



El planeamiento intermedio y los instrumentos para el ordenamiento territorial



EL PLANEAMIENTO INTERMEDIO Y LOS INSTRUMENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Aproximaciones para la gestión
desde el sector avícola

Presidente Ejecutivo
Andrés Valencia Pinzón

Directora del Programa Ambiental
Ana María López Hernández

Coordinadora de Ordenamiento
Stefanía Escobar Pineda

Profesional SIG
Andrea Milena Wanumen

Autor
Clemencia Escallon Gartner

Abril De 2018



CONTENIDO

	Presentación	2
1	Antecedentes en el sector avícola	4
2	Aproximación conceptual, metodológica y procedimental	6
	2.1. Los conceptos	6
	2.2. La metodología para el ordenamiento en la escala intermedia	7
	2.3. El proceso y las fases para la formulación y adopción de una UPR	9
	2.4. Criterios para la delimitación, formulación, adopción y gestión de una UPR	10
3	El sector avícola y la puesta en escena del planeamiento intermedio. La información para incidir en el ordenamiento territorial.	11
	3.1. Aproximación a un caso de estudio. El municipio de Fusagasugá.	12
	3.1.1. Posicionamiento del municipio en la actividad avícola	12
	3.1.2. El suelo rural, la propuesta de delimitación de UPR y la actividad avícola.	12
	3.1.3. Las condiciones del territorio	14
	3.1.4. Las granjas avícolas. Localización, capacidad y relación con los asentamientos y la infraestructura.	16
4	REFLEXIÓN SOBRE NUEVOS ENFOQUES Y NUEVAS ESTRATEGIAS PARA EL SECTOR	18
	4.1. Los ajustes en el enfoque frente al ordenamiento territorial	18
	4.2. Los ajustes en la estrategia de acción en el ordenamiento territorial municipal.	19



1 ANTECEDENTES EN EL SECTOR AVÍCOLA

Con esta cartilla se propone continuar la reflexión sobre el ordenamiento territorial como escenario necesario para el adecuado desarrollo de las actividades del sector avícola y los espacios, instancias de participación e instrumentos del planeamiento intermedio aplicados al ordenamiento del territorio rural que se perfilan en la actualidad en el país como los pertinentes para ocupar y propiciar su adopción por parte de los empresarios y propietarios de granjas avícolas en los distintos municipios del país.

En primer lugar, se deben reconocer los avances en el tema de ordenamiento. Por un lado, tanto en entidades del nivel nacional como en entidades ambientales de carácter regional y en algunos municipios se observan avances que aportan en la construcción de nuevos espacios para el ordenamiento de la ruralidad en Colombia. Desde la Unidad de Planificación de Tierras Rural, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA se pusieron a disposición de los actores públicos locales y demás interesados del sector privado, una serie de documentos sobre política pública, lineamientos de ordenamiento territorial y formulación de

algunos instrumentos del planeamiento, particularmente el de unidades de planificación rural – UPR, que en su conjunto son soporte importante para los nuevos procesos de ordenamiento territorial.

Si bien en estudios recientes se reconoce que falta un importante camino por recorrer pues al analizar los denominados POTs de segunda generación¹, en el componente rural el 70% de ellos adoptaron las UPR como instrumentos de planeación rural, siendo muy bajo el desarrollo normativo en relación con los usos dotacionales y el espacio público. En Pereira, Armenia, Medellín, Cali, Pasto y Valledupar, por mencionar algunos municipios que adoptaron nuevos planes de ordenamiento territorial en los años recientes, ya contemplan las UPR en sus nuevos POTs y algunas de ellas se encuentran en el proceso de reglamentación.

Ahora, otros municipios que aún no culminan el proceso de adopción de su nuevo plan de ordenamiento, han adoptado unidades de planificación rural, cuando la dinámica territorial lo ha exigido. Es el caso de Bogotá D.C., que formuló UPR para la zona norte y para la zona rural sur en la localidad de Sumapaz.

¹ Los POT de segunda generación son aquellos que se están formulando después de cumplidas las vigencias de largo plazo que se debe realizar cada 12 años. Según datos del DNP, el 90% de los POT no se han actualizado.

Por otro lado, encontramos los avances al interior del sector avícola y sus actores, empresarios y propietarios de granjas. Con el soporte de FENAVI, se mantiene activa la motivación y el interés por profundizar en el conocimiento de los instrumentos del ordenamiento y en algunos casos dar los primeros pasos para abrir el camino para incidir en las decisiones territoriales.

Al iniciar el año 2017 se entregó a los avicultores por parte de FENAVI la cartilla denominada "LA AVICULTURA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL" donde, en cumplimiento de una estrategia comunicativa, se abrió el espacio de diálogo con los avicultores para propiciar el reconocimiento de dos situaciones en relación la actividad avícola y el territorio: las decisiones de ordenamiento en relación con la clasificación del suelo y lo que ello significa para el sector avícola y la ubicación de las granjas y plantas en el territorio y la caracterización de los conflictos que se generan por las relaciones de vecindad con otras actividades y la misma operación de las granjas.

En desarrollo de las actividades del Convenio de Asociación 148 de 2014 suscrito entre UPRA y FENAVI desde el Programa Ambiental (actualmente Programa de Sostenibilidad) se acercaron a los avicultores con reuniones en las distintas seccionales para abordar el tema y ampliar el conocimiento sobre las oportunidades y opciones de actuación en relación con el ordenamiento territorial y la aplicación de algunos instrumentos, entre ellos la UPR.

Los resultados de la encuesta planteada como parte del contenido de esa cartilla, muestran un panorama poco alentador que sirve de soporte para orientar las acciones de FENAVI en relación con el apoyo a los avicultores en los temas de ordenamiento territorial.² En relación con la pregunta sobre los espacios de participación en el ámbito municipal y departamental, se indagó no solamente por los correspondientes al ordenamiento territorial, sino también por los relacionados con el desarrollo rural y la actividad agropecuaria; el 47% de las respuestas afirman no conocer ninguna de los espacios mencionados, el 8% conocen el Consejo Territorial de Planeación - CTP y en relación con el Comité Departamental de Política Agropecuaria y Consejo Municipal de Desarrollo Rural, las respuestas positivas suman también el 8%.

Aunque a la pregunta de cuál consideran el espacio más apropiado para participar en las discusiones del desarrollo municipal y el ordenamiento territorial, en su mayoría res-

ponden que el CTP, se evidencia también la poca injerencia que tienen los actores del sector rural en las decisiones de política pública local, escenario que en un panorama descentralizador y de autonomía local, impacta de manera significativa la actividad avícola.

Ahora, cuando se indaga sobre la condición de su actividad y se pregunta por las granjas, la importancia para la empresa por la capacidad instalada, las actividades que las rodean y las condiciones o no del conflicto generado, se encuentran respuestas interesantes. Para los empresarios participantes, la vivienda rural dispersa es la que acompaña de manera más significativa la actividad avícola, seguida por los territorios con condiciones ambientales particulares (rondas o reservas). Y al preguntar por el nivel de conflicto se destaca de manera significativa la actividad turística.

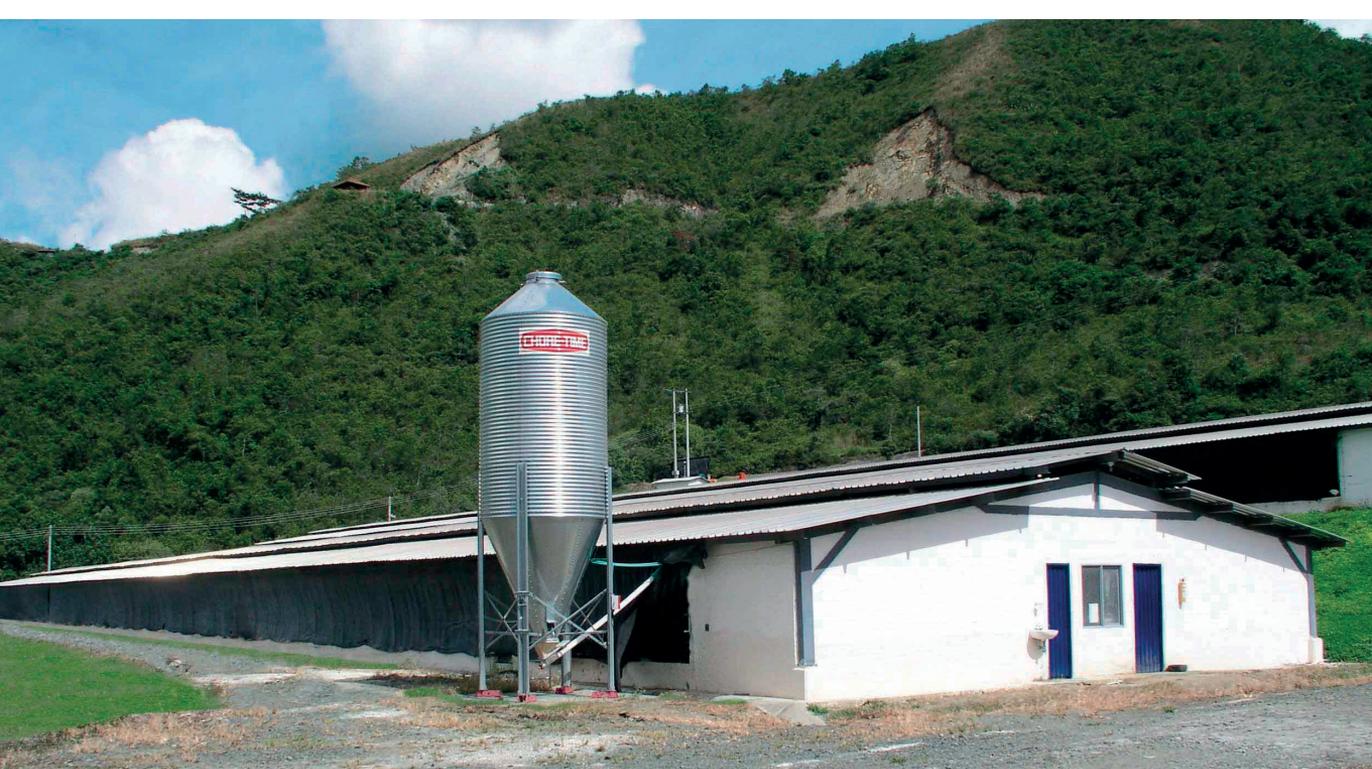
Este ejercicio de reconocimiento que seguirá apoyando Fenavi, permite comprender de mejor manera el panorama general del sector en términos del territorio y la actividad, y aporta luces en función de un ejercicio más dinámico por parte de los avicultores en relación con los procesos de ordenamiento territorial municipal.

Este texto pretende profundizar en una de las escalas del planeamiento, la escala intermedia, y en el instrumento considerado más idóneo, denominado **Unidad de Planificación Rural-UPR**. Se mantiene el convencimiento ya expresado en documentos anteriores, de la pertinencia de la escala y el instrumento para los avicultores, como actores relevantes de los municipios en los que adelantan su actividad económica.

Los textos desarrollan aproximaciones conceptuales e indican de manera general los procesos que hasta el momento se han sugerido por parte de las entidades nacionales encargadas del tema y avanza, como ejemplo, en una primera aplicación de la información con que actualmente cuentan los avicultores, para hacer uso del instrumento de planificación UPR.

Se espera entonces que sirva de guía y motivación para reconocer y evidenciar la actividad avícola en el territorio y con ello se den los pasos necesarios para una actuación decidida en los procesos de ordenamiento y en la toma de decisiones en el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo complementan y lo hacen efectivo en el territorio

² El cuestionario ha sido respondido a diciembre de 2017 por el 13 % de los empresarios a los cuales se dirigió la comunicación.



2 | APROXIMACIÓN CONCEPTUAL, METODOLÓGICA Y PROCEDIMENTAL

2. 1. Los conceptos

La Unidad de Planificación de Tierras Rural, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, tiene la misión de apoyar el desarrollo rural para lo cual ha propuesto un enfoque territorial que se constituye en soporte importante para el sector rural. Si bien en la cartilla “La avicultura en el Ordenamiento Territorial” se detalla el enfoque y marco conceptual general, interesa en este texto ahondar en relación con la conceptualización que soporta el planeamiento intermedio y los instrumentos que lo hacen efectivo en el territorio.

El planeamiento intermedio es un excelente recurso para el ordenamiento del territorio rural y una oportunidad de gestión para los actores del mismo. Exige reconocer la dinámica territorial, con sus problemas y oportunidades, evidencia las relaciones de armonía o tensión entre las actividades,

permite caracterizar los conflictos y evidenciar la vocación económica y social del entorno de acción de los actores interesados. No es solamente un espacio para planear y ordenar, es un escenario para definir la estrategia de gestión y las condiciones para la actuación. En resumen, el planeamiento intermedio es el escenario más cercano al planeamiento operativo que se buscó desde la ley 388 de 1997, con la ley de desarrollo territorial y el instrumento Plan de Ordenamiento territorial – POT.

Como definición, la UPRA se refiere al Instrumento de planificación intermedia como aquel que tiene como propósito desarrollar los postulados del POT en sectores específicos que requieren un proceso adicional o complementario de planificación, desarrollan los componentes estructural y general del POT para concretarlas en proyectos específicos.³ En el documento de lineamientos, se expresa que.... “las Unidades de Planificación Rural – UPR-, son instrumentos

³ Se menciona el texto UPRA 2017 que se desarrolló esta definición a partir de análisis propios y teniendo como referentes, entre otros el POT de Bogotá (Decreto Distrital 190 de 2004), el POT de Medellín (Acuerdo 48 de 2014), POT de Barranquilla (Decreto 0212 de 2014) y POT de Bucaramanga (Acuerdo 011 de 2014).

de ordenamiento territorial que (...) tienen por objetivo concretar las decisiones contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, instrumentos que por ese hecho se convierten en elementos estratégicos para consolidar una política de gestión del territorio para usos agropecuarios.” (UPRA, 2017. Pág 7)

Desde la norma, en el decreto 3600 de 2007⁴ se define la UPR como el instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el POT para el suelo rural. Estas unidades en su definición jurídica permiten incluir los contenidos y las normas que se requieran para orientar el desarrollo de actuaciones urbanísticas en los suelos rurales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales consignadas en el componente rural del respectivo POT del municipio o distrito pertinente⁵. Es así que se hace posible por esa vía incorporar: (i) instrumentos o mecanismos de gestión del suelo denominados también de actuación urbana o urbanística, que permiten la obtención del suelo necesario para llevar a cabo actuaciones urbanísticas; y (ii) instrumentos de financiación.

Desde una definición más jurídica, las UPR se definen como “instrumentos de planificación intermedia que desarrollan y complementan el componente rural del POT y su modelo de ocupación para el suelo rural. Donde la comprensión del suelo rural se entiende como ... “aquel apto y necesario por destinación para el desarrollo de usos agrícolas, pecuarios, forestales, acuícolas y pesqueros, de explotación de recursos naturales y actividades análogas y por ende de imposible uso urbano o no aptos para ello”. (ibid, pág 17)

Es importante entonces reconocer el soporte que se tiene desde la ley 388 de 1997 - art.33, cuando se menciona la importancia en el territorio del suelo rural para usos agropecuarios, al igual que el forestal y de explotación de recursos naturales, que, al ser determinado en el diagnóstico y análisis territorial con los debidos soportes técnicos, imposibilita a que se destine para usos urbanos. Esta conceptualización, permite una nueva agenda territorial. Si producto de un trabajo técnico se determina cuáles son los suelos rurales agropecuarios, ello impondría la imposibilidad de su reclasificación o recategorización para otras actividades. Como lo propone la UPRA en el documentos de lineamientos, análogicamente en materia de riesgo por ejemplo, los estudios que establecen el alto riesgo y por ende la restricción de

usos, son producidos por autoridades nacionales y/o subnacionales, y de esa manera se incorporan al ordenamiento territorial municipal) (ibid, pag XXX)

Otros autores como Carlos E. Rincón, en reflexiones sobre el desarrollo regional,⁶ señala que las UPR se concretan normativamente en el año 2007 con la expedición del Decreto Nacional 3600. Si bien no soluciona los históricos problemas en materia de ordenamiento territorial rural, si avanza significativamente al introducir las UPR, definir las categorías de desarrollo restringido para el suelo rural suburbano, los centros poblados, la vivienda campestre y los equipamientos, e igualmente importante, la propuesta de normas de tratamientos, aprovechamiento y usos.

En resumen, si se plantea el ordenamiento territorial rural agropecuario como el responsable de orientar la planificación de la ocupación, uso y transformación de dicho territorio en el largo, mediano y corto plazo; es necesaria la identificación, distribución, organización y regulación de las actividades a él asociadas con el establecimiento de criterios, prioridades e instrumentos de gestión y de financiación del desarrollo territorial desde un enfoque sistémico territorial, parecería entonces que la escala intermedia y el instrumento UPR, son los más idóneos.

2.2. La metodología para el ordenamiento en la escala intermedia

El ordenamiento territorial en Colombia debe asumir un reto fundamental con la incorporación real y eficiente de un modelo de ocupación rural. Reconociendo que históricamente, o no se estructuró, o no reconoció las particularidades rurales y se dejó como algo residual de la discusión urbana, en la actualidad es inminente su consideración como objeto de una real concreción por parte de los municipios y distritos.

Ahora bien, vale la pena reiterar que la planificación territorial es la concreción de las políticas sociales y económicas, con perspectiva espacial, lo cual la diferencia de las perspectivas sectoriales a las que estábamos acostumbrados históricamente en el país. (Gestua pág. 10)

En consecuencia, en los procesos de ordenamiento territorial, en el componente rural, se deben concretar y explicitar como mínimo los siguientes aspectos: (UPRA 2017, pág. 7)

4 Actualmente compilado en el Decreto Nacional 1077 de 2015 – PARTE 2. – Estructura del Sector Desarrollo Territorial – Título 1 – Disposiciones Generales – Artículo 2.2.1.1.- **Definiciones**

5 Decreto Nacional 1077 de 2015. Artículo 2.2.2.1.6.- Contenido de la UPR

6 Rincón González, Carlos Eduardo (2012). “Las unidades de planificación rural: ¿una alternativa para el desarrollo regional? el caso del embalse multipropósito del río Mapa”. En: Revista Académica e Institucional, Páginas de la UCP N°91(Enero – Junio,2012); p.115 – 125.

- Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas;
- El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera;
- La delimitación de las áreas de conservación y preservación de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de residuos;
- La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente;
- La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social;
- La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación;
- La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

El proceso de formulación de las UPR se convierte de esta manera en una oportunidad para integrar las dimensiones de la ruralidad con igual importancia estratégica que hasta ahora ha tenido el componente urbano de los POT. Para que esto sea factible, la administración municipal deberá elaborar en los POT un modelo territorial rural de largo plazo que señale los objetivos y estrategias territoriales en el marco del desarrollo rural integral, una imagen objetivo de la estructura territorial rural y una estrategia de ocupación y uso del territorio rural en el mediano y corto plazo con la cual se inducirá el escenario actual de la estructura territorial rural hacia la imagen objetivo socialmente concertado.

La UPR entendida como el instrumento de planificación de escala intermedia, **no define el modelo de ocupación del suelo rural, pero sí lo desarrolla y complementa** en lo referente al suelo rural. (UPRA, 2017. pág 14)



2.3. El proceso y las fases para la formulación y adopción de una UPR

Si los POT estructuran el modelo, las UPR son la posibilidad de concretarlo. En su carácter de instrumento de planificación intermedia no se deben visualizar como simples escenarios de asignación de norma, sino como orientadoras de las intervenciones que se deban realizar en el territorio, según las características físicas y las dinámicas territoriales.

En este sentido, lo pertinente en relación con el proceso, es iniciar con el reconocimiento detallado del territorio, la localización, intensidades y requerimientos de sus actividades y la identificación de los actores relevantes. Solo así se logrará comprender los requerimientos y la intencionalidad en términos del modelo de ocupación, para posteriormente asignar la norma y el régimen de usos.

No es una labor mecánica, es un proceso donde se identifican escenarios, se comprenden los esquemas requeridos de gestión de suelo y de financiación del desarrollo territorial para así adoptar reglas claras para todos y cada uno de los actores en desarrollo de sus actividades. Las intenciones de sostenibilidad social y económica y el equilibrio del territorio, requieren de soportes territoriales suficientes que se deben identificar, proponer y gestionar en el marco de la planeación intermedia; esto es las vías, espacio público, zonas para dotaciones o equipamientos, redes de servicios públicos domiciliarios esenciales, entre otras. Estas serán entonces las decisiones que se adopten desde la UPR.

En este sentido, en el proceso de planeación se concretan las intencionalidades públicas y colectivas relacionadas con el territorio así:

- la clasificación y categorización del suelo (protección, urbano, expansión, rural, suburbano) es el primer análisis del ejercicio para determinar el equilibrio entre las actividades y usos. Esta decisión es el gran determinante del equilibrio entre actividades y usos y de ello depende los soportes territoriales (construidos y naturales) para el desarrollo del territorio y sus comunidades.
- La calificación del suelo: con esta acción urbanística se definen los usos, los tratamientos y las intensidades de los usos.
- La gestión del suelo: entendida como la estrategia para la concreción del modelo de ocupación.

- La financiación: entendida como la identificación de instrumentos y mecanismos de obtención de recursos que garanticen el desarrollo de programas y proyectos.

Ahora bien, las UPR pueden ser elaboradas por las autoridades municipales o distritales de planeación, por parte de los particulares interesados o por las comunidades, siguiendo los parámetros que hasta ahora define el marco jurídico vigente. En este sentido la UPRA propone un procedimiento con tres etapas⁷: (UPRA, 2017.pág 28)

- **Fase de alistamiento:** recopilación y procesamiento de información primaria y secundaria.
- **Fase de formulación:** se propone la elaboración de un diagnóstico integral del territorio para obtener una imagen del modelo territorial actual, caracterizar el territorio, conocer sus conflictos, tensiones y potencialidades. Y la elaboración de la prospectiva, que corresponde a la construcción de los escenarios tendencial (lo que está pasando en el territorio), alternativo técnico (lo que indica debe ser ese territorio desde los estudios) y alternativo participativo (la visión territorial de los habitantes del territorio). En esta fase de formulación se debe consolidar un espacio participativo que viabiliza la siguiente fase.
- **Fase de socialización:** corresponde a la fase posterior a la radicación oficial y se propone que se adelante desde la dependencia de planeación con el fin de permitir a todos los interesados conocer las decisiones que se adoptarán para la UPR como actuación administrativa. En este espacio pueden expresar sus recomendaciones y observaciones que deben ser respondidas de fondo por la autoridad competente.
- **Fase de revisión del proyecto de UPR:** revisión por parte de la oficina de planeación municipal o distrital, para verificar el cumplimiento del marco jurídico vigente y la correspondencia con los lineamientos generales en materia de ordenamiento rural y rural agropecuario, incluidas las directrices en la materia dada por el POT.⁸
- **Etapas de concertación y consulta:** Las UPR podrán ser adoptadas previa concertación de los asuntos ambientales con la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible - CAR con competencia territorial en el territorio para la UPR. (Minagricultura, UPRA, 2016, pág. 29)⁹
- **Adopción:** Una vez surtido el proceso anterior, y de contar con concertación ambiental en los eventos que

⁷ En este documento se relacionan las fases y etapas propuestas por la UPRA. Los detalles de la documentación, estudios y requisitos del procedimiento se deben consultar en el documento VI. Lineamientos para la Formulación de Unidades de Planificación Rural – UPR

⁸ Las UPR se pueden formular en cualquier condición de un POT; bien sea en el momento de revisión o cuando ya está adoptado.

⁹ El marco jurídico vigente expresa que las UPR podrán ser adoptadas previa concertación de los asuntos ambientales con las CAR. Decreto Nacional 1077 de 2015: Artículo 2.2.2.1.7.- **Adopción de las unidades de planificación rural.**

se requiera, el marco jurídico vigente expresa que la UPR será adoptada mediante Decreto por el Alcalde municipal o distrital.

2.4. Criterios para la delimitación, formulación, adopción y gestión de una UPR

El planeamiento intermedio y el instrumento de UPR son una oportunidad para consolidar buenos procesos territoriales en la ruralidad, así como también para resolver tensiones y conflictos creados por los cambios de usos y relaciones entre nuevas actividades en la ruralidad. Entonces los criterios de priorización para iniciar los procesos de estructuración de una UPR deben poner en escena estas dos situaciones: las que permitan mantener la condición de operación de la actividad agropecuaria, donde no hay conflictos, y las que requieren de atención para resolver los conflictos. Para ello la UPRA sugiere reconocer tres categorías:

- Resolución de tensiones y conflictos asociados a la ruralidad agropecuaria e intersectorial. Para esta categoría ya se cuenta con una buena identificación desde la caracterización del sector avícola realizada por Fenavi –UPRA en 2015.
- Reconocimiento de la aptitud, capacidad y vocación del suelo rural para las actividades agropecuarias productivas y competitivas. Para esta categoría se cuenta con la información de zonas aptas para granjas avícolas en Colombia elaborada igualmente en convenio UPRA-Fenavi en 2016.
- La existencia de proyectos o programas estratégicos de escala nacional o regional.

La decisión de estructuración de una UPR, bien sea por iniciativa pública o privada, de conformidad con el marco jurídico vigente, debe tener en cuenta por lo menos los siguientes aspectos:

- a.- La división veredal,
- b.- La red vial y de asentamientos existentes,
- c.- La estructura ecológica principal,
- d.- La disposición de las actividades productivas,
- e.- Las cuencas hidrográficas, cerros y planicies u otros elementos geográficos.

Para la última categoría se sugiere revisar, entre otros, las pautas existentes en relación con:

- Los distritos de adecuación de tierras. (Ley 41 de 1993)
- La declaración de zonas de Interés de Desarrollo Económico – ZIDRES
- La disposición de zonas de importancia estratégica para el ordenamiento productivo y social de la propiedad.
- Las zonas para gestión asociada público- privada para integrar el concepto de clúster agropecuario y que permitan localizar centros de información y/o logística y/o conectividad de otras actividades.

Todas las anteriores sugerencias se proponen desde la UPRA, con el propósito de ofrecer a los actores municipales y distritales, tanto públicos como privados, elementos que permitan llenar los vacíos normativos que aún hoy persisten al momento de acometer los procesos señalados en relación con la UPR como instrumento de la planeación intermedia.





3 | EL SECTOR AVÍCOLA Y LA PUESTA EN ESCENA DEL PLANEAMIENTO INTERMEDIO.

La información para incidir en el ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial y sus instrumentos, en particular los de escala intermedia, actúan como soportes al desarrollo del territorio. Las decisiones que se adoptan desde las UPR, deben ser objeto de permanente seguimiento y evaluación por parte de los interesados (propietarios, empresarios, residentes) que permitan acompañar y realizar de manera más comprensiva y por lo tanto más legítima, los procesos de revisión y ajuste que puedan requerirse como parte del proceso de ordenamiento territorial.

En este orden de ideas, la información pertinente y actualizada y los escenarios para analizarla, se convierten en insumo fundamental para identificar y formular adecuadamente los requerimientos normativos, los programas y proyectos en los que se debe centrar el esfuerzo y actuación de los distintos actores tanto públicos como privados, en el corto, mediano y largo plazo.

El sector avícola mantiene información muy relevante sobre unidades productivas, producción, tasas de crecimiento, consumo per cápita y empleos generados, que posicionan el sector avícola de manera importante en la economía del país. Sin embargo, es necesario territorializar la información, generar espacios y escenarios de comunicación para que esta información esté a disposición tanto de los empresarios y propietarios de granjas, como de otros interlocutores a nivel nacional, departamental y municipal.

En este sentido juega un papel muy significativo la nueva herramienta desarrollada por FENAVI con – MAPS - Mapas Avícolas para la Productividad y Sostenibilidad. En este portal de información geográfica de Fenavi – FONAV, se puede consultar la información relevante sobre la actividad avícola en las distintas escalas territoriales. Con el manejo de esta información y seguramente con la que se adicione produc-

to del mismo ejercicio de análisis territorial por parte de los avicultores, se puede construir una caracterización del territorio, iniciando por la actividad avícola en el mismo.

Como lo sugiere el documento del Ministerio de Agricultura. UPRA 2016, para iniciar esta labor de reconocimiento de las dinámicas en el territorio, es necesario identificar la información que permita adelantar el análisis de los siguientes aspectos:

- La vocación del territorio
- Las potencialidades
- Los déficits
- Las necesidades
- Las prioridades
- Los conflictos.

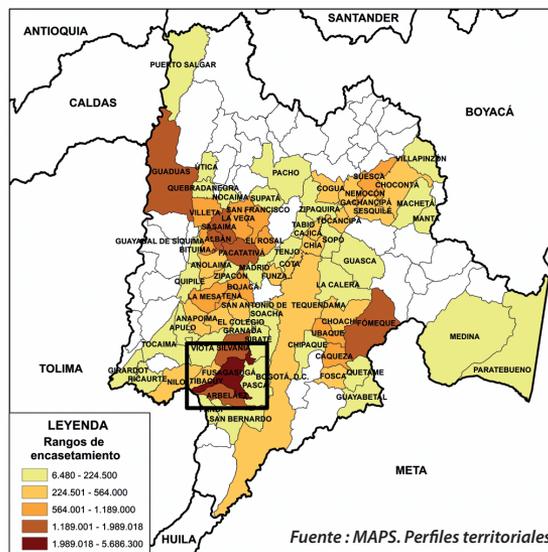
3.1. Aproximación a un caso de estudio. El municipio de Fusagasugá.

En este documento sobre ordenamiento territorial y escala intermedia, se propone a manera de primer ejercicio, la aplicación de la información y su análisis territorial, en el municipio de Fusagasugá. Se busca la comprensión de la caracterización del territorio y su aplicación en términos del planeamiento de escala intermedia.

3.1.1. Posicionamiento del municipio en la actividad avícola

El municipio de Fusagasugá es el más importante en encasamiento en el departamento de Cundinamarca, con un total de 5.686.300 aves. Contribuye al 15% de la capacidad productiva instalada en el departamento, con 164 granjas, de las cuales el 27% son unidades productivas de postura, 65% de pollo de engorde y el 9% de material genético¹⁰.

Figura 1. Departamento de Cundinamarca. Rango de encasamiento por municipio



3.1.2. El suelo rural, la propuesta de delimitación de UPR y la actividad avícola.

Para este primer ejercicio de análisis territorial, siguiendo los lineamientos del Decreto vigente en relación con la delimitación de las Unidades de planificación rural – UPR, se toma como insumo la propuesta preliminar de delimitación de UPR en el municipio de Fusagasugá, elaborada por el

municipio y apoyada por la Universidad Nacional de Colombia para la propuesta de ajuste del POT en el año 2014.¹¹

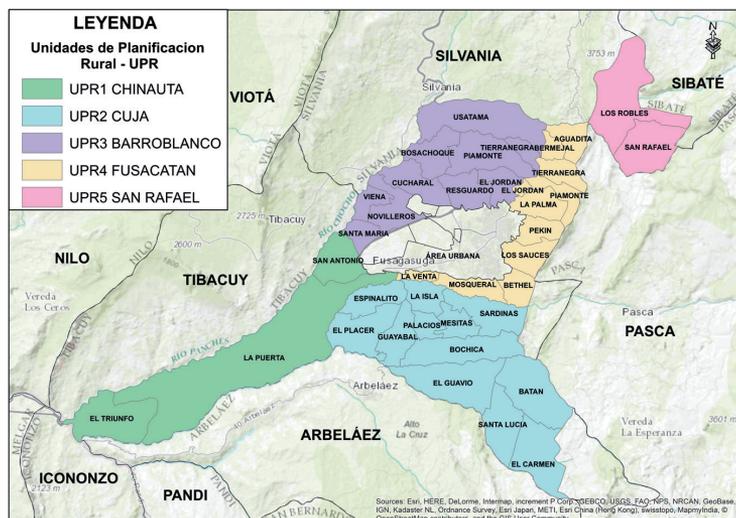
En este caso el suelo rural del municipio se dividió en 5 UPR¹² que en su conjunto abarcaron las 35 veredas en las que se divide el territorio municipal: UPR 1- Chinauta; UPR 2-Cuja; UPR 3- Barroblanco; UPR 4- Fusacatán y UPR 5- San Rafael.

¹⁰ Fuente Fenavi. Consultado Marzo de 2018

¹¹ Convenio interadministrativo No 0011 de 2013. La propuesta de POT no se adoptó oficialmente. La información de UPR se toma como insumo preliminar para este ejercicio de análisis territorial.

¹²

Figura 2. Municipio de Fusagasugá. Propuesta preliminar de UPR.



Fuente: Propuesta POT 2014. U Nacional de Colombia. Elaboración Fenavi. Programa Ambiental (actualmente Programa de Sostenibilidad)

Como se observa en la figura 2, cada UPR tiene un número distinto de veredas, distintas áreas territoriales, que para el análisis desde la actividad avícola representa una condición particular.

Cuadro 1. Actividad avícola. Granjas por UPR. Municipio de Fusagasugá¹³

UPR	Huevo	Pollo	Reproductoras	Total de granjas
UPR1 Chinauta	2	12	3	17
UPR2 Cuja	8	21	4	33
UPR3 Barroblanco	14	55	6	75
UPR4 Fusacatan	7	14	2	23
Total	31	102	15	148

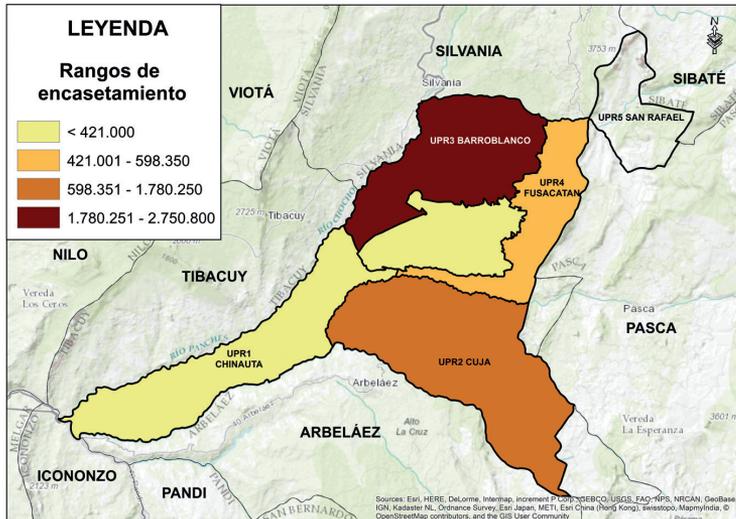
Fuente Fenavi. Programa Ambiental (actualmente Programa de Sostenibilidad)

En el cuadro 1 se observan condiciones importantes; por un lado, las cifras muestran que en la UPR 3 – Barroblanco, se encuentra el 50,5% del total de las unidades productivas y concentra igualmente el 53% de las granjas de engorde de pollo. Esta UPR está directamente vinculada al municipio vecino de Sylvania y tienen como eje conector la vía nacional que conduce a Bogotá. Por otro lado, la UPR 2 – CUJA, participa con el 23% de las unidades productivas, en la zona sur del municipio, hacia el municipio de Arbeláez, con dinámicas de territorio compartidas con la vivienda rural dispersa de alto estándar. Esta condición se corrobora con la información de mayores rangos de encasamiento y densidad de aves por hectárea, como se muestra en las figuras 3 y 4.

Este primer análisis de la actividad avícola por UPR permitiría en el caso de Fusagasugá, priorizar las fases de estructuración de las UPR de mayor actividad avícola. Esto quiere decir que si bien el modelo de ocupación del suelo rural está definido en el POT como se mencionó anteriormente, con esta información, la UPR 3- Barroblanco, constituiría para los avicultores de Fusagasugá un escenario prioritario para continuar con el proceso de formulación que sugiere la UPRA desde los lineamientos antes mencionados. Para la fase de alistamiento entonces será necesario complementar la información con las dinámicas de las otras actividades productivas y residenciales existentes en el territorio delimitado e identificar la oferta de servicios e infraestructura de soporte para su desarrollo.

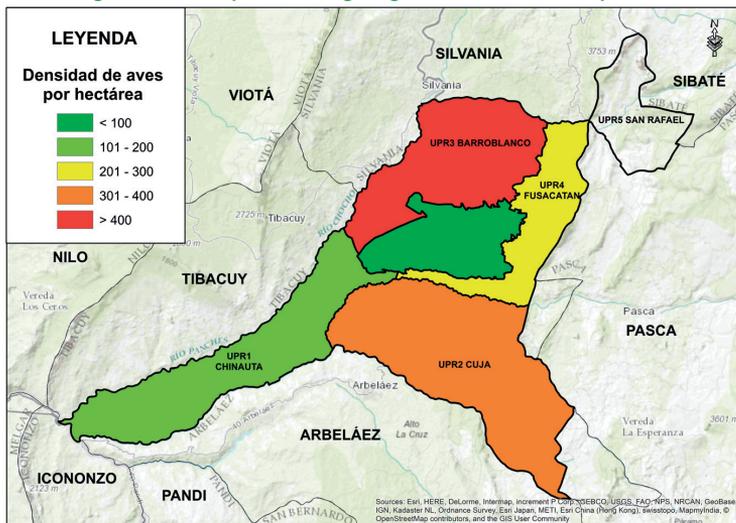
13 Nota: El análisis se realiza con las granjas que tienen la información validada en relación a su ubicación espacial.

Figura 3. Municipio de Fusagasugá. Rangos de encasamiento por UPR



Elaboración Fenavi. Programa Ambiental (actualmente Programa de Sostenibilidad)

Figura 4. Municipio de Fusagasugá. Densidad de aves por UPR.



Elaboración Fenavi. Programa Ambiental (actualmente Programa de Sostenibilidad)

3.1.3. Las condiciones del territorio

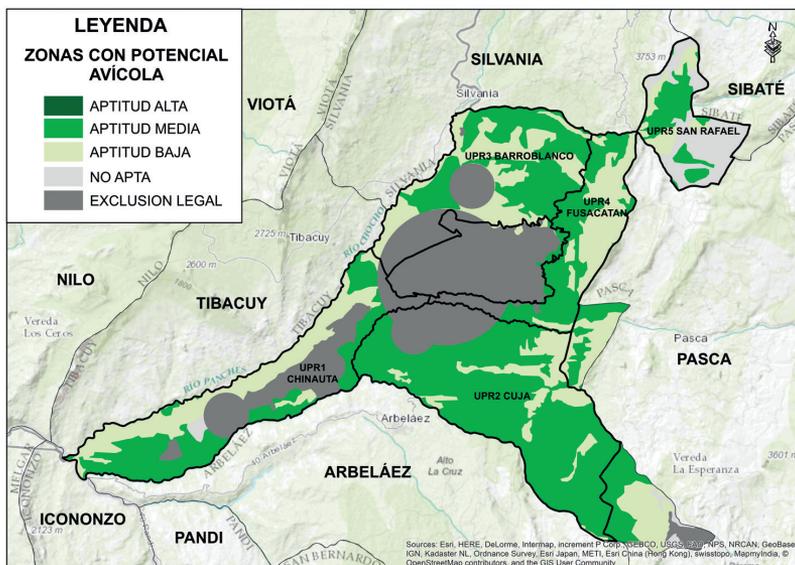
a. Las zonas con potencial para la avicultura

Desde el mapa de zonas con potencial avícola, se identifican las zonas aptas para el establecimiento futuro de grandes avícolas comerciales, que, para el caso de Fusagasugá, el 71% de su territorio cuenta con potencial avícola en distintos niveles de aptitud, como se muestra en el plano de la figura 5. Con esta información, el sector avícola puede anticiparse y tener una visión estratégica prospectiva que le permita aprovechar esas ventajas comparativas y armonizar

esta condición con el modelo de uso del suelo rural del ordenamiento territorial. (Avicultores 2016).

Siguiendo con el análisis por los territorios propuestos preliminarmente para las UPR, la condición también es bien diferente: las UPR 2, 3, 4 y 5 cuentan con aptitudes medias importantes, mientras que en la UPR 1 se encuentra un suelo con restricción legal que atraviesa el territorio de manera significativa y que igualmente aparece, como efecto de la ubicación de plantas de beneficio, en los bordes de las UPR 2 y 3.

Figura 5. Municipio de Fusagasugá. Áreas con potencial avícola



Fuente: Mapa con zonas de potencial avícola UPRA- FENAVI 2016. Elaboración Fenavi. Programa Ambiental (actualmente Programa de Sostenibilidad)

b. La clasificación de zonas desde el ordenamiento territorial

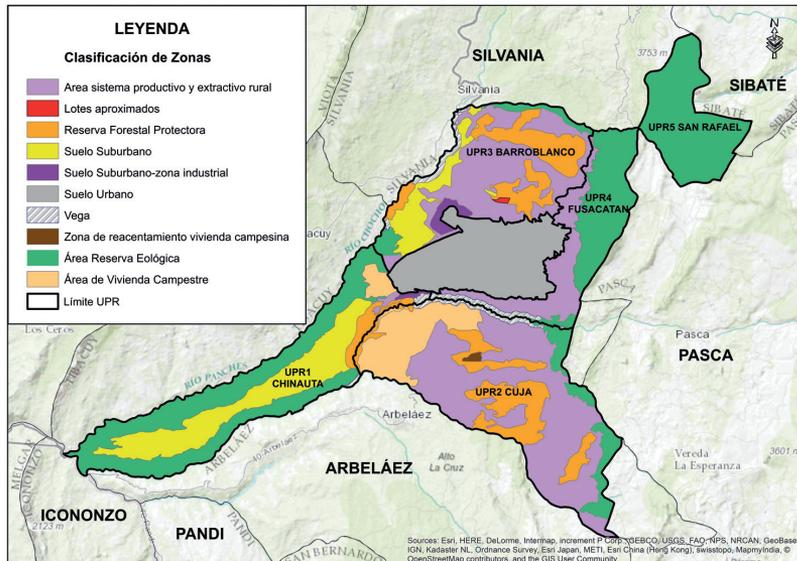
Ahora bien, definida la clasificación del suelo en las categorías antes mencionadas protección, urbano, expansión, rural, suburbano, el paso siguiente es identificar la calificación que se otorga al suelo y que define los tratamientos, usos e intensidades de los mismos.

Si siguiendo con la información preliminar del ejercicio de ordenamiento en el municipio de Fusagasugá, y utilizando, con carácter informativo, la clasificación provisional para el ejercicio de ordenamiento, observamos en la figura 6, una diferencia importante en los territorios de las distintas UPR.

Claramente en las UPR 2 y 3 predomina el suelo definido como área para sistema productivo y extractivo rural, que para el caso de la avicultura se entiende como uso prioritario; sin embargo, aparecen sectores con denominación de reserva forestal protectora que ponen alertas frente a la actividad avícola. Ahora bien, la UPR 1 Chinauta y la UPR 3 Barroblanco, presentan propuestas de suelos rurales suburbanos y en la UPR 2- Cuja, áreas de vivienda campestre que claramente entran en conflicto con la actividad avícola. Se requeriría en el proceso de formulación prestar atención especial en su delimitación, así como las zonas de borde de la vía nacional, definidas en este ejemplo como suelo suburbano y las de borde urbano, como suburbano industrial.



Figura 6. Municipio de Fusagasugá. Clasificación de zonas



Fuente: Propuesta POT 2014. U Nacional de Colombia. Elaboración Fenavi. Programa Ambiental (actualmente Programa de Sostenibilidad)

3.1.4. Las granjas avícolas. Localización, capacidad y relación con los asentamientos y la infraestructura.

En un análisis preliminar, y territorializando por UPR los datos de la actividad avícola en el municipio¹⁴, se observa desde el plano de la figura 7 comportamientos importantes: en la UPR 3 – Barroblanco, las 75 granjas de ese territorio no están dispersas; se concentran sobre las dos vías de comunicación regional (principal y secundaria), condición que comparte con la UPR 4- Fusacatán, esta última con un número de 23 granjas. Es decir, en estas dos UPR se evidencia la alta importancia para el sector avícola de la localización por la relación funcional con Bogotá.

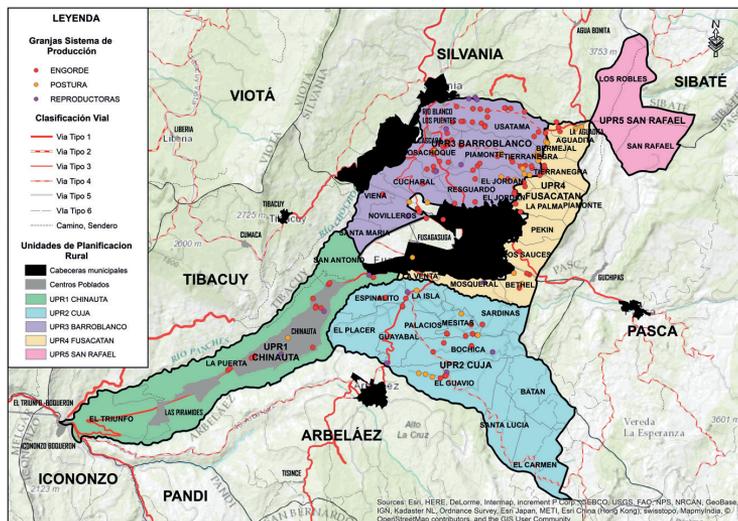
En la UPR 2- Cúja, las 33 granjas que hoy se encuentran en ese territorio, presentan una localización menos concentrada, en la zona central, en las veredas Palacios, Mesitas, el Guavio y Bochica, sobre vías de menor jerarquía y de relación con el municipio y casco urbano de Arbeláez y otros municipios vecinos al sur.

El caso de la UPR 1- Chinauta es bien compleja. Se evidencia el interés del municipio por consolidar una dinámica suburbana de vivienda campestre y turismo, que pondría en conflicto las 17 granjas que hoy están allí instaladas y que, al cruzar la información con las áreas de potencial avícola, permitirían a los avicultores tomar decisiones más estratégicas.

Si a este análisis se siguen sumando condiciones de la actividad avícola, como el tamaño de encasamiento de las distintas granjas, la lectura del territorio se complejiza. Las granjas más grandes, de más de un millón de aves, se encuentran en las UPR 2 y 3, como se observa en el plano de la figura 8, que claramente tienen condiciones muy distintas de accesibilidad vial y relaciones funcionales con los grandes mercados.

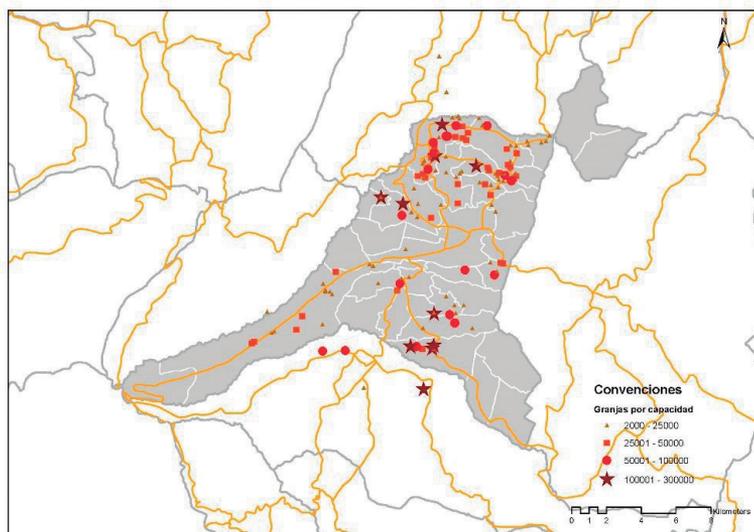
¹⁴ Se utiliza para este ejercicio la información de FENAVI. MAPS. Diciembre 2017

Figura 7. Municipio de Fusagasugá. Localización de granjas por tipo de producción y relación con la vialidad.



Fuente: FENAVI. MAPS. Elaboración Fenavi. Programa Ambiental (actualmente Programa de Sostenibilidad)

Figura 8. Municipio de Fusagasugá. Capacidad de granjas por rangos



Fuente: Fenavi. 2015. Elaboración propia con información

Con este primer ejercicio, que correspondería en un proceso de formulación de UPR a la fase de alistamiento, se evidencia el aporte que los avicultores pueden hacer en sus respectivos municipios. Con la información que se tiene a disposición y las herramientas de información territorial que se han consolidado desde FENAVI, se puede dar soporte a los procesos de ordenamiento territorial municipal.

En este sentido, considerando por un lado la multiplicidad de situaciones en relación con el ordenamiento territo-

rial y que es factible encontrar en los 388 municipios en los que se ubica la actividad avícola en el país, condiciones muy disímiles como proceso, lo que sí parece factible es que en cada municipio, los avicultores - empresarios y propietarios de granjas-, inicien el análisis que se sugiere en este documento, para aportarlo a los procesos de ordenamiento municipales, dando así un primer paso que sin duda puede cambiar el rumbo de las decisiones que impactan el desarrollo del territorio, en este caso el rural agropecuario.



4 | REFLEXIÓN SOBRE NUEVOS ENFOQUES Y NUEVAS ESTRATEGIAS PARA EL SECTOR

Las decisiones de política pública, y la gestión de los programas y proyectos implican el fortalecimiento de la institucionalidad local. Para el caso del desarrollo rural y los procesos de ordenamiento territorial, los actores del sector rural y agropecuario deben relacionar sus esfuerzos sectoriales con los procesos de planificación de uso del suelo, de tal manera que las normas que rigen cada sector y las estrategias identificadas, con los programas y proyectos sectoriales, puedan ser aplicadas de manera directa a los procesos de ordenamiento territorial. No son gestiones diferentes, debe asumirse como un solo escenario de desarrollo potenciando el impacto de la actuación sectorial en el territorio.

En este sentido, se esbozan en este documento dos propuestas de ajuste de la actuación del sector avícola en relación con el ordenamiento territorial, los procesos municipales y la toma de decisiones: por un lado, ajustes en el enfoque hacia el tema de ordenamiento territorial y por otro, ajustes en la estrategia para el ordenamiento territorial.

Con esta reflexión se pretende abrir la deliberación para la actuación de los avicultores en los procesos de desarrollo rural y de ordenamiento territorial.

4.1. Los ajustes en el enfoque frente al ordenamiento territorial

Para el sector avícola y sus agentes, el tema ambiental es sin duda uno de los más significativos. Esta condición se evidencia de muchas maneras, una de ellas haciendo seguimiento de los temas de interés que se hacen públicos en los medios de comunicación del gremio.

Recientemente, en el mes de octubre de 2017, el Simposio Internacional Ambiental, se reconoció como un espacio para “fomentar en los avicultores y actores de la cadena avícola el concepto de sostenibilidad con el fin de crear valor agregado en los componentes económico, ambiental y social. Evidenciando que ... “hoy no es suficiente cumplir solo con parámetros para asegurar la competitividad” Los

expertos nacionales e internacionales analizaron y presentaron distintas visiones sobre el desarrollo de la avicultura en un entorno sostenible y responsable; mencionaron allí la importancia de la aceptación y reconocimiento de la actividad avícola en el país, cada vez más necesaria la comprensión e inclusión del concepto de sostenibilidad y de responsabilidad de las empresas como un todo, integrando en sus procesos la relaciones con el entorno y con la comunidad. Se menciona en el texto de la revista la referencia a las exigencias del mercado, la calidad de los productos, la demanda de servicios ecosistémicos y la generación de valor social. (Revista Avicultura 245 pág. 7)

Las conferencias de los expertos giraron en torno a los temas de cambio climático, rentabilidad, gestión del recurso hídrico (de reactiva a proactiva), el aprovechamiento de los recursos orgánicos; la sostenibilidad como éxito a largo plazo y la sostenibilidad en la cadena de suministros. Si bien todos los temas se relacionan casi de manera directa con el territorio y los requerimientos de la actividad avícola en éste, esta mención no se hace de manera explícita. Parecería que desde el sector avícola se plantean de manera aislada los debates sobre los temas ambientales y de sostenibilidad, de los de las condiciones físicas, sociales y culturales del entorno en el que la actividad se desenvuelve.

Esta aproximación, hace entonces que el tema de ordenamiento territorial se convierta en un tema adicional, de alta complejidad y como muchas veces se ha escuchado “nuevo para el sector”.

Igualmente se puede ilustrar esta situación desde el marco jurídico del sector. En estudios recientes de UPRA-Fenavi (Caracterización, 2015) se lista de manera exhaustiva la reglamentación en cinco grandes temas: suelos, recurso hídrico, aire, fauna y flora y residuos con más de 30 actos administrativos relacionados con las actuaciones del sector avícola. Si bien la mayoría de ellos tienen vínculo directo con el territorio, particularmente las referidas a suelo y recurso hídrico, las decisiones que allí se toman también parecen visualizarse por el sector avícola, como de otro carácter y condición.

Y, por último, las resoluciones del ICA del año 2014 que establecen los requisitos para la certificación de granjas avícolas bioseguras y los requisitos para obtener registros sanitarios, son en muchas de sus partes, norma referida a la condición y relaciones del componente físico de la actividad en el territorio.

Si se mira de otra manera, es decir, si se “ajusta” el enfoque, y se entienden todos los anteriores como los estándares con los cuales se desarrolla la actividad en el territorio, que permiten la estabilidad y sostenibilidad del negocio, y son éstos los que se llevan como insumo técnico al ordenamiento del territorio, no se asumiría como una tarea más,

sino como la oportunidad de concretar las actuaciones del ordenamiento territorial. En este orden de ideas, la fase de alistamiento que se prevé en el proceso de planeamiento intermedio tendría todos los insumos técnicos por parte de los avicultores y se relacionarían de manera adecuada los sectores y las políticas públicas – ambiental/ agraria/ agroindustrial / territorial.

Es decir, el sector avícola propiciaría este enfoque, que se aproxima más al desarrollo rural con orientación territorial, acompañado de manera propositiva mediante la integración con otros sectores y con otros actores públicos vinculados al ordenamiento del territorio, haciendo factibles los retos de la nueva ruralidad, donde los empresarios avícolas deben ser líderes y jalonadores, entre otros, de la aplicación de los instrumentos del ordenamiento territorial.

4.2. Los ajustes en la estrategia de acción en el ordenamiento territorial municipal.

La complejidad de los procesos de ordenamiento es indiscutible. Por un lado, la responsabilidad pública de los procesos de revisión o ajuste de los planes de ordenamiento territorial parecería reducir la acción a las entidades de planeación y solo cuando se decide la socialización desde el sector público, se hace factible la participación. Esto siempre y cuando se esté atento o directamente relacionado con las actuaciones de los Consejos Territoriales de Planeación CTP, condición que por lo menos en el sector avícola está lejos de ser la práctica común.

Por otro lado, en términos generales aún falta mucho para que los temas vinculados al ordenamiento territorial sean comprensibles para el público en general. Se percibe más bien que las exigencias técnicas no son de fácil reconocimiento por parte de todos los actores, que el tema es de expertos y que las posibilidades de tener injerencia en las decisiones son mínimas. Lo que sumado al carácter consultivo del CTP, deja una sensación de impotencia en la mayoría de los ciudadanos y sus organizaciones.

Lo anterior genera una pasividad o lejanía en los distintos actores del sector privado, igualmente presente en los empresarios del sector avícola, y es comprensible. Las respuestas de los avicultores sobre los procesos de ordenamiento en los respectivos municipios son de desconocimiento total o si se sabe algo, es que están en marcha, pero no se sabe para cuándo y mucho menos cómo. Esta percepción está también rodeada por la incertidumbre de los procesos políticos electorales que se identifican como “mediadores” de intereses locales, entre los cuales se vislumbra importante el del ordenamiento del territorio. Es decir, si bien es un proceso muy técnico, también es muy cercano a las dinámicas políticas electorales locales, lo cual para algunos actores lo hace poco factible y muy infortunado por escenarios aparentes o reales de corrupción.

Sin embargo, desde diferentes ópticas consultadas para la elaboración de este texto¹⁵, se reconoce que participar en los dos niveles del planeamiento es pertinente y necesario. En el nivel general del ordenamiento territorial para las decisiones de modelo territorial que se adoptan en el POT y en el nivel intermedio para concretar las apuestas de ese modelo, en este caso del suelo rural, de particular importancia para los avicultores.

Ahora, prepararse para este proceso no da espera, y esto es lo que aquí se denomina “el ajuste de la estrategia”. Para algunos es algo parecido a un autodiagnóstico, no de la unidad productiva, sino del entorno en el que se desenvuelve. **El compromiso debería ser entender la actividad en el territorio y comprender el territorio para la actividad.**

Puede parecerse al ejercicio que se sugiere en el punto 3 de este documento y para adelantar este ejercicio no se necesita, por lo menos en el caso de los avicultores, sino simplemente acordar las acciones desde los actores del mismo territorio y comprometerse en hacerlo. Cuentan con dos herramientas poderosas de información a su disposición, que les permite hacer prospectiva territorial desde el mapa de zonas potenciales y análisis territorial disponible en la página web de Mapas Avícolas para la productividad y Sostenibilidad – MAPS de Fenavi¹⁶.

No se pretende con esta estrategia que se desconozca el proceso municipal, todo lo contrario. Es que se anticipen los empresarios y propietarios de granjas y plantas con buena información y buen análisis de la actividad avícola para que puedan aportar al proceso de ordenamiento, en cualquiera de los dos niveles y momentos antes mencionados.

Parecería entonces una estrategia que tiene un principio de autonomía sectorial, desde un propósito de desarrollo territorial que se propone desde el enfoque de la actuación. La sinergia colectiva que produciría esta estrategia, y que puede llegar a visibilizarse en un número muy significativo de municipios y departamentos en el país, permitiría además compartir prácticas y metodologías diferenciadoras que enriquecen el proceso.

El ajuste de estrategia pasa por incorporar el ordenamiento territorial en el modelo de gerencia en el sector, seguramente con nuevos espacios en la estructura administrativa, pero más seguramente con un ajuste en la estrategia de actuación territorial, donde los temas de valor social e integración con el medio vean en el territorio y sus comunidades una oportunidad para hacerlos realidad.

Sin duda el instrumento de la Unidad de Planeamiento Intermedio UPR es una oportunidad, pero la real oportuni-

dad para el sector avícola en el ordenamiento del territorio, no está en el instrumento, sino en el reconocimiento colectivo de la actividad en el territorio. Si se adopta y se formaliza en un acto administrativo por parte del municipio, se estaría frente a la posibilidad de obtener la seguridad de la permanencia en el territorio y con ello la sostenibilidad y competitividad del negocio.

Referencias.

- Avicultura. (2017) Revista Fenavi No 255 Octubre 2017.
 - Fenavi-Upra. 2015. Caracterización de la problemática del sector avícola en los procesos de ordenamiento territorial.
 - MAPS. Perfiles territoriales. maps.fenavi.org.
 - Minagricultura . UPR. 2016. Lineamientos para la formulación de Unidades de Planificación Rural – UPR. Documento 3
..... (2016) Gestión del territorio para usos agropecuarios.GESTUA.
 - Municipio de Fusagasugá. Universidad Nacional de Colombia. 2013. Contrato interadministrativo 2013. 0011 Para elaborar, asesorar y apoyar técnicamente la formulación del Plan de ordenamiento territorial del municipio de Fusagasugá incluyendo los lineamientos para la gestión del riesgo.
 - Rincón González, Carlos Eduardo (2012). “Las unidades de planificación rural: ¿una alternativa para el desarrollo regional? el caso del embalse multipropósito del río Mapa”. En: Revista Académica e Institucional, Páginas de la UCP N°91 (Enero – Junio,2012); p.115 – 125.
 - Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 2017. 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales.-- Primera edición. – Bogotá.
- #### Entrevistas:
- Dora Inés Rey. UPR. Diciembre 12 de 2017
 - Zoraida Guevara. UPR, Diciembre 12 de 2017
 - Jorge Ramírez. Experto en derecho Urbano. Diciembre 14 de 2017.
 - Francisco Rodríguez. Experto urbanista, Asesor para la formulación de UPR en el Municipio de Medellín. Diciembre 20 de 2017.
 - Natalia Valencia. Experta en derecho urbano. Asesora para la formulación de UPR en el Municipio de Medellín. Diciembre 20 de 2017
 - Carlos Moncayo. Empresario del sector avícola. Diciembre 14

¹⁵ Se entrevistaron funcionarios de UPR, expertos en derecho urbano, profesionales vinculados a la formulación de UPR y empresarios avícolas.

¹⁶ Se encuentra en la dirección : Maps.fenavi.org.

El planeamiento intermedio y los instrumentos para el ordenamiento territorial

Fonav
Fondo Nacional Avícola

