración o patrón de organización territorial. A partir de los procesos de apropiación social, el espacio geográfico se transforma en territorio existiendo sobre éste un control de hecho que puede ser legítimo o ilegítimo de acuerdo con los arreglos institucionales y con el derecho o juridicidad establecida. El control de hecho se legitima a partir de derechos de propiedad o de uso que sirven de base a la compartimentación y funcionalización del territorio, es decir, a la privatización y asignación de funciones específicas que se manifiestan en las distintas formas de ocupación y usos de los espacios apropiados (territorios) y en relaciones funcionales y de poder en las que cobran importancia los contenidos materiales del territorio: condiciones físicas, bienes naturales comunes, bienes y servicios públicos, etc. (Massiris, 2012). Tal razonamiento plantea la necesaria integridad entre las distintas formas de tenencia o propiedad de la tierra y los usos que se da a la misma.

El concepto anterior no es suficiente para la comprensión del territorio en su complejidad, por ello es necesario complementarla con la noción sociocultural que define al territorio como una síntesis de las relaciones tanto funcionales como afectivas o simbólicas que los grupos sociales establecen con los espacios que ocupan para satisfacer sus necesidades (Herrero, 2009).

Las relaciones funcionales se establecen a partir de vínculos sociales, económicos, culturales, etc., que establecen las comunidades y productores de un territorio rural determinado con los centros de mercado, los centros urbanos o centros poblados rurales y con otros territorios. Las relaciones afectivas o simbólicas, por su parte, se expresan en identidad y pertenencia territorial en función de los significados, ideas

y valores que ligan a las personas o grupos con el territorio, las cuales hacen parte de la cultura de las poblaciones.

En materia de gestión territorial tanto las relaciones funcionales como las simbólicas son importantes. Muchos planes o proyectos de desarrollo rural fracasan por problemas irresueltos de acceso o formalización de la propiedad de la tierra o por usos que no corresponden con la idiosincrasia o cultura de las poblaciones involucradas, aspectos que generalmente no se consideran bajo una concepción sectorial. Del mismo modo, las dos dimensiones, contienen importantes elementos para comprender los conflictos territoriales como parte de las dinámicas de transformación territorial (Massiris, 2012). Dichos conflictos generalmente expresan diversidad de intereses y de visiones respecto al uso y transformación de los territorios (Herrero, 2009).

En el contexto anterior, la gestión territorial trasciende la consideración tradicional del territorio como espacio de actuación o de ejercicio de competencias (visión político-administrativa) para asumir la visión de territorio como espacio de poder y espacio simbólico en el que existe, por un lado, intereses y lucha por el control de los medios, instrumentos y bienes existentes, generalmente en una estructura social asimétrica en cuanto al poder de actuación y decisión de los actores sociales; y por otro, territorialidades expresadas en percepciones, costumbres, saberes originarios e historias regionales y locales que constituyen fuerzas culturales poderosas (Massiris, 2012). Según Rosa, Gómez y Kandel (2003) "la gestión territorial supone un proceso de ampliación del control, manejo y poder de decisión del uso de los bienes que existen en un determinado espacio por parte de sus actores". Esto lleva a la consideración de que la gestión territorial enfrenta escenarios de con-

flicto por las distintas visiones e intereses de los actores o grupos de poder, respecto a la ocupación y uso de los bienes comunes naturales, sociales y culturales del territorio. Estos mismos autores advierten el hecho de que “se ha empezado a entender el territorio como un recurso colectivo, elemento que conduce al tema del desarrollo local y, a la capacidad de gobernabilidad, como modalidad de construcción de las decisiones colectivas que permite la apropiación de los actores, la movilización y la definición de proyectos” (Rosa et al, 2013). Esta concepción hace evidente la importancia de la gobernanza en la definición de una estrategia de gestión del territorio (Massiris, 2012).

De acuerdo con lo expuesto, la gestión territorial implica la consideración integral de todos los componentes territoriales: medioambiente, población, cultura, normas, instituciones, actividades productivas, gobierno, etc., cuya articulación se da en distintas escalas, que se manifiestan en estructuras territoriales diversas que definen el orden existente y expresa la territorialidad del desarrollo como parte del concepto de **desarrollo territorial**.

En el contexto anterior el desarrollo territorial no solo debe pensarse desde la consideración de las potencialidades productivas que ofrecen los bienes naturales y culturales comunes sino, fundamentalmente, desde las demandas que la sociedad plantea en términos de desarrollo humano sostenible que incluyen 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).



2.4 Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA)

La GESTUA se entiende como un conjunto de estrategias, instrumentos y acciones planificadas tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial orientadas a lograr usos agropecuarios eficientes tanto en el territorio continental como marítimo-costero. Un uso agropecuario es eficiente cuando el sistema productivo implementado es sostenible, es decir que coincide integralmente con la aptitud de la tierra o del agua (sostenibilidad ambiental), genera la rentabilidad necesaria para supervivencia (sostenibilidad económica) y contribuye a la cohesión social y territorial (sostenibilidad social y territorial). Son sistemas productivos eficientes aquellos que, entre otros indicadores, generan empleo digno, conservan los bienes naturales comunes y servicios ecosistémicos, respetan la cultura y organización social, contribuyen con el fisco, garantizan la seguridad y soberanía alimentaria.

Para lograr la eficiencia de los usos agropecuarios en los términos arriba anotados, la GESTUA impulsa instrumentos sectoriales de planificación agropecuaria referidos al ordenamiento social de la propiedad rural, el ordenamiento productivo agropecuario, la adecuación de tierras y la regularización del mercado de tierras articulados con instrumentos de ordenamiento territorial agropecuario referidos al modelo territorial agropecuario, la estrategia de ocupación del territorio rural y a instrumentos de ordenamiento territorial agropecuario. En las entidades territoriales los planes sectoriales agropecuarios se concretan a través de estrategias integrales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural incorporados a los planes de desarrollo a través de los componentes estratégico y programático de dichos planes. Los instrumentos de ordenamiento territorial agropecuario, por su parte,



se concretan a través de los planes de ordenamiento territorial. Los instrumentos sectoriales y territoriales anteriores son complementados por la gestión intersectorial orientada a propiciar el manejo integral y armónico de los usos y actividades rurales y agropecuarias que involucran actores de diferentes instituciones sectoriales tanto de la Nación como de las entidades territoriales.

En el contexto del desarrollo rural con enfoque territorial, la GESTUA considera integralmente los componentes más significativos o directamente involucrados en dicho desarrollo: medioambiente, aspectos socioeconómicos y culturales, actividades productivas, bienes y servicios públicos rurales, transporte, gobierno del territorio, entre otros. El enfoque territorial transfiere a la GESTUA cualidades tales como: a) la territorialización de los procesos agrarios ligada a mecanismos y acciones de apropiación social de la tierra con las tensiones y conflictos que esto conlleva; b) la temporalidad o historicidad de la gestión a partir de la cual se reconocen y comprenden los procesos de cambio y transformación ocurridos en el territorio rural; c) la visión prospectiva expresada en objetivos y escenarios de largo plazo que se construyen paulatinamente mediante metas de corto y mediano plazo; d) la diversidad a través de la cual se reconocen territorios o regiones particulares en sus condiciones físicas, socioeconómicas, culturales, políticas e institucionales que demandan acciones o proyectos diferenciales, territorialmente pertinentes y viables; e) la multiescalaridad, mediante la cual se observa la interacción entre las distintas escalas o niveles territoriales de fuerzas locales, subregionales, regionales, nacional e internacional, a cada una de las cuales corresponden cualidades y problemáticas diferentes, que demandan una coordinación tanto horizontal como vertical en la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (Massiris, 2012); f) la sostenibilidad, entendida como conciliación

del crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población (Ley Orgánica de OT, 2011); y g) la equidad social y territorial, la cual propicia el acceso equitativo de todos los habitantes a las oportunidades y beneficios del desarrollo y procura el desarrollo equilibrado de los diferentes territorios (Ley Orgánica de OT, 2011).

Concomitante con lo anterior, la GESTUA reconoce la existencia de diversos intereses, visiones, formas de organización social y prácticas productivas que coexisten en el territorio rural y definen su configuración espacial, las cuales deben ser conciliadas, armonizadas y concertadas mediante procedimientos democráticos, guiado por los principios de prevalencia del interés general sobre el particular y el principio de función social y ecológica de la propiedad. En escalas locales, valora el saber de las comunidades y el conocimiento científico de los expertos y los integra para generar estrategias, acciones y proyectos de gestión, considerando la visión y expectativa de las comunidades (Massiris, 2012).

En cuanto a los sistemas productivos, la GESTUA procura el equilibrio y la armonía entre los distintos usos agropecuarios del territorio rural y la conservación o preservación de las condiciones ambientales propicias para una vida larga y saludable de los seres vivos (humanos y no humanos). Asimismo, orienta la localización de la población, actividades económicas e infraestructuras considerando la aptitud o capacidad de uso de la tierra, las condiciones socioculturales e institucionales y los conflictos de uso existentes.





Principios Rectores

- 3.1 Integralidad
- 3.2 Diversidad
- 3.3 Sostenibilidad
- 3.4 Equidad
- 3.5 Descentralización
- 3.6 Legitimidad
- 3.7 Gestión planificada y prospectiva

La Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios se guía por los siguientes principios rectores:

3.1 Integralidad

La GESTUA promueve la articulación y armonización de las actuaciones institucionales y de los instrumentos normativos y de planificación y gestión tanto sectorial (multisectorialidad) como territorial (multinivel) del desarrollo rural agropecuario, tomando como elemento articulador al territorio, lo que permite aprovechar las ventajas y sinergias derivadas de la coordinación de las distintas actuaciones sectoriales en un mismo ámbito territorial de gestión (coordinación horizontal), así como entre distintos ámbitos territoriales (coordinación vertical) para promover una planificación rural integral, que permita el logro del desarrollo rural ambientalmente sostenible, espacialmente ordenado y social y territorialmente cohesionado.

3.2 Diversidad

La GESTUA promueve políticas, estrategias y acciones diferenciadas, considerando las particularidades biofísicas, económicas, sociales, culturales y étnicas de los territorios que demandan un enfoque diferenciado de gestión.

3.3 Sostenibilidad

La GESTUA promueve sistemas productivos y formas de acceso a la tierra¹³ que sean económicamente viables, ambientalmente compatibles, social y territorialmente cohesionados. Diseña estrategias e

GESTUA

instrumentos orientados a la consolidación de clúster o núcleos agropecuarios que garanticen la rentabilidad y sostenibilidad financiera de los distintos sistemas productivos, en armonía con la sostenibilidad de los bienes naturales comunes y servicios ecosistémicos en los que se soporta; considerando la resiliencia de dichos bienes y el impacto sobre las condiciones ambientales y sobre la vida de la población. En este contexto, la GESTUA impulsa la transformación de las prácticas agropecuarias ineficientes y/o con efectos ambientales negativos (producción de Gases de Efecto Invernadero GEI, contaminación ambiental), a partir de innovaciones que, además, contribuyan a mitigar o prevenir los efectos del cambio o variabilidad climática y demás riesgos agropecuarios, así como a contrarrestar el uso inadecuado y degradación de los suelos, a reducir las disparidades entre demanda y disponibilidad de agua para el riego y el consumo humano que en su conjunto coadyuven a la reducción de la pobreza y la marginación de los territorios rurales.

3.4 Equidad

La GESTUA impulsa la inclusión productiva, dando a los distintos actores del desarrollo agropecuario oportunidades justas para su progreso considerando sus diferencias. Asimismo, propugna una administración de la tierra por parte del Estado en favor del interés público, expresado en inversiones en bienes y servicios públicos rurales que sirvan a todos y contribuyan a una ruralidad competitiva, especialmente a través de programas de innovación, ciencia y tecnología, información, asisten-

13. El concepto tierra incluye tanto los suelos continentales como los marinos con sus respectivas coberturas de bienes naturales comunes, organización social y sistemas productivos.



cia técnica, infraestructura adecuada, seguridad jurídica y acceso a la justicia. También fomenta la inclusión territorial y social de modo que se garantice el acceso equitativo de todos los habitantes y productores del territorio rural a las oportunidades y beneficios del desarrollo y se propicie la reducción de las desigualdades sociales y de la pobreza (cohesión social). Para ello promueve medidas de distribución equitativa de bienes y servicios productivos, incluida la tierra; la implantación de políticas fiscales redistributivas; la disponibilidad de créditos bancarios y seguros para la producción en condiciones favorables para los pequeños y medianos productores y la extensión de oportunidades de participación a sujetos de especial protección constitucional, particularmente, mujeres y minorías.

3.5 Descentralización

La GESTUA promueve una planificación y gestión agropecuaria con enfoque abajo-arriba, bajo la premisa de que las entidades territoriales y sus grupos sociales, la administración pública y el sector privado son los principales actores del desarrollo de los territorios. Los departamentos constituyen, en este sentido, el ámbito de articulación Nación-áreas metropolitanas-municipio-distrito, así como el principal gestor y asesor de los municipios de su jurisdicción en la implementación de la política de GESTUA.

3.6 Legitimidad

La GESTUA promueve la participación social e institucional activa en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias de la misma, lo que implica el fortale-



cimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el aprovechamiento de los distintos mecanismos y estrategias de participación. Del mismo modo, impulsa una gestión transparente, un sistema de información de tierras que proporcione a los actores información suficiente, relevante y de buena calidad a costos accesibles; una perspectiva de género y enfoque de derechos en la gestión; la responsabilidad en la planificación y gestión de los usos agropecuarios; una gobernanza democrática de la tierra; un marco legal e institucional que reconozca los derechos existentes sobre la tierra y los haga cumplir; regulaciones para la planificación del uso, gestión y tributación de tierras, basadas en un amplio consenso; y mecanismos de resolución de conflictos que estén al alcance de todos, claramente asignados, transparentes y objetivos.

3.7 Gestión planificada y prospectiva

La Gestión territorial agropecuaria se apoya en la planificación para realizar acciones de manera sistemática, conducentes al logro de sus objetivos en unos tiempos determinados, a partir de estrategias, planes programas y proyectos, sujetos a los procedimientos de la planificación. En este contexto, las acciones e instrumentos se formulan y ejecutan a partir de una visión retrospectiva, de un diagnóstico estratégico de la situación actual y de sus tendencias de cambio (visión prospectiva). Se trata de una planificación estratégica y prospectiva que examina el sistema territorial para comprenderlo y establecer los factores transformadores, acuerda un escenario de desarrollo futuro (imagen objetivo) y prevé y decide, desde el presente, las acciones que conducirán al territorio hacia dicho escenario.





Visión, Misión y Objetivos de la GESTUA

- 4.1 Visión
- 4.2 Misión
- 4.3 Objetivos de la GESTUA

4.1 Visión

La política de GESTUA y sus estrategias e instrumentos buscan transformar ineficiencias e iniquidades de la estructura territorial agropecuaria en cuanto a la estructura de la propiedad rural (acceso, tenencia, distribución), la estructura productiva (eficiencia, sostenibilidad, competitividad de sistemas productivos), la estructura sociopolítica y administrativa (gobernanza democrática de tierras, descentralización de la planificación y gestión agropecuaria, gestión intersectorial, desarrollo local o endógeno) y la estructura sociocultural (valores, arraigo de la población, cohesión social y cultural). Asimismo, la política de GESTUA procura una mayor funcionalidad y eficacia de los bienes y servicios públicos rurales (vivienda, servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, adecuación de tierras, asistencias técnica, servicios financieros, seguridad territorial¹⁴, información y conocimiento, entre otros) y una mayor integración espacial-funcional de los territorios rurales impulsando una mayor funcionalidad y eficacia de la estructura de la red de asentamientos, la red vial y los sistemas de transportes¹⁵.

Los elementos anteriores constituyen factores estructurantes del territorio rural que se expresan en la actualidad en un orden territorial rural inicuo, socialmente excluyente y ambientalmente perturbador que ha alimentado la violencia y el largo conflicto armado que hemos padecidos los colombianos. La transformación de dicho orden en uno más justo, equitativo, sos-

14. Se refiere a la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades rurales. Se expresa en el concepto de territorio rural seguro, en cuanto a la seguridad alimentaria, seguridad jurídica, seguridad económica, seguridad ambiental (territorios resilientes, gestión de riesgos agropecuarios), seguridad social y seguridad política.

15. Elaborada a partir de aportes de la Corporación Latinoamericana Misión Rural y del Grupo interinstitucional de planificación rural agropecuaria.

GESTUA

tenible y legítimo implica cambios estructurales en la formas de pensar, reglar y actuar sobre el territorio, los cuales involucran las formas de ocupación y uso, de planificación y gestión, y de gobierno del territorio. Por la complejidad de la problemática del actual orden territorial del campo y el arraigo cultural de las prácticas sociales, política y administrativas que los han construido, los cambios mencionados solo se pueden lograr en el largo plazo. Por ello la política de GESTUA plantea un escenario ideal o deseado de nuevo orden territorial en el campo colombiano imaginado para un horizonte de tiempo de 20 años que comprenden el período (2016-2035), horizonte en el cual se producirán de modo significativo las transformaciones requeridas para lograr la imagen objetivo de orden territorial rural agropecuario que se describe a continuación.

En el año 2035:

- La sociedad rural colombiana logra una distribución equitativa de la tierra, aclara las distintas formas de tenencia y de propiedad rural entre los pobladores rurales, incluyendo la población vulnerable¹⁶ 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 de los distintos sectores productivos, contribuyendo a su vez al mejoramiento en la calidad de vida de la población rural, en armonía con el ambiente.

16. Se entiende como población vulnerable, además de la población con condiciones extremas en calidad de vida (población en pobreza manifiesta), las víctimas de desplazamiento forzado y las personas reinsertadas a la sociedad civil.



- 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 territorio 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 en el territorio rural continental y en el territorio marítimo-costero.
- 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 territorio rural agropecuario.

- La protección a la propiedad rural y la provisión de bienes y servicios públicos rurales 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 desarrollo y ordenamiento territorial que favorece el desarrollo regional y la calidad de vida de la población rural.

4.2 Misión

La política de GESTUA tiene como misión:

Garantizar un desarrollo rural agropecuario que supere los complejos conflictos de la tierra y aproveche de modo eficiente el alto potencial productivo del país.

Modernizar la estructura agraria, mediante la formalización de los derechos de la propiedad rural, la regulación de su acceso, la integración de los sistemas Catastro- Registro- DANE, la restitución a las víctimas del despojo y el desplazamiento forzado, así como la dinamización de un mercado de tierras que reduzca los niveles de especulación.

Armonizar el uso de la tierra con sus propiedades agroecológicas, económicas y socio-culturales y delimitar la frontera agropecuaria, tomando en cuenta los determinantes ambientales para un adecuado desarrollo de las actividades productivas, sin detrimento de la sostenibilidad de los bienes naturales comunes.

Contribuir mediante estrategias de gestión intersectorial a garantizar una suficiente provisión de bienes y servicios públicos rurales para la actividad productiva agropecuaria, el desarrollo social y la conectividad de los mercados.

Incentivar gradualmente un modelo de reconversión productiva y fomentar la producción agropecuaria para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria del país, mejorando las relaciones sociales de producción, disminuyendo las brechas entre las regiones, el campo y la ciudad, y fomentando la descentralización y la autonomía de los territorios.

Fortalecer la capacidad de gobernanza democrática de las tierras buscando que la institucionalidad brinde elementos integrales para la consolidación de modelos alternativos comunitarios en el ámbito de la economía social o solidaria, reconociendo la autogestión de las comunidades y la formalización del empleo rural como elementos que sustentan el desarrollo del campo, superando los modelos de subsistencia y asistencialismo.

Diseñar e implementar un modelo de gestión de información y conocimientos que contribuya a la toma de decisiones de manera intersectorial y a la participación de las comunidades campesinas, dinamizadoras del mundo rural.

4.3 Objetivos de la GESTUA

Objetivo general

Contribuir a la cohesión económica, social y territorial del espacio rural colombiano, a la productividad, rentabilidad y sostenibilidad de la actividad agropecuaria y a la superación de los conflictos sociales que afectan al territorio rural colombiano, a partir de la formulación e implementación de políticas, estrategias e instrumentos de planificación sectorial y ordenamiento territorial agropecuarios y de gestión intersectorial, orientados a lograr el uso eficiente y sostenible del territorio rural agropecuario, incluyendo tanto el territorio continental como el marítimo-costero.

Objetivos específicos

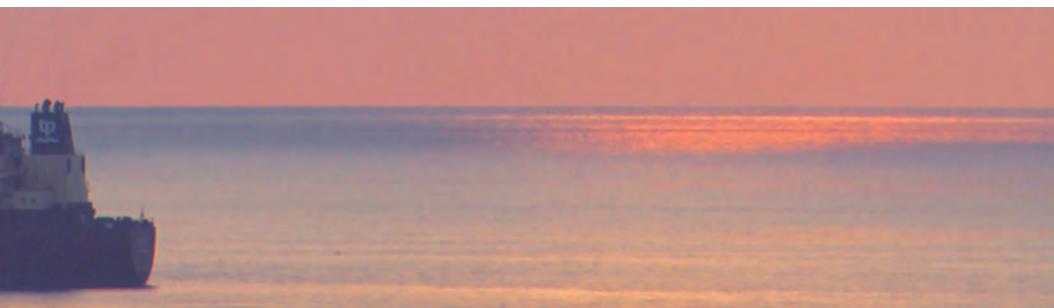
Para lograr el objetivo general anterior, la política de GESTUA, en el marco de las materias definidas por el Decreto 4145 de 2011, se propone los siguientes objetivos específicos:

- Orientar el proceso de Ordenamiento social de la propiedad rural, a partir de lineamientos sobre regularización, acceso, distribución y tenencia de tierras rurales agropecuarias y de regularización del mercado de tierras rurales, que conduzcan a mejorar las estructuras de distribución y tenencia de la tierra, la seguridad territorial, el acceso progresivo a la propiedad y las condiciones de vida de las comunidades campesinas y de los trabajadores agrarios.



- Guiar el proceso de Ordenamiento productivo agropecuario¹⁷ y la adecuación de tierras rurales a partir de estrategias e instrumentos encaminados a impulsar la productividad, competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria mediante la consolidación de clúster o núcleos productivos y otras acciones que propicien un entorno favorable para el crecimiento sostenido de la productividad, que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria así como la conservación de los bienes naturales comunes y servicios ecosistémicos e impulsen el mejoramiento del bienestar de las comunidades rurales y trabajadores agrarios; considerando los determinantes sectoriales y territoriales legalmente establecidos.
- 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.
- Orientar el ordenamiento territorial agropecuario, mediante lineamientos, criterios, estrategias e instrumentos de ocupación y uso de la tierra rural que propicien el uso eficiente de la misma y sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales y administrativas en sus planes de ordenamiento territorial.

17. Incluye la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola. Las dos últimas tanto continental como marítima.



- 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.
- Promover la creación y/o activación de capacidades endógenas territoriales y/o de autodesarrollo, referido a la generación de capacidades y habilidades locales para transformar el sistema socio-económico y crear y fortalecer sus instituciones de modo que se potencie la participación activa de las comunidades locales en el desarrollo de sus territorios.





Sistema de Gestión Territorial Agropecuaria

- 5.1 Sistema institucional
 - 5.1.1 Ámbito nacional
 - 5.1.2 Ámbito departamental
 - 5.1.3 Ámbito metropolitano y municipal
- 5.2 Sistema de estrategias, instrumentos y acciones

Para el cumplimiento de los objetivos de la política de GESTUA, se requiere la constitución de un Sistema de gestión territorial agropecuario conformado por dos sistemas interrelacionados: un sistema institucional integrado por diversas entidades que intervienen en la formulación y gestión de la política de la GESTUA y un sistema de estrategias, instrumentos y acciones de carácter sectorial, territorial e intersectorial.

5.1 Sistema institucional

El sistema institucional de la GESTUA incluye, en gran medida, a las entidades que conforman el Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Comercial Forestal y de Desarrollo Rural (SNRA) creado por la Resolución 000164 de 2004 del MADR y las entidades y dependencias que conforman la estructura institucional del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecidas por el Decreto 150 de 2014, que requerirán ajustes para actualizar su composición y sus funciones para que den respuesta a los objetivos de la GESTUA. La finalidad del sistema institucional de la GESTUA es la de planificar, ejecutar y hacer el seguimiento y evaluación de la política de Gestión territorial agropecuaria bajo los principios formulados en el capítulo 3.

El sistema se estructura en cuatro niveles de gestión: nacional, departamental, metropolitano y municipal.

18. El Decreto 150 de 2014 Delegó en el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural la presidencia del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, que había sido otorgada al Presidente de la República por la Ley 301 de 1996.

GESTUA

5.1.1 Ámbito nacional

En el ámbito nacional hacen parte del sistema institucional de la GESTUA:

a) Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial

El Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial fue creado por la Ley 301 de 1996, la cual estableció su composición y funciones. En el marco de estas funciones el Consejo es el órgano asesor de mayor jerarquía del sistema institucional de la GESTUA. De acuerdo con el Decreto 150 de 2014 dicho Consejo es presidido por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁸.

Hacen parte del Consejo:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- El Ministro de Defensa.
- El Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- El Ministro de Minas y Energía.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
- El Ministro de Desarrollo Económico.
- El Ministro de Salud y Protección Social.



- El Gerente General de la Caja Agraria.
- El Gerente General del Incora.
- Un representante, miembro de la Junta Directiva del Banco de la República y elegido por la misma.
- El Director Nacional de Planeación.
- El Presidente de la Federación Nacional de Cafeteros.
- Un dirigente de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.
- El Director del SENA, el IFI, la ANDI, la SAC, Fedegan y Fendalce.
- Un representante de las comunidades negras, otros de las indígenas y uno de pequeños propietarios campesinos.
- El Zar antisequestro.
- Un representante de la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria Fensuagro.
- Un representante de la Sociedad de Agrónomos y Veterinarios.

b) Coordinación nacional

Para la implementación de esta política, la coordinación nacional de GESTUA estará a cargo del MADR, quien defini-



rá las orientaciones generales del proceso de planificación, ejecución y seguimiento; y coordinará el cumplimiento de las funciones estratégicas, liderará el fortalecimiento institucional y financiero del sistema, y velará por el logro de las metas, agendas y planes de trabajo de los organismos constitutivos del mismo.

c) Secretaría técnica

En concordancia con el decreto 4145 de 2011, la secretaría técnica del sistema institucional de GESTUA estará a cargo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la responsable de orientar la política de GESTUA mediante lineamientos, criterios técnicos e instrumentos de planificación y gestión.

d) Instituciones de apoyo técnico

- El Instituto Colombiano Agropecuario ICA.
- Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA.
- El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.
- La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- La Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP.

- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

e) Organismos sectoriales de asesoría y coordinación:

De acuerdo con el Numeral 4 del Artículo 1 del Decreto 1985 de 2013 del MADR, son órganos sectoriales de asesoría y coordinación:

- La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
- El Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.
- El Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura.

5.1.2 Ámbito departamental

En el ámbito departamental hacen parte del sistema institucional de GESTUA las secretarías de agricultura como órganos de dirección y gestión sectorial, las secretarías de planeación como responsables de la dirección y coordinación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y los consejos seccionales de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural (CONSEA). En concordancia con las funciones de los CONSEA establecidas por la Resolución 000164 DE 2004 del MADR, a estas entidades, en el ámbito de la GESTUA, corresponderá: a) coordinar, difundir y socializar la política de GESTUA en el territorio; b) identificar y promover proyectos

agropecuarios a nivel departamental; c) apoyar las cadenas productivas; d) participar en la elaboración de la estrategia departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural; e) realizar seguimiento y evaluación del impacto de la política de GESTUA; f) coordinar los sistemas de información y concretar y recomendar la distribución de recursos de inversión de las entidades adscritas y vinculadas y de los instrumentos de planificación y gestión de la GESTUA a nivel departamental.

5.1.3 Ámbito metropolitano y municipal

En concordancia con la Ley 1625 de 2013, en el ámbito metropolitano integrarán el sistema institucional de GESTUA las Juntas metropolitanas, siempre y cuando algunos elementos de la gestión territorial agropecuaria sean declarados como hechos metropolitanos.

En el ámbito municipal son parte del sistema institucional de GESTUA las oficinas de planeación municipal y los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR). En concordancia con las funciones de los CMDR establecidas por la Resolución 000164 DE 2004 del MADR, estas instancias, en el ámbito de la GESTUA, tienen como función: a) coordinar la definición de las demandas locales frente a los instrumentos de planificación y gestión territorial agropecuaria; b) concertar las prioridades en materia de inversión pública agropecuaria; c) coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para agenciar las soluciones de los problemas agropecuarios y de desarrollo rural locales; y d) realizar el seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos sectoriales, y de desarrollo rural desarrollados a nivel local.

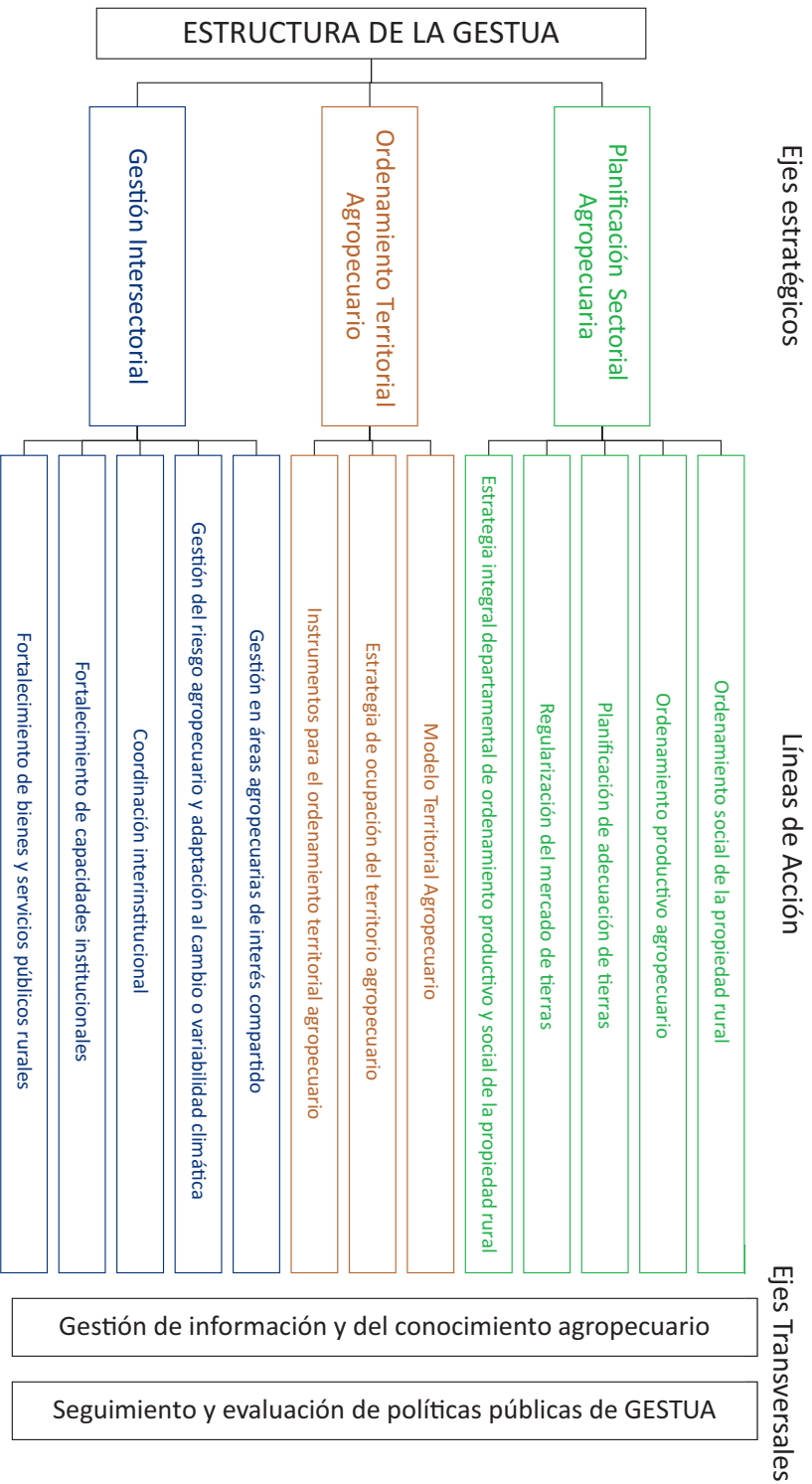


Figura 1. Estructura de la GESTUA.

5.2 Sistema de estrategias, instrumentos y acciones

La Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios se estructura a partir de tres ejes estratégicos y 15 líneas de acción como se muestra en la figura 1. A cada línea se le definen conceptos, objetivos y acciones estratégicas.

Las líneas de acción de los ejes de planificación sectorial y territorial agropecuaria incluyen la elaboración de instrumentos de planificación y gestión rural agropecuaria en los distintos ámbitos de actuación del sistema, los cuales se articulan con los instrumentos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial que tanto la Nación como las entidades territoriales y administrativas deben formular y ejecutar en cumplimiento de sus competencias. En la figura 2 se observan estos instrumentos, organizados según los cuatro ámbitos territoriales del sistema institucional de GESTUA.





Planificación Sectorial Agropecuaria

- 6.1 Ordenamiento social de la propiedad rural
- 6.2 Ordenamiento productivo agropecuario
- 6.3 Planificación de adecuación de tierras
- 6.4 Regularización del mercado de tierras
- 6.5 Estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural
 - 6.5.1 Articulación de los instrumentos nacionales y departamentales de planificación sectorial agropecuaria

En el marco de la GESTUA, la planificación sectorial agropecuaria es un proceso sistemático, con unos métodos, instrumentos y recursos que se realiza a través del sistema de gestión territorial agropecuaria en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y sus entidades adscritas y vinculadas. Se expresa en planes, programas y estrategias estrechamente articulados a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de la Nación y de las entidades territoriales y administrativas que conforman el sistema de GESTUA.

El eje de planificación sectorial agropecuaria lo integran cinco líneas de acción: el Ordenamiento social de la propiedad rural, el Ordenamiento productivo agropecuario, la Planificación de la adecuación de tierras, la Regularización del mercado de tierras y la Estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

6.1 Ordenamiento social de la propiedad rural

La propiedad de la tierra es la base jurídica de las formas de ocupación y uso del territorio rural y factor clave para la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario. La GESTUA promueve el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) como condición necesaria para lograr la eficiencia de los usos agropecuarios con responsabilidad social y ambiental. Tal ordenamiento comprende un conjunto de reglas, capacidades y acciones dirigidas a organizar la ocupación, posesión, tenencia, propiedad y uso de la tierra a través de la distribución equitativa, seguridad jurídica de la propiedad y otras formas de acceso a la tierra que soporte las fun-

GESTUA

ciones 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.

En el ámbito de las entidades territoriales y administrativas del sistema de GESTUA el ordenamiento social de la propiedad rural se integra con el ordenamiento productivo agropecuario en la estrategia integral de ordenamiento productivo y social de la propiedad orientada, de modo que la estructura de acceso y uso de la tierra se constituya en un factor estratégico de desarrollo agropecuario equitativo y sostenible. Apunta a generar las condiciones que permitan a los pobladores rurales aprovechar la tierra como factor productivo con seguridad jurídica apoyado en un mercado de tierras operante y transparente que garantice el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Objetivo general

El OSPR se propone contribuir al uso eficiente del territorio rural agropecuario mediante estrategias e instrumentos para la regularización, acceso y distribución de la propiedad rural, con enfoque territorial que conduzcan a mejorar las estructuras de distribución y tenencia, la seguridad jurídica, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y, en consecuencia, a mejorar las condiciones para la productividad y competitividad agropecuaria y de los territorios, y para el bienestar y buen vivir de las comunidades rurales y de los trabajadores agrarios.



Objetivos específicos

Propiciar el acceso a la tierra de trabajadores rurales carentes de ella y la distribución eficiente, equitativa y sostenible de la propiedad rural, considerando los principios de la política de GESTUA.

Contribuir a la regularización de la propiedad rural mediante estrategias de acceso que permitan el saneamiento en situaciones jurídicas imperfectas de posesión material de bienes inmuebles y el otorgamiento de un título constitutivo de propiedad, de modo que se garantice la seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles y se prevenga el despojo o abandono forzado de inmuebles.

Guiar la cualificación y el fortalecimiento de la administración de los bienes fiscales baldíos y del Fondo Nacional Agrario con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la pobreza, la marginación o el conflicto armado.

Acciones estratégicas

El Ordenamiento social de la propiedad rural se realiza a partir de las siguientes acciones estratégicas:

A. Formulación e implementación del plan nacional de ordenamiento social de la propiedad rural

Corresponde a la UPRA formular el plan nacional de ordenamiento social de la propiedad rural con criterios que incorporen el enfoque territorial en la gestión. Para ello considerará,



entre otros, los siguientes elementos:

- a) Un diagnóstico nacional del OSPR, así como de la construcción de una imagen objetivo, la elaboración de una tipología territorial de gestión diferencial y la definición de las líneas programáticas.
- b) Una estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y su inserción en los respectivos planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales y administrativas que conforman el sistema de GESTUA.

B. Estrategias de acceso a la tierra para trabajadores rurales carentes de ella y una distribución eficiente, equitativa y sostenible de la propiedad rural.

Para la definición de estas estrategias se consideran, entre otros, los siguientes elementos:

- a) La caracterización de la distribución de la tenencia y propiedad de la tierra rural en Colombia.
- b) Restructuración del minifundio derivado del fraccionamiento antieconómico y la promoción de instrumentos que regulen dicho fraccionamiento.
- c) Revisión y ajuste metodológico y técnico de la Unidad Agrícola Familiar.
- d) La revisión, ajuste y creación de los instrumentos de acceso a las tierras de la Nación y a tierras privadas.

- e) La reglamentación de la extranjerización de la tierra.
- f) La definición de mecanismos de seguimiento y control de fenómenos de acumulación, y concentración con fines especulativos y el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- g) El funcionamiento de zonas de reserva campesina y de desarrollo empresarial y otras figuras similares.

C. Regularización de la propiedad rural

Las acciones de esta línea se dirigen a:

- a) La formalización de la propiedad rural privada y titulación de baldíos.
- b) La restitución y gestión de desarrollo productivo de tierras despojadas.
- c) El saneamiento de predios del Fondo Nacional Agrario (FNA).
- d) La regularización en zonas de sustracción de Ley 2 de 1959, zonas amortiguadoras de parques nacionales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos y de otras categorías de protección ambiental, de ser procedente de conformidad con la Constitución y la Ley, una vez definida su zonificación.
- e) La sostenibilidad de la formalidad de la propiedad rural.

- f) La constitución, ampliación y saneamiento de territorios de comunidades étnicas.

D. Fortalecimiento de la administración de los bienes fiscales baldíos y del Fondo Nacional Agrario (FNA)

El ordenamiento social de la propiedad rural promueve el fortalecimiento de la administración de los bienes baldíos rurales y los bienes fiscales patrimoniales del FNA a partir de las siguientes acciones:

- a) Revisión de los bienes baldíos rurales y los bienes fiscales patrimoniales del FNA, en cuanto a inventario, ubicación, extensión, delimitación, ocupación y uso actual, caracterización de su adjudicabilidad y vocación de uso, registro de los bienes baldíos, interrelación con el catastro, transferencias predios inscritos a nombre del MADR, INCORA y de la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT).
- b) Estudio sobre la conformación del fondo de tierras para la paz, constituido por predios provenientes de la extinción de dominio de tierras que incumplan la función social y ecológica de la propiedad, provenientes de extinción de dominio de recuperación de baldíos indebidamente apropiados; adquisición de tierras por compra directa y donación.
- c) Transferencia de los bienes fiscales patrimoniales que se encuentran a nombre del INCORA o UNAT, al INCODER, o quien haga sus veces.



- d) Sanearamiento del FNA efectuado por INCODER, o quien haga sus veces, mediante la transferencia o cesión de bienes fiscales patrimoniales, considerados no aptos para el desarrollo de la reforma agraria.
- e) Análisis de los procedimientos administrativos especiales agrarios: clarificación, deslinde, extinción, recuperación de predios indebidamente ocupados, uso y manejo de playones y sabanas comunales, expropiación.
- f) Gestión de los procedimientos administrativos especiales agrarios.

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, CORPOICA, ICA, AUNAP, INCODER, IGAC, IDEAM, 2014).

19. Se refiere a sistemas productivos económicamente rentables que posibilitan un crecimiento económico, socialmente equitativo y armónico con el medio natural.

20. Se refiere a la capacidad del territorio para mantener los aspectos biológicos en su productividad y diversidad a lo largo del tiempo y de esta manera velar por la preservación de los bienes naturales comunes, fomentar una responsabilidad consciente sobre lo ecológico y al mismo tiempo crecer en el desarrollo humano cuidando el ambiente donde vive (Mideplan, 2012).



En el marco de la GESTUA se pretende con el Ordenamiento productivo agropecuario lograr el uso eficiente del territorio rural continental y marítimo-costero, expresado en el equilibrio entre la sostenibilidad económica¹⁹, social y ambiental²⁰ de los sistemas de producción agropecuarios, lo cual requiere considerar las condiciones de la oferta ambiental, así como las demandas socioeconómicas de los territorios y del mercado, las necesidades de la seguridad y soberanía alimentarias, las problemáticas socio territoriales, los objetivos ambientales de conservación de los bienes naturales comunes, los riesgos agropecuarios, las afectaciones legales del territorio, las historias regionales y las expectativas de desarrollo de las comunidades, entre otros asuntos.

El proceso metodológico de Ordenamiento productivo agropecuario se estructura en cuatro etapas: en la primera se identifican las alternativas productivas y áreas estratégicas de producción bajo el enfoque territorial. En la segunda, se elaboran modelos prospectivos de ordenamiento productivo de manera concertada con los actores estratégicos. En la tercera, se formulan de manera participativa los planes de ordenamiento productivo agropecuario para alcanzar la sostenibilidad social, económica y ambiental en función de las apuestas priorizadas y la tipología de territorios adoptada. En la cuarta etapa se realizan acuerdos estatales y sociales para la ejecución de dichos planes con visión de largo plazo.

Objetivo general

El Ordenamiento productivo agropecuario busca mejorar la productividad agropecuaria, garantizar la seguridad alimentaria y la competitividad territorial, bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental expresada en el uso adecuado de los bienes naturales

comunes del territorio rural y la reducción de gases efecto invernadero²¹, a partir de estrategias de eficiencia productiva, mejoramiento de los bienes y servicios públicos rurales de soporte y de las infraestructuras de conexión e integración de los territorios, comunidades y mercados; la reconversión productiva y la implementación de sistemas agroecológicos; en concordancia con los principios y objetivos de la GESTUA.

Objetivos específicos

- a) Orientar la evaluación del estado de la productividad, la competitividad y la sostenibilidad de la producción agropecuaria del país y contribuir a la determinación de las oportunidades de las alternativas productivas en el mercado de productos agropecuarios.
- b) Promover la implementación de sistemas productivos agroecológicos, tanto en la agricultura familiar, como en los sistemas productivos de mediana y gran escala que garanticen la conservación de los bienes naturales comunes y los servicios ecosistémicos que hacen sostenible la actividad agropecuaria, el abastecimiento de alimentos y la vida en el largo plazo.
- c) Orientar la formulación, desarrollo y evaluación de planes sectoriales de Ordenamiento productivo agropecuario, a escala nacional, de los subsectores agrícola, pe-

21. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementa desde el año 2014 el plan de acción de mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEIS) Agropecuario, en el marco de la estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) que lidera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

cuario (bovino, porcino, avícola, etc.), forestal, acuícola y pesquero (continental y marítimo-costero).

- d) Orientar el fortalecimiento de las capacidades de los territorios para la planificación de la agricultura familiar mediante el impulso de proyectos integrales de producción, transformación y comercialización que contribuyan a reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y los ingresos de los pequeños productores rurales.
- e) Coadyuvar al fortalecimiento del ordenamiento productivo agropecuario a gran escala (agroindustria).
- f) Propiciar y orientar procesos para la reconversión productiva de sistemas productivos insostenibles.

Acciones estratégicas

El proceso de Ordenamiento productivo agropecuario considera, entre otras, las siguientes acciones estratégicas:

A. Determinación de tipología de territorios y productores agropecuarios

La determinación de tipologías de territorios y productores es una acción necesaria para una gestión agropecuaria con enfoque territorial como corresponde a la GESTUA. Dichas tipologías pueden orientar, en parte, la conformación de unidades de gestión territorial agropecuaria definidas en el numeral 7.3.2. Las tipologías territoriales y de productores deben



partir de: a) un diagnóstico nacional del estado actual de la producción agropecuaria, b) los diagnósticos y acuerdos realizados en el marco del Pacto Agrario y de los diálogos de Paz en La Habana, c) las demandas de seguridad alimentaria y d) otros factores priorizados; y ser socialmente legitimadas a través de procesos de validación social.

B. Determinación de oportunidades del mercado de productos agropecuarios

El ordenamiento productivo agropecuario requiere determinar las oportunidades del mercado de productos agropecuarios escala local regional, nacional e internacional, considerando, entre otros, los siguientes elementos:

- a) Identificación de zonas aptas para las actividades agropecuarias relacionadas con productos priorizados.
- b) Identificación de las oportunidades en mercados local, regional, nacional e internacional con base en el análisis de la demanda (tamaño del mercado, tendencias de consumo, precios, canales, compradores, competidores, entre otros).
- c) Identificación de productos con ventajas competitivas, oferta consolidada y productividad creciente para aprovechar oportunidades de mercado.
- d) Identificación y priorización de las aglomeraciones o "clúster" con ventajas competitivas (actuales o potenciales) y potencial de crecimiento.



- e) Fortalecimiento de la toma de decisiones relacionadas con las dinámicas del mercado a partir del funcionamiento de un sistema de información que articule la información disponible.
- f) Un instrumento de apoyo a las acciones anteriores lo constituye la metodología para el cálculo y análisis de competitividad comercial para las cadenas agropecuarias.

C. Formulación, desarrollo y evaluación de planes de ordenamiento productivo para los subsectores nacionales

Uno de los instrumentos del ordenamiento productivo agropecuario lo constituyen los planes nacionales para los subsectores agrícola, pecuario, forestal comercial, acuícola y pesquero, los cuales constituyen el marco de referencia para planes similares de los departamentos, áreas metropolitanas, distritos y municipios los cuales se incorporarán en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de estas entidades conforme a los lineamientos que se formulan en los numerales 5.1.2, 5.1.3 y 6.5.

Los planes subsectoriales de ordenamiento productivo agropecuario deben formularse de acuerdo con el procedimiento indicado para estos. En el caso de los planes nacionales de pesca y de acuicultura debe priorizarse la planificación de las actividades desarrolladas en el territorio marítimo-costero del país.

D. Ordenamiento de la agricultura familiar

La GESTUA promueve con carácter prioritario el ordenamiento de la agricultura familiar a partir de las siguientes acciones:

- a) Diagnóstico del estado de la agricultura familiar en el país.
- b) Estrategias e instrumentos para incorporar las bases de la agricultura familiar de base agroecológica (AFBA) al Programa de agricultura familiar del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- c) Instrumentos para promover y salvaguardar el acceso de la AFBA a mercados que valoren las características de productos con un precio diferenciado frente a un producto convencional.
- d) Estrategia para que los productores de la AFBA cumplan las condiciones necesarias para acceder a mercados que valoren las características de los productos de esta naturaleza.
- e) Estrategias e instrumentos para fortalecer la red de equipamientos e infraestructura de mercados locales y regionales para fomentar encadenamientos productivos de la AFBA a los clúster productivos nacionales o regionales.
- f) Estrategias de desarrollo productivo diferenciadas de acuerdo a las particularidades de los territorios, los tipos de productores y los contextos étnicos y culturales.

- g) Procedimientos que contribuyan a la incorporación del enfoque agroecológico a la política nacional de agricultura familiar del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a partir de árbol de problemas, análisis de actores y normativa.
- h) Instrumentos de Ordenamiento social de la propiedad de los productores rurales agropecuarios.
- i) Instrumentos para la vinculación de la gestión de información y de conocimiento a la producción agrícola familiar.
- j) Estrategias para la prevención, mitigación y adaptación frente a los riesgos agropecuarios.

E. Ordenamiento productivo agropecuario a gran escala (agroindustria)

La GESTUA promueve el ordenamiento de la producción agroindustrial a partir de las siguientes acciones:

- a) Formulación de planes de ordenamiento productivo agroindustrial con enfoque territorial, a escala nacional.
- b) Estrategias e instrumentos para mejorar la sostenibilidad y competitividad de la producción agroindustrial y el fomento de la articulación de cadenas agroindustriales con el modelo de agricultura familiar.
- c) Estrategias e instrumentos para integrar los principios de



calidad e inocuidad en las cadenas de producción de alimentos a través del fomento de buenas prácticas de producción adoptando estándares para el uso eficiente del agua, suelo y la agro-biodiversidad asociada.

- d) Estrategias para la prevención, mitigación y adaptación frente a los riesgos agropecuarios.
- e) Estrategias e instrumentos para vincular la información y el conocimiento a la toma de decisión de la producción agropecuaria a gran escala.
- f) Incentivos económicos y financieros para el fortalecimiento y sostenibilidad de la producción agropecuaria a gran escala.
- g) Estrategias e instrumentos para integrar el Ordenamiento productivo agropecuario a gran escala a los planes de desarrollo y de ordenamiento de las entidades territoriales y administrativas del país.

F. Programas de reconversión productiva

La Nación y las entidades territoriales competentes formularán e implementarán programas de reconversión productiva articulados a sus planes de desarrollo y a las estrategias e instrumentos de ordenamiento territorial agropecuario que se definen en el capítulo 7. Para ello deberá considerar, al menos, los siguientes elementos:

- a) Marco jurídico de la reconversión productiva.



- b) Diagnóstico de las necesidades de reconversión productiva e identificación de áreas críticas.
- c) Instrumentos para promover la diversificación agropecuaria y cambios de cultivos a partir del análisis de la aptitud de la tierra.
- d) Instrumentos para agregar valor y acortar las cadenas de comercialización que permitan reducir la intermediación e incrementar las ganancias de la producción agropecuaria.
- e) Planes maestros de reconversión productiva de jerarquía nacional.
- f) Estrategia de reconversión productiva para reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI).
- g) Instrumentos para fomentar el consumo o el desarrollo de marcas territoriales.

6.3 Planificación de adecuación de tierras

El agua como recurso estratégico para la producción y el consumo y, en general, como elemento de desarrollo y de mantenimiento de la vida, requiere un manejo eficiente y sostenible, fundado en la consideración de una cultura de uso del agua como bien natural común escaso.

A través de la historia del país se han establecido políticas y mecanismos para el desarrollo de la adecuación de tierras, pero el avance en infraestructura no ha sido significativo frente a las áreas potenciales

con las que cuenta Colombia. Además, no se ha logrado que los distritos de adecuación de tierras se conviertan en núcleos de producción competitiva que jalonan el desarrollo territorial rural. Por ello, es necesario dar una mirada integral al proceso de adecuación de tierras que involucre los diferentes aspectos que conducen a la competitividad tanto empresarial como territorial y a mejores condiciones de vida de los productores agropecuarios.

La adecuación de tierras requiere para cumplir con su objeto una concepción más amplia e integral que trascienda la construcción y operación de infraestructura para la prestación del servicio de riego, drenaje o protección contra inundaciones, para involucrar acciones que permitan el acceso a bienes y servicios públicos complementarios que promuevan una producción competitiva. Es necesario realizar evaluaciones ex ante y ex post que permitan medir el impacto y realizar ajustes necesarios, para que finalmente el proceso de adecuación de tierras, conduzca a un desarrollo integral, sostenible y competitivo de la actividad agropecuaria en el área del distrito de adecuación de tierras y su entorno territorial.

Con base en los elementos anteriores, la adecuación de tierras se define como un servicio público que contribuye al desarrollo rural, mediante la construcción de infraestructura física, para riego, drenaje y/o protección de inundaciones, con acciones complementarias para mejorar la productividad, los ingresos de los productores y sus condiciones de vida a través de un manejo integral, eficiente y sostenible dentro del ordenamiento productivo territorial (UPRA, 2015).

La política de GESTUA define las estrategias que se deben implementar por parte de los organismos ejecutores, para la ejecución de proyectos

de adecuación de tierras, mediante los cuales se asegure la producción rentable y la seguridad alimentaria. Así mismo, es fundamental para la GESTUA la consideración de los determinantes ambientales, así como los instrumentos sectoriales de desarrollo y de ordenamiento territorial de la Nación y de las entidades territoriales y áreas administrativas, para establecer y desarrollar proyectos de adecuación de tierras.

Objetivos

Son objetivos de la planificación de la adecuación de tierras, los siguientes:

- a) Identificar y describir las necesidades de los territorios en materia de adecuación de tierras, de acuerdo con las prioridades identificadas en el plan de ordenamiento productivo agropecuario.
- b) Orientar la formulación de instrumentos para la toma de decisiones en materia de gestión y ejecución de proyectos de adecuación de tierras.
- c) Proponer los mecanismos para que los distritos de adecuación de tierras se conviertan en núcleos de producción competitiva, que jalonen el desarrollo rural en el territorio.
- d) Identificar las áreas potenciales para adecuación de tierras, a escala nacional.
- e) Direccionar la planeación y gestión efectiva de los distritos de adecuación de tierras.



- F) Elaborar una estrategia para que la implementación de los lineamientos, criterios e instrumentos de adecuación de tierras, sea efectiva y de obligatorio cumplimiento por parte de los actores involucrados.

Acciones estratégicas

La planificación de la adecuación de tierras incluye, entre otras, las siguientes acciones estratégicas:

A. Nueva generación de distritos de adecuación de tierras

La GESTUA promueve la construcción y puesta en marcha de una nueva generación de distritos de adecuación de tierras, producto de un proceso planificado, sistémico e integral, entreviendo diferentes modelos de inversión en el marco de Asociaciones Público Privadas (APP) para su implementación; desarrollados bajo la observancia de parámetros técnicos coherentes con los principios y objetivos de la GESTUA.

B. Formulación de estrategia integral de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en distritos de adecuación de tierras

La planificación de la adecuación de tierras incluye la elaboración, por parte de las entidades competentes, de una estrategia integral de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en distritos de adecuación de tierras existentes en el país, orientada a mejorar los indicadores de produc-



tividad y competitividad de la producción agropecuaria en dichos distritos, con criterios de sostenibilidad.

Para la formulación de los lineamientos. Criterios e instrumentos y la realización de la gestión de adecuación de tierras, se deben considerar, al menos, los siguientes elementos:

- a) Regulación, administración, operación, mantenimiento y manejo integral de los distritos de adecuación de tierras ya construidos y de los que se construyan en el futuro, por los sectores público o privado o por la unión de esfuerzos de los dos sectores.
- b) Modernización del marco normativo para el subsector de la adecuación de tierras.
- c) Estrategia de promoción para la conformación de una instancia consultiva responsable de la política del subsector de adecuación de tierras.
- d) Consolidación de esquemas organizativos, con visión empresarial, en el proceso de adecuación de tierras.
- e) Fomento de nuevos modelos de financiamiento que garantice la ejecución efectiva y continua de las diferentes etapas del proceso de adecuación de tierras y su sostenibilidad en el largo plazo.
- f) Fortalecimiento de la democracia en la gobernanza de la tierra y el sentido de pertenencia de los beneficiarios con los proyectos de adecuación de tierras.

- g) Armonización de los proyectos de adecuación de tierras y de los distritos de adecuación existentes con los instrumentos de planificación sectorial y territorial agropecuarios de la GESTUA y los actualmente existentes.
- h) Promoción del uso eficiente de los bienes agua, suelo y agro-biodiversidad en el marco del ordenamiento de los usos agropecuarios en los proyectos de adecuación de tierras.
- i) Desarrollo de sistema de información como instrumento técnico de gestión del conocimiento que facilite la toma de decisiones y el acceso del público a dicha información.
- j) Formulación de guías para el proceso de adecuación de tierras por parte de la UPRA.

6.4 Regularización del mercado de tierras

Por mercado de tierras se entiende 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.

Estudios realizados por CEGA²² y FAO²³ en 1994 sobre el mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia demostraron la existencia de “un mercado segmentado de acuerdo con la capacidad adquisitiva de los compradores” donde las únicas zonas en las que se observa un mercado amplio, abierto, exento de relaciones asimétricas son aquellas en las que prima la mediana propiedad. Refiriéndose a las transacciones entre

personas de alta capacidad adquisitiva en determinados municipios el estudio señala que “pocos predios negociados representan grandes extensiones” (CEGA y FAO, 1994). Esta realidad parece haberse modificado, pues estudiosos como Cecilia López afirman que el intercambio de tierras entre grandes propietarios que otrora se presentara ha dejado de existir en nuestro país “Los grandes empresarios aducen que las tierras de buena calidad están en manos de testaferros de paramilitares y de narcotraficantes, que no reaccionan a las señales de precios” (López, 2008, p. 35).

Lograr un mercado de tierras que contribuya a la equidad en el acceso a la tierra y a la eficiencia productiva constituye un desafío para el país, dados los obstáculos para el establecimiento, formalización y funcionamiento pleno de dicho mercado, en especial la concentración de la propiedad sobre la tierra, la pobreza, la informalidad, la ilegalidad, la ausencia de infraestructura, las altas tasas de interés de los créditos, el no cumplimiento de la normatividad y la falta de regularización de dicho mercado.

“Una auto-regulación del mercado de tierras es imposible. Los mecanismos que operan en los mercados de mercancías ordinarias, el juego de la oferta y de la demanda, no podrán llevar por si solo a una situación de equilibrio y de optimización de la asignación de recursos, pues la perfecta libertad de los intercambios y un acceso a la información similar para todos son inalcanzables cuando se trata de tierras.” (Merlet, 2014). Lo anterior plantea la necesidad de regularizar el mercado de tierras y, con ello, contribuir a evitar la concentración y el desplazamiento de los campesinos pobres.

22. Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas.

23. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.



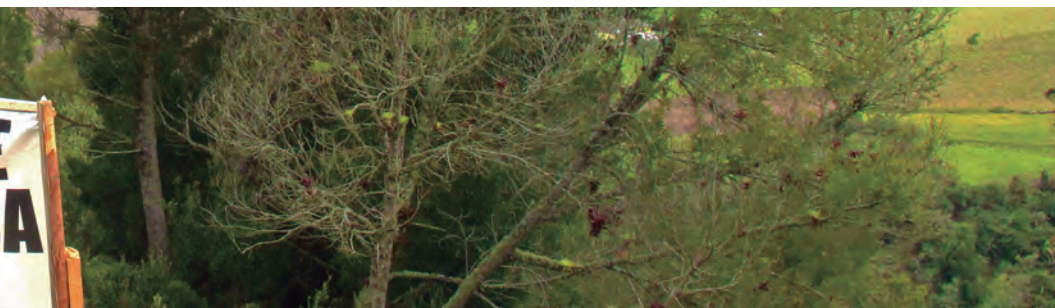
La regularización del Mercado de Tierras Rurales (MTR) debe hacerse sobre el pilar de la transparencia de la información predial incluidas sus características intrínsecas y extrínsecas, los derechos de uso, de propiedad y la relación de estos aspectos con los diferentes agentes intervinientes en el mercado; todo lo cual se sintetiza en el precio. Esta información necesariamente deberá llegar a ser declarada como un bien público “con acceso libre y transparente para todos” aun cuando su liberación se haga de manera paulatina (Machado, 2013).

La regularización del mercado de tierras rurales comprende un conjunto de intervenciones estatales tendientes a: a) facilitar el acceso y la retención de la tierra a los sujetos beneficiarios de las políticas de tierras rurales; b) definir las densidades rurales; c) reducir los costos de transacción del mercado inmobiliario; d) mejorar los ingresos propios de los entes territoriales; y e) desincentivar el fraccionamiento y la concentración improductiva de la tierra.

Objetivos

Son objetivos de la línea de regularización del mercado de tierras:

- a) Orientar la formulación de estrategias que contribuyan a la disminución de los costos de los trámites relacionados con la transacción de predios rurales que se realicen en el mercado formal con el fin de generar acceso eficiente y equitativo a la tierra.
- b) Monitorizar los fenómenos asociados al desempeño de los procesos de mercado de los predios rurales (transacciones prediales, valores comerciales, aspiraciones territoriales, etc.)



y la proyección de su comportamiento.

c) Revisar los instrumentos legales, fiscales y tributarios, tendientes a modificar la estructura fiscal, tributaria y tarifaria de manera que promuevan el adecuado funcionamiento del mercado de tierras.

Acciones estratégicas

A. Estrategia de regularización del mercado de tierras rurales

La estrategia de regularización del Mercado de Tierras Rurales (MTR) debe considerar, entre otros, los siguientes elementos:

- a) Marco jurídico relacionado con el MTR.
- b) Alcance de los derechos de propiedad, uso y aprovechamiento de la misma.
- c) Funcionamiento del MTR considerando indicadores de factores conexos (IFC) y las dinámicas de transacciones formales espacializadas.
- d) Estrategias conducentes a la disminución de los costos de transacción de predios rurales, mediante la reducción en los tiempos y distancias de desplazamiento para realizar los trámites requeridos.
- e) Aspectos financieros, fiscales y tributarios relacionados con el MTR y la intervención del Estado en dicho mercado.

- f) Estrategias que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones relacionadas con el funcionamiento del MTR de Colombia.

El Ministerio de agricultura y desarrollo rural promoverá la ampliación de la cobertura de la prestación de servicios de registro y catastro para la reducción de los costos de transacción e índices de informalidad de los derechos de propiedad rural.

B. Estrategia de inteligencia de mercados

La estrategia de inteligencia de mercados es aplicable a la investigación de precios y modalidades de transacción del mercado de tierras en Colombia. Dicha estrategia considerará, entre otros, los siguientes elementos:

- a) Experiencias nacionales e internacionales relacionadas con inteligencia de mercados que sean adaptables al estudio del funcionamiento y proyección del comportamiento del mercado de tierras en Colombia.
- b) Parámetros que deben ser tenidos en cuenta para la adaptación de los estudios de inteligencia de mercados a los análisis del funcionamiento y proyección del comportamiento del mercado de tierras en Colombia.

C. Observatorio del mercado de tierras rurales

- a) La UPRA diseñará y pondrá en funcionamiento un Observatorio del Mercado de Tierras Rurales (OMTR) como

herramienta para monitorizar y hacer visible el funcionamiento y las dinámicas del MTR. Tiene la finalidad de fortalecer la capacidad de respuesta del Estado para la gestión de políticas de tierras, identificar posiciones especulativas y acaparadoras, eliminar asimetrías en el acceso a información e impulsar usos más eficientes y sostenibles del territorio rural en Colombia.

- b) El OMTR deberá ser el principal referente sobre precios de las tierras rurales y las variables que afectan la dinámica del mercado, constituyéndose como el nodo integrador de la información institucional del país en estas materias, para ello desarrollará una zonificación de precios.
- c) Para el diseño e implementación del OMTR, la UPRA deberá considerar, entre otros, los siguientes elementos:
 - Las características y dinámicas del mercado de compra-ventas y arrendamiento de tierras rurales en Colombia (transacciones efectivas a nivel predial) y establecimiento de la línea base del estado.
 - La estructura del observatorio: ejes, componentes, módulos, etc.
 - Las normas para el manejo transparente de la información. Vincular a los fondos de fomento agropecuario en la obtención y captura de información correspondiente al costo y/o arrendamiento de la tierra con la finalidad de ser analizada y procesada por la UPRA.



- El Ministerio de agricultura y desarrollo rural exigirá a todos los administradores de los Fondos de Fomento y/o a los beneficiarios de sus programas y proyectos, el suministro periódico de información relacionada con los costos de los productos agropecuarios incluido el costo y/o arrendamiento de la tierra, con el fin de incorporar esta información en el observatorio de mercado de tierras rurales.

D. Elaboración o adaptación de instrumentos financieros, fiscales y tributarios

La regularización del mercado de tierras demanda la revisión de la estructura fiscal, tributaria y tarifaria relacionada con el MTR con el fin de detectar deficiencias, ineficiencias e ineficacias y proponer estrategias y medidas de adaptación, modificación o elaboración de nuevos instrumentos que promuevan el adecuado funcionamiento del mercado de tierras. Para ello se considerará, al menos, los siguientes elementos:

- Revisión de las bases conceptuales, teóricas y legales para la aplicación de instrumentos financieros, fiscales y tributarios en materia de MTR.
- Caracterización de la aplicación y eficiencia de instrumentos financieros, fiscales y tributarios en el ámbito nacional e internacional orientado al uso eficiente de la tierra rural.
- Adaptación o modificación en la aplicación y tarifas



de impuestos y contribuciones asociados a la propiedad rural.

- Evaluación de la incidencia y el impacto de la aplicación de los instrumentos financieros, fiscales y tributarios.

6.5 Estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural

En el marco de la GESTUA, los departamentos constituyen la unidad básica para la gestión integral, con enfoque territorial, de los instrumentos nacionales de planificación sectorial agropecuaria descritos anteriormente. Dicha gestión se realizará a partir de la estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

La estrategia busca promover la gestión integral de los instrumentos nacionales de planificación sectorial en los departamentos, a partir de intervenciones focalizadas en unidades territoriales determinadas por las problemáticas de ocupación y uso del territorio rural agropecuario y de gestión intersectorial que se desarrollan en los capítulos siguientes. Se articula con los planes metropolitanos, distritales y municipales de ordenamiento territorial a través del modelo territorial agropecuario y los instrumentos de ordenamiento territorial agropecuario que se exponen en el capítulo 7.

La UPRA formulará los lineamientos específicos para apoyar a los departamentos en la elaboración de la estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, considerando los

mecanismos de articulación de la estrategia con el plan de desarrollo y con los instrumentos de ordenamiento territorial tanto del departamento como de las áreas metropolitanas, distritos y municipios.

6.5.1 Articulación de los instrumentos nacionales y departamentales de planificación sectorial agropecuaria

Los instrumentos nacionales y departamentales de planificación sectorial agropecuaria se articulan de la siguiente manera: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) formula los objetivos estratégicos y metas nacionales del desarrollo agropecuario. En concordancia con dichos objetivos y metas, en el componente general del plan de desarrollo de los departamentos se establecerán los objetivos y estrategias del desarrollo agropecuario de mediano y largo plazo en las materias correspondientes a la planificación sectorial agropecuaria, así como los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos conforme a las políticas formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La UPRA establecerá los lineamientos para la vinculación y armonización de los objetivos estratégicos y metas de desarrollo agropecuario del PND con el componente general del plan departamental de desarrollo.

En el contenido del plan de inversiones del plan de desarrollo de los departamentos se describirá los programas y subprogramas del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, con indicación de los objetivos, metas y proyectos prioritarios de inversión; asimismo se proyectarán los recursos financieros disponibles para la ejecución y su armonización con los planes de gasto público.





Ordenamiento Territorial Agropecuario

- 7.1 Modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario
- 7.2 Estrategia de ocupación del territorio rural agropecuario
 - 7.2.1 Criterios para la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria
 - 7.2.2 Criterios para la estrategia de funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales
 - 7.2.3 Integración espacial-funcional del territorio rural
- 7.3 Instrumentos para el ordenamiento del territorio rural agropecuario
 - 7.3.1 Instrumentos de orden nacional (Nivel 1)
 - 7.3.2 Instrumentos de orden departamental (Nivel 2)
 - 7.3.3 Instrumentos de orden municipal y distrital (Nivel 3)

En concordancia con el Artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y con el marco conceptual, principios, visión, misión y objetivos de la política de GESTUA expuestos antes, el ordenamiento territorial agropecuario, incluyendo el ordenamiento territorial marítimo-costero, busca territorializar los instrumentos sectoriales agropecuarios y orientar su espacialización, mediante estrategias e instrumentos de gestión de la ocupación y ordenamiento de los usos agropecuarios de las tierras rurales, articulados a los planes de desarrollo y de ordenamiento de las entidades territoriales y administrativas del sistema de GESTUA. Se pretende con ello una ocupación y uso ordenado del territorio rural agropecuario, guiado por los siguientes criterios:

- a. Enfoque territorial en la definición de las acciones e instrumentos, lo cual demanda una planificación y gestión diferenciada, a partir del reconocimiento de las particularidades del territorio rural agropecuario en cuanto a las problemáticas y oportunidades de desarrollo.
- b. El cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, así como la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados de las acciones realizadas.
- c. La sostenibilidad ambiental, económica y social de los sistemas productivos agropecuarios que se propongan o implementen.
- d. La gestión del Estado y del sector privado en favor del interés público, expresado en inversiones y en bienes y servicios públicos rurales que sirvan a todos los habitantes y contribuyan a una ruralidad competitiva.

GESTUA

- e. La promoción de la participación social en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones del ordenamiento territorial agropecuario a partir del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y el aprovechamiento de los distintos mecanismos de participación social existentes.
- f. El estímulo a la generación o activación de capacidades agropecuarias endógenas para transformar el sistema socioeconómico agropecuario, fortalecer sus instituciones y organizaciones sociales y formar redes territoriales, basadas en la solidaridad y la cooperación.
- g. La gestión transparente de los recursos destinados al ordenamiento y desarrollo territorial agropecuario.
- h. La conformación y manejo de un sistema de gestión de información y conocimiento agropecuario que incorpore el saber de las comunidades locales y proporcione a los actores información y conocimientos relevantes que permitan realizar buenas prácticas agropecuarias.
- i. La fundamentación técnico-científica y visión prospectiva del ordenamiento rural agropecuario que implica el estudio del sistema territorial para comprenderlo y establecer los factores transformadores, potencialidades y problemas, así como consensuar socialmente un escenario de desarrollo territorial rural agropecuario futuro y prever y decidir, desde el presente, las acciones que conducirán hacia un tipo de desarrollo deseable y posible.



Alcances del ordenamiento territorial agropecuario

Objeto

El ordenamiento territorial agropecuario tiene por objeto orientar la planificación y gestión territorial del desarrollo agropecuario, mediante acciones que contribuyan al uso eficiente del territorio rural, así como a la cohesión económica, social y territorial, a la sostenibilidad integral de la producción agropecuaria y a la seguridad territorial rural.

Se pretende con el ordenamiento territorial agropecuario potenciar la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias, con equidad e inclusión social, garantizar la seguridad y soberanía alimentaria y contribuir a la solución de la problemática asociada a la propiedad de la tierra rural y a las condiciones de pobreza que afectan al territorio rural.

Objetivos estratégicos

Son objetivos estratégicos del ordenamiento territorial agropecuario:

- a. Establecer un modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario que defina las políticas, objetivos y estrategias de largo y mediano plazo del desarrollo territorial agropecuario expresado en una imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria en armonía con los objetivos y estrategias de desarrollo socioeconómico, los determinantes ambientales y sectoriales de jerarquía superior, las normas constitucionales y legales relativas a los territorios indígenas, comunidades negras y demás gru-



pos étnicos reconocidos legalmente, así como las áreas de desarrollo agropecuario legalmente establecidas.

- b. Planificar y gestionar la ocupación de las tierras rurales agropecuarias considerando las problemáticas y oportunidades de la estructura territorial agropecuaria, la funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales y las condiciones de integración espacial-funcional del territorio rural.
- c. Ordenar el uso y transformación (cambio de uso) del territorio rural agropecuario señalando las condiciones de protección, reconversión, consolidación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y paisajes agropecuarios, así como la adopción e implementación de medidas de gestión territorial del riesgo agropecuario y adaptación al cambio o variabilidad climática y de solución de conflictos de uso por sobreutilización o subutilización de las tierras o por concurrencia de usos incompatibles en las mismas.
- d. Orientar y propiciar acciones integrales, planificadas, territorialmente ordenadas y coordinadas de la ocupación y el uso del territorio rural agropecuario, a partir de unidades de gestión territorial agropecuaria.

Líneas de acción

De acuerdo con los objetivos estratégicos anteriores, el ordenamiento territorial agropecuario se realiza a partir de tres líneas de acción interrelacionadas, a saber:

- Modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario.
- Estrategia de ocupación del territorio rural agropecuario.
- Instrumentos para la ordenación del territorio rural agropecuario.

A continuación se conceptualizan y definen tales líneas.

7.1 Modelo de ocupación y uso del territorio rural agropecuario

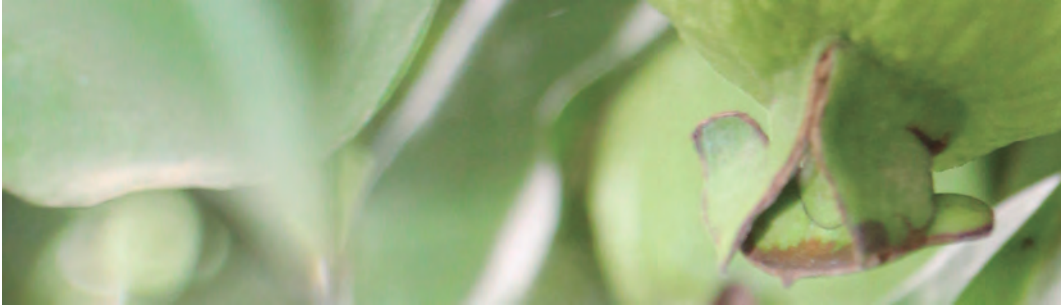
La ocupación del territorio rural agropecuario hace referencia a la estructura territorial agropecuaria, la funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales y la integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario. Se trata de elementos que estructuran el territorio rural y definen la organización espacial y cohesión del mismo. La ordenación de la ocupación del territorio rural agropecuario en el marco de los planes de ordenamiento territorial se realiza mediante planes, programas y/o proyectos de desarrollo agropecuario focalizados, con enfoque territorial, los cuales orientan inversiones públicas y privadas en las materias de la ocupación del territorio mencionados arriba. En el marco de la GESTUA se busca con tales acciones mejorar las condiciones de la ocupación en términos de equidad social, eficiencia funcional y equilibrio territorial, de modo que se propicie la eficiencia de la producción agropecuaria y la competitividad sistémica y territorial en el marco de la conservación de los bienes naturales comunes, y la cohesión social y económica del territorio.

El uso de las tierras agropecuarias, por su parte, hace referencia a la

utilización y manejo de dichas tierras en actividades agrícolas, pecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas, considerando sus condiciones biofísicas, sociales, productivas y jurídicas. En el caso de las actividades pesqueras y de acuicultura tendrá especial atención las actividades marítimo-costeras y los requerimientos de ordenamiento territorial marítimo que garanticen el uso sostenible de los bienes naturales comunes del mar territorial y el área económica exclusiva perteneciente al territorio colombiano.

La ordenación del uso del territorio rural y marítimo-costero con fines agropecuarios se realiza con base en procesos participativos de planificación a través de los cuales se toman decisiones para mejorar la productividad, sostenibilidad y competitividad de cada una de las unidades delimitadas, a partir de la definición de las apuestas productivas agropecuarias, identificación de zonas aptas para la producción, análisis prospectivo de la capacidad productiva y las estrategias para lograr el escenario objetivo.

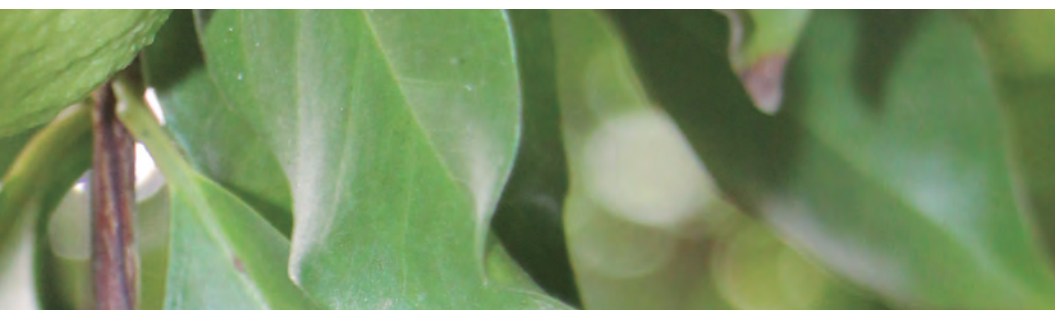
En el marco del ordenamiento rural agropecuario de las entidades territoriales y del ordenamiento nacional del territorio marítimo, el modelo de ocupación y uso deberá establecer las políticas y objetivos de largo y mediano plazo del desarrollo agropecuario expresado en una imagen objetivo de la estructura territorial agropecuaria a la que se quiere llegar. Dicho modelo será incorporado en el componente general de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT), como parte del modelo territorial rural de los POT en el caso de los primeros y del modelo territorial marítimo-costero en el caso de la segunda, considerando las siguientes materias:



- a. Estructura territorial agropecuaria a la que se aspira.
- b. Funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales y marítimo-costeros de soporte a la producción agropecuaria y al bienestar social que se desea.
- c. Integración funcional espacial del territorio rural agropecuario o del territorio marítimo-costero que se quiere.
- d. Condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria y paisajes agropecuarios que se buscan, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos agropecuarios tanto continentales como marítimo-costeros, o las que formen parte de los sistemas de provisión de bienes naturales comunes y servicios ecosistémicos para la producción agropecuaria.
- e. Condiciones ambientales, económicas, sociales, culturales, legales y gubernativas de los sistemas productivos implementados o que se deseen implementar, considerando las interacciones y articulación armónica entre los sistemas ambiental, económico y social.

7.2 Estrategia de ocupación del territorio rural agropecuario

En concordancia con los elementos conceptuales del modelo de ocupación y uso expuestos en el numeral anterior, las entidades territoriales y administrativas deberán formular en su plan de ordenamiento una estrategia de ocupación del territorio rural agropecuario,



considerando integralmente los siguientes componentes del sistema territorial rural:

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

Cada uno de estos elementos deberá ser evaluado previamente para determinar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que presenta respecto a los objetivos de la política de GESTUA y, en consecuencia, definir estrategias de gestión de la ocupación que permita aprovechar al máximo las fortalezas y oportunidades y contrarrestar las debilidades y amenazas, siguiendo los criterios que se presentan a continuación.

7.2.1 Criterios para la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria

La estructura territorial agropecuaria como expresión de la ocupación del territorio es definida por cuatro elementos estructurales interrelacionados: la estructura de la propiedad rural, la estructura productiva, la estructura sociopolítica y la estructura sociocultural. La estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria integrará los componentes anteriores considerando los siguientes criterios:

A. Estructura de la propiedad rural

La estructura de la propiedad rural constituye un elemento esencial

para la comprensión de las condiciones de la ocupación del territorio rural agropecuario. Dicha estructura 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.

En la formulación de la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria las entidades territoriales y administrativas deben incorporar elementos que surjan de la evaluación estratégica de la estructura de la propiedad rural teniendo como punto de partida el conocimiento del proceso histórico de ocupación del territorio, útil para conocer el pasado, comprender el presente e identificar escenarios futuros de ocupación y uso del territorio. Permite, también, identificar factores determinantes del actual orden territorial rural agropecuario, así como factores de inercia social o cultural que oponen resistencias a los cambios (Massiris, 2000).

Los elementos estratégicos de la estructura de la propiedad rural a considerar son los siguientes:

- a. Tamaño de la propiedad que no permite actividades productivas eficientes, rentables y sostenibles, generalmente asociadas a fenómenos de fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural inmueble (microfundios o minifundios).
- b. Concentración de la tenencia de la tierra que limita el

acceso a la misma, por parte de campesinos o trabajadores rurales.

- c. Informalidad en la propiedad tanto en zonas de producción agropecuaria como en zonas de sustracción de 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; lo cual demanda acciones de saneamiento.
- d. Fenómenos de despojo forzado y desplazamiento que demandan procesos de restitución y gestión del desarrollo productivo de las tierras restituidas.
- e. Acumulación irregular de tierras baldías y especulación de tierras.
- f. Fenómenos de extranjerización de la tierra (inversión extranjera en compra de tierras).
- g. Condiciones del mercado de tierras, arrendamientos y requerimientos de regularización.

B. Estructura productiva

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



En la formulación de la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria las entidades territoriales y administrativas deben incorporar elementos que surjan de la evaluación estratégica de la estructura productiva, con especial énfasis en los siguientes elementos estratégicos del ordenamiento productivo agropecuario:

- a. Las apuestas productivas priorizadas en cumplimiento de objetivos de seguridad y soberanía alimentaria, así como las metas de oferta y demanda de mercados.
- b. Aptitud del territorio para el desarrollo de las apuestas productivas priorizadas, visible en mapas de zonificación por producto.
- c. Determinación de la frontera agropecuaria atendiendo las restricciones legales para la producción y la sostenibilidad ambiental.
- d. 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.
- e. Mejoramiento integral de las condiciones socioeconómicas de la agricultura familiar y su impacto sobre la seguridad y soberanía alimentaria.
- f. 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.

- g. Identificación y localización de actividades productivas insostenibles y definición de programas de reconversión productiva.
- h. Identificación de tierras con requerimientos de adecuación de tierras y definición de programas de ordenamiento productivo y social para las mismas.
- i. Desarrollo de mecanismos de prevención, mitigación y adaptación frente al cambio o variabilidad climática.

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 de cuyo conocimiento, las entidades territoriales y administrativas, en el marco de la formulación de la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria, deben definir estrategias, objetivos y metas referidas a:

- a. Impulsar formas democráticas, equitativas y armónicas de distribución y ejercicio del poder entre los actores sociales (instituciones públicas, gremios económicos, organizaciones comunitarias, ONG).
- b. Garantizar una planificación y gestión territorial agropecuaria legítima, justa, democrática y transparente.

- c. Promover una gestión territorial descentralizada y una planificación con enfoque de doble vía abajo-arriba y arriba-abajo complementaria y armónica.
- d. Creación y/o activación de capacidades de autodesarrollo (desarrollo endógeno) a partir del fortalecimiento de la organización socio institucional y la formación de redes socioeconómicas locales 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.

En la formulación de la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria las entidades territoriales y administrativas deben considerar objetivos y metas referidas a la pertinencia cultural de los programas y proyectos de desarrollo agropecuario a implementar, así como el reconocimiento y aprovechamiento del conocimiento popular o empírico de las comunidades y de sus valores y prácticas agropecuarias como complemento importante al conocimiento científico.

7.2.2 Criterios para la estrategia de funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales

Los bienes y servicios públicos rurales hacen referencia al conjunto de infraestructuras y servicios que inciden en el desarrollo productivo y social del campo. Incluyen la vivienda rural, los servicios públicos domiciliarios (agua potable, gas natural, energía eléctrica, saneamiento básico), los servicios sociales (salud, educación, seguridad), vías, adecuación de tierras y asistencia técnica agropecuaria, entre otros. 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 territorios.

En la formulación de la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria, las entidades territoriales y administrativas deberán evaluar el estado de los bienes y servicios públicos rurales de su territorio, a partir de indicadores de accesibilidad, tenencia, calidad y eficacia, entre otros. Como resultado se determinarán las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas relativas a los bienes y servicios públicos, respecto al desarrollo rural agropecuario, la productividad, la competitividad territorial y el bienestar social de las comunidades rurales. Del mismo modo se definirán las estrategias apropiadas para aprovechar las fortalezas y oportunidades, y contrarrestar las debilidades y amenazas; y se señalarán 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. Tales actuaciones deben considerar los objetivos de la gestión territorial agropecuaria y los determinantes ambientales y sectoriales de jerarquía superior.

7.2.3 Integración espacial-funcional del territorio rural

Las condiciones de integración espacial-funcional del territorio rural son un elemento de la ocupación y organización espacial que manifiestan las cualidades del territorio 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). La estructura de la red de asentamientos permite establecer las relaciones y vínculos económicos y sociales, así como el volumen de los flujos e intercambios que se dan entre los centros o asentamientos mencionados en función de los bienes y servicios que ofrecen (áreas de influencia). La evaluación de la red de asentamientos o centros poblados rurales debe permitir determinar el equilibrio espacial-funcional de la red en cuanto a la oferta de los bienes y servicios y la eficacia respecto a la accesibilidad de la población a dichos bienes y servicios. Esta información ayuda a definir estrategias orientadas a reforzar, consolidar o ate-



nuar la posición, funciones y crecimiento de los centros en referencia.

La red vial y los sistemas de transporte, por su parte, son clave para la estructuración y organización del territorio rural agropecuario y un indicador importante de la integridad y cohesión territorial. La evaluación de la red vial y sistemas de transporte debe aportar el conocimiento de su funcionalidad para la movilidad de las personas y la comercialización de los productos agropecuarios, identificando espacios fragmentados o con una baja conectividad sobre los que habrá que actuar para mejorar la integración del territorio rural y elevar la competitividad territorial.

Con base en los criterios anteriores, las entidades territoriales y administrativas en la formulación de la estrategia de gestión de la estructura territorial agropecuaria deben considerar objetivos y metas referidas 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; así como las actuaciones requeridas para mejorar la infraestructura vial y sistemas de transportes en favor de una mejor conectividad e integridad territorial.

7.3 Instrumentos para el ordenamiento del territorio rural agropecuario

La ordenación del uso agropecuario de las tierras rurales implica medidas regulatorias y el uso de instrumentos para su planificación, manejo y gestión orientados a proteger las áreas estratégicas para el desarrollo agropecuario del país, así como a resolver los usos agropecuarios ineficientes y a consolidar áreas agropecuarias en las que existan limi-

taciones que obstaculizan su aprovechamiento eficiente y sostenible. Todo ello en armonía con el ordenamiento ambiental y demás determinantes sectoriales del ordenamiento territorial.

La ordenación del suelo rural agropecuario se realiza a través de un conjunto de instrumentos de diferente escala y alcance, los cuales requieren para su formulación, adopción y gestión de la coordinación técnica e institucional para su armonización y complementariedad en el marco de los ámbitos, las funciones y especialidades de cada uno de ellos. Corresponde al ordenamiento territorial municipal la articulación en el territorio de dichos instrumentos, organizados en tres niveles, a saber:

- Instrumentos de primer nivel correspondientes al orden nacional.
- Instrumentos de segundo nivel correspondientes al orden departamental.
- Instrumentos de tercer nivel correspondientes al orden municipal y distrital.

7.3.1 Instrumentos de orden nacional (Nivel 1)

Comprenden instrumentos creados por leyes de la Nación o decretos que definen zonas del territorio asociadas a propósitos de desarrollo rural agropecuario, conservación de formas de producción o mantenimiento de las condiciones de propiedad, tales como las zonas de reserva campesina, de desarrollo empresarial, de reserva agrícola, de explotación de recursos naturales no renovables, las áreas priori-

tarias de desarrollo rural, los terrenos comunales, zonas que permitan el aprovechamiento agroindustrial sin modificar la estructura de la tenencia, los distritos de adecuación de tierras, distritos agrarios, paisajes agropecuarios, áreas de producción forestal, de manejo integrado de zonas costeras, desarrollo acuícola y/o pesquero, entre otras.

Se incluyen en este nivel los programas derivados de la planificación sectorial agropecuaria descritos en el capítulo 6, en especial los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad y los programas integrados de desarrollo rural o similares formulados con el fin de lograr la gestión intersectorial en acciones e inversiones sobre el suelo rural.

Los instrumentos de este nivel tienen una orientación principal hacia el desarrollo económico, productivo y de ordenamiento social de la propiedad rural agropecuaria o la integración de acciones del orden nacional o regional alrededor de objetivos específicos de desarrollo. Por lo general son de carácter supra municipal o supra departamental y no establecen un régimen jurídico sobre el uso del suelo.

Corresponde a las entidades territoriales y administrativas incorporar y articular las orientaciones de los instrumentos del primer nivel, formular los instrumentos y mecanismos para su gestión en su ámbito territorial y definir las decisiones relacionadas con la estructura territorial agropecuaria, la funcionalidad de bienes y servicios rurales, la integración espacial-funcional; así como del modelo y la estrategia territorial, y las decisiones asociadas a las unidades de gestión territorial agropecuaria en el caso de los departamentos o las unidades de planificación rural en el caso de los municipios y distritos.



7.3.2 Instrumentos de orden departamental (Nivel 2)

En este nivel el instrumento central para la ordenación rural agropecuaria lo constituyen las *unidades de gestión territorial agropecuaria*. Se trata de áreas para la gestión integral, planificada y coordinada de la ocupación del territorio rural y la implementación de la estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. A través de las unidades de gestión territorial agropecuaria será posible mejorar la estructura territorial agropecuaria, así como la funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales y la integración espacial-funcional del territorio rural departamental, y contribuir con ello, al uso eficiente de las tierras y a la cohesión social y económica del territorio departamental.

En el marco de las competencias departamentales las unidades de gestión territorial agropecuaria se encaminan a:

- a. El ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con enfoque territorial y la territorialización de los instrumentos de planificación sectorial agropecuaria de la GESTUA establecidos en el capítulo 6.
- b. El mejoramiento de las condiciones de la ocupación del territorio rural agropecuario en lo que respecta a la funcionalidad, calidad y equidad en la distribución territorial de los bienes y servicios públicos rurales, infraestructuras productivas y asistencia técnica, entre otros, así como la integración espacial-funcional del territorio rural en los distintos ámbitos territoriales de gestión.



- c. La implementación de agendas agropecuarias intersectoriales y de asignación de recursos públicos orientados a la solución de conflictos de uso de las tierras agropecuarias entre distintos actores del desarrollo territorial rural agropecuario.
- d. La gestión de recursos e inversiones encaminados a potenciar los territorios agroalimentarios y de economía campesina o familiar que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria.
- e. La ejecución de programas de desarrollo agropecuario con enfoque territorial en áreas en condiciones de pobreza, debilidad institucional, presencia de cultivos ilícitos y/u otras actividades agropecuarias ilegítimas o en áreas estratégicas para consolidar la paz.
- f. La implementación de estrategias para la dinamización y regularización del mercado de tierras rurales.
- g. La gestión de riesgos agropecuarios y medidas de prevención, mitigación o adaptación al cambio o variabilidad climática.

Las materias anteriores no son excluyentes. Puede articularse una o varias en una unidad de gestión, de acuerdo con las particularidades y complejidad de los territorios departamentales.

La determinación de las unidades de gestión territorial agropecuaria de los departamentos puede darse como resultado de:

- Iniciativas de origen ciudadano o institucional surgidas durante el proceso de formulación de los planes departamentales de ordenamiento territorial, tendientes a resolver problemáticas del desarrollo y ordenamiento territorial rural.
- Acuerdos institucionales en desarrollo de los esquemas asociativos definidos en la Ley orgánica de ordenamiento territorial.
- Implementación de los instrumentos nacionales de GESTUA.
- Requerimientos del plan de desarrollo de la Nación o de los departamentos.

7.3.3 Instrumentos de orden municipal y distrital (Nivel 3)

El ordenamiento territorial agropecuario de los municipios y distritos se realiza a partir de dos instrumentos centrales: las unidades de planificación rural y las categorías espaciales de ordenación de usos agropecuarios.

A. Unidades de planificación rural agropecuaria

De acuerdo con el Artículo 6 del Decreto 3600 de 2007, los municipios y distritos podrán desarrollar y precisar las condiciones de ordenamiento de áreas específicas del suelo rural, a escala intermedia, mediante unidades de planificación rural agropecuaria (UPR). En concordancia con lo anterior y con lo establecido en el numeral 2 del Artículo 7 del mencionado decreto, en el marco del ordenamiento territorial agropecua-

rio, los municipios y distritos podrán establecer Unidades de Planificación Rural Agropecuaria (UPRa²⁴) para la planificación, y gestión integral y coordinada de la ocupación y el uso del territorio rural agropecuario.

En el contexto anterior, las UPRa se constituirán como el instrumento en el que convergen, en el ámbito municipal y distrital, las políticas y acciones de ocupación del territorio y de uso de la tierra. En tal sentido, aunque replican a escala municipal las mismas funciones de las unidades de gestión territorial agropecuaria de los departamentos, se diferencian en el cambio de escala, en su naturaleza al adoptar las definiciones sobre sistemas estructurantes del territorio, y su competencia para tomar decisiones sobre el uso del suelo; así como la delimitación y definición de las categorías espaciales de ordenamiento agropecuario.

B. Categorías espaciales de ordenación de usos agropecuarios

Las categorías espaciales de ordenación de usos agropecuarios orientarán la clasificación y delimitación del suelo rural agropecuario de los municipios y distritos, con el fin de determinar áreas diferenciadas que demandan políticas de manejo y uso particulares, atendiendo a problemáticas u

24. La letra "a" minúscula permite diferenciar entre la UPRa, como instrumento de planificación, y la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Adicionalmente, indica que se trata de un tipo Unidad de Planificación Rural (UPR) que establece el Decreto 3600 de 2007, específicamente orientada a la planificación agropecuaria.



oportunidades relativas a la sostenibilidad y protección de las actividades agropecuarias, el uso eficiente del suelo agropecuario, la función social de la propiedad y el impulso de áreas agropecuarias con bajo desarrollo, entre otros criterios. En este contexto se plantean las siguientes categorías:

- Áreas para la protección de usos agropecuarios.
- Áreas para la reconversión de usos agropecuarios ineficientes o incompatibles.
- Áreas para la consolidación de usos agropecuarios.

a) Áreas para la protección de usos agropecuarios.

Esta categoría expresa la política de amparar y favorecer la permanencia y mejoramiento de unidades de suelo rural, tradicionalmente utilizadas en actividades agropecuarias, cuyo uso exclusivo o principal es la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, acuícola o combinación de los mismos; las cuales tienen gran importancia para la seguridad y soberanía alimentaria o se encuentran en riesgo por usos no agropecuarios ilegítimos, o por vulnerabilidad frente a fenómenos de cambio o variabilidad climática y otras amenazas naturales, sociales o tecnológicas, entre otros hechos.

b) Áreas para la reconversión de usos agropecuarios ineficientes o incompatibles.

Esta categoría expresa la política de transformación integral de sistemas productivos ineficientes o incompatibles que correspon-



dan entre otros a: uso agropecuario en conflicto por sobreutilización o subutilización de la tierra, uso agropecuario no sostenible por baja productividad y/o externalidades ambientales o sociales negativas o que no cumplen la función social de la propiedad, uso agropecuario en áreas legalmente destinadas a otros usos o en ecosistemas estratégicos (páramos y humedales), uso agropecuario bajo condiciones de acumulación irregular de tierras baldías y/o extranjerización de la propiedad.

El Plan Nacional de Ordenamiento Productivo Agropecuario elaborado por la UPRA, establecerá el marco nacional y regional para la regulación y manejo de las tierras bajo esta categoría, en tanto que los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural elaborados por los departamentos establecerán el marco subregional.

c) Áreas para la consolidación de usos agropecuarios.

Esta categoría expresa la política de mejoramiento de las condiciones productivas de tierras agropecuarias cuyas condiciones biofísicas o de ocupación u ordenamiento social de la propiedad, restringen el aprovechamiento de las potencialidades de desarrollo agropecuario.

El Plan Nacional de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, elaborado por la UPRA, establecerá el marco nacional y regional para la regulación y manejo de las tierras bajo esta categoría, en tanto que los planes de ordenamiento productivo y social elaborados por los departamentos establecerán el marco subregional.



pra

de Proteção

Agropecuária

1
2
3

40

40

Gestión Intersectorial

8

GESTIÓN

- 8.1 Gestión en áreas agropecuarias de interés compartido
- 8.2 Gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio o variabilidad climática
- 8.3 Coordinación interinstitucional
- 8.4 Fortalecimiento de capacidades institucionales
- 8.5 Fortalecimiento de bienes y servicios públicos rurales

El eje de gestión intersectorial complementa a la planificación sectorial y el ordenamiento territorial agropecuarios en el marco de la gestión territorial agropecuaria. Es evidente que los objetivos de la política GESTUA no se pueden lograr con la sola actuación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, pues involucra a diferentes instituciones de la Nación y de las entidades territoriales con competencias para actuar en el territorio rural donde se desarrollan las actividades agropecuarias. En el presente capítulo se desarrollan algunos elementos referidos a estas actuaciones con especial énfasis en aquellas que afectan de modo directo el logro de los objetivos de la GESTUA, tales como:

- Gestión en áreas agropecuarias de interés compartido.
- Gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio o variabilidad climática.
- Coordinación interinstitucional.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales.
- Fortalecimiento de bienes y servicios públicos rurales.

8.1 Gestión en áreas agropecuarias de interés compartido

Las áreas agropecuarias de interés compartido se entienden como aquellas unidades de uso agropecuario en las que confluyen intereses de otras entidades de carácter sectorial, ambiental y/o territorial o en las que existen situaciones de hecho u ocupaciones que expresan

GESTUA

conflictos de usos de la tierra sobre los que corresponde al sector agropecuario definir de manera armónica y conforme a las competencias, funciones y determinaciones legales vigentes; las reglas, mecanismos e instrumentos que permitan el mejor aprovechamiento de las tierras rurales agropecuarias por conflictos de interés compartido.

Diferentes normas sectoriales del desarrollo (minas y energía, infraestructura y transporte, vivienda y saneamiento básico, patrimonio cultural, entre otros), al igual que la normatividad que protege al ambiente han creado zonas que excluyen o restringen las actividades agropecuarias o entran en conflicto con los usos agropecuarios, aún en zonas tradicionalmente agropecuarias. Como consecuencia las actividades agropecuarias se han excluido en el 12% del territorio nacional y se ha condicionado en el 54%, quedando solo un 34% del territorio rural agropecuario en el que se pueden desarrollar dichas actividades sin ninguna restricción.

La problemática anterior demanda una gestión armónica entre diversos actores del desarrollo y ordenamiento territorial rural fundada en una sinergia multisectorial que minimice los conflictos, que permita la conservación o recuperación de los bienes naturales comunes y servicios ecosistémicos, y que fomente el bienestar de todos los habitantes, haciendo efectivos los principios y derechos establecidos en la Constitución Política, en especial los relativos a la descentralización y autonomía de entidades territoriales (Art. 1), la participación social (Art. 3), la protección del patrimonio cultural (Art. 8), la planificación del manejo y aprovechamiento de recursos naturales (Art. 80), acceso progresivo a propiedad (Art. 64) y especial protección a la producción de alimentos (Art. 65), entre otros.



La GESTUA promueve la interacción armónica sobre el territorio rural agropecuario mediante instrumentos de ordenación de los usos agropecuarios que involucran unidades complementarias de gestión tales como las categorías espaciales de uso agropecuario de protección, reconversión productiva y consolidación; y las unidades de gestión territorial agropecuaria orientadas a garantizar el amparo de las tierras productivas del país presionadas por usos no agropecuarios; la solución de conflictos de uso por sobreexplotación o subutilización de tierras en actividades agropecuarias o por usos agropecuarios en áreas destinadas a otros usos (áreas protegidas, por ejemplo); o la consolidación de actividades productivas agropecuarias en áreas con limitaciones por problemas de acceso y distribución de la propiedad, debilidad de los bienes y servicios públicos rurales, desintegración funcional del territorio o baja capacidad institucional, entre otros.

8.2 Gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio o variabilidad climática

Conceptualización

A partir de la expedición de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo en el país constituye una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.



Entre los principios generales que orientan la gestión del riesgo en la ley mencionada se destacan el principio de precaución y el principio de sostenibilidad ambiental, en donde se asume que el riesgo de desastre se deriva de procesos de ocupación y uso insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.

En el contexto de la GESTUA, la gestión del riesgo toma en cuenta los fenómenos que amenazan a los sistemas productivos agropecuarios (gestión del riesgo agropecuario). En este sentido, se debe identificar el grado de exposición de estos sistemas para determinar su vulnerabilidad y riesgo.

El sector agropecuario es uno de los más afectados por el clima y el cambio o variabilidad climática, el cual afecta directamente la sostenibilidad de la producción agropecuaria. De la misma manera, la presencia de enfermedades, plagas y especies invasoras inciden sobre las condiciones de almacenaje, afectan el transporte y la conservación de los productos, y alteran las condiciones de los mercados; afectando casi la totalidad de los procesos involucrados en la cadenas productivas y comprometiendo la seguridad alimentaria y los medios de vida de las comunidades más vulnerables (CAN, 2009). Adicionalmente, estudios de la FAO informan que la intensificación de los eventos extremos debido al cambio climático podría ser trágica en la región Andina por su impacto sobre la seguridad alimentaria, la producción de alimentos, la infraestructura de la distribución alimentaria y la conservación de los bienes y oportunidades para los medios de subsistencia tanto en las zonas rurales como en las urbanas (FAO, 2007; citado por la CAN, 2009, p.34).

Así como la actividad agropecuaria es afectada por el cambio o la variabilidad climática, estas actividades contribuyen a su vez al calentamiento global. En efecto, Según la CAN, en los países de América Latina, más del 50% de las emisiones gases de efecto invernadero (GEI) provienen de actividades relacionadas con el sector agropecuario, especialmente por cambios en el uso del suelo, la cría de ganado vacuno, el cultivo de arroz y especies leguminosas y el uso de fertilizantes nitrogenados, los cuales liberan importantes cantidades de metano y óxidos de nitrógeno (CAN, 2009). Tal situación convierte, según la CAN, al sector agropecuario en una fuente potencial de reducción de emisiones que podría aportar con parte de las soluciones para reducir el calentamiento global.

-
25. Huracanes, vendavales, amenaza cerámica (descarga eléctrica de origen natural, relámpago o rayo), heladas, sequías y desertificación, inundación, avenidas torrenciales, granizadas, erosión litoral.
 26. Sismos, erupciones volcánicas.
 27. Inundaciones inducidas por el hombre, remoción en masa, incendios forestales, pérdida de biodiversidad.
 28. Referidos a la variabilidad de rendimientos e incidencia de plagas y enfermedades, entre otros.
 29. Referidos a disponibilidad de agua de riego, crédito, oferta de semillas, pastos, fertilizantes, tecnología.
 30. Referidos a inestabilidad de precios, desacuerdos con clientes o proveedores, etc.
 31. Referidos a métodos de financiamiento de la explotación agraria, endeudamiento, solvencia, liquidez, etc.
 32. Referidos a cambios en la legislación, confiscación de tierras, política ambiental, ordenación del territorio, políticas agropecuarias, inestabilidad global del país.

Todo lo anterior demanda que el sector agropecuario defina las estrategias para la protección de la producción y para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como el establecimiento de reglas para la gestión territorial integral que demanda la gestión del riesgo agropecuario y la prevención, mitigación y adaptación al cambio o variabilidad climática.

En concordancia con la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo agropecuario es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo agropecuario y la 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 calamitosas, así como para la posterior recuperación. Los riesgos a los que está sometida la producción agropecuaria se relacionan con amenazas de origen hidrometeorológicos²⁵, geológicos²⁶, siconatural²⁷ productivo²⁸, de insumos de producción²⁹, de mercados³⁰, financiero³¹ y de orden público³², entre otros.

La GESTUA promueve la reducción del riesgo agropecuario a partir del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural; el acopio y difusión de información sobre el riesgo; medidas de adaptación al cambio o variabilidad climática, de mitigación y de reducción de gases de efecto invernadero; la reducción de la vulnerabilidad de las actividades agropecuarias; el empleo de tecnologías adecuadas, la reconversión y diversificación productiva, y la complementación o actualización de las normas que regulan la gestión del riesgo en el país.



Acciones estratégicas

En el marco de la GESTUA, la gestión del riesgo agropecuario se realizará a partir de las siguientes acciones estratégicas:

A. Identificación y monitorización del riesgo agropecuario

Consiste en la generación, recopilación y análisis de la información y la gestión del conocimiento necesaria para la oportuna y adecuada toma de decisiones dentro de una gestión integral del riesgo. Incluye:

- Medidas para el fortalecimiento de sistemas de información geográfica (mapas de riesgo, información agroclimática e hidroclimática, de sistemas productivos, etc.) para la prevención y gestión integral del riesgo agropecuario.
- Validación de modelos de clima y producción e incentivos en su aplicación.
- Ejercicios piloto de investigación, desarrollo tecnológico e innovación para la gestión integral del riesgo agropecuario.
- Desarrollo de modelos de pronósticos de cosechas por cultivo y costos de producción.



B. Diagnóstico del riesgo agropecuario

Se realiza a partir del examen del estado actual de la gestión del riesgo agropecuario en Colombia, sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que permita encontrar estrategias orientadas a reducirlos.

C. Prevención y mitigación del riesgo agropecuario

Se realiza a partir de instrumentos orientados a la prevención del riesgo y el fortalecimiento de la preparación y reacción ante los efectos generados por los factores que atentan contra la estabilidad social y productiva de la población rural. Incluye:

- a. Diseño de estrategias para el fortalecimiento de instrumentos adecuados para la prevención y gestión del riesgo agropecuario.
- b. En el marco del plan sectorial de mitigación de gases efecto invernadero del sector agropecuario se dará continuidad a planes de acción de mitigación.
- c. Planes de contingencia.
- d. Fortalecimiento de los esquemas de aseguramiento y mecanismos de cobertura.
- e. Armonización de los instrumentos existentes para la gestión del riesgo agropecuario y su alineación para su aplicación.

- f. Modelos de agricultura en emergencia y agricultura climáticamente inteligente.

D. Comunicación

Se refiere a la promoción de una cultura de prevención y gestión del riesgo agropecuario a través de diferentes estrategias de socialización y divulgación de la oferta institucional y la información necesaria para la toma de decisiones del productor. Incluye:

- a. Mecanismos de difusión e información a los productores para masificar una cultura de gestión del riesgo agropecuario.
- b. Monitorización de las condiciones hidroclimáticas en zonas de producción agropecuaria y comunicación oportuna de factores de riesgo a los productores.
- c. Articulación de las entidades que intervienen en los componentes de gestión del riesgo agropecuario.

B. Incorporación en la planificación territorial

Los departamentos y municipios deberán incorporar en sus planes de ordenamiento territorial los lineamientos específicos que sobre gestión del riesgo agropecuario establezca la UPRA.

8.3 Coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional es fundamental para la implementación exitosa de la GESTUA. En efecto, dicha implementación es un proceso complejo en el que las intenciones plasmadas en la formulación se traducen en responsabilidades, acciones y puesta en movimiento de recursos y capacidades de diversas instituciones que intervienen en la gestión territorial agropecuaria. Es aquí donde se manifiesta la complejidad de la ejecución de la GESTUA por la fragmentación, diferenciación y diversidad de actores intervinientes con sus distintos objetivos, intereses, competencias legales y capacidades que se expresan en algunos casos en “contextos turbulentos”. Tal complejidad es mayor cuando se trata de la implementación de una política de desarrollo agropecuario con enfoque territorial como la GESTUA en la que la integralidad, coordinación, armonía, equidad, sostenibilidad integral, descentralización y legitimidad son principios rectores.

La situación anterior demanda estrategias de coordinación de las acciones tanto públicas como privadas que permitan, en la implementación de la política de GESTUA, articular y concertar medios y esfuerzos en una acción integral que de coherencia y unidad a la gestión.

Acciones estratégicas

A. Articulación intersectorial

Implica el mejoramiento del flujo de comunicación, planificación y gestión conjunta, con el fin de integrar y complementar los recursos y esfuerzos institucionales entre los diferentes sectores que participan en la GESTUA.



B. Articulación interterritorial

Implica el fortalecimiento de la relación y acción articulada entre los diferentes niveles territoriales de planificación y gestión del desarrollo agropecuario.

La UPRA establecerá los lineamientos para la estrategia de coordinación de acciones considerando, entre otros, los siguientes elementos:

- Identificación y caracterización de los actores sectoriales y territoriales de la GESTUA en los distintos ámbitos territoriales del sistema de GESTUA.
- Revisión de los instrumentos de coordinación interna del sector agropecuario y de coordinación intersectorial e interterritorial existentes en cuanto a su eficiencia y eficacia.
- Ejercicios de coordinación que involucren a entidades de varios sectores.
- Diagnósticos intersectoriales sobre temas estratégicos para la GESTUA.

8.4 Fortalecimiento de capacidades institucionales

En la década de los ochenta era común entender el concepto de capacidad institucional en términos de la habilidad que tiene una institución para realizar sus funciones y actividades de manera eficiente



y eficaz. Se trataba de un concepto centrado en la gestión administrativa de las entidades (Ospino, 2002). En la década de los noventa con el advenimiento de la filosofía del "Buen Gobierno" el concepto se amplió para incorporar la intervención de diferentes actores, públicos, privados y sociales en los procesos institucionales, es decir centrado en la gobernanza (Banco Mundial, 1995). En la década del 2000 el concepto ha evolucionado a formas más complejas al incorporar grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en general, con el fin de articular la capacidad administrativa con la gobernanza democrática (Duque, 2012).

En el contexto de la GESTUA, las capacidades institucionales se entienden en la triple dimensión de capacidad administrativa de gestión, gobernanza democrática y transparente de las tierras y descentralización de la gestión. De este modo, dichas capacidades comprenden la aptitud de las instituciones para realizar de modo eficiente y eficaz sus funciones, el ejercicio de formas democráticas y transparentes de gobernanza de tierras y una gestión territorial descentralizada.

La capacidad administrativa de gestión implica el necesario robustecimiento financiero, tecnológico y de talento humano de las entidades territoriales y administrativas del sistema nacional de GESTUA. La gobernanza democrática y transparente de las tierras, por su parte, implica cambios en 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 e imponen las decisiones y se manejan los recursos públicos, y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra (Palmer, Friccka, Wehrmann, 2009). Tales cambios requieren el fortalecimiento del tejido social y la conformación de redes de cooperación territoriales, así como el robustecimiento de los mecanismos y métodos de participación social y de solución

de conflictos y la potenciación de alianzas estratégicas y equitativas entre productores, sociedad civil e instituciones públicas. La descentralización de la gestión demanda una mayor autonomía de las entidades territoriales para intervenir de modo determinante en el desarrollo y ordenamiento territorial de sus territorios, lo cual implica no solo la descentralización de funciones sino también la dinamización de los recursos fiscales y el equilibrio en la distribución de las competencias en materia de gestión territorial del desarrollo y de ordenamiento del uso de la tierra; acudiendo a la concertación para la solución de los conflictos por competencias entre los ámbitos nacional, departamental y municipal.

Objetivos

- a. Fortalecer la capacidad de gestión administrativa de las entidades territoriales y administrativas del sistema de GESTUA.
- b. Impulsar formas democráticas y transparentes de gobernanza de tierras mediante mecanismos y métodos de participación social y de solución de conflictos, la conformación de redes territoriales de cooperación y alianzas estratégicas equitativas entre productores, sociedad civil e instituciones públicas.
- c. Promover la descentralización de la GESTUA y el fortalecimiento de las capacidades endógenas de las comunidades locales y actores departamentales en los procesos de planificación y gestión territorial agropecuaria.

Acciones estratégicas

El fortalecimiento de las capacidades institucionales, en el marco de la política de GESTUA se realiza a través de las siguientes acciones estratégicas:

A. Fortalecimiento de la capacidad administrativa de las entidades del sistema de GESTUA.

Implica el robustecimiento financiero, técnico, tecnológico y de talento humano de las entidades territoriales y administrativas del sistema de GESTUA, con especial énfasis en las secretarías de agricultura o desarrollo rural u órganos que hagan sus veces y de las oficinas de planeación de las entidades territoriales. La UPRA formulará los lineamientos en esta materia.

B. Promoción de la gobernanza democrática y transparente de la tierra.

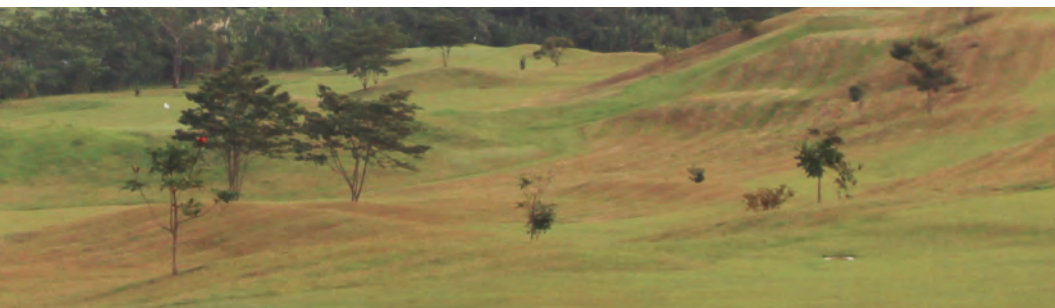
De acuerdo con la conceptualización de la gobernanza democrática de tierras, el impulso a las formas democráticas de gobernanza de tierras involucra acciones referidas a:

- a. Ajuste de las normas, procesos y estructuras a través de las cuales se adoptan decisiones relativas a las materias de la GESTUA que se expresen en la democratización de las decisiones, el respeto a las competencias legales y constitucionales de los territorios, así como la consideración de las expectativas y aspiraciones de los territorios, respecto al uso de las tierras.



- b. Fortalecimiento del tejido social y de los mecanismos y métodos de participación social y de soluciones de conflictos, a través de estrategias participativas incluyentes, equitativas y solidarias en la toma de decisiones y en la gestión de los diversos intereses relativos a la ocupación y uso de la tierra. Implica fortalecer la estructura organizativa de las comunidades rurales y facilitar el uso de los instrumentos legales de participación y de concertación entre dichas comunidades, las entidades públicas, los productores y las autoridades locales; de modo que se propicie una densa participación social en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas e instrumentos de la GESTUA. En este contexto, cobran relevancia instancias de planificación y participación territoriales como los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR), los consejos seccionales de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural (CONSEA); así como otras instancias o mecanismos de gestión tales como las mesas de tierras, las instancias de protección de tierras y patrimonio, los consejos de cadenas productivas; los mercados verdes y veedurías ciudadanas, entre otras. La UPRA formulará los lineamientos para realizar las acciones señaladas.

- c. Conformación de redes de cooperación y pactos interterritoriales y potenciación de alianzas estratégicas y equitativas entre productores, sociedad civil e instituciones públicas y otras formas de asociatividad de pequeños y medianos productores que pueden dinamizar acuerdos



entre la administración pública, los agentes económicos y otros actores sociales del territorio rural. Tales estrategias presuponen la conformación de nuevos espacios para el ejercicio de la ciudadanía comprometida con la gestión territorial agropecuaria basada en el diálogo y consenso de políticas, estrategias y acciones, involucrando a todos los actores pertinentes y movilizándolo las redes informales y organizaciones formales de los territorios (UPRA y CMLR, 2014; CAC, 2010). Asimismo, presupone una administración transparente y responsable de las tierras de la Nación en favor del interés público. La UPRA formulará los lineamientos para realizar las acciones señaladas.

C. Fortalecimiento de la descentralización y capacidades endógenas territoriales

De acuerdo con el principio de descentralización definido en el numeral 3.5, la GESTUA promueve una planificación y gestión territorial agropecuaria con enfoque abajo-arriba, bajo la premisa de que las entidades territoriales con sus grupos sociales, administración pública y el sector privado, son los principales actores del desarrollo de los territorios. A la administración pública de cada entidad le corresponden ciertas competencias en materia de desarrollo y ordenamiento territorial que se expresan en instrumentos de planificación, los cuales constituyen el medio de ejecución de la política de GESTUA. Los departamentos constituyen el ámbito de articulación Nación-áreas metropolitanas-municipio-distrito, así como el principal gestor y asesor de los municipios de su

jurisdicción en la implementación de la política de GESTUA. Asimismo, la GESTUA promueve la capacidad de autogestión de los territorios y reconoce la contribución que los saberes y valores culturales de las comunidades pueden dar al desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario y a una relación sustentable con el territorio y el ambiente. La UPRA formulará los lineamientos para realizar las acciones señaladas.

8.5 Fortalecimiento de bienes y servicios públicos rurales

Tal como se plantea en el numeral 7.4.2 los bienes y servicios públicos rurales hacen referencia al conjunto de infraestructuras y servicios que inciden en el desarrollo productivo y social del territorio rural: vivienda, servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, vías, adecuación de tierras y asistencia técnica, entre otros.

La provisión de bienes y servicios públicos rurales con enfoque territorial es sustancial para un desarrollo agropecuario competitivo y equitativo, y condición necesaria para una mayor eficiencia y eficacia de la ayuda gubernamental al desarrollo rural agropecuario. Así se infiere de los estudios del Banco Mundial que demuestran la ineficiencia de la inversión pública rural en la mayoría de los países de América Latina debido a que están fuertemente orientados a subsidiar a grupos específicos de productores cuando el énfasis debía hacerse en bienes y servicios públicos generadores de competitividad sistémica (Chueca, 2005).

La GESTUA propugna una política de provisión de bienes y servicios públicos rurales suficientes y de buena calidad para el desarrollo agro-

pecuario. Se busca con ello favorecer la competitividad sistémica del territorio, que a su vez impulse la competitividad de empresas eficientes que generen el máximo de efectos sociales positivos, expresados en la competitividad territorial (Echeverri, 2005).

Acciones estratégicas

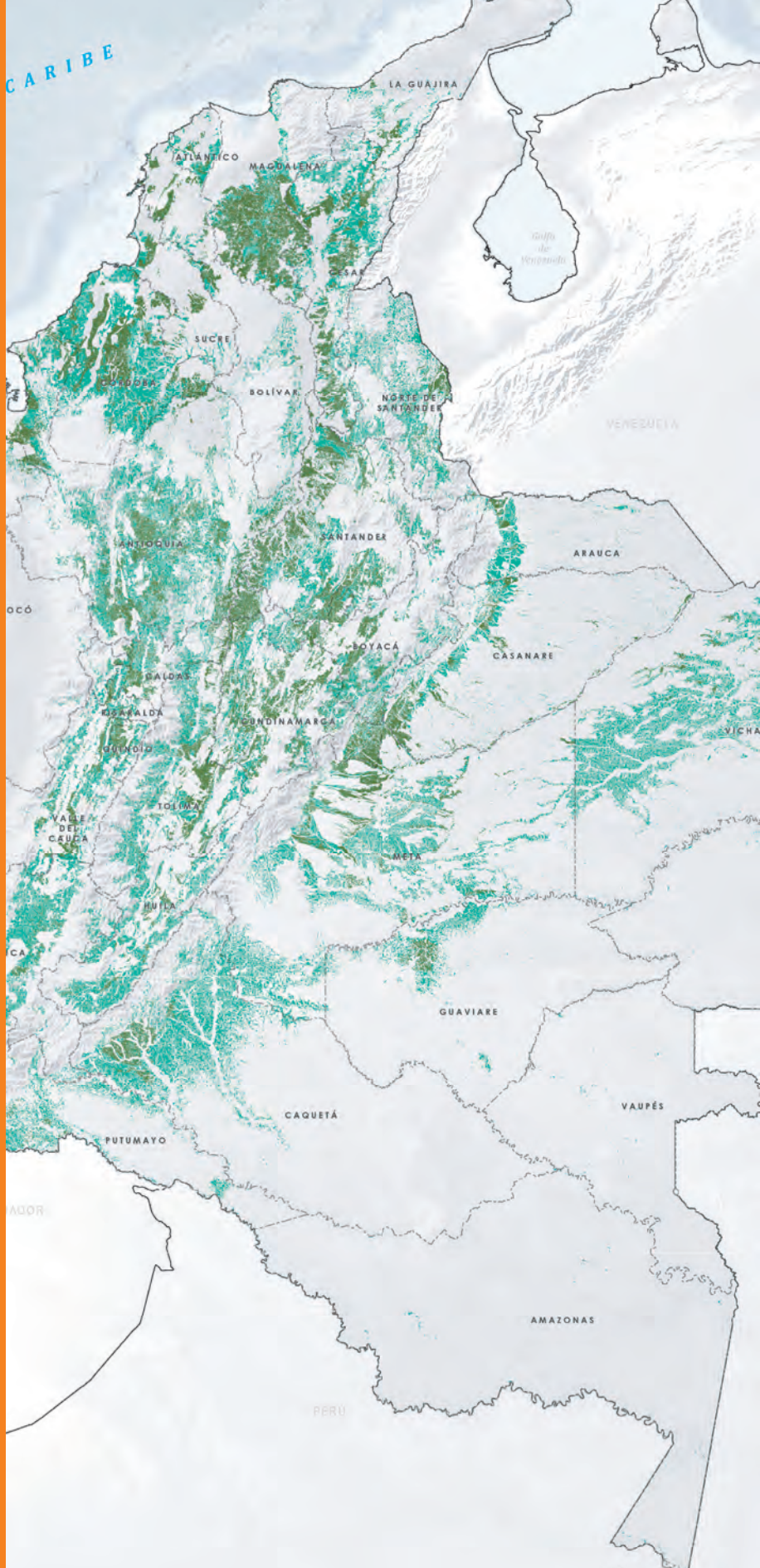
El fortalecimiento de los bienes y servicios públicos rurales se realizará a través de las siguientes acciones estratégicas:

- a. Diagnóstico estratégico del estado de los bienes públicos rurales del país.
- b. Lineamientos de política de gestión de bienes públicos rurales con enfoque territorial que incidan en el desarrollo productivo y social del campo.
- c. Creación y puesta en funcionamiento de la Comisión intersectorial de bienes y servicios públicos rurales; integrada, al menos por los ministerios del Trabajo; Educación Nacional; Salud y Protección Social; Transporte, Minas y Energía; Vivienda, Ciudad y Territorio; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Defensa Nacional e Interior. Al igual que por los departamentos administrativos de Prosperidad Social, Nacional de Planeación y Nacional de Estadística y las demás entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural agropecuario.
- d. Estrategias para la articulación y concertación de las en-

tidades de la Comisión Intersectorial de bienes públicos rurales para el diseño de planes, programas y proyectos dirigidos a la provisión de dichos bienes.

- e. Consolidación y sistematización de información requerida por las entidades involucradas en la Comisión intersectorial para realizar una priorización de sus inversiones de modo que permitan una acción gubernamental coordinada e integral, con enfoque territorial.





GESTU9

Gestión de
información
y del conocimiento
agropecuario

La información y el conocimiento son elementos transversales de la GESTUA, debido a que soportan desde los diagnósticos, la identificación de líneas estratégicas hasta el posterior seguimiento a la implementación de políticas y programas para el sector agropecuario y el territorio rural. En este sentido, la generación de información y conocimiento, así como su mantenimiento, intercambio, difusión, acceso y uso, son actividades fundamentales para la implementación de las acciones definidas para la GESTUA.

A la gestión de información, por ejemplo, se asocian estándares y políticas, procedimientos y protocolos, que orientan la implementación de procesos y garantizan la calidad, disponibilidad e interoperabilidad de los productos de información generados. En cuanto a la gestión del conocimiento, se 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, y plantear soluciones innovadoras ante aquellas limitaciones o situaciones problema que estén afectando la gestión territorial. En efecto, es en este contexto donde tanto la gestión de información como el conocimiento facilitan los procesos de planificación participativa del territorio, permitiendo desde el comienzo, la apropiación y mayor posibilidad de adopción de los proyectos.

De acuerdo con lo anterior, es pertinente destacar las iniciativas denominadas Infraestructuras de datos, las cuales brindan esquemas organizados basados en información, estándares, políticas y tecnologías. A nivel nacional, la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales – ICDE es el instrumento operativo a través del cual se integran políticas, estándares, organizaciones y recursos tecnológicos que facilitan

GESTUA

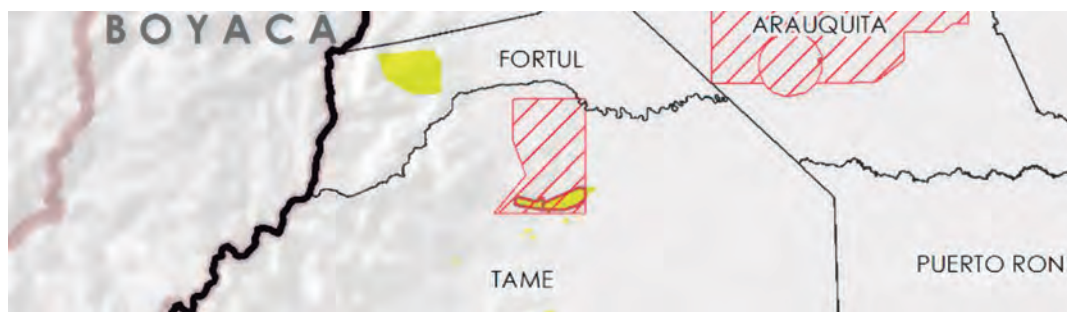
la producción, el acceso y el uso de la información geográfica del territorio colombiano, para apoyar la toma de decisiones en todos los campos de la política pública, de acuerdo con lo establecido en el documento Conpes 3585 de 2009.

En este sentido, con el objeto de contribuir a la toma acertada y oportuna de decisiones, se plantea la conformación de una infraestructura de datos agropecuarios para la GESTUA, con los siguientes objetivos y acciones estratégicas:

Objetivos

En el marco de la GESTUA, la gestión de información y del conocimiento agropecuario se propone los siguientes objetivos:

- a. Fomentar acciones de articulación interinstitucional en la producción, custodia y uso de información para las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial agropecuario, conforme a las competencias institucionales y los requerimientos identificados.
- b. Orientar la implementación de estrategias que permitan identificar las necesidades de información para la planificación y gestión territorial agropecuaria.
- c. Dar línea para la generación de procedimientos, protocolos e implementación de políticas y estándares de información y tecnologías, que faciliten la integración, intercambio y acceso a información para la planificación y gestión territorial agropecuaria.



- d. Impulsar el uso e implementación de tecnologías de información que garanticen la interoperabilidad y el intercambio de experiencias y buenas prácticas institucionales de planificación y gestión territorial agropecuaria.
- e. Contribuir al desarrollo de los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial agropecuario, a partir de la disposición de información de buena calidad y oportuna.

Acciones estratégicas

A. Conformación de la Infraestructura de datos para la gestión territorial agropecuaria (ID-GTA)

Incluye entre otras actividades las siguientes:

- a. Establecimiento de acuerdos institucionales de participación en la ID-GTA entre actores clave: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, instituciones adscritas y vinculadas y usuarios.
- b. Construcción y aprobación de un reglamento operativo y de funcionamiento para la infraestructura de datos.

B. Formulación de lineamientos para orientar la implementación de la ID-GTA

Incluye entre otras actividades las siguientes:

- a. Identificación de las necesidades de información y la oferta de datos en la planificación rural agropecuaria.



- b. Acordar el intercambio de información.
- c. Implementación de protocolos de acceso a la información.
- d. Difusión de resultados y proyectos interinstitucionales desarrollados en el marco de la iniciativa.
- e. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los usuarios para la gestión de información y el conocimiento.
- f. Elaboración de lineamientos para la gestión de información y conocimiento.

C. Articulación de la ID-GTA con iniciativas relacionadas

Incluye entre otras actividades las siguientes:

- a. Articulación con la ICDE, iniciativas sectoriales, proyectos locales y regionales, y demás esfuerzos que se realicen a nivel nacional e internacional, en torno a la gestión de información y el conocimiento.
- b. Relación con entidades productoras de información básica: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro, Departamento Nacional de Estadística, entre otras.



10

GESTUA

Seguimiento y evaluación de políticas públicas de GESTUA

En concordancia con los lineamientos generales de seguimiento y evaluación de políticas públicas establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, se entiende por seguimiento de políticas públicas de gestión territorial agropecuaria el ejercicio de verificación y análisis sobre los avances en la ejecución de las políticas mencionadas. Busca constatar el avance efectivo frente a lo inicialmente programado y, de requerirse, realizar los ajustes necesarios que permitan alcanzar los resultados esperados. Por evaluación se entiende el proceso de análisis y valoración del cumplimiento de los objetivos previstos en la política, plan, programa o proyecto, a través de métodos sistemáticos aplicados sobre la información existente en las distintas fases de la respectiva intervención.

Objetivos

En el marco de la política de GESTUA, el seguimiento y evaluación de políticas públicas en las materias de la misma se proponen los siguientes objetivos:

- a. Definir estrategias y procedimientos para el seguimiento de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de gestión territorial agropecuaria que permita verificar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos y la monitorización de los problemas y situaciones que afectan esas materia
- b. Realizar el análisis y valoración del cumplimiento de los objetivos previstos en la política, planes, programas o proyectos de gestión territorial agropecuaria, respecto a su diseño, puesta en marcha y efectos previstos.
- c. Diseñar y poner en funcionamiento un observatorio de políticas públicas de gestión territorial agropecuaria que permita

GESTUA

tener un diagnóstico actualizado del estado de avance de la ejecución de las políticas y establecer un sistema de alertas respecto a las dificultades o problemas en la gestión.

Acciones estratégicas

El seguimiento y evaluación de políticas públicas de gestión territorial agropecuaria se realizará a través de las siguientes acciones estratégicas:

A. Definición de la metodología y formulación de lineamientos para la construcción de la línea base de indicadores para el seguimiento de políticas públicas de gestión territorial agropecuaria.

Incluye entre otras actividades las siguientes:

- a. Planeación, definición de agenda de trabajo.
- b. Diseño de la estructura temática.
- c. Selección de indicadores y fichas técnicas.
- d. Recolección de información y análisis.
- e. Formulación de lineamientos para la construcción de la línea base de indicadores para el seguimiento de las políticas públicas de gestión territorial agropecuaria.
- f. Formulación de lineamientos para la implementación de la metodología de seguimiento de las políticas públicas de gestión territorial agropecuaria.
- g. Validación socialización y transferencia de lineamientos



para el seguimiento de las políticas públicas de gestión territorial agropecuaria.

- h. Elaboración de manual de la base de datos para el manejo de la información de los indicadores de seguimiento.

B. Definición de la metodología y formulación de lineamientos para el análisis y valoración del cumplimiento de los objetivos previstos en las políticas públicas de gestión territorial agropecuaria, respecto a su diseño, puesta en marcha y efectos previstos.

Incluye entre otras actividades las siguientes:

- a. Elaboración de propuesta metodológica.
- b. Realización de prueba piloto intersectorial de la metodología.
- c. Elaboración de lineamientos para la evaluación de las políticas públicas de gestión territorial agropecuaria.
- d. Socialización y transferencia de lineamientos para la evaluación de las políticas públicas de gestión territorial agropecuaria.
- e. Elaboración de manual de evaluación de políticas públicas de gestión territorial agropecuaria.

C. Observatorio de políticas de gestión territorial agropecuaria

La UPRA diseñará e implementará un observatorio de políticas públicas de gestión territorial agropecuaria como herra-



mienta institucional para el seguimiento y evaluación de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de gestión territorial agropecuaria que sirva para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a las dificultades y problemas en la ejecución de las políticas mencionadas.

El observatorio de políticas públicas de gestión territorial agropecuaria será el principal referente sobre el estado de ejecución de los procesos de planificación y gestión territorial agropecuaria y el nodo integrador de la información institucional del país en estas materias.

Para el diseño e implementación del observatorio se considerarán, entre otros, los siguientes elementos:

- a. Inventario de las políticas, planes, programas y proyectos de planificación y gestión territorial agropecuaria que se realizan en el país en los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública.
- b. Estructura del observatorio: ejes, componentes, módulos, etc.
- c. Normas para el manejo transparente de la información.

El MADR, exigirá a todas las instituciones responsables de la ejecución de las políticas de gestión territorial agropecuaria el suministro periódico de la información requerida por el observatorio y los procesos de seguimiento y evaluación que realizará la UPRA.



Abandono forzado: situación en la cual la víctima se ve obligada a dejar sus tierras para proteger su derecho a la vida, libertad e integridad suya y la de su familia, razón por la cual se ve impedida para usar y explotar su predio (UAE-GRTD, 2011).

Acaparamiento de tierras: es el fenómeno de compras de grandes extensiones de tierra, preferiblemente de vocación agrícola, por parte de personas naturales o jurídicas o capitales de inversión, nacionales o extranjeros, destinadas a la producción de commodities. El término en inglés es land grabbing (UPRA, 2015, con base en: FAO 2013).

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).

Actividad agropecuaria: actividad productiva primaria de bienes económicos, basada en recursos naturales renovables que hace uso de la tierra con cultivos y especies animales, mediante la combinación del esfuerzo del hombre y la naturaleza, para favorecer la actividad biológica de plantas y animales incluyendo su reproducción, mejoramiento y/o crecimiento. Dicha actividad productiva incluye las siguientes sub-categorías: agricultura, forestal, pecuaria, pesca y acuicultura.

Acumulación de la propiedad rural: consiste en la adquisición de más de una (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 (UPRA,2015).

Adecuación de tierras: es un servicio público que contribuye al desarrollo rural, mediante la construcción de infraestructura física para riego, drenaje, protección contra inundaciones; con acciones complementarias para mejorar la productividad, los ingresos de los productores y sus condiciones de vida a través de un manejo integral, eficiente y sostenible, dentro del ordenamiento productivo territorial (UPRA 2015).

Agricultura de gran escala: sistema de producción integrado a economías de escala, el cual busca reducir los costos por unidad producida en la medida que la escala de la producción

GESTUA

aumenta; puede atender demandas del mercado internacional o del mercado interno. La producción es ejercida por una empresa con un gobierno corporativo que dirige, regula y controla los procesos que garantizan su comercialización. Para su desarrollo se requiere de grandes extensiones de tierra, propias o arrendadas, el uso intensivo de capital, maquinaria, tecnología, conocimiento e información de las dinámicas del mercado, ya que los precios se fijan en el mercado internacional. La producción vincula gran cantidad de mano de obra calificada en actividades estandarizadas, a partir de un modelo de negocio propio que busca la competitividad, rentabilidad y sostenibilidad económica, social y ambiental.

Agricultura familiar: sistema socioeconómico y cultural sostenible, desarrollado por comunidades agrarias, bien sea campesinas, colonas, indígenas, afrodescendientes o de otra índole en sus respectivos territorios, en los cuales se realizan actividades agrícolas, pecuarias, silvícolas, acuícolas y pesqueras. Se encuentra bajo la dirección y mano de obra predominantemente familiar o de una comunidad de familias rurales, cuya relación de tenencia y tamaño de la tierra es heterogénea y su sistema de producción le permite, tanto cubrir parcialmente necesidades de autoconsumo, como generar ingresos al comercializar en mercados locales, nacionales e internacionales, de forma esporádica o constante, en búsqueda de condiciones estables de vida, aportando a la seguridad alimentaria propia y de la sociedad.



Agroindustria: es un conjunto de procesos que parten desde la producción primaria hasta la comercialización de los productos agropecuarios (agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero) y que tiene como finalidad transformarlos para una industria o mercado determinado. La transformación de los productos se realiza en etapas que van agregando valor al producto final, a partir de la articulación entre procesos primarios e industriales, la cual puede ser horizontal o vertical. Su desarrollo requiere maquinaria, paquetes tecnológicos, investigación aplicada, personas capacitadas y empresas formalizadas (UPRA 2015).

Aptitud de usos agropecuarios: es la capacidad de un lugar específico para producir, en función de un tipo de utilización de la tierra, determinado a partir de condiciones biofísicas, ambientales, económicas y sociales.

Bienes y servicios públicos rurales: 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 (adaptado de decreto 1985 de 2013, art 14).

Cadena productiva agropecuaria: conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la



producción y elaboración de un producto agropecuario hasta su comercialización final. La cadena productiva como sistema comprende unidades productivas (agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros), los agentes económicos (proveedores de bienes y servicios) y los consumidores con intereses comunes que de manera articulada buscan hacer un uso más eficiente de los recursos. La cadena vincula las unidades de producción con el mercado del producto final a través de los eslabones de producción, procesamiento y transformación, distribución, comercialización hasta consumidores finales de productos y subproductos de la cadena.

Capacidad de uso del suelo: es la agrupación de 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 específicos (IGAC, 2010).

Capacidades institucionales: se considera una capacidad institucional tanto la atribución conferida por el ordenamiento jurídico a las entidades estatales para el desarrollo de sus funciones, como los recursos y aptitudes de las mismas para desempeñarlas y alcanzar sus objetivos 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 (UPRA, 2015)

Cobertura de la tierra: es la cubierta biofísica que se observa sobre la superficie de la tierra (Di Gregorio, 2005), que no solamente describe la vegetación y los elementos antrópicos existentes sobre la tierra, sino que también incluye otras superficies terrestres como afloramientos rocosos y cuerpos de agua. Es la unidad delimitable que surge a partir de un análisis de respuestas espectrales determinadas por sus características fisionómicas y ambientales, diferenciables con respecto a la unidad próxima (IDEAM, 1997).

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: capacidad que tiene un territorio, un productor o una empresa para producir bienes o servicios que compitan exitosamente en mercados globalizados, de tal manera que generen crecimiento sostenido a largo plazo y contribuyan a mejorar los ingresos y la calidad de vida de sus habitantes, sin afectar el bienestar de las generaciones futuras (UPRA, 2015).

Competitividad sistémica: está dada básicamente por los bienes y servicios públicos rurales, los cuales incluyen dotación de infraestructura física, institucionalidad, conocimientos, tecnologías, oferta laboral, seguridad, entre otros. Se trata de un esfuerzo público y colectivo para la rentabilidad y competitividad privada (Echeverri, 2005).

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 (UPRA, 2014).

Conglomerado agropecuario: concentraciones geográficas de empresas del sector agropecuario y agroindustrial, relacionadas en forma vertical y/o horizontal, que sin dejar de competir en campos específicos cooperan entre sí, articulando productores de bienes, servicios, insumos, transformadores, distribuidores e instituciones de apoyo como centros de investigación, universidades, instituciones públicas y de la sociedad civil organizada (UPRA, 2015).

Cultivo: arreglo espacio-temporal donde se dispone una especie vegetal de interés antrópico para aprovechamiento con fines alimenticios, medicinales, energéticos o estéticos; aprovechables directamente o mediante algún grado de transformación; para obtener dichos alimentos/productos se le dispensan cuidados y atención derivados de las ciencias agrícolas, ambientales y administrativas entre otras; éstas de acuerdo a sus características específicas (Apollin y Eberhat, 1999).

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 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.

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 .

Distribución de la propiedad rural: es la forma en que se configura la relación de los propietarios con los predios rurales. La propiedad rural puede ser distribuida de manera igual o des-

igual, concentrada o fraccionada, uniforme, unimodal o multimodal, y distribuirse en diferentes tipos de propietarios y usos (UPRA, 2015).

Distrito de adecuación de tierras: la delimitación del área de influencia de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, para los fines de gestión y manejo; se organizará en unidades de explotación agropecuaria. (Ley 41 de 1993).

Evaluación de política pública: es el Proceso sistemático de observación, análisis y valoración del cumplimiento de los objetivos previstos en una política pública, respecto a su diseño, puesta en marcha y efectos previstos (UPRA, 2014).

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

Formalización de la propiedad privada: 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 (UPRA, 2014).

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.

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 sucesorales, liquidatarios y divisorios; presiones de otros usos distintos al agropecuario y cambios en el uso del suelo. El fraccionamiento pue-



de 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 (UPRA, 2015).

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, entendiéndose: 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 del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA): conjunto de estrategias, instrumentos y acciones planificadas tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial, orientadas a lograr el uso eficiente del territorio rural agropecuario en los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública: nacional, departamental, metropolitano y municipal.

Gestión intersectorial: conjunto de acciones transversales multi-sectoriales encaminadas a potenciar el uso eficiente del territorio rural.



Gobernanza de la tierra: es la generación de sinergias e interacciones democráticas de lo público y lo privado, para la gestión armónica, eficiente y eficaz de los asuntos de bienestar común, particularmente los relativos al acceso y uso de la tierra rural en Colombia, procurando el desarrollo territorial sostenible, mediante procesos, mecanismos e instrumentos formales e informales, construidos por la sociedad territorialmente organizada, a partir de valores, tradiciones y costumbres, políticas y normas, así como de instituciones públicas y sociales (UPRA, 2015).

Inmueble rural: bien raíz, ubicado en el territorio rural, estrechamente ligado al suelo.

Mercado de tierras: es el conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes y/o 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 (UPRA, 2015).

Mercados agropecuarios: comprende el espacio o contexto donde se lleva a cabo el intercambio, la venta y la compra de productos agrícolas, pecuarios, acuícolas, pesqueros y forestales, entre unos agentes compradores que los demandan y tienen la capacidad de adquirirlos, y unos agentes vendedores que los ofrecen. El mercado puede desarrollarse de manera presencial o virtual. Los derechos de propiedad de los productos que se tranzan deben estar socialmente garantizados. (UPRA, 2015)

Observatorio de mercado de tierras: es una herramienta institucional para monitorear y hacer visible el funcionamiento y las dinámicas del mercado de tierras rurales, creado con el fin de fortalecer la capacidad de respuesta del Estado para la gestión de políticas de tierras, identificar posiciones especulativas y acaparadoras, eliminar asimetrías en el acceso a información e impulsar usos más eficientes y sostenibles del suelo rural en Colombia (INFANTE, FONSECA - UPRA, 2014).

Ordenamiento productivo agropecuario: es 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, CORPOICA, ICA, AUNAP, INCODER, IGAC, IDEAM, 2014).

Ordenamiento social de la propiedad: conjunto de instituciones, normas y procedimientos encaminados a la administración de tierras de la Nación y del Estado, a la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento; a través del reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance del derecho de propiedad y de otras formas de acceso a la tierra; con el objeto de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial; y el desarrollo socioeconómico con-

vergente del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural (UPRA, 2015).

Ordenamiento territorial: 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).

Planificación sectorial: desagrega a la planificación global en diversos sectores de actuación (transporte, ambiente, ciudad o desarrollo urbano, agricultura, industria, comercio, turismo, vivienda, salud, educación, minas, energía, seguridad y defensa, etc.), de acuerdo con la organización operativa del Estado y aborda las acciones desde dichos sectores sin una visión integral y diferencial que atienda a las particularidades sociales, culturales, económicas y políticas de los territorios (Massiris, 2012).

Propiedad rural inmueble: es el derecho real que recae sobre un inmueble rural, con el propósito de usar, gozar y disponer de él, no siendo contra ley o contra derecho ajeno, avalado por justo títu-



lo y buena fe, incorporado en el registro público inmobiliario, que exista materialmente, cuyo aprovechamiento estará sujeto a las restricciones de uso establecidas en normas jurídicas (UPRA, 2015).

Reconversión productiva agropecuaria: conjunto de acciones orientadas a promover el cambio de los sistemas productivos agropecuarios existentes, por sistemas productivos agropecuarios más eficientes, competitivos y sostenibles que incorporen buenas prácticas agrícolas y nuevas tecnologías, de acuerdo a la vocación y aptitud del suelo. La reconversión productiva agropecuaria busca principalmente solucionar los conflictos de uso del suelo con enfoque ecosistémico, fomentar la seguridad alimentaria, minimizar los riesgos productivos y comerciales, mejorar el nivel de vida de los habitantes rurales, optimizar las cadenas productivas, adaptar la producción a las condiciones del entorno competitivo internacional y promover la diversificación agropecuaria con valor agregado (UPRA 2015).

Regularización de la propiedad rural: conjunto de intervenciones del Estado encaminadas al saneamiento de situaciones jurídicas y técnicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado, que concluyen con el otorgamiento de un título individual o colectivo constitutivo de la propiedad debidamente registrado en la oficina de instrumentos públicos, con el fin de promover el acceso, la restitución o el restablecimiento de la propiedad y contribuir a la seguridad jurídica (UPRA, 2015).



Regularización del mercado de tierras: conjunto de intervenciones estatales tendientes a: a) facilitar el acceso y la retención de la tierra a los sujetos beneficiarios de las políticas de tierras rurales; b) definir las densidades rurales; c) reducir los costos de transacción del mercado inmobiliario; d) mejorar los ingresos propios de los entes territoriales; y e) desincentivar el fraccionamiento y la concentración improductiva de la tierra (UPRA, 2015).

Rendimiento o productividad física: es la relación entre la producción obtenida y la unidad de insumo utilizada. En el sector agropecuario la productividad física es equivalente al rendimiento que puede ser medido en toneladas por hectárea (UPRA, 2015).

Rentabilidad: es el margen de utilidad proveniente de una inversión o actividad económica (UPRA, 2015).

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 (UAEGRTD, 2011).

Seguimiento de política pública: es un ejercicio de verificación continua y análisis sobre los avances en la ejecución de una política pública o en torno al estado de una situación. Busca constatar el avance efectivo frente al inicialmente programado y de requerirse se deben realizar los ajustes necesarios que permitan alcanzar los productos y/o los resultados esperados.

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 éstos 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 (UAEGRTD-UPRA, 2015).

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).

Sistemas productivos: conjunto estructurado de actividades agropecuarias que un grupo humano organiza, dirige y realiza, en un tiempo y espacio determinados mediante la gestión de

medios de producción y de la fuerza de trabajo disponibles, de acuerdo con sus objetivos, cultura y recursos, utilizando prácticas en respuesta al ambiente físico, social y económico entre otros (Dufumier, 1996; Prager, 2002).

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 (adaptación de la definición dada en el Artículo 33 de la Ley 388 de 1997).

Suelo: es un cuerpo natural compuesto de sólidos (minerales y materia orgánica), líquidos y gases que ocurre en la superficie de la tierra, ocupa un espacio y se caracteriza o porque tiene horizontes o capas que se diferencian del material inicial como resultado de las adiciones, pérdidas, translocaciones y transformaciones de energía y materia o porque es capaz de soportar plantas arraigadas en un ambiente natural.



Tenencia de la tierra: relación definida jurídica o históricamente entre la población, como individuos o grupos y la tierra (FAO, 2003).

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.

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: 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).



Tierra: se define como una extensión delineable de la superficie terrestre que contiene los elementos biofísicos, ambientales y socioeconómicos que influyen en el uso. Incluye el suelo, la forma del terreno, el clima, la hidrología, la vegetación, la fauna, los efectos del uso y las actividades humanas; todo esto mediante su relación con el uso actual o con la aptitud de uso (FAO, 1976; FAO; 1995).

Unidad agrícola familiar (UAF): es la 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, art 38).

Uso del suelo: la transformación y/o utilización que hace el hombre a una cobertura de la tierra con funcionalidad económica, social y ambiental, que se puede enmarcar dentro los contextos: agrícola, pecuario, natural, protección y conservación de una cobertura (UPRA, 2014)

Uso eficiente del suelo: es la armonización espacial y/o temporal de diferentes usos del suelo en un área determinada, en función de garantizar el bienestar humano y ambiental de manera integral minimizando los impactos con el fin de mantener en el largo plazo la sostenibilidad ambiental, económica y social

del territorio, mediante un proceso de ordenación general. En el marco del sector agropecuario el uso eficiente del suelo es el resultado de las intervenciones de los procesos de ordenamiento productivo agropecuario y el ordenamiento social de la propiedad rural.

Vocación del suelo: es el uso del suelo más adecuado con base en la capacidad natural de soportar el uso, con características de sostenibilidad, evaluada sobre una base biofísica.





Lista de referencias

AUNAP (2014). La pesca y la acuicultura en Colombia, Autoridad Nacional de Pesca. Compilación: María Alejandra Esquivel, Asuntos Internacionales AUNAP. Bogotá, mayo.

Banco Mundial (1995). Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica. No. 54, Washington D.C., USA.

CAN (2009). Articulando la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario: lineamientos generales para la planificación y la gestión sectorial., Lima, Perú: Comunidad Andina de Naciones.

Carneiro, M.J. (2008). La ruralidad en la sociedad contemporánea: una reflexión teórico-metodológica. En Edelmira Pérez, María A. Farah y Humbert de Grammont (comp.), *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas.* Bogotá D.C., Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Carrasco, E. (2000). Efectos de la cohesión económica y social en el presupuesto comunitario. Anales de Economía Aplicada. XIV Reunión ASEPELT. Oviedo, España. Junio.

CEGA y FAO (1994). El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia. Roma, Italia: Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

CGR (2014). Actuación especial sobre acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana, Contraloría General de la República. Recuperado de <http://www.observatorio-deterras.org/wp-content/uploads/2014/04/Contralor%C3%A1-Da-General-de-la-Rep%C3%BAblica.-INCODER-Acumulacion-Irregular-de-Baldios-Informe-ACES.pdf>

GESTUA

Chueca, A. (2005). “Más allá de la ciudad. Contribución rural al desarrollo en América Latina”, en: Fundación Agenda Colombia, Opciones para un sector rural incluyente y competitivo en Colombia y América Latina. Recopilación de las intervenciones del Seminario Internacional El Sector rural de América Latina, realizado en Bogotá (Colombia), en diciembre de 2004.

CNA (2014). Territorios agroalimentarios. Bogotá D.C., Colombia: Coordinador Nacional Agrario. Secretaría de tierras.

De Grammont, H. (2004). *La nueva ruralidad en América latina*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, año 66, núm. Especial, p. 279-300.

De Grammont, H. (2008). El concepto de nueva ruralidad. En Edelmira Pérez, María A. Farah y Humbert de Grammont (comp.), *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*. Bogotá D.C., Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Decreto 3600. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Diario Oficial N° 46757 del 20 de septiembre de 2007. Colombia.

DNP (2008). Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Departamento Nacional de Planeación, documento CONPES 113. Bogotá D.C., Colombia.

DNP (2014). Misión para la transformación del campo. Primeros resultados. Presentación en PowerPoint del Director General Simón

Gaviria. Bogotá D.C., Colombia.

DNP (2014a). Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la transformación del Campo. Informe elaborado por Jesús Antonio Ocampo. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C., Colombia.

Duque, N. (2012). Análisis de factores de capacidades institucionales en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca". En: Universidad del Valle, *Cuadernos de Administración*, Vol. 28, No. 47, junio, p. 11-24.

Echeverri R. y Ribero, M. (2002). Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Corporación Latinoamericana Misión rural.

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. Recuperado el 08 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. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO (2013). Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de

la tierra en América Latina y el Caribe. Recuperado el 05 de octubre de 2015 de <http://www.fao.org/3/a-i3075s.pdf>

Gamboa, A. (2015). Colombia es parte de la solución para alimentar al mundo, Recuperado de: <http://agrolac2025.org/colombia-es-parte-de-la-solucion-para-alimentar-al-mundo/>, el 8 de octubre de 2015.

Gómez, S. (2008). Nueva ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos. En: Edelmira Pérez, María A. Farah y Humbert de Grammont (comp.), *La nueva ruralidad en América Latina. Avance teórico y evidencias empíricas*. Bogotá D.C., Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Gopal, E. y Gagnon, J. (1995). Knowledge, information, learning and the IS manager, *Computerworld (Leadership Series)*, 1(5), p. 1-7.

Grajales, S. y Concheiro, L. (2009). Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales. En: *Revista Veredas*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, D.F.

Herrero Canela, M. (2009). La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios. En: Joaquín Farinos, Joan Romero, Julia Salom (ed.), *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Universidad de Valencia (España), Colección Desarrollo territorial. Serie estudios y Documentos, 7. p. 265-290.

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: Instituto Geográfico Agustín Codazzi



IGAC (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá D.C., Colombia: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

IGAC (2012a). Aportes para la construcción de la política nacional de ordenamiento territorial. Bogotá D.C., Colombia: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

INCODER (2012). El desarrollo rural con enfoque territorial. Perfil territorial de las áreas de desarrollo rural. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Trabajo de consultoría realizado por Luis Alfredo Muñoz. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Bogotá D.C., Colombia: INCODER.

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.

Iragorri, A. (2014). Intervención en la sesión plenaria de la Cámara de representantes del Congreso de Colombia, el día 22 de octubre de 2014. Bogotá D.C., 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 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.

Ley 41. Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones. Diario Oficial N° 40.731 del 25 de enero de 1993. Colombia.

López Montaña, C. (2008). Carimagua un Modelo Desplazador. Recuperado de <http://www.cecilialopez.com/Documentos/D.Carimagua.pdf>

Machado, A. (marzo de 2013). Baldíos de la Nación en conflictividad, intervención en el Panel del mismo nombre realizado por la Subgerencia de tierras del INCODER y la Corporación Latinoamericana Misión Rural.

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

Martínez, L. J., y 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. (2009). "Diez años de planes de ordenamiento territorial municipal en Colombia: un balance. En: Ángel Massiris Cabeza (ed.), *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*, Colección de Investigación, No. 21. Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones,

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.

Massiris, A. (2014). Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomía en América Latina, ponencia presentada en el IX Simposio nacional de desarrollo urbano y planificación territorial, Universidad de Cuenca, Ecuador.

MEIC (2012). Sostenibilidad Ambiental e Industria Verde: Conceptos diferenciadores de los países de renta media alta. Ministerio de Economía, industria y Comercio. Dirección de Cooperación Internacional. Documento de trabajo.

Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2000). Política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia. Bogotá D.C., Colombia: Dirección de Ecosistemas.

Ortiz, U. (2011). "Inteligencia de mercados". En: *El Espectador*. Marzo 3 de 2011. Recuperado en: <http://www.elespectador.com/opinion/inteligencia-de-mercados>

Ospino, S. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora". En: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal. 8 al 11 de octubre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Palmer, D., Fricska, S., Wehrmann, B. (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 Viviana y Rivas Lornel (2007), "Gestión de Información para la Innovación tecnológica agropecuaria". En: *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: PNUD.

Restrepo, Juan Camilo (2012). "El nuevo desarrollo rural con enfoque territorial", en: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Hechos de Paz*, Año 8, No. 64, junio-julio, pp. 33-34, ISSN: 1794-9408.

Rosa, H., Gómez, I., Kandel, S. (2003). *Gestión Territorial Rural: Enfoques, experiencias y lecciones de Centroamérica*. San Salvador: Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Prisma).

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.

UPRA y CLMR (2014). *Plan preliminar nacional del ordenamiento social y productivo de la propiedad rural*. Convenio interadministrativo, Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y usos Agropecuarios y Corporación Latinoamericana Misión Rural, Bogotá D.C., Colombia.

UPRA y UN (2013). *Mercado de tierras rurales productivas en Colombia: Caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional*. Convenio interadministrativo, Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y usos Agropecuarios y

Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/MERCADO+DE+TIERRAS+RURALES+PRODUCTIVAS+EN+COLOMBIA/bb9d0ddd-c7db-49bf-af49-ea5d75245282>

UPRA, CORPOICA, ICA, AUNAP, INCODER, IGAC, IDEAM (2014). Contribución del grupo interinstitucional. No publicado.

Uribe, A., y Ospina, J. M. (2011). Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial del INCODER 2010-2014. Bogotá D.C., Colombia: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural.





Unidad de Planificación Rural Agropecuaria,

UPRA

Calle 28 No.13A - 22 Bogotá, Colombia

Teléfonos: (571) 552 9820 , 245 7307