

PROYECTO SOPORTE DE DECISIONES PARA LA INTEGRACIÓN Y AMPLIACIÓN DE MANEJO  
SOSTENIBLE DE TIERRAS

GCP/GLO/337/GFF

ESTRATEGIA PARA INCORPORAR EL MANEJO SOSTENIBLE DE TIERRAS (MST) EN LA TOMA DE  
DECISIONES (INTEGRACIÓN EN TRES ÁMBITOS: NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y LOCAL) CON  
ÉNFASIS EN INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA

**INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y FINANCIEROS DE MAYOR RELEVANCIA PARA  
INCORPORAR EL MST COMO EJE PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

**SANDRA LUCÍA RUIZ**

AGOSTO DE 2018

## Tabla de contenido

Introducción .....	4
Instrumentos priorizados.....	5
1. Plan Nacional de Desarrollo .....	5
Funciones del DNP relacionadas con el PND .....	5
El Banco de Programas y Proyectos de Inversión de Colombia – BPIN.....	6
2. Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (ley .....	7
Los Planes de Ordenamiento Territorial municipales (POT) .....	8
3. Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR): Política / Plan de Acción .....	12
Objetivo general y específicos de la política de OPSPR.....	12
Objetivos específicos del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR)13	
Ejes estructurales del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR) ...	14
Territorialización de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural .....	15
Articulación de la política y de plan de OPSPR con la planificación territorial para el desarrollo rural agropecuario .....	15
4. Política Nacional de cambio climático.....	16
Ciclo de la planeación de la política nacional de CC.....	16
Componentes de la política nacional de cambio Climático .....	17
Estructura de articulación institucional para la gestión del CC.....	20
Plan de acción de CC.....	21
5. Gestión integral del recurso hídrico: política nacional e instrumentos de planificación regional.....	22
Planes de ordenación y manejo de cuencas: POMCAS .....	23
Marco normativo general.....	23
La gestión del riesgo en los POMCA.....	25
Fase de diagnóstico del POMCA- algunos aspectos relacionados con el MST y la evaluación de la degradación de tierras.....	26
Fase prospectiva y zonificación ambiental .....	28
6. Instrumentos financieros del sector agropecuario .....	29
6.1 Instrumento de Crédito .....	29
Crédito Agropecuario .....	29
Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) .....	29
Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).....	29
Línea Especial de Crédito (LEC) .....	29
6.2 Instrumentos Financieros de Gestión del Riesgo.....	30

Seguro Agropecuario .....	30
5.3 Normalización de Cartera .....	30
5.3.1. Créditos registrados en FINAGRO: .....	30
Referencias.....	31

## Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Componentes de los planes de ordenamiento territorial establecidos en la Ley 388 de 1997 ...	10
Ilustración 2. Estrategia municipal de ordenamiento territorial agropecuario .....	11
Ilustración 3. Modelo de territorialización del POPSPR .....	15
Ilustración 4. Ciclo de planeación de la política Nacional de cambio climático .....	16
Ilustración 5. Articulación y coordinación para la gestión del CC. ....	20
Ilustración 6. Estructura de planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos.....	24
Ilustración 7. Contenidos de la gestión del riesgo en las fases del POMCA.....	26
Ilustración 8. Modelo cartográfico de la zonificación ambiental .....	28

## Lista de Cuadros

Cuadro 1. Ejes estructurales, objetivos y estrategias del POPSPR.....	14
-----------------------------------------------------------------------	----

## Introducción

Producto de la revisión de los principales instrumentos de planificación sectorial, territorial y financieros utilizados en el ámbito nacional, regional y local, se ha realizado una primera propuesta de priorización de instrumentos de política y planificación ambiental agropecuaria y financiera, considerando los siguientes criterios:

1. **Jerarquía jurídica.** Entendiendo como aquellos instrumentos que se encuentran consagrados en la Constitución y en la Ley y son por su naturaleza, los más permanentes y que orientan la acción de una sociedad en el “largo plazo”. Podría decirse que hacen parte de la política de Estado, para diferenciarlos con esta denominación, de las políticas de los gobiernos nacionales o regionales de turno.
2. **Temporalidad u oportunidad.** Se priorizan aquellos instrumentos de política y planificación que actualmente se están formulando y/o revisando o que se ha formulado la política y el plan de acción, se debe desarrollar o formular en las instancias territoriales.
3. **Escala.** Se consideran instrumentos de escala nacional, regional, subnacional, departamental y local. En la escala nacional se priorizan políticas relevantes en términos de su jerarquía jurídica. A escala subnacional, regional y local, se priorizan las mismas políticas escaladas territorialmente a través de planes de acción o de desarrollo territorial.
4. **Pertinencia.** Referida a que el instrumento guarda estrecha relación de afinidad con el enfoque de manejo sostenible de tierras (MST) y con las herramientas y metodología LADA – WOCAT, o impulsa de forma directa acciones en territorio, relacionadas con el MST y la evaluación de la degradación de tierras.
5. **Integralidad:** referida a que el instrumento, considera de forma integral los diferentes componentes del MST: uso de los recursos de la tierra (suelos, agua, vegetación y animales); producción de bienes, provisión de servicios destinados a satisfacer las necesidades humanas y asegurar el potencial productivo a largo plazo de los recursos y el mantenimiento de funciones medioambientales.

A continuación se describen y desarrollan temáticamente los principales instrumentos de política y planificación priorizados. Para cada instrumento, se plantean sus objetivos, alcances, líneas estratégicas y de acción, relevando aquellos ítems relacionados en donde existe mayor oportunidad de incorporación del enfoque de MST y en general de la metodología y herramientas LADA – WOCAT.

Cabe señalar que a partir de la valuación de esta propuesta de priorización, se podrá avanzar en el diseño de una estrategia de abordaje e incorporación del enfoque de MST, en cada instrumento priorizado.

## Instrumentos priorizados

### 1. Plan Nacional de Desarrollo

El PND, es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación.

El PND es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno permitiendo la subsecuente evaluación de su gestión. De acuerdo con la Constitución política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del Título XII: "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", el PND se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y, sus fuentes de financiación

El marco legal que rige el PND está consignado dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ésta incluye, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

#### Funciones del DNP relacionadas con el PND

El Departamento Nacional de Planeación se constituye como la unidad rectora de planificación en el país, razón por la cual debe dirigir el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo, y coordinar la inclusión de los comentarios pertinentes por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes- y demás actores de la sociedad civil.

Así mismo, el DNP debe desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación del Plan Nacional de Desarrollo con los ministerios, departamentos administrativos y entidades territoriales.

Una vez presentado el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la República a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el DNP coordina la ejecución, el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados del Plan.

Para tal efecto, el DNP, debe aprobar las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las metodologías para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con recursos nacionales.

De manera similar, el DNP, coordina a todas las entidades y organismos públicos para garantizar el debido cumplimiento y ejecución de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

## El Banco de Programas y Proyectos de Inversión de Colombia – BPIN

De conformidad con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994, artículo 27), el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de 1989, artículo 32) y las normas reglamentarias (Decreto 841 de 1990, artículo 3): El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, es un sistema de información sobre programas y proyectos de inversión pública, viables técnica, financiera, económica, social, institucional y ambientalmente, susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación<sup>1</sup>. El BPIN apoya los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación de resultados de la inversión pública colombiana financiada o cofinanciada con recursos del Presupuesto General de la Nación, promoviendo la asignación de recursos a proyectos y programas viables, prioritarios y elegibles que busquen mejorar los niveles de calidad de vida y apoya los procesos de crecimiento y desarrollo, fomentando el cumplimiento de objetivos y logro de resultados con eficiencia, eficacia, efectividad, equidad, sostenibilidad y sustentabilidad (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

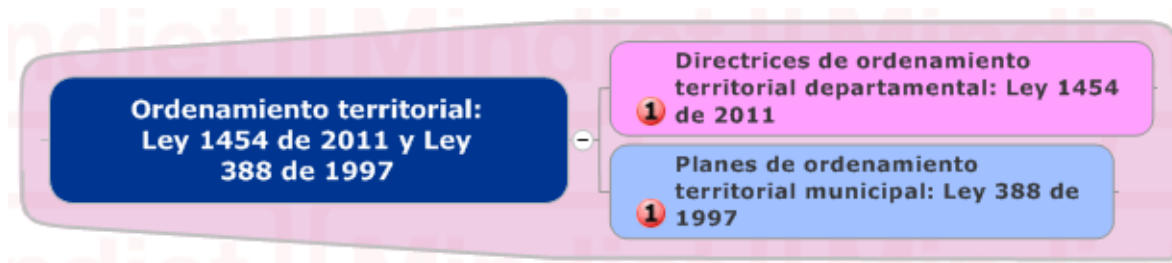
El BPIN hace parte de los sistemas nacionales de planeación, inversión pública, gestión de programas y proyectos de inversión pública y de la red nacional de bancos de programas y proyectos. El Sistema Nacional de Planeación es el conjunto de actores (autoridades e instancias), normas, principios, procedimientos y mecanismos que permiten consolidar los planes de desarrollo económico y social sobre la base de procesos de planeación participativa (Artículo 342 de la Constitución Política y Ley 152 de 1994).

El BPIN sirve para: i) gerenciar la inversión pública, ii) consolidar la información sobre programas y proyectos viables técnica, financiera económica, social, ambiental e institucionalmente durante todo el ciclo de vida desde el diagnóstico de necesidades, problemas y oportunidades en situaciones actuales hasta la evaluación de impactos y resultados en la situación futura deseada, pasando por la identificación, preparación, formulación, evaluación ex ante, ejecución, operación, control, seguimiento, monitoreo, cierre y liquidación. También sirve a los ejercicios de evaluación ex post e iii) integrar los programas y proyectos con las políticas de desarrollo, en el marco de los procesos de planeación económica y social dentro del esquema lógico de Planes nacionales estratégicos de desarrollo económico y social.



<sup>1</sup> El Presupuesto General de la Nación está compuesto por el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones (gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión) y las disposiciones generales para las entidades públicas integrantes de las tres ramas del poder público: rama ejecutiva (ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, unidades administrativas especiales y establecimientos públicos nacionales), rama legislativa, rama jurisdiccional (incluye Fiscalía General de la Nación y Consejo Superior de la Judicatura), Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo), Contraloría General de la República, Organización Electoral (Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil). (Ley 38 de 1989, artículo 2).

## 2. Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (ley)



El Ordenamiento Territorial en Colombia –en el entendimiento de la Ley 1454 de 2011- es un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y físicamente sostenible, regionalmente armónico, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (art. 2º) (Ministerio del Interior y de Justicia, 2011).

La finalidad del ordenamiento territorial en Colombia es ante todo promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración en las entidades e instancias de integración territorial, fomentando el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial entendido de esta manera debe propiciar las condiciones para concretar las políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, como reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

La Ley 1454, establece una serie de competencias para los diferentes entes territoriales, muchas de las cuales impactan de manera directa la disposición y uso de los suelos y territorios en todo el país. En este sentido, dichas competencias tienen un efecto directo sobre la disposición de tierras para actividades agropecuarias o para su protección, atendiendo a criterios de conservación de ecosistemas estratégicos en términos ecosistémicos, en concordancia con otras disposiciones legales.

En este sentido, corresponden a la Nación:

1. Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas;
2. Localización de grandes proyectos de infraestructura;
3. Establecer los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

En el ámbito Departamental, se suman un mayor número de competencias relevantes para la definición, por ejemplo, de actividades agropecuarias y la protección de ecosistemas estratégicos, dentro de las cuales se resaltan:

1. Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio;
2. Definir las políticas de asentamientos poblaciones y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio;
3. Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas comparativas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal;



4. Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas;
5. Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

Finalmente, **corresponde a los Municipios:**

1. Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio
2. Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de conformidad con la Ley.
3. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

En Colombia, el **ordenamiento territorial de los municipios se regula a partir de la Ley 388 de 1997**. Esta ley tiene por objetivo el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Adicionalmente garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres y promueve una concurrencia armónica entre la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

## Los Planes de Ordenamiento Territorial municipales (POT)

El ordenamiento territorial municipal cuenta con el Plan de Ordenamiento Territorial que es el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, 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. Tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial. En este sentido, se dirige básicamente hacia la administración del desarrollo y ocupación del suelo urbano, de expansión urbana y la gestión urbanística, así como a la adecuada interacción rural – urbana y la utilización del suelo rural y dotación de infraestructuras y equipamientos a los pobladores rurales (Ley 388/97, art.5-14). Un POT es en esencia, el pacto social de una población con su territorio. El alcalde municipal tiene como obligación principal, mejorar la calidad de vida de sus habitantes; para ello tiene tres herramientas: el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Municipal y el presupuesto.





Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

- a) Planes de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- c) Esquemas de ordenamiento territorial:** elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

- a. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.
- b. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
- c. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes (ilustración 1)

- i. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
- ii. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
- iii. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo (ilustración 2) .

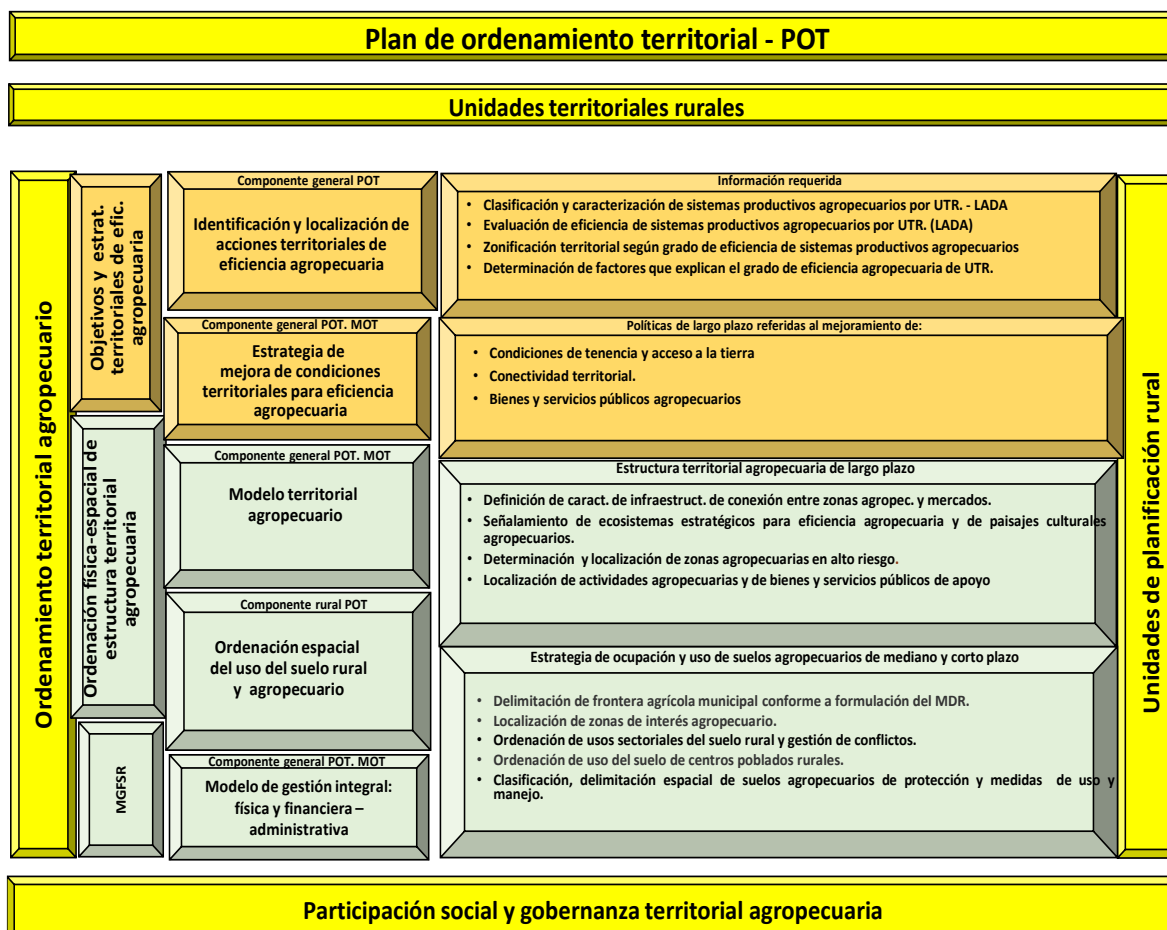
Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión.



Ilustración 1. Componentes de los planes de ordenamiento territorial establecidos en la Ley 388 de 1997

General	<p><b>Objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Manejo territorial:</b> localización de acciones que i) posibiliten organizar y <b>adecuar el territorio para aprovechar ventajas comparativas y mayor competitividad</b>; ii) garantizar objetivos de desarrollo económico y social y iii) <b>adoptar políticas de ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo</b> y de los RN</li> <li>• <b>Contenido estructural:</b> concreción de las acciones y la <u>estructura urbano – rural e intraurbana</u>: IF, redes de comunicación, equipamientos y servicios de gran escala, áreas de reserva y medidas de protección del medio ambiente, zonas de riesgo – asentamientos; la clasificación del territorio en suelo urbano, de expansión y rural actividades : Modelo de ocupación del territorio</li> </ul>
Urbano	<p><b>Instrumento para administrar el desarrollo y ocupación del suelo urbano y de expansión: integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de uso y ocupación del suelo urbano y de áreas de expansión y las proyecciones de crecimiento y reordenamiento</li> <li>• Localización y dimensionamiento de infraestructura; La delimitación en suelo urbano y de expansión de áreas de conservación</li> <li>• Estrategias de mediano plazo para el desarrollo de vivienda de Interés social</li> <li>• La determinación y características de actuaciones urbanísticas y áreas de ocupación de macro proyectos urbanos</li> <li>• La adopción de directrices para la formulación de planes parciales: acciones urbanísticas, instrumentos de financiación y demás</li> <li>• La expedición de normas urbanísticas</li> </ul>
Rural	<p><b>Instrumento para garantizar la adecuada interacción entre asentamientos rurales y la cabecera municipal; el uso adecuado del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de IF y equipamientos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de mediano y largo plazo sobre <b>ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos</b></li> <li>• Señalamiento de <b>condiciones de protección</b>, conservación de RN y <b>mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria</b>, y delimitación de áreas de conservación de RN, paisajísticos, geográficos, ambientales, amenazas y riesgos</li> <li>• Localización y dimensionamiento de zonas suburbanas – intensidad de uso y ocupación</li> <li>• Localización de centros poblados rurales y la provisión de IF y servicios básicos</li> <li>• Determinación de sistemas de aprovisionamiento de servicios de agua potable y saneamiento básico</li> <li>• La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre</li> </ul>

Ilustración 2. Estrategia municipal de ordenamiento territorial agropecuario



Fuente: con base en presentación UPRA, publicada en WEB institucional

### 3. Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR): Política / Plan de Acción

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante el Decreto 128 de mayo de 2017, adoptó las bases para la formulación de la política pública – gestión del territorio para usos agropecuarios - (art. 1), elaborado por la UPRA; así como los lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR) (art. 2) (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).

Los lineamientos de política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR), fueron producto del trabajo conjunto entre profesionales delegados de ICA, ADR, ANT, Corpoica, Finagro, Aunap, Incoder, URT, MADR, UPRA, así como de la UACT, DPS, DNP e IGAC. Dicha política tiene como meta integrar el ordenamiento de la producción agropecuaria al ordenamiento de la tenencia de la tierra bajo una sola visión de largo plazo. Los lineamientos son consecuentes con los planteamientos de la estrategia de transformación del campo, eje transversal del vigente Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, «Todos por un nuevo país», Ley 1753 de 2015, frente a la responsabilidad del Gobierno de brindar los mecanismos de intervención integral en territorios rurales relacionados con el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR). (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017)

La política busca contribuir a lo establecido en el punto uno de la agenda del acuerdo de paz denominado «Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera» (Presidencia de la República de Colombia, 2016), así como también a las metas establecidas por las cadenas productivas agropecuarias, los planes de competitividad de los departamentos, los planes de negocio de la iniciativa de transformación productiva de la Presidencia, las recomendaciones de la OCDE y las estrategias generales y específicas priorizadas en la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2016) (UPRA et al., 2017).

#### Objetivo general y específicos de la política de OPSPR

##### General

Direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia, en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario.

##### Específicos

1. Brindar y mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural mediante estrategias que permitan promover el acceso, la restitución y la formalización de la tenencia de la tierra rural, contribuyendo a la administración de las tierras de la nación y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
2. Fortalecer el mercado de tierras en Colombia para que contribuya al uso eficiente del suelo y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, mediante su monitoreo y la gestión del conocimiento que faciliten y orienten su regularización.
3. Contribuir en la reducción de la inequidad en la distribución de las tierras rurales en Colombia, impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios.
4. Promover el desarrollo de sistemas productivos agropecuarios multifuncionales y multisectoriales, basados en criterios de inclusión social, sostenibilidad integral y competitividad, con el fin de contribuir al

mejoramiento progresivo y continuo de la calidad de vida de la población, el desarrollo local y el arraigo al territorio.

5. Mejorar el potencial productivo de los territorios rurales, fomentando la sostenibilidad e incrementando la competitividad de los sistemas agropecuarios a través **de intervenciones de reconversión productiva agropecuaria.**
6. Fortalecer los mercados agropecuarios para mejorar su eficiencia y lograr la competitividad de la producción agropecuaria a través de instrumentos técnicos y políticos que contribuyan al ordenamiento productivo del sector.
7. Gestionar el **conflicto de los usos de la tierra rural mediante su planificación integrada y la conciliación de los intereses de los diferentes actores que confluyen en el territorio, para mejorar la competitividad y garantizar la sostenibilidad.** (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural , 2017)

Para cumplir con los objetivos y lineamientos de la política de OPSPR, se proyecta la formulación del **Plan de acción**, instrumento de carácter estratégico del sector agropecuario y pesquero y de desarrollo rural, resultante de un proceso participativo de planificación multisectorial.

### Objetivos específicos del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR)

- Optimizar la gestión y administración de las tierras rurales como respuesta institucional ante las problemáticas asociadas a la distribución y el acceso, la regularización de la propiedad y el mercado de las tierras rurales.
- Fomentar la planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural a través de mecanismos de intervención integral que **mejoren la eficiencia de los sistemas productivos, los mercados agropecuarios y los escenarios de reconversión productiva.**
- Mejorar el acceso a los factores productivos para propiciar las condiciones de éxito de las metas relacionadas con los sistemas productivos, **bajo modelos que optimicen la sostenibilidad y competitividad de los mismos.**
- Consolidar la base de **conocimiento e información sobre las tierras rurales y el desarrollo agropecuario y rural que sirva de soporte permanente para la toma de decisiones.**
- Fortalecer la institucionalidad y gobernanza territorial rural como agente de cambio y líder de la gestión y administración de tierras rurales, así como de la planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural.

## Ejes estructurales del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR)

Cuadro 1. Ejes estructurales, objetivos y estrategias del POPSPR

<p><b>Gestión y administración de tierras rurales:</b> Optimizar la gestión y administración de las tierras rurales como respuesta institucional ante las problemáticas asociadas a la distribución y acceso, la regularización de la propiedad y el mercado de las tierras rurales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación y gestión de sistemas productivos agropecuarios</li> <li>• Gestión de mercados agropecuarios</li> <li>• Planificación y gestión de la inclusión social y productiva</li> </ul>
<p><b>Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural:</b> a través de mecanismos de intervención integral que mejoren la eficiencia de los sistemas productivos, los mercados agropecuarios y los escenarios de reconversión productiva</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento a la planificación del OSPR</li> <li>• Gestión del ordenamiento social de la propiedad rural para el acceso y la seguridad jurídica de las tierras rurales con enfoque territorial</li> <li>• Regularización del mercado de tierras</li> <li>• Administración de tierras</li> </ul>
<p><b>Mejoramiento del acceso a los factores de producción:</b> para propiciar las condiciones de éxito de las metas relacionadas con los sistemas productivos, bajo modelos que optimicen la sostenibilidad y competitividad de los mismos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de la adecuación de tierras</li> <li>• Gestión y manejo de la semilla y material genético alineados a la planificación agropecuaria y a las necesidades de reconversión de los sistemas productivos agropecuarios</li> <li>• Mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo agropecuario</li> <li>• Gestión y manejo para el acceso de tecnología</li> <li>• Uso eficiente de insumos: fertilizantes, plaguicidas semillas y alimentos</li> <li>• Acceso, mantenimiento y renovación de equipos y maquinaria</li> <li>• Planificación y gestión de la extensión agropecuaria</li> <li>• Gestión de financiamiento y seguros agropecuarios</li> </ul>
<p><b>Gestión de información y conocimiento:</b> como soporte para la administración y gestión de tierras rurales, la planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario, el mejoramiento del acceso a los factores de producción y el fortalecimiento de la institucionalidad y gobernanza territorial rural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización de flujos de información entre generadores y usuarios de información, en el marco de lo establecido por el PETI sectorial</li> <li>• Fomentar la gestión del conocimiento para el uso y apropiación de los productos para la planificación rural agropecuaria</li> <li>• Investigación, innovación y adopción tecnológica para el sector agropecuario</li> <li>• Desarrollo, implementación y articulación de Sistemas de información de soporte para la toma de decisiones</li> <li>• Seguimiento y evaluación del plan de acción de la política OPSPR</li> </ul>
<p><b>Fortalecimiento de la Institucionalidad y gobernanza rural:</b> como agente de cambio y líder de la gestión y administración de tierras rurales, así como de la planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación de los instrumentos nacionales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial</li> <li>• Fortalecimiento de la Gobernanza territorial</li> </ul>

Fuente. (UPRA et al , 2017)

## Territorialización de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural

La territorialización, tiene como objetivo general reducir las brechas territoriales a partir de la apropiación y adaptación de la política en cada uno de los territorios. Para lograr lo anterior, la política y el plan de OPSPR plantean los siguientes módulos estratégicos:

Ilustración 3. Modelo de territorialización del POPSPR



Fuente: (UPRA et al , 2017)

## Articulación de la política y de plan de OPSPR con la planificación territorial para el desarrollo rural agropecuario

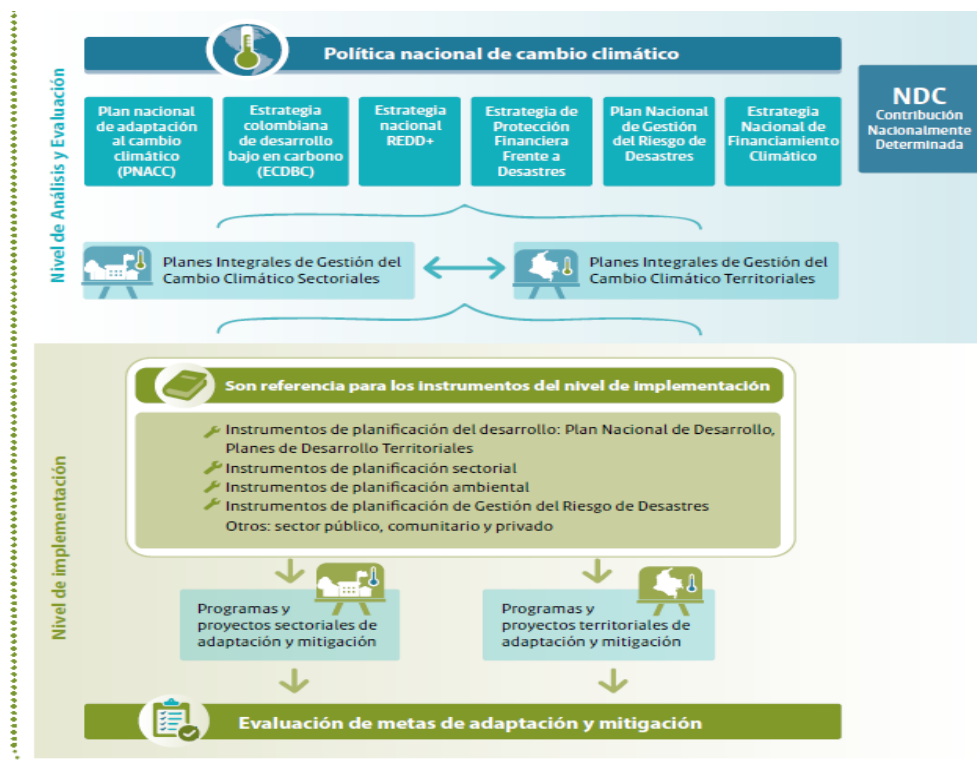
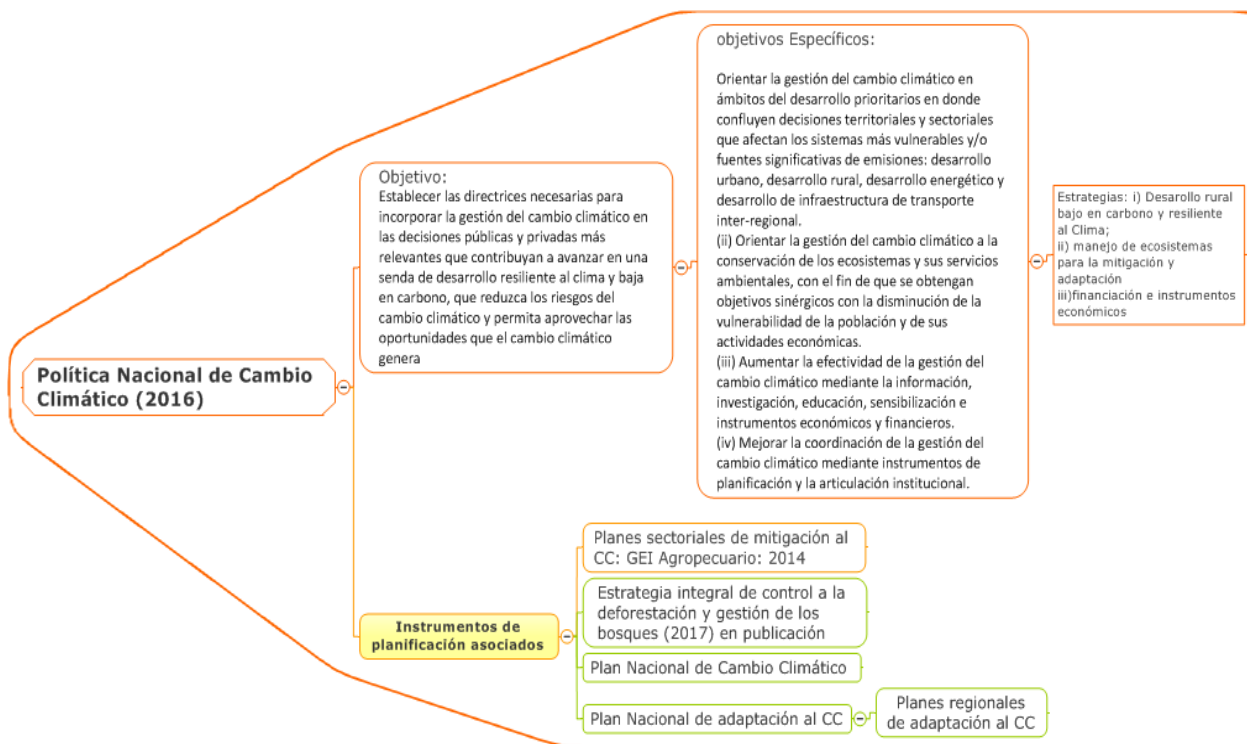
Los planes de ordenamiento social de la propiedad de la Agencia Nacional de Tierras (POSP), los planes integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial (PIDAR) de la Agencia de Desarrollo Rural, los planes departamentales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (PDOPSPR), los planes integrales de desarrollo rural de las zonas (PDR ZIDRES), los planes y proyectos de adecuación de tierras, los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) de la Agencia para la Renovación del Territorio y demás planes del sector agropecuario deberán articularse y armonizarse con los lineamientos de política de OPSPR.



Fuente: (UPRA et al , 2017)



## 4. Política Nacional de cambio climático

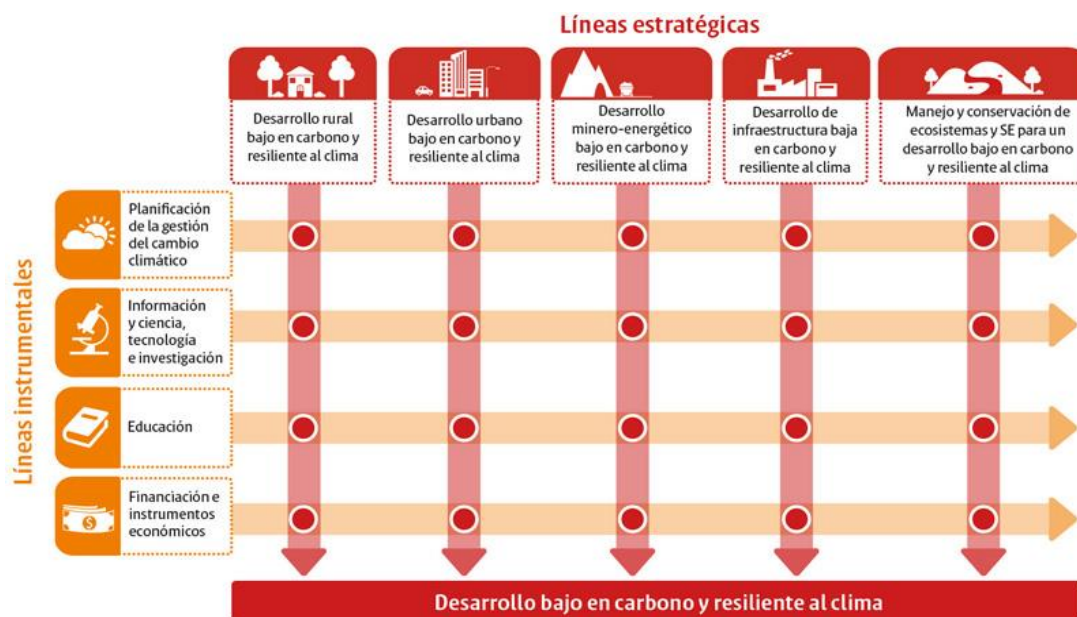


Ciclo de la planeación de la política nacional de CC

Ilustración 4. Ciclo de planeación de la política Nacional de cambio climático

La política de CC, incluye un esquema de articulación y coordinación interinstitucional, para garantizar la integración de las diferentes dependencias y entidades de la administración pública relacionadas con algunos de los componentes de la gestión del cambio climático. Con el fin de iniciar el ciclo de implementación de la dicha política, esta incluye un plan de acción con las acciones requeridas y las entidades responsables de las mismas. La ilustración 4, muestra el ciclo de planeación propuesto por la política.

## Componentes de la política nacional de cambio Climático



Fuente: (Minambiente, 2017)

## Línea estratégica de desarrollo rural bajo en carbono

La Misión de Transformación del Campo (DNP, 2015b) considera necesario resolver cuellos de botella del campo y promover decididamente su productividad. Existe una enorme oportunidad para promover el crecimiento del sector y un gran potencial para mejorar la eficiencia y productividad de la ganadería, que permitiría cumplir objetivos de crecimiento y mejoramiento de la competitividad a la vez que liberar áreas para una agricultura más productiva, reducir la presión sobre los bosques naturales y el agua, y reducir la degradación de los suelos y las emisiones de gases de efecto invernadero (Minambiente, 2017).

Las políticas, planes o instrumentos del desarrollo rural (p. ej.: asistencia técnica, adecuación de tierras, crédito agropecuario, entre otros) deben orientarse a mejorar la capacidad de los productores agropecuarios para adaptarse al cambio climático y mejorar la productividad de las fincas, restaurando áreas degradadas y conservando los ecosistemas existentes.

La gestión del cambio climático para lograr un desarrollo rural bajo en carbono y resiliente al clima está orientada a incidir en las instancias del desarrollo rural, mediante la provisión de un diagnóstico espacial de la vulnerabilidad climática de las actividades y productores agropecuarios, así como de las emisiones, sus agentes

y causas; y la identificación, evaluación y recomendación de implementación de medidas de adaptación y mitigación en políticas y planes de desarrollo rural del nivel local, regional y nacional.

Para ello la gestión del cambio climático deberá integrar geográficamente, y a diferentes escalas, las evaluaciones de vulnerabilidad al cambio climático, de riesgo de deforestación y de emisiones de gases de efecto invernadero por fuentes agropecuarias.

## Líneas de acción de la estrategia de desarrollo rural bajo en carbono y resiliente al clima

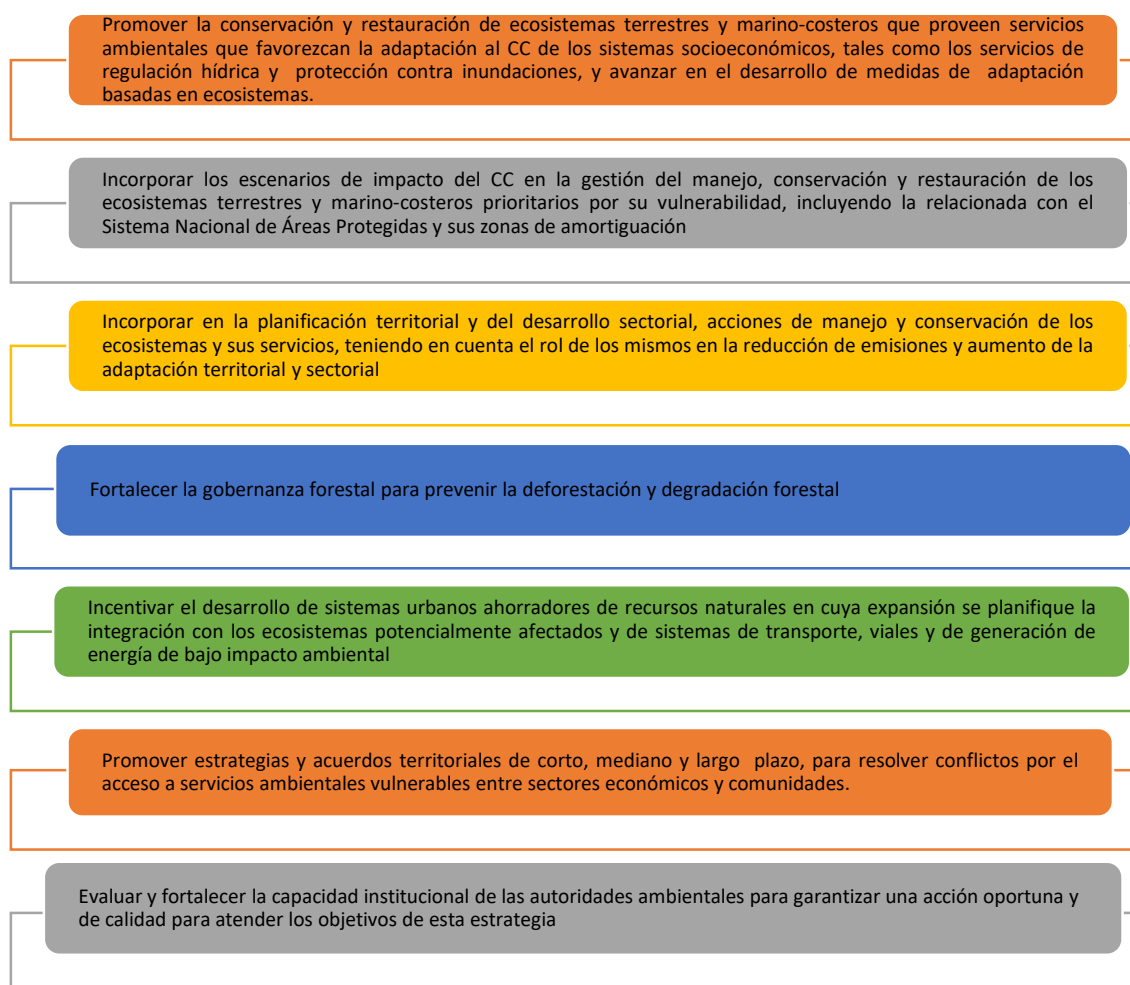
	Promover sistemas de producción agropecuaria, forestal y pesquera más adaptados a altas temperaturas, <b>sequías o inundaciones</b> , para mejorar la competitividad, los ingresos y la seguridad alimentaria, especialmente en área vulnerables.
	Generar y divulgar información agroclimática tanto para el desarrollo de la agricultura resiliente al clima, como para el desarrollo de seguros climáticos, y de sistemas de predicción y alerta temprana para la adecuación de calendarios de siembra y la prevención de pérdida de cosechas.
	Promover acciones que ayuden al uso eficiente del suelo, en donde se privilegien la conservación de coberturas naturales, la restauración de áreas degradadas, la intensificación ganadera baja en carbono, la implementación de sistemas agroforestales, la agricultura familiar, la educación y la asistencia técnica o transferencia tecnológica agropecuaria que aumente la competitividad y disminuya la vulnerabilidad ante el CC
	Brindar alternativas productivas y de acceso a tierras para promover el mantenimiento o aumento de reservas de carbono forestal, el cierre de la frontera agropecuaria, y el uso de sistemas productivos agropecuarios y forestales resilientes al clima y consistentes con la vocación y las condiciones agroecológicas de dichas zonas.
	Incorporar en los sistemas de asistencia técnica agropecuaria la evaluación y promoción de tecnologías y opciones de adaptación y mitigación en los principales subsectores agrícolas, ganaderos, agroindustriales y de biocombustibles
	Promover un desarrollo y ordenamiento resiliente al clima y bajo en carbono de los sectores agropecuarios, energía y demás
	Promover el manejo forestal sostenible, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de los bosques y de las márgenes hídricas, así como la restauración de las áreas degradadas
	Someter a evaluación, subvenciones (incentivos) que contribuyen al deterioro o disminución en la provisión de SE que aportan a la adaptación y mitigación al CC en zonas costeras, y promover diseños y técnicas de construcción de viviendas en municipios costeros que permitan amortiguar los efectos de eventos extremos y de cambio climático
	Incorporar en la planificación, mejoramiento y rehabilitación de infraestructura de adecuación de tierras, la evaluación de los efectos del CC en la disponibilidad hídrica, así como la implementación de opciones para enfrentar los riesgos climáticos como inundaciones o sequías, incluyendo aquellas dirigidas a incentivar el uso eficiente del agua por parte de los usuarios

## Línea estratégica: manejo y conservación de ecosistemas y sus servicios ecosistémicos para el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima

La degradación y fragmentación de los ecosistemas se entiende como un proceso que reduce la capacidad para proveer servicios ambientales de calidad. El buen estado de los ecosistemas es una variable clave para la resiliencia al clima y su degradación está asociada al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. La restauración y conservación de los ecosistemas y sus servicios son cruciales para aumentar la resiliencia al clima y mantener o mejorar la capacidad de mitigación de GEI.

La estrategia busca evaluar el rol de los ecosistemas en la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas socio-económicos y determinar las necesidades y objetivos de conservación y de restauración, incluyendo en el análisis el efecto directo del cambio climático en los ecosistemas. Adicionalmente, la estrategia promoverá el trabajo conjunto de las autoridades ambientales, con el apoyo de los institutos de investigación ambiental, para avanzar en el diseño de medidas de adaptación basada en ecosistemas.

### Líneas de acción de la estrategia de manejo y conservación de ecosistemas y sus servicios ecosistémicos para el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima



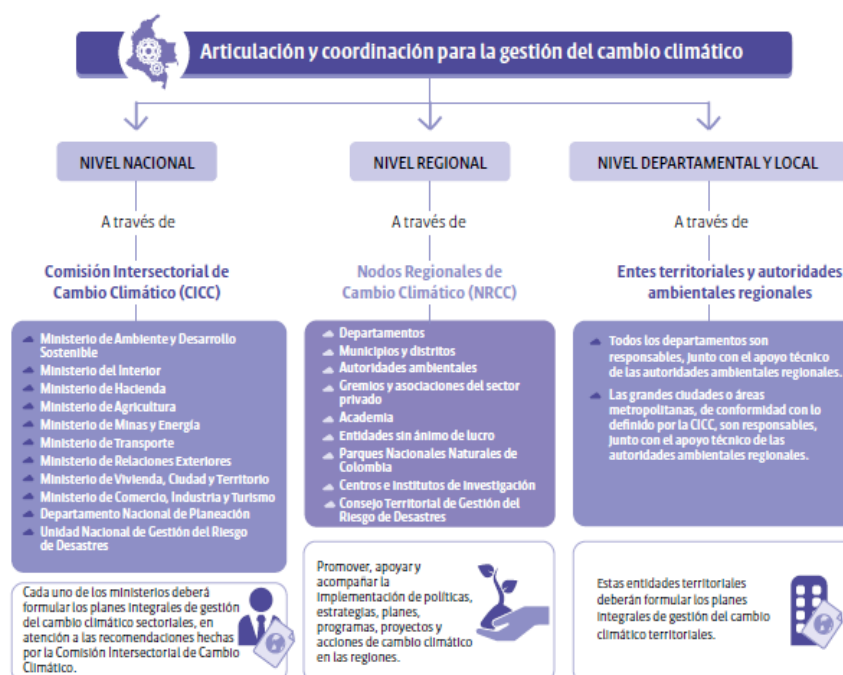
A escala nacional la estrategia debe ser parte fundamental del plan integral de gestión del cambio climático sectoriales del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y será orientada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo de Parques Nacionales Naturales, los institutos de investigación y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible. El desarrollo e implementación de esta estrategia partirá de las políticas relacionadas con la conservación y uso de la biodiversidad, la promoción de negocios verdes y de transformación productiva, dando relevancia a los servicios ecosistémicos más prioritarios como los definidos dentro de la *Política nacional de gestión integral del recurso hídrico*.

La coordinación del Ministerio convocará la participación del sector privado y comunidades involucradas en la implementación de las líneas de acción de esta estrategia. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible orientará la incorporación del análisis de ecosistemas en los demás planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales. Igualmente, promoverá el desarrollo de estrategias que eviten la degradación ambiental y favorezcan la restauración en los planes de negocios de las empresas privadas y de las cadenas de valor.

En el nivel territorial, la estrategia deberá ser parte fundamental de los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible buscará generar información de la dinámica de los ecosistemas asociados a las actividades económicas, infraestructuras y población que harán parte del diagnóstico geográfico de la exposición y vulnerabilidad en zonas urbanas y rurales. Igualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible promoverá el análisis del estado y fragilidad de los ecosistemas ante las amenazas climáticas que son, a su vez, relevantes para la vulnerabilidad de la población y la economía (Minambiente, 2017)

## Estructura de articulación institucional para la gestión del CC

Ilustración 5. Articulación y coordinación para la gestión del CC.



Fuente: (Minambiente, 2017)



Teniendo en cuenta que la gestión del CC está a cargo de varias entidades públicas del orden nacional, regional y local, así como de los sectores económicos y de la sociedad en general, se establecerán instancias de coordinación y articulación en las que deberán participar todas las entidades del gobierno, las cuales estarán vinculadas con los entes territoriales y los sectores económicos. Para esto se definen los niveles nacional, regional y local:

## Plan de acción de CC

La política define un plan de acción que desarrolla las estrategias territoriales, sectoriales y las líneas instrumentales. Las acciones son indicativas y se presentan para desarrollarse permanentemente e informar su avance en el corto, mediano y largo plazo; de acuerdo con las temporalidades definidas para los planes integrales de gestión del cambio climático, territoriales y sectoriales. Cada una de las acciones propuestas, cerca de 150, involucra entidades responsables, entidades de apoyo, responsables territoriales, así como entidades de apoyo territorial, y define e identifica los instrumentos en los que se apoya su desarrollo.

## Principales líneas de acción de la estrategia Desarrollo rural bajo en carbono y resiliente al clima

### Sector Agropecuario

1. Promover sistemas de producción agropecuaria y pesquera más adaptados a altas temperaturas, sequías o Inundaciones, para mejorar la competitividad, los ingresos y la seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables.

- 1.1. Evaluar la vulnerabilidad de los sistemas productivos agropecuarios a la variabilidad y al cambio climático.
- 1.2. Identificar y evaluar medidas de adaptación para disminuir vulnerabilidad de sistemas productivos agropecuarios prioritarios.
- 1.3. Dar lineamientos para incorporar medidas de adaptación en instrumentos sectoriales de la política agropecuaria.
- 1.4. Implementar medidas de adaptación para los sistemas de producción agropecuaria vulnerables.
- 1.5. Recomendar líneas de investigación para la adaptación de sistemas productivos agropecuarios

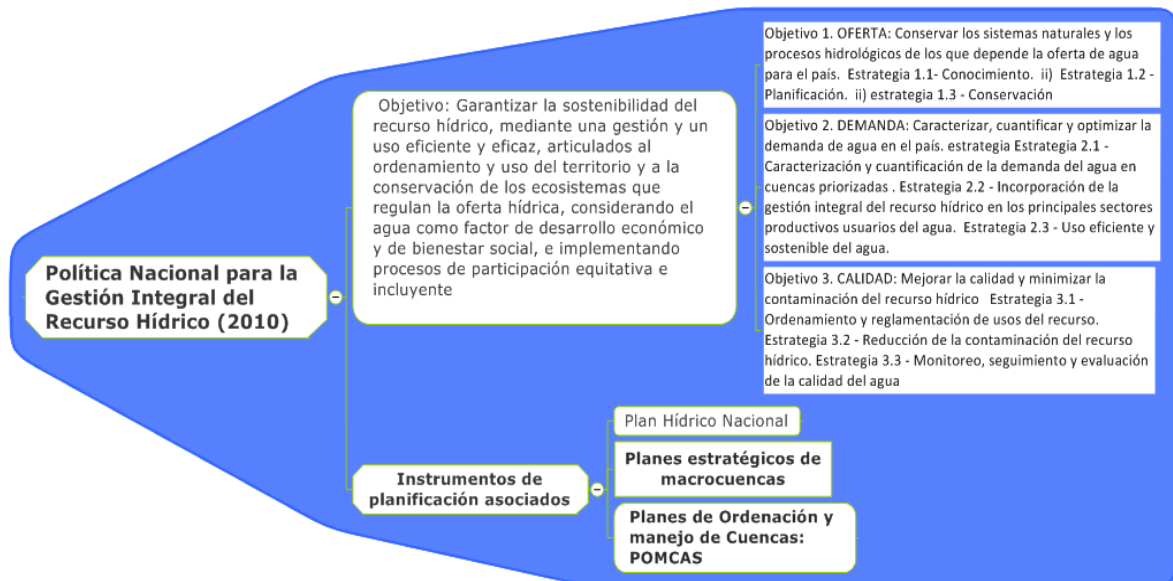
3. Promover acciones integrales en fincas, en las chagras o comunidades que ayuden al uso eficiente del suelo, y en donde se privilegien la conservación de las coberturas naturales existentes en las fincas, la restauración de sus áreas degradadas, la intensificación ganadera baja en carbono, la implementación de sistemas agroforestales, la agricultura familiar, la reducción de la deforestación y la restauración de áreas degradadas, y la asistencia técnica o transferencia tecnológica agropecuaria que aumente la competitividad y disminuya la vulnerabilidad ante el cambio climático.

- 3.1. Evaluar la vulnerabilidad al cambio climático de las fincas y chagras.
- 3.2. Evaluar las emisiones de gases de efecto invernadero de fincas, chagras o comunidades, incluyendo fuentes pecuarias y cambios de uso del suelo.
- 3.3. Identificar y evaluar medidas de adaptación para disminuir vulnerabilidad de la actividad ganadera.
- 3.4. Identificar y evaluar medidas de mitigación para disminuir emisiones por la ganadería, la deforestación y el aumento de sumideros de carbono en fincas, en las chagras o comunidades.
- 3.5. Evaluar las opciones de implementación conjunta de medidas de adaptación y mitigación.

- 3.6. Recomendar la implementación de medidas conjuntas en instrumentos sectoriales ambientales y agropecuarios que, entre otros temas, revisen los estímulos asociados al cambio en el uso del suelo que vienen favoreciendo el desarrollo de proyectos pecuarios.
  - 3.7. Implementar medidas de adaptación y mitigación en fincas, en las chagras o comunidades.
  - 3.8. Implementar instrumentos económicos para la mitigación de gases de efecto invernadero
5. Incorporar en los sistemas de asistencia técnica agropecuaria la evaluación y promoción de tecnologías y opciones de adaptación y mitigación en los principales subsectores agrícolas, ganaderos, agroindustriales y de biocombustibles.

- 5.1. Identificar opciones y paquetes tecnológicos viables para la adaptación de sistemas productivos vulnerables.
- 5.2. Identificar y evaluar medidas para la difusión de opciones y paquetes tecnológicos para la adaptación de sistemas productivos.
- 5.3. Recomendar la incorporación de opciones y paquetes tecnológicos de adaptación en programas sectoriales agropecuarios de asistencia técnica.
- 5.4. Implementar medidas y acciones de asistencia técnica para la adaptación de sistemas agropecuarios

## 5. Gestión integral del recurso hídrico: política nacional e instrumentos de planificación regional





## Planes de ordenación y manejo de cuencas: POMCAS

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 2811 de 1974, se entiende por ORDENACIÓN DE UNA CUENCA la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna, y por MANEJO DE LA CUENCA, la ejecución de obras y tratamientos.

El POMCA es el instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca, en el que participa la población que habita en el territorio de la cuenca, conducente al buen uso y manejo de tales recursos.

### Alcances del POMCA

- Ordenación y manejo de la cuenca de manera participativa buscando establecer consensos en la zonificación ambiental que conduzcan a: a) La protección, conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables; b) Una ocupación del territorio de forma segura; y c) Evitar nuevas condiciones de riesgo en la cuenca.
- Definición de acciones y medidas para el manejo y administración de los recursos naturales renovables, así como para el conocimiento, reducción y manejo del riesgo en la cuenca.
- Referente fundamental para ser incluido (Determinantes y Asuntos Ambientales) en los procesos de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo.
- Orientar el proceso de ordenación y manejo de cuencas con la participación de actores clave.
- Aplicar criterios técnicos, procedimientos y metodologías reconocidas y validadas, que orientan la caracterización, el análisis situacional, la síntesis ambiental y la gestión del riesgo en la cuenca de ordenación.
- Orientar el diseño y análisis de escenarios prospectivos.
- Orientar la estructuración del componente programático y las medidas para la administración de los recursos naturales renovables conforme lo establece el Decreto 1076 de 2015.
- Aplicar el procedimiento para la definición de la zonificación ambiental de la cuenca y el establecimiento de categorías de ordenación y zonas de uso y manejo.

La Ley 1625 asignó funciones a las áreas Metropolitanas que ejerzan la competencia de autoridad ambiental, y establecer comisiones conjuntas para la regulación y administración de los ecosistemas o cuencas compartidas con otras autoridades ambientales competentes.

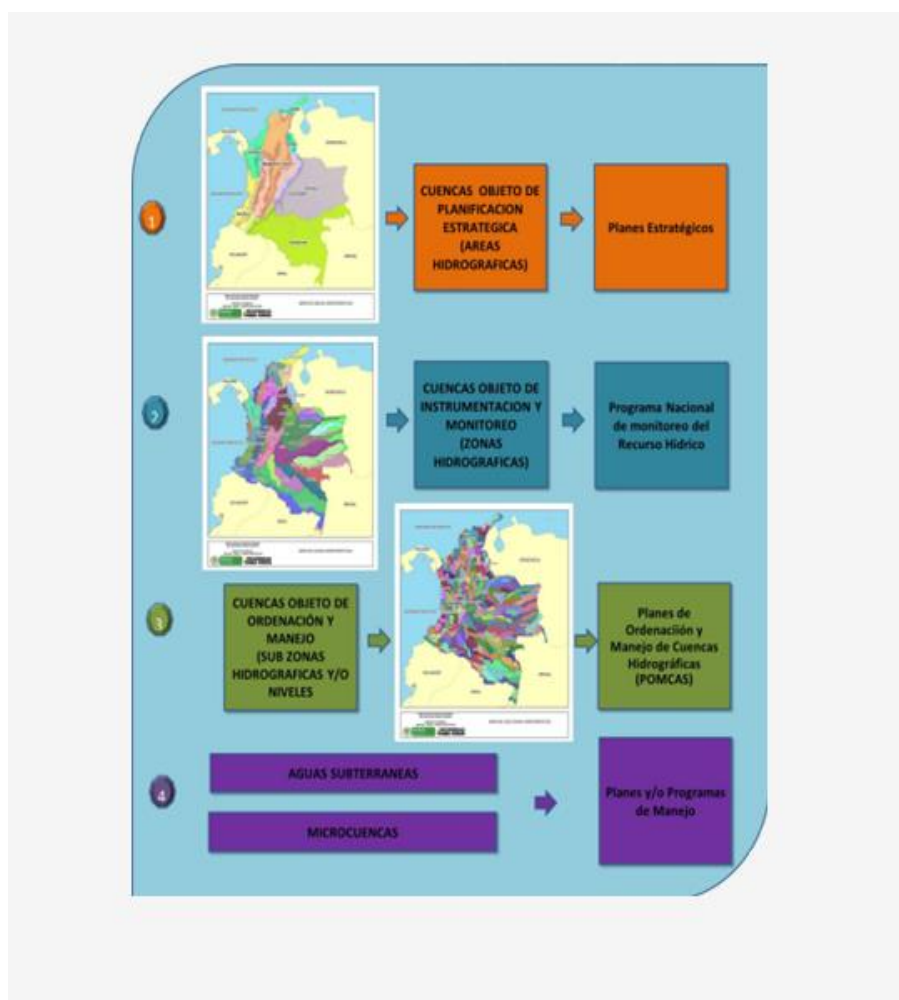
### Marco normativo general

La Ley 1450 de 2011, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, estableció en el párrafo del artículo 215 que: "... en el marco de sus competencias, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas conforme a los criterios establecidos por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces". En el mismo sentido, la Ley 1450 establece en su artículo 212 que corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en su condición de ente rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables del país y coordinador del Sistema Nacional Ambiental, integrar y presidir las Comisiones Conjuntas de que trata el párrafo tercero del artículo 33 de la Ley 99 de 1993.

Por otra parte, la Ley 1523 de 2012 mediante 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, estableció en su artículo 31 que: “Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del sistema nacional de gestión del riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen, apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo”.

De conformidad con el contexto anterior, se expidió el Decreto 1640 de 2012, por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. Esta reglamentación establece la nueva estructura de planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas del país, permitiendo una mayor claridad en el nivel de gestión de las mismas, por parte de las Autoridades Ambientales competentes y las diferentes entidades y actores responsables de su formulación e implementación (ilustración).

Ilustración 6. Estructura de planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos



Fuente: (Minambiente , 2014 )

## La gestión del riesgo en los POMCA

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, se debe integrar la gestión del riesgo en la planificación territorial y del desarrollo; en los POMCA desde la fase de aprestamiento hasta la fase de formulación, considerando la gestión del riesgo, como un condicionante para el uso y ocupación del territorio de forma segura, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo; lo que hace que el componente de gestión del riesgo sea de carácter transversal en el POMCA. La gestión de riesgos en los POMCA contempla la probabilidad de ocurrencia de fenómenos amenazantes de origen natural en la cuenca hidrográfica, que pueden afectar gravemente las áreas de importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, los asentamientos humanos, la infraestructura estratégica y las áreas donde se desarrollan actividades productivas, se busca establecer las medidas necesarias para evitar el deterioro de los recursos naturales, la afectación del desarrollo económico y social procurando una ocupación del territorio de forma segura, y así evitar la configuración de nuevas condiciones de vulnerabilidad y riesgo. (Minambiente , 2014 ).

De otra parte, la Ley 1523 de 2012 por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres plantea en su artículo segundo: “La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano. En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.” Como norma específica en el tema de riesgo, donde se define la Política Nacional de Gestión del Riesgo y se asigna responsabilidades en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo del Desastre a las diferentes entidades públicas y privadas en el territorio nacional, ajusta o da alcance a las normas anteriores donde se determinan las funciones y los alcances sobre el tema. El principio de sostenibilidad ambiental (Ley 1523 de 2012, artículo 3, numeral 9) plantea que: ...“El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres” (Minambiente , 2014 ).

Las CAR como parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo: “apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción del riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo (artículo 31, Ley 1523 de 2012). E integrarán en los POMCA “(...) el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico, económico y socioambiental y, considerarán, el riesgo de desastres, como un condicionante para el uso y la ocupación del territorio, procurando de esta forma evitar la configuración de nuevas condiciones de riesgo (artículo 39 de la Ley 1523 de 2012).

Ilustración 7. Contenidos de la gestión del riesgo en las fases del POMCA



Fase de diagnóstico del POMCA- algunos aspectos relacionados con el MST y la evaluación de la degradación de tierras

*Alcances técnicos de la caracterización y análisis situacional de la cuenca hidrográfica*

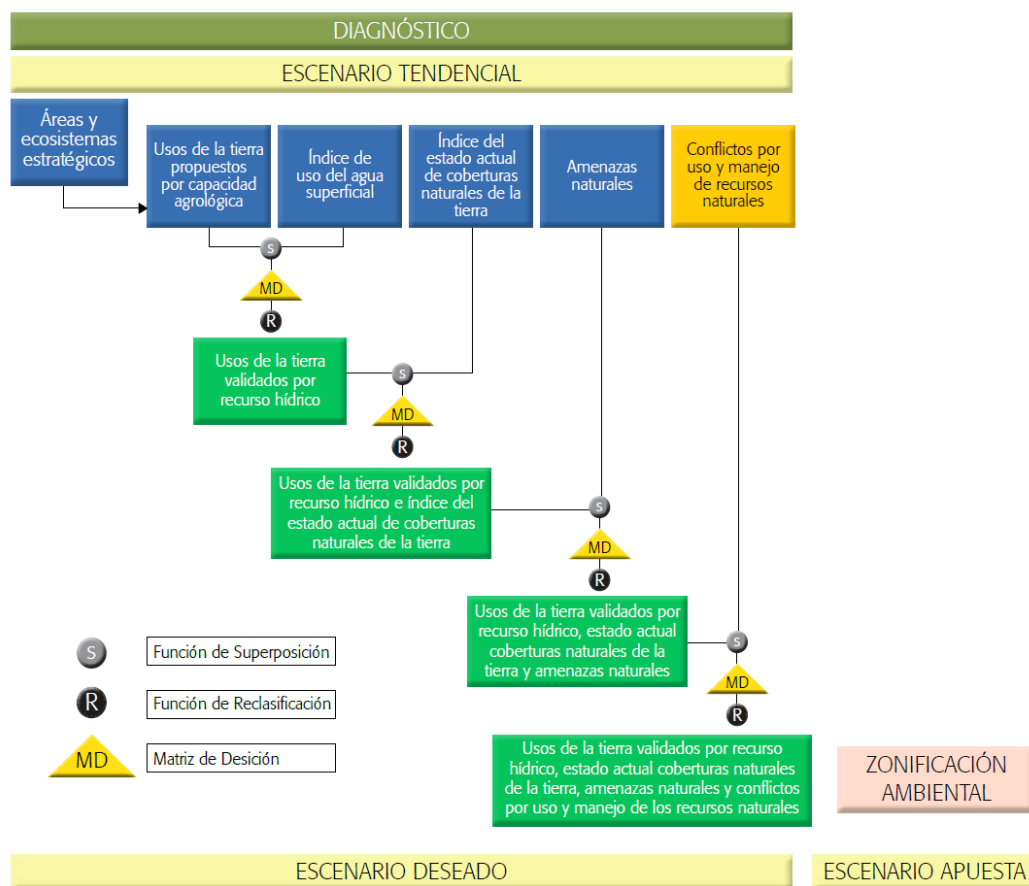
Caracterización				Análisis situacional	
Componentes	Temática	Actividad	Producto	Condicionantes y limitantes	Conflictos de uso del suelo
Componente Físico - biótico	Capacidad de uso de las tierras. Evaluación de tierras por su capacidad de uso, de acuerdo a la metodología de la USDA, modificada por el IGAG	Interpretación geomorfopedológica a partir del mapa de suelos escala (1:100.000), el mapa geomorfológico a escala (1:25.000) y muestreo de suelos en el área que comprende la cuenca en ordenación.	Mapa de suelos escala a escala 1:25.000*, muestreo de suelos Documento técnico y cartografía con la evaluación de la capacidad de uso de las tierras	Áreas con limitaciones en la capacidad productiva de los suelos	Recurso suelo: identificación de los conflictos generados por el uso inadecuado acorde con la capacidad del suelo (sobreutilización o subutilización del suelo).
		Evaluación de tierras por su capacidad de uso de acuerdo a la metodología de la USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos), empleada y modificada por el IGAG			

Caracterización				Análisis situacional	
Componentes	Temática	Actividad	Producto	Condicionantes y limitantes	Conflictos de uso del suelo
	Cobertura y uso de las tierras	Determinación de las coberturas y uso del suelo a partir de CLC	Mapa de coberturas y usos actuales escala 1:25.000 Mapa de áreas con el índice de ambiente crítico Mapa e índice de estado actual de coberturas naturales		Pérdida de cobertura en áreas y ecosistemas estratégicos
		Calculo del índice del estado actual de coberturas naturales a partir de indicadores de vegetación remanente, tasa de cambio, índice de fragmentación e índice de ambiente crítico			
Socioeconómico	Sistema social	Análisis de seguridad alimentaria	Documento técnico con el análisis de la situación de la seguridad alimentaria en la cuenca		
	Sistema económico	Análisis funcional de los sectores económicos en la cuenca en perspectiva ambiental	Caracterización y análisis de sectores económicos en el área que comprende la cuenca en ordenación		
Gestión del riesgo	Amenazas	Evaluar y zonificar las amenazas por avenidas torrenciales, movimientos en masa, inundaciones, incendios forestales y actividad volcánica, entre otras	evaluación y la delimitación y zonificación de las áreas susceptibles a eventos amenazantes específicos	Áreas expuestas a fenómenos de origen natural o antrópico, con alta probabilidad de ocurrencia de eventos peligrosos	
	Escenarios de riesgos	Identificar y priorizar escenarios de riesgos en la cuenca.	Análisis de riesgos en cada uno de los escenarios de riesgo priorizados en la cuenca	Áreas afectadas por amenazas y riesgos que pueden condicionar, limitar o restringir el uso y aprovechamiento del territorio y sus recursos naturales	

## Fase prospectiva y zonificación ambiental

La zonificación ambiental se construye con los resultados del diagnóstico. Los escenarios tendenciales y deseados serán el referente para la toma de decisiones, por cuanto representan visiones hipotéticas del futuro. Estos diferentes escenarios ayudan a comprender cómo las decisiones y las acciones que se toman hoy influyen en el manejo socio ambiental de la cuenca (ilustración 8).

Ilustración 8. Modelo cartográfico de la zonificación ambiental



Fuente: (Minambiente , 2014 )

## 6. Instrumentos financieros del sector agropecuario<sup>2</sup>

### 6.1 Instrumento de Crédito

#### Crédito Agropecuario

Financia la creación y mejoras de los factores de producción, con el fin de sistematizar y fortalecer los procesos agrícolas y el campo en general; así contribuye con el incremento de la competitividad agropecuaria.

#### Fondo Agropecuario de Garantías (FAG)

Es una garantía complementaria que respalda los créditos solicitados para financiar el capital de trabajo y la inversión de los productores que no pueden ofrecer ningún tipo de garantías o éstas son insuficientes.

El agricultor (pequeño, mediano o gran productor) puede acceder a esta garantía a través de una entidad financiera, quien es la encargada de solicitar la garantía ante Finagro.

#### Incentivo a la Capitalización Rural (ICR)

Es un beneficio económico que tiene como objetivo estimular las inversiones de capitalización en el campo para realizar nuevos proyectos encaminados a mejorar la competitividad, sostenibilidad y modernización de las actividades Agropecuarias.

Es un beneficio que se reconoce sobre un porcentaje del valor del proyecto de inversión y que es abonado por Finagro a los intermediarios financieros al saldo del crédito. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de Finagro. Para acceder a este incentivo se requiere que el productor tenga un proyecto productivo financiado con recursos en condiciones Finagro, a través de los Bancos vigilados por la Superintendencia Financiera o de las Cooperativas vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria. El valor del crédito debe ser igual o mayor al incentivo aprobado y cuentan con un plazo de hasta 6 meses para la realización de la inversión.

Pueden acceder pequeños, medianos y grandes productores, individualmente considerados, grandes o medianos productores integrados con pequeños productores en alianzas estratégicas, Asociaciones, Cooperativas y Empresas de productores que cuenten con la participación de pequeños productores en el capital de la misma.

#### Línea Especial de Crédito (LEC)

Esta línea ofrece una tasa de interés subsidiada que se destina al financiamiento de productos de ciclo corto relacionados con la canasta básica de alimentos, que son característicos de la economía campesina, de alta sensibilidad o interés exportador.

Para acceder a este los agricultores interesados deberán solicitar esta línea de crédito directamente en las entidades financieras que tengan convenio con Finagro. Una vez aprobado el crédito, el productor recibe el beneficio de manera automática por la disminución en el valor de los intereses a pagar en cada cuota, los plazos máximos y demás condiciones financieras definidas por Finagro.

Los productores (pequeños, medianos y grandes) que lo requieran pueden tener acceso al Fondo agropecuario de Garantías, y los créditos financiados por esta Línea Especial de Créditos no tendrán acceso al Incentivo a la Capitalización Rural.

---

<sup>2</sup> En construcción y evaluación



## 6.2 Instrumentos Financieros de Gestión del Riesgo

### Seguro Agropecuario

Es un mecanismo mediante el cual los productores agropecuarios pueden proteger sus inversiones de manera individual o colectiva, amparándose contra riesgos naturales de origen climático o geológico, así como frente a riesgos fitosanitarios (enfermedades y plagas) ajenos a su voluntad, tales como: exceso o déficit de lluvias, inundaciones, vientos fuertes, heladas, granizadas, deslizamientos y avalanchas<sup>3</sup>. El Gobierno Nacional cubre un porcentaje del valor de la prima de todos los cultivos y explotaciones forestales en el ámbito nacional, que va desde el 60% al 80% de valor de la póliza.

Para acceder a este seguro, el productor debe contactarse con una de las Compañías Aseguradoras habilitadas actualmente en el mercado e iniciar el proceso de adquisición de la póliza: Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A, Seguros Generales Suramericana S.A., Seguros Bolívar, La Previsora S.A y La Equidad, sin perjuicio que entren nuevas en el mercado. El acceso está condicionado a los términos en que quede perfeccionado el contrato y la póliza de seguros, entre el asegurado y el asegurador, en virtud de la declaración de riesgo e información que sea entregada por el asegurado, los parámetros técnicos del cultivo, la ubicación del predio, el pago del porcentaje del costo de la prima que debe asumir el tenedor de la póliza, entre otros.

### 5.3 Normalización de Cartera

A través de la Línea de Normalización de Cartera del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario – Finagro, se cuenta con alternativas para la normalización de pasivos financieros, cuando por diversas circunstancias no se ha podido cumplir con el cronograma de pagos acordado inicialmente con la entidad en donde se encuentra registrada su obligación. Lo anterior se describe a continuación:

#### 5.3.1. Créditos registrados en FINAGRO:

**Reestructuración:** aplica para los créditos que se encuentren al día. En el nuevo crédito, se pueden modificar tanto el plan de pagos como el plazo que requiera cada proyecto y con las condiciones financieras de Finagro, según el tipo de productor, siempre y cuando existan razones justificadas para ello.

**Consolidación de pasivos:** permite recoger en un nuevo crédito y en condiciones Finagro, créditos que se encuentren al día o que se hayan vencido, cuando la actividad se ha visto afectada por razones de fuerza mayor o caso fortuito.

Este nuevo crédito, recoge capital e intereses corrientes y se puede modificar el plan de pagos con ampliación del plazo inicial.

---

<sup>3</sup> <http://www.dailymotion.com/video/x39oirt>

## Referencias

Departamento Nacional de Planeación . (28 de febrero de 2018). <https://www.dnp.gov.co/>. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2002). El BPIN para principiantes. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas . Bogotá D.C.

Minambiente. (2017). Política Nacional de Cambio Climático. Bogotá, Colombia.

Minambiente . (2014 ). Guía técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas . Bogotá D.C. - Colombia .

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural . (2017). Resolución 128. Por la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. Bogotá D.C. .

Ministerio del Interior y de Justicia. (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial . Bogotá D.C.

UPRA et al . (2017). Lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural . Bogotá D.C. ,