



**EL DESARROLLO RURAL
CON ENFOQUE TERRITORIAL**

**PERFIL TERRITORIAL DE LAS AREAS DE DESARROLLO RURAL
Marco Conceptual, Metodología, Instrumentos de Planificación**

Abril de 2012

EL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

**PERFIL TERRITORIAL DE LAS AREAS DE DESARROLLO RURAL
Marco Conceptual, Metodología, Instrumentos de Planificación¹**

Autor

Luís Alfredo Muñoz Wilches

Coautores

Álvaro Francisco Uribe Cálad
José Aníbal Llano García
Nina Rodríguez Valero
José Dagoberto Gonzales Cuellar
John Fredy Palacios

¹ En la elaboración de este documento participaron activamente los integrantes del Equipo Interdisciplinario de Desarrollo Rural con aportes y propuestas de ajuste y complementación que contribuyeron de manera determinante en su estructuración.

Gerente General

Dr. Juan Manuel Ospina Restrepo

***Subgerencia de Planificación e
Información***

Dr. Álvaro Francisco Uribe Cálad

***Subgerencia de Gestión y
Desarrollo Rural***

Dr. Sergio Arturo Trujillo Turizo

Subgerencia de Pesca y Acuicultura

Dr. Carlos Enrique Mosquera

Subgerencia de Tierras Rurales

Dra. Jhenifer María Mojica Flórez

***Subgerencia de Promoción,
Seguimiento y Asuntos Étnicos***

Dra. Paola Jimena Hernández Villalba

***Subgerencia de Adecuación de
Tierras***

Dr. Jesús Barros Hinojosa

Secretaria General

Dra. Cornelia Nisperuza Flores

Oficina Asesora Jurídica

Dra. Diana del Pilar Morales

Oficina Asesora de Comunicaciones

Dra. Alejandra Giraldo XXXX

Oficina de Control Interno

Dr. José Manuel Zabala Torres

Asesores de Gerencia

Dr. Andrés Felipe Álvarez
Dr. Carlos Eduardo González

Subgerencia de Planificación e Información

Dr. Álvaro Francisco Uribe Cálad

***Dirección Técnica de Planificación,
Presupuesto, Seguimiento y
Evaluación***

Dra. Elsa María Acuña Parada

***Dirección Técnica de Información y
tecnología***

Dr. Oscar Mauricio Cortes Pinzón

Grupo de Desarrollo Organizacional

Dra. Gloria Inés Orozco Torres

Grupo de Atención al Ciudadano

Dra. Luisa Natasha Corrales Gaona

***Equipo Interdisciplinario de
Desarrollo Rural***

Nina Rodríguez Valero

Stella Pinto Otálora

José Dagoberto González Cuellar

Alberto Galvis Reyes

Hugo Javier Jiménez Díaz

Fredy Cantillo Piraquive

Omar Duran Henao

Luís Alfredo Muñoz Wilches

Aníbal Llano Garcia

Jairo Ramírez Rojas

Mandius Romero Carrascal

Jaime Martínez Reina

José Luis Briceño Martínez

Armando Sarmiento Sarmiento

Tabla de Contenido

Presentación.....	6
Aportes Conceptuales	7
La dimensión ambiental.....	12
La dimensión económico-productiva.....	13
La dimensión socio-cultural	13
La dimensión político-institucional.....	14
Desarrollo Metodológico	15
Fases de estructuración de la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial-DRET-.....	17
Instrumentos	22
Perfil territorial de las ADR	22

Presentación

El presente documento contiene los avances en materia del diseño conceptual y metodológico para la caracterización y estructuración de los perfiles territoriales de las Áreas de Desarrollo Rural –ADR- priorizadas por el INCODER para el año 2012 y, particularmente, los instrumentos aplicados en los talleres participativos llevados a cabo en las de Sumapaz, Hoya del Río Suárez, Valle de Tenza y Sur del Cesar.

El documento parte de reconocer la heterogeneidad y la diversidad de las condiciones geográficas, socioeconómicas y culturales del sector rural y, particularmente, la persistencia de las brechas urbano-rurales en el ordenamiento social, productivo e institucional del territorio colombiano. Frente a esta realidad, se destaca la precariedad de las políticas públicas de desarrollo rural caracterizadas por su énfasis sectorial, la atomización e ineficiente asignación de los recursos de inversión pública.

Para superar estas limitaciones, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "*Prosperidad para Todos*" introdujo el enfoque territorial del desarrollo para reducir los desequilibrios y superar las inequidades territoriales, y propuso al sector agropecuario y rural como una de las locomotoras del crecimiento. Este Plan contiene los lineamientos de una política integral de tierras en materia de restitución de tierras despojadas, la formalización de la propiedad de la tierra y el desarrollo rural.

El desarrollo rural integral con enfoque territorial busca lograr la articulación de los mercados, las políticas públicas y la sociedad civil para promover la transformación productiva, social e institucional de los territorios rurales. El territorio rural como una construcción social e histórica contiene las dimensiones económica, social, institucional y ambiental que constituyen las unidades de análisis y caracterización para lograr una visión integral del desarrollo rural.

El documento propone incorporar los criterios de integralidad, equidad social, competitividad, sostenibilidad y multidimensionalidad del enfoque territorial del desarrollo rural en la definición de los perfiles territoriales que permitan lograr la construcción de una *visión* de largo plazo del territorio y el diseño de la estrategia integral de desarrollo territorial con la participación activa de los actores locales y el apoyo de las agencias públicas, privadas y de la sociedad civil.

Con base en estas consideraciones conceptuales, el documento propone un esquema metodológico para el diseño y estructuración de la estrategia Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –DRET- que se desarrolla en seis (6) fases: alistamiento, caracterización, planeación estratégica, programación, elaboración del Contrato-Plan y Seguimiento y evaluación.

Finalmente, el documento contiene los instrumentos participativos para el diseño y estructuración del perfil territorial.

Aportes Conceptuales

Colombia se caracteriza por ser un país heterogéneo en su geografía, con diferentes niveles de desarrollo regional y condiciones culturales y sociales diversas. Además, el país presenta grandes brechas en el desarrollo de sus territorios, las cuales son un reflejo, entre otros aspectos, de las trampas de la pobreza, de la complejidad de las relaciones territoriales y de condicionamientos históricos estructurales.

En particular, la brecha urbano-rural se ha incrementado significativamente durante los últimos años, lo que indica una mayor incidencia en las zonas rurales. En efecto, mientras la pobreza urbana cayó más rápidamente (13%) al pasar del 49,7% en el 2002 al 36,9% en el 2009, la pobreza rural pasó de 69,2% a 64,3%, con lo cual la brecha urbano-rural aumentó hasta el punto que la pobreza rural es 1,62 superior a la urbana. Adicionalmente, por cuenta de los fenómenos de desplazamiento forzado, 708.910 hogares fueron despojados de sus tierras, durante los años 2007-2010. Con lo cual la situación de la gran mayoría de los 11,8 millones de habitantes que viven en las áreas rurales empeoró.

Son múltiples los factores que explican el relativo atraso de nuestras áreas rurales. En *primer término*, el desempeño económico de los productores rurales del país ha presentado índices de crecimiento inferiores al crecimiento del PIB nacional, con lo cual las brechas productivas entre el campo y la ciudad se han incrementado. Esta situación tiene que ver con las serias restricciones que tiene los pequeños productores rurales para acceder a los distintos factores productivos, especialmente tierra y tecnología, lo cual los ha confinado a mantener prácticas productivas de bajo rendimiento y, por consiguiente, bajos niveles de rentabilidad y competitividad.

En *segundo lugar*, las dificultades que tienen los pobladores rurales para acceder a los bienes públicos se reflejan a los menores niveles de cobertura y calidad de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico; las deficiencias en las infraestructuras para la prestación de servicios tales como energía, telefonía, conectividad, transporte, recreación, cultura y deportes. Lo mismo que el acceso a las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), la innovación y la asistencia técnica agropecuaria.

En *tercer lugar*, los conflictos en el acceso y uso de los recursos del suelo, agua, recursos biológicos y ambientales, y en general, de los recursos naturales generan una mayor vulnerabilidad de la población rural frente a fenómenos tales como el cambio climático, los desastres naturales y los riesgos propios de la agricultura.

En *cuarto lugar*, la carencia y debilidad de instituciones públicas de apoyo al sector rural capaces de garantizar un marco de regulación y protección de los derechos fundamentales de los pobladores rurales, ha agudizado la inestabilidad y la precariedad de los espacios de participación ciudadana y la gobernabilidad local.

En *quinto lugar*, es bien sabido que nuestras áreas rurales han sido severamente afectadas por una larga inestabilidad económica, social y política, pues en ellas se han dado las mayores manifestaciones de violencia por el conflicto interno, además de haber sido el escenario más frecuente para los problemas derivados de los cultivos ilícitos y de la actividad del narcotráfico. Cabe mencionar que como resultado directo de lo anterior, existen cerca de 3 millones de personas desplazadas, algunas de las cuales fueron objeto del despojo de tierras o dejaron abandonadas sus propiedades en muchas regiones del país.

También se debe mencionar, que las políticas sectoriales adoptadas en la última década han privilegiado el otorgamiento de subsidios a la oferta agropecuaria que se diseñaban y se asignaban a través de mecanismos neutrales y centralizados que no consultaban las particularidades y las diferencias de los territorios, generando grandes inequidades y una preocupante concentración en los sectores de la agricultura comercial.

En general se destaca la precariedad de las políticas públicas de desarrollo rural y la atomización y fragmentación en la asignación de los recursos, lo cual ha generado grandes ineficiencias en la aplicación de los recursos públicos y, sobre todo, unos bajos impactos en las condiciones de vida de los pobladores del sector rural.

Las más recientes evaluaciones sobre el resultado de las intervenciones de las entidades encargadas de ejecutar las acciones encaminadas a promover el desarrollo rural coinciden en señalar en sus conclusiones aspectos tales como:

- El carácter centralista y el sesgo agropecuario en la estructuración de los planes y programas de desarrollo territorial y de las intervenciones de las entidades nacionales en los territorios.
- Los esfuerzos realizados por estas entidades se caracterizan por estar notoriamente dispersos, y no existe articulación alguna entre las distintas intervenciones
- Es muy bajo el nivel de coordinación entre las organizaciones encargadas de promover el desarrollo rural, tanto al interior del sector agrícola, como entre los demás sectores que tienen que intervenir con las acciones bajo su responsabilidad que son indispensables para el desarrollo de las zonas rurales
- Las características productivas del sector rural son diversas y se diferencian por región y por productos, pero las políticas del sector agropecuario tienden a ser cada vez generales, han perdido su capacidad de adaptarse a las condiciones de los productores y generan una distribución desigual y a veces inequitativa de los recursos públicos.
- Las intervenciones que actualmente se aplican al sector rural no responden a las necesidades de ordenamiento productivo ni al objetivo de lograr un uso más eficiente del suelo, y carecen de un verdadero enfoque de competitividad en el cual las decisiones productivas respondan a factores vinculados con los mercados a los cuales se pretende atender

Por estas razones, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad Para Todos*”, parte de reconocer el desarrollo desigual de sus regiones, el cual es producto de profundas brechas, de la complejidad de las relaciones territoriales y de la falta de políticas diferenciadas que den cuenta de la diversidad de los territorios. Desde el punto de vista de la diversidad regional, natural y medio ambiental, las particularidades geográficas, geológicas y los variados climas determinan la ocurrencia de diferentes eventos naturales que afectan la vida humana, el funcionamiento de la economía y el desarrollo regional.

Este enfoque regional busca reducir los desequilibrios económicos y sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades endógenas de desarrollo, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello, se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales.

Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno.

Adicionalmente en el enfoque de política del sector agropecuario y desarrollo rural, el PND definió al sector como una de las **locomotoras** de crecimiento, comprometiéndolo a la aceleración del desarrollo sostenible del País. Reconociendo que en el campo colombiano confluyen buena parte de los desequilibrios regionales, los cuales se expresan en niveles de pobreza más agudos en algunas regiones y una debilidad institucional relativa de las regiones con menor desarrollo, lo que les impide aprovechar su potencial productivo y vincularse más eficientemente a los mercados, es necesario crear instrumentos para guiar el ordenamiento y la planificación sostenible del territorio y complementarlos con la creación de capacidades locales para que las regiones identifiquen sus potencialidades y se articulen en igualdad de condiciones con la oferta institucional del Gobierno Central.

En resumen el sector agropecuario y rural le corresponde asumir el papel de “*locomotora del crecimiento*”, para lo cual deberá lograr un aumento sostenido de la producción por encima del promedio nacional, de forma tal que se generen riqueza, empleos de calidad y beneficios para la economía en materia de encadenamientos productivos con otros sectores, profundización de los mercados y reducción de la pobreza rural.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que este objetivo solo se podrá alcanzar en la medida en la cual se adopte una política nacional de desarrollo rural orientada a reactivar la economía de las zonas rurales, procurar un mejor aprovechamiento de los recursos y capacidades regionales para mejorar la competitividad de su producción, y elevar los ingresos y los niveles de vida de la población rural.

Para lograr los objetivos referidos se requiere diseñar una estrategia que permita entregar a los pobladores de las zonas rurales un paquete de servicios adecuados a sus condiciones, a sus necesidades y a los requerimientos de sus actividades productivas, y definir los mecanismos institucionales para que dichos servicios lleguen eficientemente a su destino final.

Esta estrategia se implementará por medio de los Programas Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial-DRET, en las regiones geográficas que se definan, estructuren y caractericen como áreas de desarrollo rural –ADR-. Estas áreas se priorizarán atendiendo los planes y programas estratégicos del Gobierno Nacional, así como a los procesos de planeación estratégica participativa que promueven la expresión autónoma y concertada desde el territorio, por parte de los actores locales, tales como: las autoridades territoriales, las organizaciones de productores, las entidades públicas y privadas, el sector empresarial, etc. Las ADR deberán compartir características socioeconómicas, ambientales, geo-físicas y funcionales que le otorguen una relativa homogeneidad y les permitan construir una visión compartida del territorio y adelantar una estrategia común de desarrollo rural. Los DRET serán la expresión concreta de la voluntad común de todos los agentes y actores territoriales de adelantar un proceso de transformación productiva, social e institucional, de manera integral, focalizada, sostenible y adaptada a las condiciones locales.

El territorio es considerado como un producto social e histórico -lo que lo hace un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales; donde se desarrollan diversas actividades productivas y de intercambio entre diferentes núcleos poblacionales; y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de regular y darle cohesión a estas dinámicas territoriales.

El enfoque territorial del desarrollo rural busca lograr la articulación de los agentes, mercados y políticas públicas y, en este sentido, promover la construcción de una visión compartida del territorio en armonía con el resto de la economía nacional, y en el marco de los procesos de globalización e integración económica que constituyen los nuevos escenarios y que implican la reestructuración progresiva y la adopción de nuevas funciones del desarrollo rural.

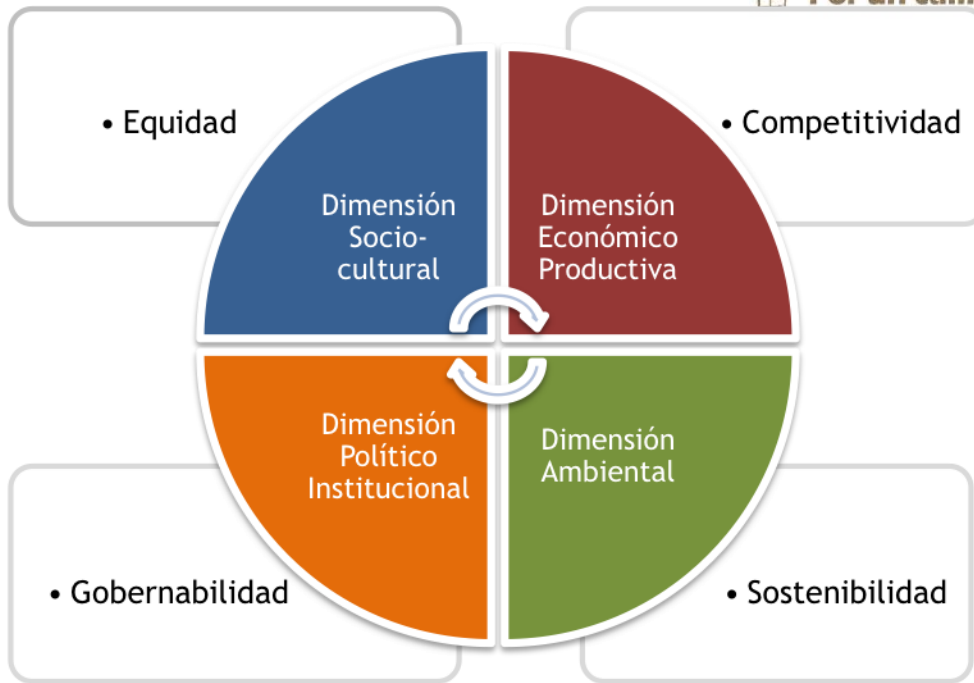
La construcción de esa visión compartida tiene como objetivo principal el logro de las metas del desarrollo y el bienestar de la población, en el marco de una visión prospectiva tanto del nivel nacional como territorial. En este aspecto, los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo constituyen un marco de referencia obligado para lograr la prosperidad de la población rural; metas que solo pueden lograrse integrando al DRET los criterios de equidad social, competitividad productiva, manejo sostenible de los recursos naturales y gobernabilidad democrática de territorio. La prosperidad democrática del desarrollo rural con enfoque territorial tiene como referentes indiscutibles, la superación de la pobreza rural, la seguridad alimentaria de la población rural y el logro de la paz.

El desarrollo rural con enfoque territorial es una propuesta que se centra en el territorio, que considera como fundamentales las interacciones entre los sistemas humanos, los sistemas productivos y los sistemas ambientales, que buscan garantizar la sostenibilidad del desarrollo, el carácter multidimensional de los sistemas productivos y su aprovechamiento competitivo, la inclusión del mayor número posible de grupos sociales vulnerables y la gobernabilidad democrática del territorio.

Los componentes del Programa de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial se refieren a aspectos tales como:

- El ordenamiento social de la propiedad y acceso a tierras;
- El ordenamiento productivo de las actividades productivas que implican el uso adecuado de los recursos del suelo y el agua con fines productivos;
- La generación y mejoramiento de los ingresos para las comunidades rurales, especialmente de los pobladores rurales más pobres.
- La promoción y fortalecimiento de las cadenas productivas, mediante: la promoción de la organización y desarrollo empresarial de los pequeños y medianos productores; el estímulo a los esquemas de asociación y alianzas entre productores; y el fortalecimiento de las actividades de transformación agroindustrial, y agregación de valor y de comercialización interna y externa.
- El acceso a bienes públicos sociales, especialmente salud, saneamiento, nutrición, conectividad, educación, cultura, recreación e inversión en capital humano y seguridad social;
- La facilitación de la infraestructura de apoyo a la producción, la transformación y la comercialización agropecuaria y, especialmente, la infraestructura de adecuación de tierras, vías, energía, y comunicaciones;
- El fortalecimiento de modelos de gestión local, creación de capacidad institucional a nivel territorial, de apoyo a los municipios en la formulación y ejecución de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, así como de participación de la sociedad civil en alianzas público privadas, para el desarrollo rural.

En el enfoque territorial del Desarrollo Rural, la unidad básica de observación e intervención se estructura a partir de la articulación de las dimensiones socio-cultural, económico-productivas, ambientales y político-institucionales que constituyen las unidades de análisis y caracterización para lograr una visión integral del desarrollo rural-territorial, tal como se observa en el siguiente gráfico:



La dimensión ambiental.

La dimensión ambiental se refiere a la interacción entre los elementos físicos, bióticos y agroecológicos que se dan en un entorno geográfico e histórico determinado. Esa interacción da lugar a un sistema vivo y cambiante de articulaciones entre los sistemas naturales, productivos y sociales asentados en un territorio cuyos atributos comprenden una base de recursos naturales, una estructura de relaciones económico-productivas, unos asentamientos poblacionales y una red de relaciones político-institucionales y sociales que condicionan y regulan los procesos de transformación social, económica e institucional.

Por lo tanto, un elemento que caracteriza y diferencia los territorios rurales es su dependencia de la base de recursos naturales y de las interacciones entre los elementos físicos, bióticos y espaciales. Esta nueva concepción de lo rural, fundada en la dependencia de los recursos naturales y ambientales, le imprime al desarrollo rural unas dinámicas que superan el constreñimiento de lo agropecuario, al incorporar en el análisis y las intervenciones los aspectos relativos al manejo armónico de los ecosistemas (bosques, áreas montañosas, humedales, ecosistemas marinos), la preservación de la diversidad biológica, el uso eficiente de los recursos del suelo y el agua, el manejo y mitigación de los riesgos generados por el cambio climático, y el mejor aprovechamiento de las articulaciones urbano-rurales.

Con esta nueva concepción se destaca, además, la importancia de lo rural, un reconocimiento que resulta crítico en un continente que tiene una de sus principales ventajas comparativas en su rica dotación de recursos naturales. La ruralidad se vuelve entonces estratégica en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, armónico en su relación con la base de recursos naturales, y viable económica, política y socialmente.

La dimensión económico-productiva.

La dimensión económica-productiva se relaciona con las actividades económicas y los sistemas productivos que se desarrollan en el territorio, a partir de esa base de recursos naturales y ambientales para garantizar la provisión de los bienes e ingresos económicos a los distintos grupos poblacionales; las dinámicas demográficas y las distintas interacciones que acompañan las relaciones sociales de producción, y los procesos históricos e institucionales que condicionan y regulan esas relaciones sociales y que conforman los capitales económico, humano y social del territorio.

La dimensión económica subraya la importancia de la **competitividad** como un requisito fundamental del desarrollo rural que incluye aspectos tales como: la diversidad de los sistemas productivos (agropecuarios, mineros, turísticos, culturales y ambientales); la generación de empleo e ingresos para la población rural; el acceso a activos productivos (tierra, agua) y a bienes y servicios públicos, especialmente a aquellos que generan capacidades endógenas (educación, salud, información, innovación, investigación, transferencia tecnológica); la dotación de infraestructuras de apoyo (tales como vías, centros de acopio, tecnologías de información y comunicación, etc.); las actividades de transformación agroindustrial y de generación de valor agregado; y la organización productiva, los arreglos institucionales y las alianzas público-privadas.

La dimensión socio-cultural

La dimensión social y cultural abarca las dinámicas poblacionales (campesinos, indígenas, afrodescendientes, etc); sus diversas formas de relacionamiento y cohesión social; sus imaginarios, valores, costumbres y las diferentes expresiones e identidades culturales. Esta dimensión incluye aspectos tales como la satisfacción de las necesidades básicas, la preservación de las identidades y la herencia cultural, los sistemas de valores y las prácticas culturales, el desarrollo artístico y recreativo, el acceso equitativo a las oportunidades económicas y sociales, la seguridad familiar y ciudadana, la solidaridad y apoyo mutuo, especialmente para afrontar las calamidades, amenazas y riesgos climáticos y naturales. En general, se trata de hacer énfasis en la formación de capacidades endógenas y los procesos de autogestión para el desarrollo sostenible de los territorios.

La dimensión político-institucional.

La dimensión política-institucional se refiere a todos aquellos arreglos políticos e institucionales que regulan las interacciones sociales, los conflictos y garantizan la cohesión social y la gobernabilidad democrática. De manera tal que esta dimensión propugne por el diseño de instrumentos y “arreglos” institucionales que fortalezcan: la participación ciudadana en los procesos democráticos de toma de decisiones; las capacidades de autogestión y la autonomía administrativa de los gobiernos territoriales y las comunidades locales; la descentralización en la asignación de recursos y el empoderamiento local en la toma de decisiones; la coordinación, concurrencia y armonización entre los distintos niveles e instancias de la administración pública; la transparencia y la rendición pública de cuentas (*accountability*); la confiabilidad y mejoramiento en el acceso a la información; y la prevalencia de valores éticos democráticos, humanísticos y solidarios.

Sin embargo, para lograr la integralidad del desarrollo rural-territorial es necesario adoptar un enfoque multidimensional que articule las distintas dimensiones bajo un propósito común o “*visión compartida*” de territorio. Esta visión se debe construir de manera participativa e incremental, desde los niveles local, regional y nacional, a partir de los criterios de equidad, sostenibilidad, competitividad y gobernabilidad.

En primer lugar, el criterio de equidad social implica una **equidad intraregional** o intrapoblacional, según el cual la asignación de los recursos debe hacerse con un criterio de *discriminación positiva* a fin de favorecer a los núcleos de población más vulnerables; tales como población desplazada, indígenas, mujeres cabeza de familia, niños, etc,

En segundo lugar, la equidad también debe ser **intergeneracional** que –de acuerdo con la definición propuesta por la Comisión Brundtlan- se define como la distribución equitativa de los recursos entre generaciones; de tal manera el uso actual de los recursos NO comprometa su disponibilidad para las generaciones futuras . Este es un elemento fundamental para lograr un desarrollo rural sostenible que no comprometa el acceso de las generaciones futuras a los beneficios del progreso actual.

El concepto de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –DRET- también incorpora una visión multisectorial en la definición de las políticas públicas. Se intenta, así, superar el enfoque meramente sectoriales, y favorecer un planteamiento integral en la conceptualización de políticas, en su instrumentación y en la definición de arreglos institucionales para su ejecución. En términos económicos, se reconoce el carácter polifacético y complementario del sector agropecuario con los demás sectores productivos, los servicios ambientales y la función económica de las externalidades del territorio rural. En términos sociales, se aboga por la articulación con los otros sectores sociales de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, protección social, empleo, cultura, deportes y recreación sobre la base de los requerimientos territoriales.

Finalmente, el abordaje integral del DRET requiere de una nueva institucionalidad, con la suficiente flexibilidad, pluralismo y democracia para adaptarse a los diversos territorios e interpretar las necesidades de las sociedades rurales. La institucionalidad rural debe ser capaz de generar los mecanismos y espacios de participación de la ciudadanía que garanticen la cohesión social, la gobernabilidad y desarrollo sostenible.

En estos contextos se hace necesario que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER-, conforme a su misión, fortalezca su capacidad institucional para liderar, acompañar y asistir técnicamente el desarrollo de estas acciones y, especialmente, logre el despliegue de su capacidad de coordinación para convocar la concurrencia y participación de todos los actores locales, promoviendo la generación de los espacios institucionales y comunitarios de planificación y gestión del desarrollo rural con enfoque territorial, que constituyan la base de la nueva institucionalidad rural.

Desarrollo Metodológico

En el marco de los propósitos nacionales de la política de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –DRET- y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *“Prosperidad para Todos”* se requiere diseñar una estrategia -con visión de largo plazo que incorpore los criterios de equidad, competitividad, sostenibilidad y gobernabilidad- que promueva un proceso de transformación productiva, social e institucional de los territorios rurales, con el objetivo de mejorar el acceso de los pobladores rurales a una oferta articulada de bienes y servicios públicos que este adecuada a sus requerimientos y a las condiciones propias de sus actividades productivas, sociales y culturales, mediante lo cual se busca mejorar el bienestar de sus pobladores, corregir los desequilibrios regionales en el desarrollo territorial y lograr la prosperidad del sector rural colombiano. Igualmente, la estrategia debe incluir los mecanismos institucionales más idóneos para garantizar el fortalecimiento de las capacidades endógenas para gestionar su propio desarrollo y hacerlo sostenible.

Esta estrategia tiene una característica especial, 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, y se adelanta mediante un instrumento de focalización y priorización que ya ha sido utilizado en Colombia en años anteriores, conocido con el nombre de *“Áreas de Desarrollo Rural” –ADR-* y que en este documento se integran a la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) y que este documento pretende señalar las bases y los criterios para su diseño e implementación.

El DRET, se desarrollará en regiones geográficas que tienen una relativa homogeneidad, expresada en las características bio-físicas y ambientales, histórico-sociales y económico-

productivas similares, y que comparten los beneficios de la vecindad y sus externalidades positivas para lograr un mayor crecimiento y competitividad regional.

El objetivo económico fundamental de la estrategia del DRET consiste en promover una transformación productiva capaz de generar condiciones para el desarrollo regional sostenido, donde el mejoramiento de la productividad y la competitividad son claves para lograr que las cadenas productivas con potencialidades adquieran ventajas competitivas en los mercados regionales y globales, y por ende constituyan una fuente estable para el mejoramiento de los ingresos y el nivel de vida de los pobladores rurales.

En un contexto de creciente inserción a la economía mundial y de apertura de los mercados, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria requiere aumentar y mejorar la calidad y el volumen de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la investigación, producción, transformación, comercialización y consumo.

Dentro de esta estrategia de desarrollo rural, es fundamental involucrar a los pequeños productores en esquemas asociativos que faciliten su incorporación en procesos de empresarización y articulación con inversionistas privados (alianzas), que mejoren su productividad y su capacidad de negociación, y de esta manera faciliten su inserción en los mercados.

Todo lo anterior permitirá a los productores rurales avanzar hacia esquemas asociativos con un enfoque empresarial, insertándolos a mercados promisorios, como una condición necesaria para lograr opciones de una vida digna y sostenible para los habitantes del campo colombiano. Los niveles de competitividad dependen fundamentalmente de la calidad y la productividad de la producción agropecuaria y rural que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, como un propósito central de la transformación productiva de los DRET.

Además del componente productivo, el DRET debe incluir un plan para asegurar la provisión de bienes públicos, que incluye principalmente inversiones en servicios públicos sociales como salud, educación y seguridad social, así como en dotación de infraestructura productiva como vías secundarias y terciarias, comunicaciones y energía.

Adicionalmente, el programa de desarrollo rural integral debe incluir una estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad rural que permita la participación activa de todos los actores locales en la definición y puesta en marcha de la estrategia y de los planes, programas y proyectos que integran el DRET. En particular, se requiere el fortalecimiento de las instancias de participación tales como los CMDR, Mesa de Tierras y demás mecanismos institucionales.

En cada DRET se aplicará un enfoque de planeación estratégica que permita obtener una visión integral y compartida del desarrollo económico y social de una región de acuerdo con la dotación de recursos naturales y ambientales, el curso histórico de su desarrollo socio-cultural y sus capacidades endógenas, que determinan la senda de su prosperidad y sostenibilidad de su propio desarrollo..

La metodología que se adopta para organizar estos DRET parte de la necesidad de lograr a un enfoque territorial de gestión del desarrollo rural, que además es integral (multisectorial y multifuncional), focalizado, y flexible a las condiciones locales.

En los DRET se aplica un esquema de intervenciones directas que se ajusta a su realidad y a los requerimientos de sus productores, lo que se expresa en un Plan de Acción que contiene la programación multisectorial de las inversiones correspondientes. También se adoptan mecanismos operativos y administrativos especiales para la ejecución de los recursos que financian los planes de acción, como es el caso de los "Contratos-Plan" aprobados en la Ley del Plan de Desarrollo.

Adicionalmente, en todos los DRET se sugiere que se adopte un mecanismo de "ventanilla única" que permita integrar las distintas intervenciones del plan en un solo punto, a fin de desplegar articuladamente la oferta de servicios de las instituciones participantes en la ejecución de la estrategia de desarrollo rural, y así facilitar el acceso de los pobladores rurales a la oferta de dichos servicios y a la posibilidad de obtenerlos de manera coordinada y articulada.

Fases de estructuración de la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial-DRET-.

Con base en las consideraciones anteriores, a continuación se presenta un esquema metodológico para el diseño y preparación de la estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –DRET-, que se debe organizar en fases y en el cual se señalan los elementos fundamentales e instrumentales para la estructuración del DRET:



1. **Fase de alistamiento y priorización:** En esta primera fase que se realiza a nivel nacional y utilizando la información secundaria disponible en las diferentes fuentes alfanuméricas, geográficas y documentales, generada por entidades públicas, privadas y mixtas, se hace la identificación y valoración de las áreas rurales susceptibles de intervención por parte de la política pública, con base en los criterios de pobreza rural, proximidad geográfica, articulación funcional, relativa homogeneidad de las condiciones

agroecológicas y productivas. Esta información es de carácter general y, en algunos casos tenía propósitos específicos asociados con la identificación de características que resultaban útiles para los fines de identificación de zonas o áreas geográficas de interés estratégico. En particular, se priorizaron las zonas correspondientes a los corredores geográficos del Plan Nacional de Consolidación –PCIN- y las dos áreas de desarrollo consideradas pilotos en el PND (La Mojana y la Altillanura)² Las escalas utilizadas se refieren, en general, al nivel municipal.

2. **Fase de caracterización y concertación con actores claves del desarrollo rural:** En esta fase se realiza el reconocimiento de las condiciones económico-productivas, biofísicas, sociales, culturales y ambientales de las áreas de desarrollo rural, a partir de variables y fuentes de información secundaria más precisas que luego se validan en talleres participativos con actores públicos, privados y comunitarios presentes en los territorios que son convocados de común acuerdo con las autoridades territoriales (Alcaldías, Secretarías de Agricultura y de Planeación, y seccionales de las Entidades públicas nacionales). En estos talleres participativos se lleva a cabo la identificación y concertación del mapa de agentes institucionales y actores sociales más representativos de los niveles departamental y municipal que tomaran parte de las decisiones de las áreas de desarrollo rural. Esta fase incluye también la realización del inventario o estado del arte de estudios, propuestas y programas de desarrollo que se han realizado en la ADR.
3. **Fase de Planeación estratégica participativa:** Durante esta fase y mediante la realización de eventos de planeación estratégica participativa se lleva a cabo la construcción de la visión compartida del territorio, la selección de las líneas estratégicas del Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –DRET- y la identificación de los programas, proyectos y acciones que se consideran estratégicas para lograr las transformaciones económicas, sociales e institucionales de las Áreas de Desarrollo Rural –ADR-
4. **Fase de programación de las inversiones del DRET:** En esta fase se realiza la formulación y estructuración financiera de programas y proyectos de inversión en la ADR, se definen las fuentes de recursos, los cronogramas y las alianzas público-privadas indispensables para la ejecución del DRET.
5. **Fase de elaboración del Contrato-Plan:** Durante esta fase se define y se estructura el Contrato-plan entre las instancias públicas, de orden local, regional y nacional, se

² En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para Todos* se identificaron y priorizaron tres áreas piloto de desarrollo: La Mojana, La Altillanura y el Corredor del Pacífico

establece el mecanismo institucional y se concretan las alianzas público-privadas y de cooperación internacional para la gestión, financiación y ejecución del Contrato-plan

6. **Fase de seguimiento y evaluación**, diseño de sistema de información, Indicadores, informes periódicos y mecanismos para evaluar y ajustar las intervenciones en los DRET.

La aplicación de una metodología como la aquí esbozada requiere de una nueva gestión institucional que supere el enfoque sectorial tradicional que adoptan las Entidades públicas nacionales para definir sus inversiones, por lo que se hace necesario el fortalecimiento de la institucionalidad rural y, primordialmente, reformar y fortalecer el INCODER, dotándolo de instrumentos y recursos necesarios para llevar a cabo un proceso de tal naturaleza.

En este marco de la reforma institucional, es necesario flexibilizar los esquemas de gestión institucional de los DRET, a fin de atender las particularidades y las dinámicas territoriales diferenciadas y lograr formas más eficientes y de mayor costo-beneficio para la entrega de una oferta integrada de servicios, incluyendo las alianzas público-privadas en dichos esquemas, así como la vinculación directa de las entidades y organizaciones locales.

Dicha oferta de bienes y servicios públicos articulada a través de Programas Integrales de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial –DRET- debe incorporar por lo menos las siguientes líneas de acción:

De ordenamiento y acceso a los factores productivos:

Estas acciones pueden incluir el otorgamiento de subsidios directos para:

- a. Formalización y acceso a la propiedad rural.
- b. Riego y Adecuación de tierras.
- c. Vivienda rural
- d. Proyectos productivos.
- e. Asistencia Técnica

De ordenamiento productivo:

Las acciones de ordenamiento y desarrollo productivo buscan hacer más eficiente y sostenible el uso de los recursos de suelo, agua y ambientales, mediante la aplicación de mecanismos e instrumentos tales como:

- a. Definición de áreas de desarrollo rural
- b. Constitución de Zonas de Reserva Campesina.

- c. Constitución de Zonas de Desarrollo Empresarial.
- d. Concesión de derechos reales de superficie sobre baldíos o bienes fiscales con vocación productiva.
- e. Acompañamiento en la definición y alindamiento de zonas protegidas o de utilidad pública, tales como: sabanas comunales, playones, ciénagas, bosques, etc.

De acceso a bienes y servicios públicos:

Asesorar y acompañar a las entidades territoriales, comunidades rurales y a las organizaciones de productores en la identificación y preparación de proyectos e iniciativas para acceder a:

- Oferta de servicios públicos sociales de salud, educación, seguridad social, recreación, deportes y cultura.
- Dotación de Infraestructura productiva: vías rurales, comunicaciones, energía, comercialización, etc..
- Apoyos e incentivos que permitan mejorar las capacidades y el capital social mediante acciones tales como:
 - * Fortalecimiento de los espacios de participación y planificación territorial, tales como: Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Consejos Seccionales de Desarrollo Rural, Consejo Territoriales de Planeación, Veedurías y participación ciudadana para ejercer el control social a las inversiones públicas y la rendición de cuentas.
 - * Capacitación y fortalecimiento de las organizaciones sociales y de productores rurales
 - * Asesoría para la identificación de negocios regionales, conglomerados y proyectos productivos,
 - * Los mecanismos que favorezcan el establecimiento de alianzas u otras formas asociativas
 - * Creación de capacidades locales para que las regiones identifiquen sus potencialidades y se articulen en igualdad de condiciones con la oferta institucional del nivel central.

Instrumentos

Perfil territorial de las ADR

El Concepto del Enfoque Territorial



1. Perfil del Territorio: ¿Cuáles son los criterios que definen el territorio?

CRITERIO	CUMPLE
Vecindad geográfica	✓
Relativa homogeneidad agroecológica	✓
Proceso histórico y social común	✓
Articulaciones económicas y funcionales comunes	✓
Propuestas de regionalización	

Ficha metodológica 1	Cómo se identifica el territorio?
Es necesario definir unos criterios básicos que permitan focalizar las acciones sobre un territorio que comparte unos rasgos comunes que facilitan la estructuración de un Programa de Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial –DRET-	

2. Perfil del Territorio: ¿Cuáles son sus características?

COMPONENTE	PERFIL
BIO-FISICO	Diversidad climática, Sistemas agroecológicos
AMBIENTAL	Oferta de recursos ambientales (Bio-diversidad)
ECONÓMICO-PRODUCTIVO	Diversidad de sistemas productivos
SOCIAL	Diversidad social y étnica
POLÍTICO-INSTITUCIONAL	Confianza pública, conflictos, etc.
URBANO-FUNCIONAL	Relaciones urbano-rurales,

Ficha metodológica 2	Cómo construir el Perfil Territorial?
<p>El perfil territorial debe recoger los aspectos más relevantes de que caracterizan el ADR, tales como los aspectos bio-físicos, ambientales, sociales, económicos, políticos, institucionales y urbano-funcionales. La utilización de indicadores o descriptores (PIB, GINI, NBI, etc.), junto con los estudios y trabajos realizados constituyen la fuente para determinar el perfil</p>	

3. Transformaciones relevantes

FACTORES CLAVES DE TRANSFORMACIÓN	ENDÓGENOS	EXÓGENOS
Económicos	Nuevos emprendimientos	TLC
Sociales	Nivel de escolaridad	Migraciones
Ambientales	Servicios ambientales	Cambio climático
Institucionales	Participación y transparencia	Acuerdos de Paz
Dotacionales	Equipamientos locales	Corredores viales

Ficha metodológica 3	Cuáles son las tendencias de cambio más importantes?
<p>Mediante este ejercicio se busca identificar los factores de transformación (endógenos y exógenos) más importantes que -a juicio de los actores territoriales- marcan o definen las dinámicas territoriales.</p> <p>El análisis de las transformaciones relevantes DEBE incorporar la evaluación de los principales impactos esperados en el sector productivo y rural de los TLC</p>	

4. Tipologías de Territorios ADR

FACTORES CLAVES	POSICIÓN ACTUAL	POSICIÓN FUTURA
Económicos		
Sociales		
Institucionales		
Ambientales		

Ficha metodológica 4	Tipología de Territorios
<p>Mediante este ejercicio se trata de establecer el posicionamiento competitivo del territorio en función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ventajas comparativas: Dotación de recursos naturales, localización, <input type="checkbox"/> Especialización productiva <input type="checkbox"/> Acceso a mercados <input type="checkbox"/> Integración (vertical y horizontal) de las cadenas productivas 	

5. Formulación de la visión estratégica

FACTORES ESTRATÉGICOS	POSICIÓN ACTUAL	POSICIÓN FUTURA
Económicos	Especialización productiva	Diversidad productiva
Sociales	Fragmentación social	Cohesión social
Institucionales	Desconfianza, corrupción	Cooperación
Ambientales	Erosión, deforestación	Recuperación de suelos

Ficha metodológica 5	Formulación de la visión
<p>La formulación de la visión estratégica de región es un proceso participativo de construcción del futuro deseado (lo que se aspira a llegar a ser, lograr o crear) que cumpla con los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Qué sea factible ✓ Que permita una clara diferenciación entre hoy y mañana ✓ Que sea una idea movilizadora ✓ Que tenga un horizonte de tiempo definido ✓ Que sirva de marco de referencia para la acción (actual) 	

6. Análisis DOFA

CADENA PRODUCTIVA	ANÁLISIS INTERNO		ANÁLISIS EXTERNO	
	FORTALEZAS	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
INVESTIGACION				
PRODUCCIÓN				
TRANSFORMACIÓN				
DISTRIBUCIÓN				

Ficha metodológica 6	Análisis DOFA
<p>El Análisis DOFA (Matriz) tiene como propósito identificar las potencialidades y limitaciones (a nivel interno) del territorio; y poder establecer las oportunidades y amenazas que representan para la ADR la apertura y globalización económica y cultural</p>	

7. Definición de Escenarios Territoriales

ESCENARIOS DE FUTURO	DESCRIPCIÓN
Escenario de éxito (Fortaleza + Oportunidad)	
Escenario de reacción (Fortaleza + Amenaza)	
Escenario de Adaptación (Debilidad + Oportunidad)	
Escenario de transformación (Debilidad + Amenaza)	

Ficha metodológica 7	Análisis de escenarios futuros
El objetivo de este ejercicio es identificar los distintos escenarios futuros en función de la combinación de factores endógenos (fortalezas y debilidades) y exógenos (oportunidades y amenazas)	