

Magazín Ruralidades y Territorialidades

Volume 1
Number 7 *Territorio y ruralidad en el marco del
enfoque territorial*

Article 6

2021-10-26

La unidad de planificación rural agropecuaria habla de su trabajo en el territorio

Wilson Vergara
Observatorio Rural de la Universidad de La Salle

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/mrt>

Citación recomendada

Vergara, Wilson (2021) "La unidad de planificación rural agropecuaria habla de su trabajo en el territorio," *Magazín Ruralidades y Territorialidades*: No. 7 , Article 6.

Disponibile en:

This Artículo de divulgación is brought to you for free and open access by the Revistas de divulgación at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Magazín Ruralidades y Territorialidades* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA HABLA DE SU TRABAJO EN EL TERRITORIO*



Felipe Fonseca
Director de la UPRA

Foto de Paula Forigua Díaz

Wilson Vergara: Frente a la misión de la UPRA de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios que promuevan el desarrollo rural con enfoque territorial ¿qué balance hace usted de los logros obtenidos principalmente con relación al desarrollo rural con enfoque territorial?

Felipe Fonseca: El principal logro de la UPRA desde su creación es la consolidación de una entidad

pública del sector agropecuario ocupada en procesos de planificación territorial agropecuaria. Dichos procesos permiten disponer de mejores herramientas para la formulación y ejecución de políticas tanto públicas como privadas. Con la creación de la UPRA, se llenó un vacío en cuanto a las metodologías, conceptos y procesos que permiten tomar mejores decisiones desde el territorio, con el territorio, en un marco de trabajo conjunto entre las

* Por: Wilson Vergara.



Foto de Paula Forigua Díaz

entidades adscritas y vinculadas, los gremios de la producción y los entes territoriales.

Es necesario hablar de los principales logros de la UPRA en materia del desarrollo rural con enfoque territorial. Hay que destacar, en primer lugar, la formulación de una política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, sustentada

mediante la Resolución 128 de 2017. Esta precisamente acoge la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial. Ahí está definido también ese modelo de planificación y gestión del ordenamiento productivo y del ordenamiento social de la propiedad, en lo que uno de los principales objetivos es precisamente el desarrollo rural con enfoque



territorial. Otro importante logro de la UPRA fue promover, a su vez, ante el Ministerio de Agricultura, una resolución: la 129 de 2017, en la que se ajusta el diseño institucional del ordenamiento social de la propiedad, para atender prioritariamente, desde un enfoque en la oferta, servicios de administración y gestión de tierras rurales. Se organizaron así unos lineamientos de la UPRA en materia de

ordenamiento social de la propiedad rural; es decir, se procede desde entonces teniendo en cuenta los lineamientos de la UPRA en materia de ordenamiento social de la propiedad y de ordenamiento productivo. A partir de entonces, el ministerio cuenta con dichos apoyos para formular políticas, y para focalizar asimismo su ejecución. Podemos mencionar además que, en el marco de la implementación, especialmente, del punto 1 del acuerdo de paz —es decir, la Reforma Rural Integral—, la UPRA ha contribuido con varios de esos propósitos definidos. Podemos hablar de uno muy emblemático, que es la definición e identificación de la frontera agrícola nacional, aspecto que es el principal ámbito y elemento de gestión de ordenamiento territorial agropecuario. Dicha Resolución, la 261 de 2018, es producto de un importante proceso de concertación entre los sectores agropecuario y ambiental, y los gremios de la producción. De tal modo, resultaría convirtiéndose en un determinante de política de cero deforestación, de gestión del territorio para usos agropecuarios vinculantes con las actuaciones de las entidades adscritas y asociadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. También hemos contribuido en la formulación de la Resolución 91 de 2020, el Plan Nacional de Riego para la economía campesina, familiar y comunitaria. Y también se ha contribuido con lineamientos y criterios para subsidio integral de acceso a tierras, derivados del decreto Ley 902 de 2017. Esa es también una manera de contribuir con instrumentos y con herramientas técnicas acordes a la realidad de los territorios. Con ello se constituyen lineamientos y criterios idóneos para la contraprestación y el acceso a formalizaciones, otro de esos elementos con los que la UPRA contribuye a la implementación de la Reforma Rural Integral. Se debe hablar entonces del diseño e implementación del Observatorio de Tierras Rurales: cabe resaltar en ese punto que los lineamientos de la UPRA han contribuido a su creación, a su administración, a su diseño en la Agencia Nacional de Tierras.

Otra forma de contribuir a consolidar ese concepto, esa propuesta del desarrollo rural con enfoque territorial, tiene que ver con el apoyo técnico a los departamentos en los procesos de planificación del desarrollo rural agropecuario. Aquí habría que hacer una breve reflexión frente a la debilidad o ausencia del componente rural, más aún agropecuario, de los planes de ordenamiento territorial y de sus planes de desarrollo. De tal manera, lo que la UPRA ha hecho es darle un importante énfasis a esas metodologías, a esos contenidos, a esos conceptos y lineamientos, para nutrirlos de contenido y política en sus planes ordenamiento y planes de desarrollo. Hemos trabajado de la mano en la formulación de ese componente rural agropecuario en planes de ordenamiento y planes de desarrollo para varios departamentos del país.

Cabe señalar en este punto que la mayoría de los planes de desarrollo de las actuales administraciones tienen en cuenta los lineamientos propuestos por la UPRA para la unidad de planificación rural agropecuaria. También apoyamos la formulación de los planes de ordenamiento territorial departamental. Hay que mencionar, además, que en el marco del enfoque territorial, la UPRA diseñó una guía metodológica de mercados agropecuarios que permite a los entes territoriales identificar y priorizar desde la región las alternativas productivas acordes con su territorio, con sus necesidades, con su economía, no solo local, sino nacional e internacional. Aportamos, además, una evaluación de tierras con fines agropecuarios para la identificación de zonas aptas; proceso que le ha permitido al país y a los departamentos tener más de 140 alternativas o sistemas productivos agropecuarios con mapas de aptitud que permiten orientar un uso más eficiente de esos sistemas productivos. Asimismo, a nivel del apoyo a la consolidación del desarrollo rural con enfoque territorial, la UPRA no solo ha apoyado la formulación de un plan nacional de riego, sino que ha acompañado a los departamentos

que han acogido esa iniciativa para formular planes departamentales de riego, de manera que la gestión del agua para la producción agropecuaria sea planificada, bien sea por oferta pública o privada, pero con una visión de largo plazo.

Por último, podría mencionar una importante contribución en la formulación de los planes de ordenamiento productivo. Esos planes constituyen la principal política del sector agropecuario de este gobierno, pero también contribuyen a fortalecer el enfoque territorial del desarrollo, en la medida en que la implementación de dichos planes de ordenamiento productivo se traduce en estrategias de reconversión productiva que permiten promover en las regiones la consolidación del clúster agropecuario, y los procesos de reconversión, entendidos como la mejora tecnológica en la producción agropecuaria. Así, se busca conseguir una mayor productividad y competitividad de las actividades en el campo.

En la gestión de información para la planificación agropecuaria, ha sido muy importante el papel de la UPRA para acompañar a los entes territoriales con datos y, particularmente, con servicios de información que le permitan, no solo caracterizar mejor sus territorios, sino planificar el ordenamiento productivo y social de la propiedad de su jurisdicción. Para ello, contamos con el sistema de información para la planificación rural agropecuaria CIPRA; con la administración de las evaluaciones agropecuarias municipales; con una plataforma digital sectorial para asuntos agropecuarios, que es AgroNet, y disponemos también de la información que el DANE, a través del SIPSA —Sistema de Precios del Sector Agropecuario—, nos permite caracterizar en torno al abastecimiento de la producción agropecuaria.

W.V.: ¿Cómo aborda y comprende la UPRA el territorio rural en sus diferentes ejercicios de planificación

y ordenamiento del suelo rural, que permite el diseño de políticas de desarrollo rural y ordenamiento territorial?

F.F.: Para la UPRA, el territorio es abordado como ese escenario en donde el sector agropecuario, el sector productivo, es estratégico para su consolidación. Es decir, entendemos los territorios como aquellas áreas en las que la producción agropecuaria genera y transforma los paisajes, y hace parte de su cultura, de sus medios de comunicación, y de sus medios de vida. Y eso es fundamental debido a la importancia que tiene además la producción de alimentos, que cuenta con amparo constitucional. Esta hace parte, además, no solamente del abastecimiento y la nutrición, sino también de la generación de empleo digno y de calidad. Además, tiene un papel ambiental relevante para el manejo integral de ecosistemas de importancia, servicios ecológicos, y también provee materias primas para otros sectores.

En fin, reconocer la importancia del sector agropecuario en la definición del territorio es esencial, en primer lugar, para abordar sus procesos de planificación rural con énfasis en lo agropecuario. Cabe señalar que comúnmente el ordenamiento territorial no solo ha sido desconocido u olvidado en el proceso de ordenamiento del territorio, sino que tiene un abordaje ecológico o meramente ambiental. Sin embargo, la UPRA propone que la visión del territorio comprenda al sector agropecuario como eje fundamental del desarrollo rural, aspecto que abarca muchos otros ámbitos como la salud, la educación, el empleo y los asuntos agropecuarios. Estos son esenciales en las zonas de producción agropecuarias, en zonas campesinas, y en zonas de tradición de producción de alimentos. De tal manera, entendiendo esa importancia del sector agropecuario en el desarrollo rural y en el ordenamiento del territorio hacia el cual va dirigido el desarrollo rural con énfasis en el agropecuario, la

UPRA desarrolla y orienta toda su misionalidad. La institución orienta precisamente la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, incluso del objeto y misión de la entidad de tener manejos eficientes del suelo que promueven la gestión del territorio, la productividad, la competitividad, mejores empleos, más formalidad, mejores servicios públicos, y regularización de la propiedad, aspecto que permite el acceso a la oferta pública de servicios. De tal manera, es importante integrar estos dos conceptos: el uso eficiente del suelo rural agropecuario y el ordenamiento social de la propiedad, con la gestión del acceso a la tierra y de la regularización, y demás procesos especiales agrarios, ante los desenvolvimientos puestos a cargo de la Agencia de Tierras. Dichos procedimientos permiten reconocer la relación de los propietarios y sus tierras, o de los ocupantes poseedores, con sus territorios, además de ese uso eficiente de suelo, en función del ordenamiento productivo; es decir, en función del otorgamiento de orientación de actividades agropecuarias acordes con la aptitud del suelo, lo cual serviría además para entender al territorio rural agropecuario. Esa acepción a la que nos dedicamos en la UPRA, que es fundamental elevar a la categoría de las determinantes en el ordenamiento territorial —al conjunto de lineamientos agropecuarios, agrario o agrícolas—, es un vacío aún por definir, aún por reconocer. Sin embargo, creemos que en el territorio deben protegerse áreas estratégicas para la producción de alimentos, de manera que no solo gocen de reconocimiento, sino también de elementos que permitan mejorar el desarrollo y la productividad de las zonas agropecuarias.

W.V.: Frente a los conflictos por el uso ineficiente de suelo agropecuario en Colombia, ¿qué propuesta plantea la UPRA para lograr la eficiencia y una transformación productiva, social y ambiental de los territorios?

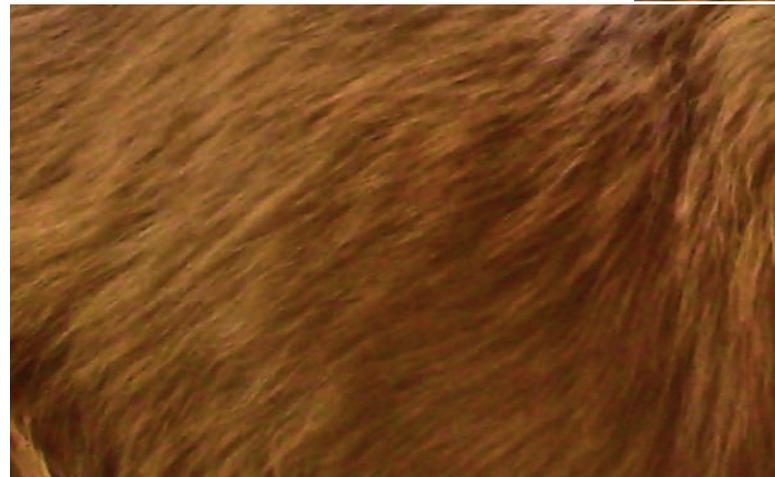
F.F.: Lo primero que hay que entender es que el uso eficiente del suelo se logra cultivando o desarrollando una actividad agropecuaria de acuerdo con la aptitud de la tierra para esos sistemas productivos dentro de la frontera agrícola nacional. Aquí procedo a explicar. En el pasado, hemos estado acostumbrados a hablar de conflictos en el uso del suelo producto de la confrontación entre la vocación natural de los suelos a través de clasificaciones agrologicas versus el uso actual: eso generaba una serie de categorías de subutilización, de sobreutilización o de uso adecuado. Ese tipo de análisis ambientalmente eran muy emblemáticos; se reconocía dónde habían procesos de deterioro del suelo o de subutilización, pero no se definía o no se permitía identificar una solución a esos conflictos. Por esa razón, hablamos hoy de uso eficiente, y por eso se propone orientar acciones que permitan ese uso eficiente en zonas ya no solo de vocación agropecuaria, sino de aptitud de la tierra, la *aptitud* así entendida como lo que ostentan aquellas zonas del territorio dentro de la frontera agrícola nacional cuyas condiciones son acordes a los requerimientos técnicos, biofísicos, socioeconómicos del sistema productivo agropecuario. De tal manera, la ecuación cambia, porque lo que encontramos no son solamente zonas potenciales que cumplen con los requerimientos de cada cultivo, sino que además encontramos que en aquellas zonas las condiciones para la inversión económica o para el desarrollo agropecuario son favorables para el productor, para el campesino o sencillamente para quien desee emprender una actividad agropecuaria. Por eso es tan importante el trabajo que la UPRA ha hecho identificando a nivel nacional más de 40 mapas de zonas aptas a escala 1 a 100.000, con lo cual se conoce el potencial de esos cultivos, se sabe hacia dónde orientar zonas clúster o zonas estratégicas, zonas en las que estos orienten políticas de ordenamiento de la producción. Sin embargo, en todo ello también es importante que los productores tengan a la mano un

referente que les permite identificar alternativas productivas en distintos puntos de interés. En ese sentido, la UPRA incluso ha desarrollado servicios en línea para consultar la aptitud por predio para todos los mapas de aptitud que son evaluados. Sumados, estos resultan ser casi 40 a nivel nacional, y se añaden a los 140 que se han hecho a nivel departamental. De tal forma, van llenando ese vacío que el país tenía hasta hace muy poco tiempo.

W.V.: ¿Cuál es su opinión de los resultados de la política pública en la implementación de un modelo de desarrollo rural con enfoque territorial como pilar fundamental para solucionar el conflicto y lograr la *paz estable y duradera* en Colombia?

F.F.: Yo creo que el principal aporte del Proceso de Paz es reconocer la importancia que tiene el desarrollo rural, el enfoque territorial y, en especial, la necesidad de que desde las instituciones y la academia se dé de nuevo la reforma a la agricultura, a la agrología y a todas las ciencias del suelo, así como a las ciencias forestales, las ciencias catastrales y todas aquellas que contribuyen con el desarrollo rural integral. Dicha reforma promovió en diferentes universidades, en distintas facultades, la aparición de nuevas escuelas de pensamiento sobre lo rural. Nosotros veníamos en la década de los ochenta, y sobre todo en los 90., *ambientalizando* la academia: venimos de una ola verde, de una ola ambiental. Pero creo que estamos llegando a la cresta de una nueva ola de

Foto de Paula A. Forigua Díaz



ruralidad, del derecho agrario, del ordenamiento social de la propiedad; estamos hablando más de catastro, y estamos hablando aún más de ordenamiento territorial rural. A mi modo de ver, ese es uno de los principales logros en materia académica o conceptual. Esto da paso al interés de muchos profesionales y de muchas instituciones de mirar más al campo; de mirar más esa problemática originada en la ruralidad. El conflicto en Colombia se vive en el campo, los problemas surgen del campo, de manera que esta nueva era de pensamiento en torno al campo ha traído también

cambios significativos desde la institucionalidad pública y privada. Aquello se nota especialmente en la academia, cosa que yo celebro, porque hace muy poco la agenda ambiental era lo que abarcaba los distintos escenarios. Hoy ya podemos hablar con mayor propiedad del enfoque territorial, del desarrollo rural, de las poblaciones en el campo, de la agricultura familiar, de la mujer rural, de los jóvenes rurales, y eso obedece al énfasis y a la mirada que esta reforma rural ha promovido. A mi modo de ver, ese es el principal aporte del enfoque diferencial en las políticas.

