



DIRECTRICES ECONÓMICAS DE DESARROLLO RURAL EN SANTANDER A TRAVÉS DE LA EXTENSIÓN RURAL Y EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

Directrices Económicas de Desarrollo Rural en Santander a través de La Extensión Rural y El
Ordenamiento del Territorio

Juliana Andrea González Araque

Universidad De Pamplona
Facultad De Ciencias Económicas Y Empresariales
Departamento De Economía

2021

Directrices Económicas de Desarrollo Rural en Santander a través de la Extensión Rural y el
Ordenamiento del Territorio

Juliana Andrea González Araque

Proyecto de grado presentado para optar el título de
Economista

Director
Jemay Mosquera Téllez,
PhD.

Universidad de Pamplona
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento De Economía

2021

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi madre que, sin sus sacrificios, educación, compañía, consejos y su apoyo incondicional me motivaron a encontrar este camino de conocimiento y que ahora desde el cielo me sigue acompañando.

RESUMEN

Este documento pretende mostrar, a través de la revisión teórica con carácter documental de tipo teórico-explicativa y un enfoque analítico - correlacional, la problemática asociada a la desarticulación existente entre los procesos de análisis económico con aspectos en extensión rural y ordenamiento territorial del desarrollo rural del Santander, teniendo como base los subsecuentes instrumentos: el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 de Santander y los Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial de Santander (LDOT). Se pretende trazar una ruta de investigación mediante objetivos orientados a Identificar las teorías, conceptos, enfoques y normas que más inciden en el desarrollo rural regional, Analizar los instrumentos de planificación PDEA 2020-2023 de Santander, PRC 2020-2032 de Santander y LDOT de Santander, y Proponer directrices económicas para el desarrollo rural de Santander con criterios de competitividad regional, sostenibilidad ambiental y equidad social. De esta manera, los resultados obtenidos pueden aportar a la solución de la problemática detectada en pro del crecimiento económico y productivo y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales.

PALABRAS CLAVE

Directrices Económicas, Extensión Rural, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Rural

ABSTRACT

This document aims to show through the theoretical review with documentary character of theoretical-explanatory type and an analytical approach - correlational, the problems associated with the existing disarticulation between the processes of economic analysis with aspects in rural extension and territorial planning of rural development in Santander, based on the subsequent instruments: The Departmental Plan of Agricultural Extension (PDEA) 2020-2023 of Santander, the Regional Competitiveness Plan (PRC) 2020-2032 of Santander and the Santander Territorial Planning Guidelines (LDOT). The aim is to establish a research route through objectives aimed at identifying the theories, concepts, approaches and rules which have the greatest impact on regional

rural development; analysis the PDEA 2020-2023 planning instruments of Santander, PRC 2020-2032 of Santander and LDOT of Santander and Propose economic guidelines for the rural development of Santander with criteria of regional competitiveness, environmental sustainability and social equity. In this way, the results obtained can contribute to the solution of the problems identified for economic and productive growth and improving the quality of life in rural communities.

KEY-WORDS

Economic Guidelines, Rural Extension, Land Use Planning, Rural Development

Tabla de contenido

1	. ASPECTOS BÁSICOS.....	1
1.1	Planteamiento del problema.....	2
1.2	Justificación	3
1.3	OBJETIVOS	4
1.3.1	Objetivo General.....	4
1.3.2	Objetivos específicos	5
1.4	Metodología	5
1.5	Presupuesto.....	8
1.6	Cronograma	8
2	.. FUNDAMENTACIÓN TEORICA, CONCEPTUAL.....	10
	Y NORMATIVA.....	10
2.1	Antecedentes.....	11
2.1.1	Internacional.....	11
2.1.2	Nacional	12
2.1.3	Regional	15
2.2	Fundamentación Teórica.....	16
2.3	Fundamentación Conceptual.....	18
2.4	Fundamentación Normativa.....	21
3	. DIAGNOSTICO.....	26
	RURAL DEPARTAMENTAL DE SANTANDER.....	26
3.1	Plan de Extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander.....	27
3.2	Lineamientos y directrices de Ordenamiento Territorial de Santander de 2015	36
3.3	Plan Regional de Competitividad (PCR) de Santander 2018-2032	44
4	. FORMULACIÓN DE	54
	DIRECTRICES.....	54
4.1	Extensión rural.....	55
4.2	Ordenamiento territorial de Santander	56
	CONCLUSIONES GENERALES.....	61
	Bibliografía.....	64

Índice de Tabla

TABLA 1 ESTRUCTURA METODOLÓGICA UTILIZADA.	6
TABLA 2 MATRIZ FODA.	7
TABLA 3 MATRIZ ANALÍTICA DE FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS.	7
TABLA 4 PRESUPUESTO.	8
TABLA 5 CRONOGRAMA.	9
TABLA 6 BASES LEGALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	22
TABLA 7 BASES LEGALES DE EXTENSIÓN RURAL.....	25
TABLA 8 RENDICIÓN DE CUENTAS 2021 DE LA CADENA PRODUCTIVA DE “OTRAS HORTALIZAS”. 31	
TABLA 9 RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LECHE BOVINA.	32
TABLA 10 RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS GANADERAS, ORAS HORTALIZAS, OTRAS FRUTAS, FIQUE, GUAYABA, CÍTRICOS Y PLÁTANO.	33
TABLA 11 RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CADENA PRODUCTIVA DE EQUINOS.	35
TABLA 12 ESTADO ACTUAL DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.....	39
TABLA 12 PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE SANTANDER. ELABORACIÓN PROPIA BASADO EN INFORMACIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, 2021	41
TABLA 14 CUADRO COMPARATIVO DEL PDEA, LDOT, PRC.....	48
TABLA 15 MATRIZ FODA DE EXTENSIÓN RURAL DEPARTAMENTAL	52
TABLA 16 MATRIZ FODA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL.....	53
TABLA 17MATRIZ MAFE DE EXTENSIÓN RURAL EN SANTANDER	55
TABLA 18MATRIZ MAFE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SANTANDER.	56

1. ASPECTOS BÁSICOS



Derechos de autor: Vanguardia, Radio Nacional de Colombia.

1.1 Planteamiento del problema

El sector rural ha presentado uno de los problemas sociales y económicos más grandes de América Latina, el cual se caracteriza por tener mayores indicadores de tenencia de la tierra, como proceso que cuestiona la idea de que las reformas agrarias han perdido vigencia (Giarraca, 2001). Tras el acontecimiento de la llamada globalización neoliberal se presentó baja participación del Estado en el desarrollo regional y rural del país. Se empezó a tener en cuenta factores económicos, tales como las ventajas comparativas del sector agro en el mercado internacional y el incremento de las exportaciones de flores y hortalizas, lo que incentivó la intervención de la mujer en la mano de obra rural. Basados en esto, los cultivos cambiaron su enfoque de autoabastecimiento y pasaron a ser una fuente de ingreso del sector y una alternativa de mejora en la calidad de vida de los campesinos.

Sin embargo, se ha descuidado de forma constante los aspectos sociales, ambientales y territoriales del sector rural lo que ha generado un retraso en desarrollo rural del departamento y consecuencias negativas para el suelo, el medio ambiente y principalmente para la población que habita en ella. Esta población está asociada a una forma de vida relacionado con los recursos naturales de estructura tradicional caracterizada en las actividades económicas primarias; agricultura, ganadería, apicultura, silvicultura y la explotación forestal.

Para estas actividades el uso de los recursos naturales es fuente primordial por lo que se debe administrar adecuadamente los recursos limitados evitando daños a futuro. Uno de los principales recursos naturales es el suelo, en el departamento de Santander más del 50% de uso del suelo está dedicado a la actividad pecuaria y más del 10 % a la actividad agrícola. (DANE, 2021). Según el Instituto Agustín Codazzi el 43 % del suelo del departamento de Santander han sido sobrecargados de cultivos en zonas no adecuadas para este tipo de actividad y el 16% ha sido subutilizado por la actividad pecuaria lo que ha generado conflictos y uso inadecuado e indiscriminado del territorio santandereano. (IGAC, 2016) Teniendo en cuenta estas cifras los usos del suelo en los últimos años no ha cumplido con los lineamientos bases descritos en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial consagrados en el documento “lineamientos y directrices de ordenamiento territorial en el departamento de Santander” ni en la “ley orgánica de ordenamiento territorial de Colombia” lo que ha ocasionado impactos negativos

irreparables en las áreas de reserva natural, áreas específicas para pastos, cultivos y uso pecuario. (Viscaya Cacerres & Curtidor MARTINEZ , 2016).

Asimismo, no se han adaptado a los nuevos enfoques conocidos como “nueva ruralidad” y “desarrollo sostenible” los cuales se enfocan en la transformación del sector rural de la región desde la visión territorial, económica, social y política mediante habilidades productivas y diversidad, la sostenibilidad de recursos naturales y la adquisición de competencias en el reparto del territorio en la ruralidad. A partir de estos enfoques, la vida rural no solo se asocia con la actividad agropecuaria y agrícola sino hace parte de otras actividades y servicio lo que permite vincular el campo con la ciudad.

De acuerdo con lo anterior, los conflictos territoriales por actividades económicas se presentan en casi toda la ruralidad de Colombia, ya que, a pesar de las normas y la jurisprudencia relacionada con el desarrollo territorial, los planes estratégicos y operativos de extensión agropecuario y la dinámica económica y competitiva del sector rural no han funcionado de manera correcta como política de Estado e instrumentos estratégicos de planificación lo que ha generado consecuencias multisectoriales tal como el aumento de las inequidades sociales y el desequilibrio territorial producto de la prevalencia del desarrollo urbano sobre el desarrollo rural en el territorio regional y nacional.

PREGUNTA PROBLEMA

¿Cuáles son las directrices que contribuyen a potencializar el desarrollo rural y la competitividad regional de Santander a través de la extensión rural y el ordenamiento territorial?

1.2 Justificación

El sector rural está siendo objeto de transformaciones en varios ámbitos, los cuales han generado cambios trascendentales en las estructuras económicas y territoriales, la demografía, la distribución, la utilización debida del recurso y principalmente en la forma de vida de la población rural. (Suarez Restrepo & Tobasura Acuña, 2008).

Las estructuras territoriales han presentado falencias a lo largo de los siglos en referencia a la distribución del territorio, concentración de tierras y uso del suelo con base en esto, se expidió

la Ley 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial con el objetivo de planificar de manera más organizada el territorio, pero a la fecha de hoy no se han generado resultados positivos (*PLATA, 2019*) afectando de manera directa las estructuras económicas del departamento referente al uso adecuado del uso, distribución de los recursos para realizar las actividades económicas y la adopción de tecnología, el apego a la producción tradicional ha provocado un retroceso en el crecimiento del sector rural y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (*ODS*) donde todos los actores busquen el bienestar común.

En Santander, se han realizado algunos estudios de planeación teniendo en cuenta los cambios que ha generado la globalización y los nuevos enfoques de extensión territorial sin embargo la ineficiente distribución territorial del área metropolitana, la inestabilidad en los indicadores sociales a escala regional y la falta de políticas públicas e interacción de organizaciones del Estado enfocadas en las necesidades de los productores, esto con lleva a un reto mayor para la población rural en mejorar su calidad de vida, su productividad afectando de manera directa los índices de competitividad sector agro del departamento.

A partir de estas problemáticas sociales, económicos, políticas y territoriales, la presente propuesta busca responder a la necesidad de involucrar procesos de análisis económico en aspectos estratégicos del desarrollo regional como lo son la extensión rural y el ordenamiento territorial a partir de indicadores y datos expuestos en los instrumentos; Plan de extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 de Santander y las Directrices de Ordenamiento Territorial de Santander 2014 en los cuales se relacionan conceptos, enfoques y teorías que complementan este proceso, el cual se desarrolla por medio de directrices económicas que permitan articular elementos de planificación como fuentes de crecimiento económico y productivo para la mejora de la calidad de vida de la sociedad rural.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

Formular directrices económicas que fortalezcan el desarrollo regional en Santander a través de la extensión rural y el ordenamiento del territorio en el departamento.

1.3.2 *Objetivos específicos*

Identificar las teorías, conceptos, enfoques y normas que más inciden en el desarrollo rural regional.

Analizar el Plan de extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 de Santander y las Directrices de Ordenamiento Territorial de Santander 2014, a través de un estudio particular y comparado de los tres instrumentos de planificación.

Proponer directrices económicas para el desarrollo rural de Santander con criterios de competitividad regional, sostenibilidad ambiental y equidad social.

1.4 Metodología

La presente investigación es cuantitativa con carácter documental de tipo teórico-explicativa y un enfoque analítico – correlacional. El carácter documental se sustenta a través de una revisión teórica y documental sobre teorías del desarrollo rural con perspectiva local como base al proceso de análisis y correlación de variables que se plantean en los tres instrumentos de estudio que son: Plan Departamental de Extensión Agropecuaria 2020-2023, Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial de 2014, y Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 del departamento de Santander, como elementos de articulación exploratoria en un reglón de estudio novedoso orientado, a través de matrices de correlación de variables tipo DOFA y de normas, a la construcción de directrices con el propósito de los objetivos propuestos

Para este análisis se usa un muestreo intencionado – no probabilístico, tomando como muestra Plan de extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 de Santander y las Directrices de Ordenamiento Territorial de Santander de 2014.

Las fases propuestas para el desarrollo metodológico del proyecto son:

Fase conceptual:

Se realiza la recopilación y el análisis de la información teórica, conceptual y normativa relacionada con la problemática expuesta en esta investigación.

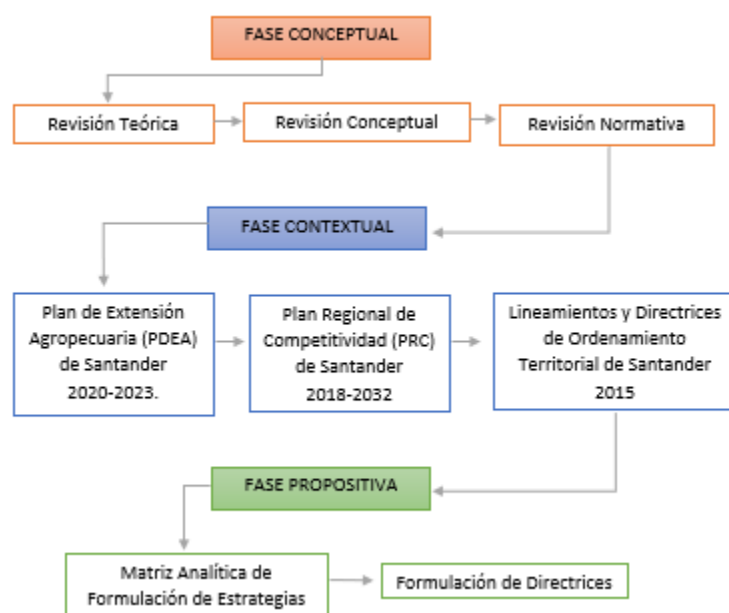
Fase contextual:

Se procede al análisis de la información secundaria obtenida de los instrumentos Plan de extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 de Santander y las Directrices de Ordenamiento Territorial de Santander de 2014, se realiza un estudio comparado de los tres instrumentos de planificación y se priorizan los elementos clave por medio de Matriz Analíticas de Formulación de Estrategias (MAFE).

Fase propositiva:

En esta fase final se realiza la definición de los aspectos propositivos por medio del Matrices Analíticas de Formulación de Estrategias (MAFE), a partir de las cuales se procede a la formulación de directrices, contrarrestándola con la información de teorías, tendencias, normativas y estudio del contexto recopiladas de fuentes secundarias.

Tabla 1 Estructura Metodológica utilizada.



Elaboración Propia

Después de identificar los factores más relevantes del diagnóstico, se procede a su sistematización mediante la implementación de matrices FODA y matrices analíticas de formulación de estrategias (MAFE) donde se utiliza las fortalezas y oportunidades de la extensión rural y el ordenamiento territorial para eliminar o mitigar los efectos negativos de las debilidades

y amenazas que se generan en el desarrollo rural a través de estrategias aprovechando las oportunidades externas para mejorar las debilidades internas.

Tabla 2 Matriz FODA.

	ASPECTOS INTERNOS	ASPECTOS EXTERNOS
ASPECTOS POSITIVOS	FORTALEZAS (F)	OPORTUNIDADES (O)
ASPECTOS NEGATIVOS	DEBILIDADES (D)	AMENAZAS (A)

Modificado de Aramayo, (2005:70)

Tabla 3 Matriz Analítica de formulación de estrategias.

	FORTALEZAS	DEBILIDAD
OPORTUNIDAD	ESTRATEGIAS (FO)	ESTRATEGIAS (DO)
AMENAZAS	ESTRATEGIA (FA)	ESTRATEGIA (DA)

Modificado de Aramayo (2005:72)

A partir de la matriz analítica de formulación de estrategias se procede a la fase propositiva en donde a partir del análisis del Plan de extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 de Santander y las Directrices de Ordenamiento Territorial de Santander de 2014 se proponen directrices económicas para el desarrollo rural de Santander teniendo en cuenta pautas de competitividad y sostenibilidad ambiental.

1.5 Presupuesto

El presente proyecto presenta el presupuesto requerido para la ejecución de la investigación.

Tabla 4 Presupuesto.

	Rubros.	Total (\$)
1	Revisión teórica	
	Servicios de internet/ luz	500.000
	Materiales de impresión	180.000
2	Diagnóstico de instrumentos	0
3	Formulación de directrices	0
	TOTAL	680.000

Elaboración propia

1.6 Cronograma

El presente proyecto presenta el siguiente cronograma de actividades para su realización.

Tabla 5 Cronograma.

FASES	ACTIVIDADES	MESES																	
		Febrero				Marzo				Abril				Mayo				Junio	
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2
Fase conceptual	Planteamiento del problema	x																	
	Revisión Teórica/ Conceptual	x	x	x	x	x	x	x	x										
	Revisión tendencial	x	x	x	x	x	x	x	x										
	Revisión Normativa				x	x	x	x	x										
Fase contextual	Análisis de los LDOT						x	x											
	Análisis de PRC							x	x										
	Análisis del PDEA								x	x									
Fase propositiva	Formulación de directrices										x	x	x						
	Resultados												x	x	x				
	conclusiones															x	x		
	Sustentación																	x	x

Elaboración propia

2.. FUNDAMENTACIÓN TEORICA, CONCEPTUAL Y NORMATIVA.



Derechos de autor: Ministerio de agricultura y desarrollo rural.

Para desarrollar esta investigación es preciso conocer diversos conceptos, teorías y normas sobre el desarrollo rural, el ordenamiento territorial y la extensión rural con el fin de dar fundamentación para la construcción de directrices económicas del desarrollo rural en Santander.

2.1 Antecedentes

A continuación, se hace una revisión documental relacionadas con el desarrollo rural, el ordenamiento territorial y la extensión rural. Se expondrán 13 investigaciones, las cuales corresponden a 4 investigaciones en el ámbito internacional, 6 nacionales, 3 regionales teniendo en cuenta como conceptos de búsqueda: extensión rural, ordenamiento territorial, Santander, competitividad en las bases de datos Scielo, Science direct y bibliotecas digitales como La Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC).

2.1.1 Internacional

Juan Fernández, María Ignacia Fernández y Isidro Soloaga en su estudio “Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe” (2019) busca darle respuesta a la falta de herramientas para poder comprender lo rural y generar procesos de cambio que avancen hacia una mejor cohesión territorial. Se desarrolla una revisión documental y una reflexión sistemática desde la perspectiva del territorio sobre el estado del desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Se concluyó que los modelos convencionales sobre lo rural enfrentan muchos desafíos lo que genera brechas en la cohesión territorial por esto se propone el modelo de desarrollo territorial rural (DTR) como elemento clave para comprender conceptos referentes a lo rural y asimismo promover su transformación. (Fernández, Fernández, & Soloaga, 2016)

Antonio Vázquez Barquero en su investigación “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial” (2007) aproxima el enfoque territorial hacia el desarrollo basados en los procesos de crecimiento y acumulación de capital de los territorios desde la identidad propia y las políticas. Se desarrolló bajo una revisión de literatura sobre desarrollo y los enfoques territoriales. Se concluyó que el desarrollo endógeno facilita la formulación de estrategias y políticas

permitiendo analizar los procesos de desarrollo desde cada territorio en sí. (Vazquez Barquero, 2007)

Cristóbal Kay en su ensayo “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina” (2011) analizó los procesos de desarrollo rural en América Latina por medio de una revisión documental de los principales paradigmas utilizados hasta la actualidad; estructuralismo, modernización, dependencia, neoliberalismo y neoestructuralismo. Se concluyó que los paradigmas estructuralistas, modernizador y neoliberal han influenciado en las estrategias gubernamentales en América Latina y el paradigma de la dependencia ha influenciado en las ciencias sociales latinoamericanas. El proceso de desarrollo no se puede analizar desde una sola perspectiva ya que varios países en desarrollo tienen pocas innovaciones en temas de políticas de desarrollo. (Kay, 2011)

Mabel Manzanal en su trabajo “Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural” (2006) aplica una mirada crítica sobre los enfoques que predominan en el desarrollo rural desde una visión territorial. Esta investigación se desarrolló como parte de una investigación “problemática institucional y desarrollo rural” Se concluyó que nuevas formas de participación ayudan a la transformación desde un ámbito local, la ineficiente administración de los recursos se justifica en las políticas enfocadas “para los más pobres entre los pobres”, se necesita que el Estado administre el uso sustentable de los recursos e invirtiendo en educación, salud, obras de infraestructura, investigación y extensión, crédito y asistencia comercial para el sector rural mediante un contrato social con nuevas participaciones y organizaciones. (Manzanal, 2006)

2.1.2 Nacional

Nelly del Carmen Suárez Restrepo e Isaías Tobasura Acuña en su investigación “Lo rural. Un campo inacabado” identifica los significados y contenidos mediante una revisión de literatura y entrevistas semiestructuras a funcionarios institucionales sobre lo rural y el desarrollo rural. Esta investigación se desarrolla en tres partes; se analizan los avances y permanencias del tema objeto de estudio, se identifican elementos fundamentales del desarrollo rural y se establece la relación entre las practicas del desarrollo y la revisión documental. Se concluyó que el desarrollo rural ha

presentado una orientación modernizadora de la sociedad rural enfocado en una actividad productiva que no se ajusta a los retos que enfrenta en la actualidad el sector rural. (Suarez Restrepo & Tobasura Acuña, 2008)

Stephanie Marie Katherine Plata Guerrero en su trabajo de maestría “El ordenamiento territorial un problema de economía institucional” (2019) identifica la causa de la deficiente planificación del territorio mediante el diagnostico de los planes de ordenamiento territorial, la descentralización y la reglamentación de los usos del suelo. Se llevó a cabo a partir de una hipótesis “la causa de la deficiente planificación del ordenamiento territorial es la descentralización administrativa”. Se concluyó que, la deficiente planificación del territorio se debe a externalidades negativas tales como, la escasez de espacio público, subutilización del suelo, escasez de oferta hídrica lo que genera falta de competitividad de los municipios y baja calidad de vida de los ciudadanos. Así mismo, se evidencia que la planificación del ordenamiento territorial en Colombia es deficiente, ya que, los municipios no cuentan con la preparación necesaria en lo técnico ni en lo administrativo por lo cual pasa a ser un problema de orden no solo económico sino de institucionalidad. El estudio además demostró que una de las grandes falencias de la planificación territorial es la falta de información de calidad de los territorios, la cual dificulta tomar decisiones acertadas frente a los usos del suelo. (Plata Guerrero, 2019)

Erika Alejandra Carrillo Castelblanco y Daniela Useche Triana en su trabajo “Análisis del enfoque de nueva ruralidad como modelo de desarrollo e instrumento para la construcción de paz en Colombia” (2018) efectúa una revisión documental de los modelos de desarrollo, la evolución del conflicto armado en el entorno rural y una descripción y análisis del enfoque de “la nueva ruralidad”. Se concluyó que el enfoque de la nueva ruralidad es un modelo de desarrollo favorable para la construcción de paz con una perspectiva territorial por medio programas de los Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales son mecanismos que buscan la integración de los territorios, especialmente aquellos que han sido golpeados por la violencia y el conflicto armado, adicional permiten la conservación y el respeto por las tradiciones y las identidades culturales de los grupos rurales que deben prevalecer paralelo a las nuevas dinámicas que se desarrollan en el campo. (Carrillo Castelblanco & Useche Triana, 2018)

Fabio Alberto Arias Arbeláez y Gloria María Vargas en el artículo “Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal”

(2010) identifica acciones estratégicas de desarrollo socioeconómico y administración de los recursos mediante políticas públicas, se desarrolló bajo un estudio sobre “cómo la política de ordenamiento territorial colombiana, entre 1997 y 2009, incide sobre la elección y ejecución de estrategias municipales de desarrollo sostenible”. Se concluyó que al analizar la política de ordenamiento territorial se debe consagrar la ley 388 de 1997 como una institución, la cual crea un sistema de gobernanza para el ordenamiento del territorio municipal y permite la definición y análisis de resultados de la planeación a largo plazo y la injerencia de las organizaciones sobre el desarrollo sostenible. (Arias Arbelaez & Vargas, 2010)

Franz Gutiérrez Rey en el trabajo de investigación “Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia (1991-2010)” analiza los antecedentes legislativos relacionados con el ordenamiento territorial en Colombia desde una perspectiva de desarrollo geográfico, desarrollo sostenible y políticas públicas. Se desarrolla bajo un enfoque cualitativa de carácter documental, en el cual se realizó una revisión normativa sobre gobernanza territorial, cohesión territorial donde se articula el desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial. Se Concluyó que el ordenamiento territorial es un instrumento fundamental en las políticas públicas enfocadas en el desarrollo sostenible dentro de un prisma social abarcando temas tales como la equidad, protección ambiental, sostenibilidad e integración del país. (Gutiérrez Rey, 2010)

Johanna Inés Cárdenas Pinzón y Luis Eudoro Vallejo Zamudio en su artículo de investigación “Agricultura y desarrollo rural en Colombia 2011-2013: una aproximación” (2015) presenta una revisión de literatura sobre el concepto de desarrollo rural y su papel en el sector agropecuario en Colombia entre 2011- 2013 Se concluyó que se debe replantear el papel del sector rural, no solo potenciar las cadenas productivas sino se debe tener en cuenta otras actividades económicas que se puedan desarrollar en esta zona, asimismo, las políticas agrarias se debe tomar desde otras perspectivas para generar una transformación y un desarrollo del sector rural. (Cardenas Pinzon & Vallejo Zamudio , 2015)

2.1.3 Regional

Diana Carolina Fernández Zúñiga en el trabajo “Propuesta de una guía metodológica para la construcción de los planes de ordenamiento territorial de segunda generación de acuerdo a lineamientos y directrices de ordenamiento territorial del departamento de Santander” (2017) analiza las causas del bajo desarrollo sostenible del departamento de Santander desde un enfoque territorial e índices de sostenibilidad económica, social y ambiental. Se lleva a cabo un trabajo de campo, el cual diseña una guía para la construcción de los planes de ordenamiento territorial de segunda generación. Se concluyó que la orientación mediante una guía es un insumo fundamental para los municipios en temas de ordenamiento territorial de segunda generación, se da a conocer los lineamientos y ajustarlos a las necesidades del departamento lo que genera un crecimiento económico del departamento y una visión a largo a escalas competitivas. (Fernandez Zúñiga, 2017)

Lina María Zuluaga Giraldo, Jemay Mosquera Téllez, Elkin Raúl Gómez Carvajal, Javier Francisco Peñalosa Otero en el trabajo de investigación “construcción colectiva de políticas públicas para el desarrollo humano sostenible” (2012) construyen visiones de desarrollo sostenible en 10 municipios de norte de Santander. Esta investigación se desarrolló bajo un enfoque sistemático transdisciplinar desarrollándose en 3 fases metodológicas; Caracterización preliminar, Diagnóstico Estratégico (interno y externo) y formulación. Se concluyó que la globalización y los conflictos internos de las regiones generan un aumento en la segmentación territorial y la complejidad de las estructuras urbanas por lo que se reformula una integración territorial con una gobernabilidad de diferentes niveles a partir de proyectos específicos de articulación comunitaria, de proyectos asociativos y del aprovechamiento de las múltiples formas de cooperación y de la participación de las universidades como redes de conocimientos con enfoques de regionalización y desfronterización. (Zuluaga Giraldo, Mosquera Tellez, Gómez Carvajal, & Peñalosa Otero, 2012)

Laura Juliana Curtidor Martínez y Luis Felipe Vizcaya Cáceres en su trabajo de investigación “Determinación del estado actual del conflicto del uso del suelo en Santander, Colombia” analizó el estado actual del suelo en el departamento de Santander mediante una recopilación de estudios realizados sobre el uso del suelo, las variables de estudio fueron ; la uso del suelo consagrado en los instrumentos de planificación territorial, el uso del suelo actual, el área

de uso, el porcentaje de conflicto del uso y el nivel de conflicto. Se concluyó que los planes de ordenamiento territorial no se han llevado a cabo de manera correcta, asimismo, la falta de estudios preliminares para constatar las condiciones del suelo y así generar una adecuada distribución. (Viscaya Cacerres & Curtidor MARTINEZ , 2016)

2.2 Fundamentación Teórica

En este apartado se realiza una revisión documental sobre desarrollo rural donde se encontraron varias teorías y enfoques que permiten indagar acerca de la construcción histórica del desarrollo rural proporcionando una visión más completa en temas de extensión rural y ordenamiento territorial.

La presente investigación se fundamenta en la teoría del desarrollo endógeno, la cual se origina con el fin de lograr el desarrollo de los territorios más atrasados e incentivar esas capacidades internas de la región, lo que fortalece el crecimiento económico desde una perspectiva territorial. Este crecimiento económico se fundamenta en los mecanismos utilizados para la acumulación de capital desde los recursos disponibles y la transformación del territorio con el propósito de aumentar la productividad y la competitividad de este. (Vazquez Barquero, 2007)

A partir de esta teoría se tiene en cuenta el enfoque de desarrollo autónomo del territorio, la cual expone la realidad de los territorios desde dos líneas: “la importancia de la cultura y de la identidad local en los procesos de desarrollo de las áreas metropolitanas más dinámicas, y el proceso actual de transformación y diversificación productiva de las áreas rurales” (Vazquez Barquero, 2007). Esta diversificación contribuye al desarrollo de los territorios rurales a través de la potencialización del sector agrario, industrial y de servicios.

De acuerdo con este enfoque, se dio paso a la teoría del desarrollo rural donde el papel del sector rural se ha redefinido en las dimensiones económicas, sociales, políticos y territoriales como consecuencia de las transformaciones experimentadas por este sector. (Carrillo Castelblanco & Useche Triana, 2018). Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el desarrollo rural tiene el fin de generar calidad de vida de esta zona a través del aumento de los rendimientos de las cadenas productivas. Asimismo, el programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD) expone elementos básicos relacionados con el desarrollo rural como la estructura agraria, la

tenencia de la tierra y el uso eficiente de los recursos. (Cardenas Pinzon & Vallejo Zamudio , 2015).

Desde la perspectiva territorial participativa, el desarrollo rural integra la planificación regional con el ordenamiento del territorio donde la planificación se centra en:

“los problemas de producción, estructura sectorial y organizativa con un enfoque optimizador y dinámico; e incluyendo también, como dimensiones complementarias, el soporte infraestructural local y nacional de los sectores económicos.” (Garcia Docampo, 2007)

Y el ordenamiento territorial se centra:

“proponer soluciones para los problemas de distribución espacial y de los usos del suelo, lo que implica un principio de asignación, elección y transferencia en el espacio de las acciones relativas al desarrollo económico y social” (Garcia Docampo, 2007)

Esta integración ha generado potencializar el desarrollo a través del ordenamiento territorial considerando el territorio y los recursos endógenos como un factor importante para el crecimiento del sector rural. (Garcia Docampo, 2007). Con esto se crea una visión interdisciplinaria conocida como “nueva ruralidad” el cual se expone que:

“La población rural ya no es sólo la población campesina, como solía aparecer en toda la literatura sobre el tema. Se ha ampliado el espectro de población rural a todos los habitantes, aunque no estén dedicados a la producción agrícola. Es así como la nueva ruralidad reconoce a campesinos, mineros, pescadores, artesanos, empresarios agrícolas y los dedicados al sector servicios. Se hace un reconocimiento explícito a los grupos étnicos y se incorpora la variable de equidad de género como elemento fundamental, para entender e intervenir en el mundo rural”

Esta nueva visión permite la asociatividad como eje fundamental, la competitividad y fomento de actividades económicas agropecuarias y no agropecuarias, incentivar espacios reestructurados para otros sectores de la economía, identificación de las zonas de reserva y ecosistemas. En medio de este enfoque nacen dos nociones importantes para el sector rural; la pluriactividad en donde los actores del sector rural se dedican a otras actividades económicas como

servicios, comercio, agro fomentando el empleo rural no agrícola en la ruralidad. (Manzanal, 2006) y la multifuncionalidad que corresponde a la reestructuración del papel de los territorios rurales. (Carrillo Castelblanco & Useche Triana, 2018)

En relación con esto, se desarrolla el Modelo de Desarrollo Rural enfocados en la extensión rural, el cual se define como un proceso amplio dedicado al desarrollo económico, social, político, ambiental, territorial de la sociedad rural y el entorno en donde se encuentren (Sanchez de Puerta, 1996).

2.3 Fundamentación Conceptual

En este apartado se exponen los conceptos relacionados a la investigación recopilados de fuentes externas con el objetivo de comprender lo rural

Los conceptos sobre rural y desarrollo rural son poco abarcados por los investigadores, lo que ha generado discusiones y debates sobre su definición y aplicación de políticas públicas encaminadas principalmente al desarrollo económico del sector rural. Salgado expone que:

“la revisión de la literatura académica sobre el desarrollo rural deja al menos dos conclusiones; la academia colombiana ha producido poco en este ámbito y los pocos estudios que se han llevado a cabo reducen el desarrollo rural a la integración del campesinado a la agricultura moderna” (Suarez Restrepo & Tobasura Acuña, 2008)

Asimismo, este autor define rural como:

“un conjunto de regiones o territorios en los que la población desarrolla diversas actividades, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería y la extracción de los recursos naturales y el turismo, entre otros”. (Suarez Restrepo & Tobasura Acuña, 2008)

De acuerdo con esta definición, lo rural ha estado estrechamente relacionado con el sector agropecuario por lo que las políticas y acciones enfocadas al crecimiento del sector rural van enfocadas en el desarrollo rural basado en la actividad primaria sin embargo, el desarrollo rural hace referencia al proceso de prosperidad de la vida rural desde un enfoque multisectorial.

(Cardenas Pinzon & Vallejo Zamudio , 2015) Asimismo, el banco de la mundial define desarrollo rural como:

“Una estrategia diseñada para mejorar la vida económica y social de un grupo específico de personas: los pobres rurales. Involucra la extensión de los beneficios del desarrollo a los más pobres entre aquellos que buscan su subsistencia en las áreas rurales” (Pachón, 2007)

En este sentido, la concepción de rural debe estar relacionada directamente con las actividades económicas, sociales, culturales de una población específica desarrolladas en un espacio geográfico rural. Estas actividades van de acuerdo con las transformaciones del territorio donde se encuentren. Se puede definir territorio como:

“El elemento físico o materia en donde se asienta la población y constituye el ámbito espacial dentro del cual se ejerce el poder del Estado y donde tienen lugar las dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas para la sociedad. Además, de ser la base física de las actividades humanas, comprende un conjunto organizado y complejo que involucre sistemas naturales, instituciones, organizaciones y redes que los interrelacionan. Como instancia de articulación, el territorio es un medio transformador que genera sinergias y entornos favorables para la producción y el mejoramiento social, constituyéndose en un espacio que brinda pautas para la definición de políticas de desarrollo (Universidad Santo Tomás & Secretaria de Planeación de Santander, 2014)

A partir de este concepto, identificamos que el territorio es un eje fundamental de los procesos rurales por lo que, el Estado crea el ordenamiento territorial definida la Ley orgánica de ordenamiento territorial como:

“el proceso de planificación y gestión de las entidades territoriales para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia” (Constitucion de politica de Colombia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia, 2011)

En esta ley se promueve una mayor participación del Estado a través de instrumentos de planificación territorial como lineamientos y directrices de ordenamiento territorial los cuales se ajusta a cada visión y estructura del territorio. Se conoce como directrices al “conjunto de acciones que deben impulsar las instancias político-administrativas correspondientes, y todos los actores de la Sociedad civil para hacer posibles los lineamientos conocidos como las pautas o criterios que permiten guiar el ordenamiento territorial, la toma de decisiones respecto a los modelos de ocupación, gestión, usos y funciones del territorio” (Universidad Santo Tomás & Secretaria de Planeación de Santander, 2014)

Asimismo, sobre la base en la Ley 1876 del 2017 se crea los Planes de Extensión Agropecuaria con enfoque territorial definido como:

“Instrumento para entender las capacidades humanas, técnico productivas, de mercadeo y comercialización, así como las capacidades sociales, integrales y el fortalecimiento de la asociatividad, desarrollo empresarial, innovación, investigación y uso de las TIC, gestión sostenible de los recursos naturales y desarrollo de habilidades para la participación de los productores en la política pública sectorial” (Agencia de Desarrollo Rural, 2019)

De acuerdo con la ley se crea el servicio de Extensión Rural definido como:

“un bien y un servicio de carácter público, permanente y descentralizado; y comprende las acciones de acompañamiento integral orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar y generar competencias en los productores agropecuarios para que estos incorporen en su actividad productiva prácticas, productos tecnológicos, tecnologías, conocimientos y comportamientos que beneficien su desempeño y mejoren su competitividad y sostenibilidad, así como su aporte a la seguridad alimentaria y su desarrollo como ser humano integral” (*Agencia de Desarrollo Rural, 2022*)

Estos instrumentos y programas responden a las transformaciones del territorio que han sido producto de transformaciones como la globalización y el desarrollo tecnológico que han generado cambios económicos, sociales, políticos y culturales en el sector urbano-rural. Esto se ha generado que aparezcan nuevas visiones, modelos y acciones enfocados en las formas de empleo del territorio, aumento de la productividad y competitividad del sector rural. Partiendo de los años 70 se conoció el enfoque de Nueva Ruralidad definido como:

“proceso que estudia las transformaciones económicas, sociales y políticas de la sociedad, privilegia la relación local-global con las cadenas productivas y los efectos de las migraciones. Asimismo, estudia cuáles deben ser las nuevas políticas públicas para responder no sólo a las nuevas situaciones existentes en el campo sino para que este cumpla con todas sus funciones” (Babilonia Ballesteros, 2006)

De acuerdo con lo enunciado en la fundamentación teórica y complementado en la presente fundamentación conceptual, en el trabajo se asume la complejidad de la nueva ruralidad y la integralidad del ordenamiento territorial, pero al mismo tiempo su abordaje se limita a los enfoques de desarrollo económico que permiten un desarrollo autónomo regional, haciendo énfasis en la pluriactividad y la multifuncionalidad, como aspectos concretos de la nueva ruralidad que permiten un desarrollo rural regional competitivo.

2.4 Fundamentación Normativa

Desde la perspectiva territorial, el primer fundamento normativo se desprende del artículo 286, el cual dicta que todos los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas son entidades territoriales con autonomía para la administración de asuntos referentes a la planificación y promoción del desarrollo económico y social. (Constitucion politica de Colombia. Ley 388, 1997)

Seguido de esto, surge la Ley 388 de 1997, la cual consagra que los municipios y distritos adopten de manera obligatoria el plan de ordenamiento territorial como instrumento básico para llevar a cabo el proceso de ordenamiento territorial, los componentes básicos de los planes de ordenamiento territorial que constituyen los contenidos de los mismos, normas urbanísticas y su jerarquía, programas de ejecución, estructuración formal y desarrollo sustancial. Asimismo, los artículos 24, 25 - 28 establece las instancias de concertación y consulta donde participación los diferentes entes donde están sometidas las condiciones, los procedimientos, revisión y modificación para su debida aprobación y/o adopción del plan de ordenamiento territorial. (Constitucion politica de Colombia. Ley 388, 1997).

A partir de esta legislación básica de ordenamiento territorial donde se exponen los instrumentos de planificación en los departamentos, municipios y distritos, se crea la ley orgánica

de ordenamiento territorial 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones" (Constitucion de politica de Colombia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia, 2011), la cual toma como base la Ley 388 donde establece directrices de ordenamiento especificas en cada territorio con el fin de conocer el uso y ocupación del suelo, diseñar políticas de asentamiento poblacional, elaboración de planes integrales con el componente físico territorial y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. (Constitucion politica de Colombia. Ley 388, 1997)

Se complementa con otras leyes, normas y decretos que han influido sobre el ordenamiento territorial y que son objeto importante en esta investigación.

Tabla 6 Bases legales de Ordenamiento Territorial

CLASIFICACION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL			
LEY	AÑO	CONCEPTO	RELACION CON EL DEPARTAMENTO
Resolución 1688	2019	Se actualizan los determinantes ambientales para la elaboración de los planes, lineamientos y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios pertenecientes al área de jurisdicción de la corporación autónoma regional de la defensa de la Meseta de Bucaramanga.	La corporación autónoma regional de la defensa de la Meseta de Bucaramanga deberá dar cumplimiento de los determinantes actualizados con el fin de garantizar el desarrollo sostenible del suelo rural, suelo urbano y la expansión urbana.
Resolución 858	2018	Se emitió por parte de la corporación Autónoma regional de Santander (CAS) los determinantes ambientales para los planes y lineamientos de ordenamiento territorial vigente en los 4 periodos constitucionales (12 años).	La corporación autónoma regional de la defensa de la Meseta de Bucaramanga formuló los determinantes; los cuales son 1. Determinantes del medio natural 2. Determinantes del medio transformado y la calidad de vida, 3. Determinantes de la gestión del riesgo, adaptación al cambio climático 4. Determinantes de las densidades máximas de ocupación.

Decreto 1077	2015	Por la cual se expide el decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial”	El departamento de Santander deberá cumplir con los lineamientos de construcción sostenible enfocados en reducir el consumo de los recursos naturales con el fin de fomentar la sostenibilidad ambiental, social y económica del departamento.
Decreto 1807	2014	Se reglamentó la integración del área de gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial.	Los municipios del departamento de Santander deben delimitar cada área rural en la categoría de desarrollo restringido y clasificarlos en los suelos suburbanos, los centros poblados rurales, las áreas destinadas a vivienda campestre, la localización prevista para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.
Decreto 264	2014	Por el cual se adoptan los lineamientos y directrices de ordenamiento territorial para el departamento de Santander	El departamento de Santander adopta los lineamientos de ordenamiento territorial para el 2030, consagrados en el documento denominado: “Santander transforma su territorio”
Ley 1551	2012	Por el cual se moderniza la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la ley como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.	El departamento de Santander deberá categorizar sus municipios y distritos de acuerdo con su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. De acuerdo con esto, se elaboran los planes de desarrollo municipal teniendo en cuenta algunos factores: Recursos naturales, necesidades básicas insatisfechas, índices de crecimiento demográfico, tasa de desarrollo económico, servicios públicos y grado de educación.

Decreto 3600	2007	Se reglamentó las disposiciones establecidas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 referentes a los determinantes de ordenamiento territorial de las zonas rurales y las actuaciones urbanísticas de parcelación y estructuración del suelo.	Se determina las áreas susceptibles de uso agrícola, ganadero, forestal o de explotación de recursos naturales a través de los estudios cartográficos en el Departamento de Santander. Estos suelos deben conservar los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.
DECRETO 097	2006	Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones.	En los terrenos destinados al uso agropecuario no pueden permitir actuaciones urbanísticas tales como: subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que alteren o transforman su uso actual.
LEY 152	1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	El Gobierno Nacional y el departamento de Santander brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial (POT) integrados en los planes de desarrollo departamental.
Ley 2200	2020	“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”	El departamento deberá capacitar al régimen administrativo y político que conforma la entidad territorial, ellos deberán responder de acuerdo a un contexto planificado con metas y estrategias para realizar su adecuada gestión.

Fuente: Elaboración Propia basado en el marco normativo de Colombia.

Por otra parte, la extensión rural cuenta con un fundamento normativo, la ley 1876 de 2017 la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) como parte del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, tecnología e Innovación cuya finalidad es aumentar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario mediante políticas,

estrategias, programas y proyectos para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación del sector.

De acuerdo con lo anterior, en el artículo 24 se crea el servicio público de Extensión Agropecuaria y las normas que constituyen su prestación del servicio. Esta ley se sustenta a través de 12 principios, los cuales son: Articulación, enfoque territorial, enfoque diferencial, enfoque de asociatividad, ordenamiento social, uso productivo del territorio, participación de los acortes del SNIA, desarrollo sostenible, orientación al mercado e incorporación a cadenas de valor, gradualidad y temporalidad, propiedad intelectual, productores como agentes de I+D+i, seguridad alimentaria. (Constitución Política de Colombia. Ley 1876 , 2017)

A continuación, se presentan otras leyes, normas y decretos.

Tabla 7 Bases legales de Extensión Rural.

CLASIFICACION DE EXTENCION RURAL			
LEY	AÑO	CONCEPTO	RELACION CON EL DEPARTAMENTO
Resolución 422	2019	Por el cual modifica el artículo 33 de la ley 1876 de 2017 donde se dispone que “para garantizar la calidad en la prestación del servicio de extensión agropecuaria, toda EPSEA deberá registrarse y cumplir con los requisitos de la agencia de Desarrollo Rural (ADR)”	El departamento de Santander en su Plan de Extensión Agropecuaria delega las acciones de extensión a cada municipio, asimismo, facilita la oferta institucional agropecuaria a través de proyectos productivos y consolidación de la participación de la mujer rural.
Resolución 407	2018	“Por la cual se reglamenta las materias técnicas del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria- SNIA”	El departamento de Santander crea el Plan Departamental de Extensión Agropecuario como instrumento de planificación, en coordinación con los municipios definirán los elementos estratégicos para prestar el servicio de extensión agropecuaria.

Elaboración propia basado en el marco normativo de Colombia.

3. DIAGNOSTICO

RURAL DEPARTAMENTAL

DE SANTANDER



El departamento de Santander hace parte de los 32 departamentos que conforman la república de Colombia, consta de 7 provincias cada una con 11 municipios aproximadamente. El departamento cuenta con un total de 1.319.425 habitantes de los cuales 143.441 habitantes residen en el área rural. (Plan de Extensión Agropecuaria, 2020)

Santander cuenta con una superficie de 30.537 km² representando el 2,7% del territorio nacional. Su relieve presenta una ventaja estratégica por sus recursos ambientales y por su ubicación provenientes del valle del río Magdalena, las mesetas y las montañas. Estas zonas se caracterizan por tener biodiversidad en paisajes, ecosistemas y recursos hídricos y energéticos, sin embargo, presentan altos índices de carga antrópica correspondiente al uso irracional de los recursos naturales específicamente del suelo afectando de manera directa los otros recursos naturales (agua, flora, fauna natural). (Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial del Departamento de Santander, 2014)

Por lo que a continuación se analizarán dos instrumentos de planificación; Plan de Extensión Agropecuaria y los Lineamientos de Ordenamiento Territorial del departamento de Santander y se analizarán respecto al Plan de competitividad de Santander.

3.1 Plan de Extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander

El PDEA es un documento ajustado a la visión del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Departamental de Santander, los cuales tienen como objetivo fundamental dinamizar y potencial el desarrollo sostenible y rural, aumentar la productividad del sector rural, y generar mayores oportunidades para los pequeños productores teniendo en cuenta los altos estándares de competitividad en cooperación con los lineamientos del ministerio de Agricultura y Desarrollo rural tales como desarrollo de las habilidades humanas y sociales, acceso a la información, innovación y uso de las TIC, sostenibilidad de los recursos naturales y mayor participación de los actores rurales.

Este Plan de Extensión Agropecuaria está compuesto por 2 estrategias fundamentales; el primero es productividad, el cual se subdivide en Alto aprovechamiento del potencial productivo y el segundo es competitividad, el cual se subdivide en fomento a la asociatividad, gestión de la comercialización, gestión ambiental, control sanitario e inocuidad, acceso a la información y uso

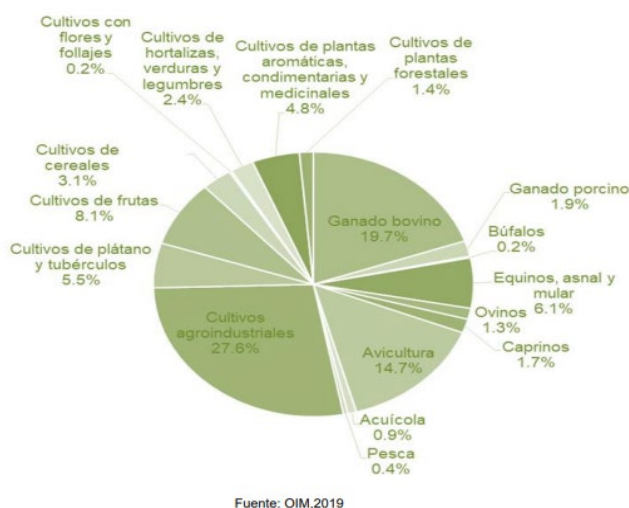
de las TIC. A partir de estas estrategias se formulan acciones con el fin de dar solución a las problemáticas técnico-productivas y ambientales del departamento y potenciar el desarrollo de las mismas, estas son:

Estructuras productivas departamentales

Para las estructuras productivas del departamento de Santander tenemos diversas distribuciones de Upas (unidad ponderada asistencial), donde se presentan cultivos de sistemas producción agropecuarios, aviculturas y pesca. Estas estructuras son importantes debido a la recolección de datos que contiene la cantidad de hectáreas sembradas, además los sistemas agros del departamento se clasifican en dos cultivos; los transitorios que corresponden a cultivos de corto plazo con rentabilidad baja o mínima, podemos encontrar cultivos de maíz amarillo, yuca, papa, tabaco, frijoles, cebolla, tomate y hortalizas y los cultivos permanentes que corresponde a los cultivos de largo plazo con rentabilidad alta, podemos encontrar cultivos de palma africana, grano de cacao, café, piña, caña panelera, plátanos y cítricos, y nivel de frutas aguacate, mora, guayaba, fide entre otras.

Asimismo, el sector pecuario hace fuerte presencia en el departamento, el concepto de especies pecuarias tiene una gran variedad como, por ejemplo: bovino carne, bovino leche entre otras especies encontramos apicultura para la producción de miel, así como también ovinos y caprinos. Por último, la acuicultura se destaca por la producción de trucha, cachama, tilapia.

Ilustración 1 Estructura Productiva Departamental.



Fuente: PDEA tomada de OIM 2019

En el ámbito ambiental se formulan acciones con relación al sector agropecuario, las cuales benefician a la población tales como la recolección y clasificación de los residuos, buena práctica en la rotación de cultivos, erradicar las quemas y poda de árboles, distanciamiento en la siembra de acuerdo con las condiciones propias del suelo, utilización de abonos orgánicos, el subproducto de los cítricos puede ser utilizado por animales rumiantes, los productores deben manejar las enfermedades y plagas en la cosecha y postcosecha, utilizar el pudín de ortiga como fertilizante orgánico de crecimiento, buen uso del agua.

El departamento de Santander ha priorizado 31 cadenas productivas basados en las áreas cultivadas y áreas destinadas para el sector ganadero del departamento. Estas cadenas son: Maíz Amarillo, Yuca, Tabaco, Frijol, Papa, Cebolla larga y Cebolla Cabezona, Otras Hortalizas (Zanahoria, Lechuga, Pepino Cohombro, Arveja verde, Pimentón, Brócoli, Habichuela), Tomate, Palma Africana, Cacao, Café, Piña, Caña Panelera, Plátano, Cítricos, Aguacate, Guayaba, Mora Andina, Fique, otras Frutas (Papaya, Guanábana, Granadilla, Pitahaya, Uchuva, Banano, Lulo), Bovino Leche, Ovino, Caprino, Avicultura, Apicultura, Cachama, Tilapia Roja y gris, Trucha-Mojarra y Forestal. (Plan de Extensión Agropecuaria, 2020)

Posterior a identificarlas, el PDEA formula por cada cadena priorizada un reto, sus indicadores, su estrategia de servicio de extensión agropecuaria y sus metas enfocados en 4 ámbitos; productividad, fomento de la asociatividad, gestión de la comercialización y acceso a la información y uso de las TIC. Para analizar el PDEA se tomó como base la rendición de cuentas del departamento del año 2020 Y 2021 el cual presenta los siguientes proyectos y programas:

RENDICION DE CUENTAS 2020

De acuerdo con la revisión de la rendición de cuentas de 2020, se diseñaron 6 programas del sector agropecuario de los cuales abarcan los siguientes ámbitos: silvopastoril, pecuario, bienestar animal (mascotas), agrícola (tabaco, panela), uso de las TIC (plataformas digitales), Asociatividad (alianzas productivas, incentivo de agro-insumos por parte de empresas), Servicio de Extensión. Estos programas están en Estado de ejecución excepto el servicio de extensión el cual elaboró el documento Plan de Extensión agropecuaria actualizado e implementado, aprobado el 21 de agosto de 2020 por lo que, a partir del 2021 los municipios y el departamento cumplirán los lineamientos descritos en el documento para la construcción de programas y proyectos.

Por lo anterior, se puede observar que dos de los programas diseñados en 2020 entran en concordancia con los lineamientos de extensión agropecuaria descritos en el PDEA; Uso de las TIC y asociatividad.

RENDICION DE CUENTAS 2021

A continuación, se presenta la rendición de cuentas del 2021 con relación a la línea priorizada de PDEA.

Tabla 8 Rendición de cuentas 2021 de la cadena productiva de “otras hortalizas”.

RENDICION DE CUENTAS 2021	PROYECTOS DEL PDEA
Programa: Inclusión productiva de pequeños y medianos productores rurales.	Cadena productiva de hortalizas
Nombre del proyecto: Mejoramiento de las garantías y autonomía de la seguridad alimentaria de la población del departamento de Santander. Descripción: El proyecto busca beneficiar a 150 pequeños productores agropecuarios en 10 municipios de Santander mediante un plan integral de extensión agropecuaria para la implementación de un programa de huerta casera y asistencia técnica. A cada productor se apoya con la construcción del sistema productivo integral y la asistencia técnica agropecuaria. Población impactada del proyecto: 750 personas. Valor Total: 494.700.000 Avance del proyecto: 50%	1. Otras Hortalizas: Reto: Fomentar la asociatividad y la productividad mediante la vinculación de los productores a canales de comercialización para el mejoramiento de sus ingresos. Estrategia: Servicio de extensión agropecuaria Meta: potenciar 100 hectáreas y 240 productores. Valor: 289.800.000

Elaboración propia basado del documento rendición de cuentas 2021 departamento de Santander

De acuerdo con la tabla anterior, el programa de Inclusión productiva de pequeños y medianos productores rurales cuenta con el proyecto “Mejoramiento de las garantías y autonomía de la seguridad alimentaria de la población del departamento de Santander” el cual busca potenciar la cadena productiva de otras hortalizas (Habichuela, Pepino Cohombro, Lechuga, Brócoli, zanahoria, Arveja verde, Pimentón) mediante asistencia técnica, lo cual cumple con la estrategia de servicio de extensión agropecuaria de la cadena priorizada por el departamento, sin embargo en la rendición de cuentas no especifican cuantas hectáreas y productores se potenciaron específicamente, solo tiene en cuenta los productores beneficiados que es menor a la que se esperaba en la meta propuesta.

Asimismo, el PDEA fija los costos totales del servicio de extensión para las cadenas productivas basados en los productores beneficiados y los costos actuales de extensión agropecuaria, el valor formulado por el PDEA en servicios de asistencia técnica para esta cadena

fue de 289.800.000 no obstante el valor del proyecto presenta un excedente de 204.900.000 teniendo un valor final de 494.700.000 correspondiente a la construcción del sistema productivo integral y la asistencia técnica agropecuaria. El proyecto cuenta con un avance del 50 % a diciembre de 2021 el cual está propuesto para finalizar en 2023 cumpliendo con la relación entre el avance del proyecto y el tiempo de ejecución acordado en el plan de extensión agropecuaria, pero sin cumplir con la meta propuesta de la cadena productiva.

Tabla 9 Rendición de cuentas de la cadena productiva de leche bovina.

RENDICION DE CUENTAS 2021	PROYECTOS DEL PDEA
Programa: Inclusión productiva de pequeños y medianos productores rurales.	Cadena productiva de leche bovina
Nombre del proyecto: Fortalecimiento de la cadena láctea bovina en el departamento de Santander.	Reto: Aumentar la rentabilidad y sostenibilidad del sector lácteo, el cual
Descripción: El proyecto busca beneficiar a 226 pequeños productores agropecuarios en 14 municipios de Santander mediante un programa integral que garantice la alimentación de los semovientes. En el programa se lleva a cabo una caracterización de cada unidad productiva, renovación de 1 hectárea de pradera para cada productor, análisis de suelos, mejoramiento genético por medio de las inseminaciones artificiales a tiempo fijo (IATF), suministros de kits de inocuidad y calidad de producción y asistencia técnica a los beneficiarios.	presenta altos costos de producción, bajos precios de comercialización generando baja rentabilidad y sostenibilidad para el productor.
Población impactada del proyecto: 1130	Estrategia: Servicio de extensión agropecuaria
Valor Total: 1.200.000.000	Meta: Aumentar la producción de leche en 15000 litros, productividad, asociatividad y comercialización para 3000 productores.
Avance del proyecto: 20%	Valor: 2. 317.200.000

Elaboración propia basado de la rendición de cuentas del 2021 del departamento de Santander.

De acuerdo con la tabla anterior, el programa de Inclusión productiva de pequeños y medianos productores rurales cuenta con otro proyecto “ Fortalecimiento de la cadena láctea bovina en el departamento de Santander” que tiene como objetivo potenciar la cadena productiva de leche bovina mediante los servicios de asistencia técnica, lo cual cumple con la estrategia de

servicio de extensión agropecuaria de la cadena priorizada por el departamento, sin embargo, en la rendición de cuentas no especifica cuantos litros de leche esperan producir con el programa, no tiene en cuenta las metas de asociatividad y comercialización enfocándose solo en producción, no cumplen con los productores beneficiados, ya que, el programa beneficia solo al 7.53 % de la población que debe ser atendida en la cadena productiva.

El proyecto tiene un valor de 1.200.000.000 presentándose una escasez de 1.117.200.000 en base con el valor del servicio de extensión agropecuaria consagrado en el PDEA para la cadena productiva de leche bovina el cual corresponde a 2.317.200.000. El proyecto cuenta con un avance del 20 % a diciembre de 2021, si se analiza la relación tiempo – avance tendría dos años para ejecutarlo al 100%, pese a esto no se cumpliría la meta para 2021 de acuerdo con el PDEA 2020-2023.

Tabla 10 Rendición de cuentas de las cadenas productivas ganaderas, oras hortalizas, otras frutas, fique, guayaba, cítricos y plátano.

RENDICION DE CUENTAS 2021.	PROYECTOS DEL PDEA
Programa: Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria.	Cadena productiva
Nombre del proyecto: Prestación del servicio de extensión agropecuaria en las líneas productivas de cítricos, fique, ganadería, guayaba, plátano, frutales y otras hortalizas en el departamento de Santander.	Plátano: Reto: Utilizar semillas libres de plagas y enfermedades para mejorar la productividad. Meta: 1000 productores Valor: 360.000.000 Cítricos Reto: Fomentar la asociatividad y establecer canales de comercialización. Meta: Productividad, asociatividad y comercialización de 500 productores. Valor: 195.000.000 Guayaba Reto: Fomentar la productividad, asociatividad y establecer canales de comercialización.
Descripción: El proyecto busca beneficiar a 2384 pequeños productores agropecuarios en 26 municipios de Santander mediante un plan integral de	

asistencia técnica en los siguientes temas: Identificación de la actividad productiva, tipos de herramientas y equipos utilizados en el proceso productivo, uso de buenas prácticas agrícolas y pecuarias, valor agregado, procesos de emprendimiento, uso de las TIC, conservación del medio ambiente y prácticas ambientales sostenibles.	Meta: Aumentar 300 hectárea de guayaba (1 ha por productor), asociatividad, comercialización e implementación de BPA para 500 productores. Valor: 126.000.000
Población impactada del proyecto: 1130	Fique Reto: Fomentar la asociatividad y establecer canales de comercialización. Meta: Aprovechamiento de 700 ha nuevas de fique, asociatividad y comercialización de 150 productores. Valor: 58.500.000
Valor Total: 1.915.305.600	Otras frutas: Reto: Aumentar área sembrada del cultivo frutales y fomentar la asociatividad de los productores. Meta: Aprovechamiento del potencial de 300 hectáreas, productividad, asociatividad y comercialización para 700 productores. Valor: 294.000.000
Avance del proyecto: 10%	Ganadería: Reto: Potenciar las cadenas productivas de bovino, ovino, caprino, avicultura, piscicultura y apicultura Meta: potenciar 3000 productores bovinos, 1300 productores ovinos, 2000 productores caprinos, 750 productores de las tres cadenas productivas de piscicultura, asociatividad de 700 productores avícolas y capacitar a 300 apicultores. Valor Total: 4.384.700.000
	Otras hortalizas: Reto: Fomentar la asociatividad y la productividad mediante la vinculación de los productores a canales de comercialización. Meta: potenciar 100 hectáreas y 240 productores. Valor: 289.800.000 Valor Total : 5.708.000.000

Elaboración propia basado en la rendición de cuentas de 2021 del departamento de Santander.

De acuerdo con la tabla anterior, el programa de Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria cuenta con un proyecto “Prestación del servicio de extensión agropecuaria en las líneas productivas de ganadería, guayaba, cítricos, frutales, fique, plátano y otras hortalizas en el

departamento de Santander” el cual busca potenciar varias cadenas productivas mediante asistencia técnica, lo cual cumple con la estrategia de servicio de extensión agropecuaria de las cadenas priorizadas por el departamento identificando las metas de asociatividad, productividad y comercialización, sin embargo, en la rendición de cuentas no especifica cuantos productores se benefician de cada cadena por lo que se generaliza, aun así el proyecto no cumple con los productores beneficiados, ya que, el programa beneficia solo al 21 % correspondiente a 2384 productores, siendo 10.840 productores beneficiados de las cadenas productivas atendidas.

El proyecto tiene un valor de 1.915.305.600 presentándose una escasez de 3.792.694.400 en base con el valor del servicio de extensión agropecuaria consagrado en el PDEA para la cadena productiva de cítricos, fíque, ganadería, guayaba, plátano, frutales y otras hortalizas, el cual corresponde a 5.708.000.000. El proyecto cuenta con un avance del 10 % a diciembre de 2021 siendo esto una porción mínima de ejecución de acuerdo con el PDEA, el cual prioriza las cadenas productivas para ejecutarlas en 2020- 2023.

Tabla 11 Rendición de cuentas de la cadena productiva de equinos.

RENDICION DE CUENTAS 2021.	PROYECTOS DEL PDEA
Programa: Sanidad agropecuaria, inocuidad agroalimentaria e infraestructura productiva y de comercialización Nombre del proyecto: Desarrollo de jordanas de bienestar animal en la provincia de Guantán, San Joaquín. Descripción: El proyecto consta de una jornada de atención integral para 40 equinos de pequeños productores. La jornada incluye: desparasitación, esterilización, autocuidado y asistencia técnica sobre tenencia de animales. Población impactada del proyecto: Propietarios de los animales Valor Total: - Avance del proyecto: 100%	Esta cadena no está priorizada en el departamento

Elaboración propia basado en la rendición de cuentas de 2021 del departamento de Santander.

De acuerdo con la tabla anterior, el programa de sanidad agropecuaria, inocuidad agroalimentaria e infraestructura productiva y de comercialización cuenta con el Proyecto “desarrollo de jordanas de bienestar animal en la provincia de Guanentá, San Joaquín” que busca atención integral a equinos, sin embargo, la cadena productiva de equinos no está priorizada en el PDEA del departamento de Santander por lo que no existe ningún reto, meta o estrategia relacionada a esta actividad.

En conclusión, de acuerdo con la rendición de cuentas de 31 cadenas priorizadas con un valor total de 8.588.750 consagradas en el PDEA solo 15 cadenas productivas con un valor de 5.648.000.000 se abarcan en los programas realizados en el departamento, sin embargo, en los 4 programas no se han ejecutado de manera completa, no cumplen con la meta y el reto propuesto por el plan de extensión agropecuaria y el valor total por la ejecución priorizando 15 cadenas es de 7.402.700.000.000 sobrepasando los costos propuestos por el PDEA 2020- 2023 generando un bajo desarrollo del sector agropecuario y una mala administración de los recursos.

3.2 Lineamientos y directrices de Ordenamiento Territorial de Santander de 2015

Este documento es un instrumento de planificación realizado por la universidad San Tomas en colaboración con la gobernación de Santander con el fin de buscar el cumplimiento de la función pública referente al urbanismo y la planificación territorial mediante la formulación de directrices con el fin de distribuir de manera eficiente los recursos. El departamento de Santander formuló un conjunto de ideas con objetivos económicos, sociales, culturas y político institucionales. El documento se encuentra estructurado en cinco dimensiones; dimensión económica, dimensión natural, dimensión cultural, dimensión político institucional, dimensión ambiental construida.

En la dimensión natural se realizó un estudio de la dinámica agrícola del suelo, caracterización de las áreas protegidas, caracterización del uso del suelo. También se hizo un análisis de conflictos en el uso de la tierra donde se evidenció que en Santander se encuentra un porcentaje significativo de ecosistemas lo que genera beneficios a la población como suministros de agua, polinización de los cultivos, control de plagas y enfermedades, mitigación de amenazas naturales y depuración de la atmosfera, sin embargo el uso inapropiado de estos ecosistemas ha

provocado consecuencias irreversibles a los cultivos agrícolas de la zona, la supervivencia de especies, reducción del agua afectando de manera directa a la población.

En la dimensión económica se realizó una caracterización de zonas de perfil pecuario y agrícola y de explotación de recursos, zonas con perfil minero e hidrocarburos. También se identifica los sectores potenciales para el fortalecimiento de la economía destacándose la palma de cera, el café, la caña y el caucho.

En la dimensión sociocultural se analizó la concentración de población, sus necesidades básicas insatisfechas, se realizó una caracterización de la población urbana y rural en los sectores de educación y salud.

En la dimensión ambiental construida realizó una caracterización del sistema urbano, sistemas viales actuales y escenarios futuros como modos de transporte. También analiza la concentración de funciones urbanas y rurales.

En la dimensión político institucional desde la perspectiva de desarrollo integral se identificaron los instrumentos legales y gubernamentales para el empleo de decisiones, se analizaron los participantes y sus aportes. También se realizó un análisis relacionando los espacios instituciones con las necesidades básicas insatisfechas mediante indicadores de gestión.

De acuerdo con estas dimensiones y la visión del año 2030 del departamento se busca aumentar el crecimiento económico del departamento mínimo en dos puntos porcentuales del Producto Interno Bruto (PIB) sobre el media nacional mediante la potencialización de la productividad derivada de las actividades agroeconómicas y agroforestales, comercialización de servicios ambientales que se derivan de las áreas protegidas e implementación de las cadenas consagrados en las agendas de productividad y competitividad del departamento. con base en esto, se formularon lineamientos por cada dimensión y las directrices para la implementación del POD, las instituciones responsables y sus funciones.

Finalmente, los autores presentan un modelo de ocupación del territorio basados en la conservación de las áreas protegidas, de los recursos naturales, la ocupación del territorio, los sectores económicos, la gestión del riesgo y el manejo institucional del área metropolitana de Santander. Este modelo identifica centros regionales y locales que se encargan del abastecimiento de las zonas urbanas y rurales respectivamente. Desde la perspectiva territorial se potencia el sector

de servicios a partir de la actividad del turismo en espacios emblemáticos, paisajes de interés cultural y arquitectónico tales como el bosque seco, los humedales y los páramos. Para analizar el documento de lineamientos y directrices de ordenamiento territorial del departamento de Santander se toma los lineamientos enfocados en el desarrollo rural y se compara con el estado actual basados en la rendición de cuentas del departamento de los años 2015, 2016, 2017 y el diagnóstico realizado por la gobernación de Santander donde analiza el estado actual del suelo.

Tabla 12 Estado Actual del departamento de Santander.

LINEAMIENTO	ESTADO ACTUAL
DIMENSION NATURAL	
1. Recuperar la función de las áreas protegidas declaradas afectadas por los usos agrícola y pecuario para contrarrestar la presión indebida sobre los recursos naturales renovables y la generación de servicios ecosistémicos.	En el departamento de Santander los humedales son los mayores recursos intervenidos por la actividad ganadera, el área destinada a esta actividad fue de 39.910,05 en 2017, cifra que aumentó 27,3% con respecto al 2014 que fue de 29,012,84 ha. De igual manera en los bosques secos, el área destinada para esta actividad fue de 3.152,95 ha en 2014 sin embargo esta cifra aumentó 65% en 2017 con un área total de 9.017,43. En los parques naturales el área ocupada fue de 597,14 ha en 2014, cifra que aumentó un 71.9% en 2017 con un área ocupada total de 2125,87 ha. (DANE, 2021)
2. Priorizar la conservación del patrimonio natural sobre las actividades agropecuarias ambientalmente no sostenibles y la minería en las Áreas Protegidas declaradas.	El área protegida o de reserva presenta una ocupación de 34482,86 ha lo que corresponde a la tercera categoría con mayor área de uso del suelo para actividades agrícolas. Dentro de las reservas forestales protectoras la ocupación dedicada a esta actividad corresponde a 20.926,21 representando el 10,7 % del total de área agrícola en zonas de protección ambiental. En los ecosistemas estratégicos la extensión en hectáreas dedicada a la agricultura corresponde a 76.678,77 ha representado 39,5% del total de área protegidas. (DANE, 2021)
3. Delimitar y proteger las zonas de reserva agrícola	De acuerdo con lo anterior, se analiza que las áreas protegidas son las áreas con mayor conflicto en el departamento por el uso indebido del suelo en actividades agropecuarias, presentando consecuencias negativas tales como la pérdida de la estructura del suelo, pasando por el detrimento en la regulación hídrica y disminución en la oferta de los ecosistemas acuáticos, hasta la pérdida de la biodiversidad asociada a estos ecosistemas; efectos que ponen en riesgo la provisión de servicios ecosistémicos dentro del departamento.

DIMENSION ECONOMICA	
1. Mejorar el modelo económico del departamento al adherir a su estructura estrategias planteadas por la economía solidaria en busca de un desarrollo integral.	Según el plan de desarrollo departamental 2016-2019 de Santander se presentan varias problemáticas como la falta de diversificación en la economía regional, poca inversión en capital físico y mayor riesgo de degradación de los ecosistemas y recursos naturales existentes en el departamento lo que no ha generado un cambio en el modelo económico ni potenciado el desarrollo integral del departamento. (Plan de desarrollo departamental , 2016-2019)
2. Industrializar la producción agrícola y pecuaria para asegurar la agregación de valor y su efecto multiplicador en la economía del departamento	Siguiendo el lineamiento de transformación de la producción pecuaria y agrícola se evidencia que la cantidad de unidades productoras agropecuarias que introdujeron alguna innovación en sus procesos productivos, comercialización o administración es de 7.806 en total, donde se dividen en 3966 unidades con innovación en aspectos de comercialización, 3.717 unidades innovación en actividades de administración, 4.428 unidades en innovación de sus productos, 4.838 unidades en innovación de la actividad pecuaria, 5.694 unidades en innovación de la actividad agrícola. (DANE, 2021)
3. Declarar de interés agroindustrial del departamento los cultivos de cacao, caucho, frutales, maderables, caña y café.	Asimismo, el departamento buscaba potenciar el sector agroindustrial de los siguientes cultivos, en donde se evidencia que el cultivo con más hectáreas (ha) cultivadas es el café y el cultivo con menor hectáreas es el caucho, sin embargo se tiene en cuenta los rendimientos (producción x hectárea cultivada) el cual se observa que los cultivos con mayores rendimientos son café, maderables y la caña lo que quiere decir que el departamento está aprovechando el área cultivada generando mayor producción.
4. Declarar como de interés agroindustrial del departamento la producción pecuaria convencional y no convencional	

5. Promover los ejes estratégicos y productivos según los potenciales identificados en cada PAP	<i>Tabla 13 Producción agrícola de Santander. Elaboración propia basado en información del Ministerio de Agricultura, 2021</i> <table><tr><td></td><td>Área cultivada</td><td>Producción</td><td>rendimiento</td></tr><tr><td>cacao</td><td>180.000ha</td><td>64.167 tn</td><td>0.46</td></tr><tr><td>caucho</td><td>9000 ha</td><td>1.450 tn</td><td>1.4</td></tr><tr><td>frutales</td><td>86.529 ha</td><td>1.332.814 tn</td><td>15.4</td></tr><tr><td>maderables</td><td>5.229 ha</td><td>14.168 tn</td><td>25-40</td></tr><tr><td>caña</td><td>48.545ha</td><td>172.598tn</td><td>20-30</td></tr><tr><td>café</td><td>877.144 ha</td><td>135.660 tn</td><td>19.30</td></tr></table> Por otra parte, los ejes estratégicos y productivos potenciados por las provincias administrativas y de planificación son productividad, comercialización, asociatividad y acceso a la información y uso de las TIC. Sin embargo, los programas ofrecidos por instituciones se enfocan únicamente en la producción no en las actividades de innovación o transformación implicando un valor agregado al producto. Asimismo, los ejes estratégicos enfocados en las empresas son ciencia, innovación y tecnología por lo que el gobierno creó el Sistema Regional de Ciencia, Innovación y Tecnología, el cual se divide en varios subsistemas; productivo, financiero, académico, facilitador y tecnológico. Con este sistema el gobierno buscaba la interacción entre todos los actores teniendo en cuenta algunas acciones tales como: crear nuevas empresas, ayuda al emprendimiento y asesoría por parte de las instituciones académicas, mayor inversión pública para las MiPymes relacionadas con el sistema productivo, sin embargo se presentan algunas problemáticas en el sector como difícil acceso para las fuentes de financiación, bajo nivel de desarrollo del		Área cultivada	Producción	rendimiento	cacao	180.000ha	64.167 tn	0.46	caucho	9000 ha	1.450 tn	1.4	frutales	86.529 ha	1.332.814 tn	15.4	maderables	5.229 ha	14.168 tn	25-40	caña	48.545ha	172.598tn	20-30	café	877.144 ha	135.660 tn	19.30
		Área cultivada	Producción	rendimiento																									
cacao		180.000ha	64.167 tn	0.46																									
caucho		9000 ha	1.450 tn	1.4																									
frutales		86.529 ha	1.332.814 tn	15.4																									
maderables		5.229 ha	14.168 tn	25-40																									
caña		48.545ha	172.598tn	20-30																									
café		877.144 ha	135.660 tn	19.30																									
6. Canalizar políticas y estrategias para el fortalecimiento de la base empresarial, especialmente a las micro y pequeñas empresas.																													

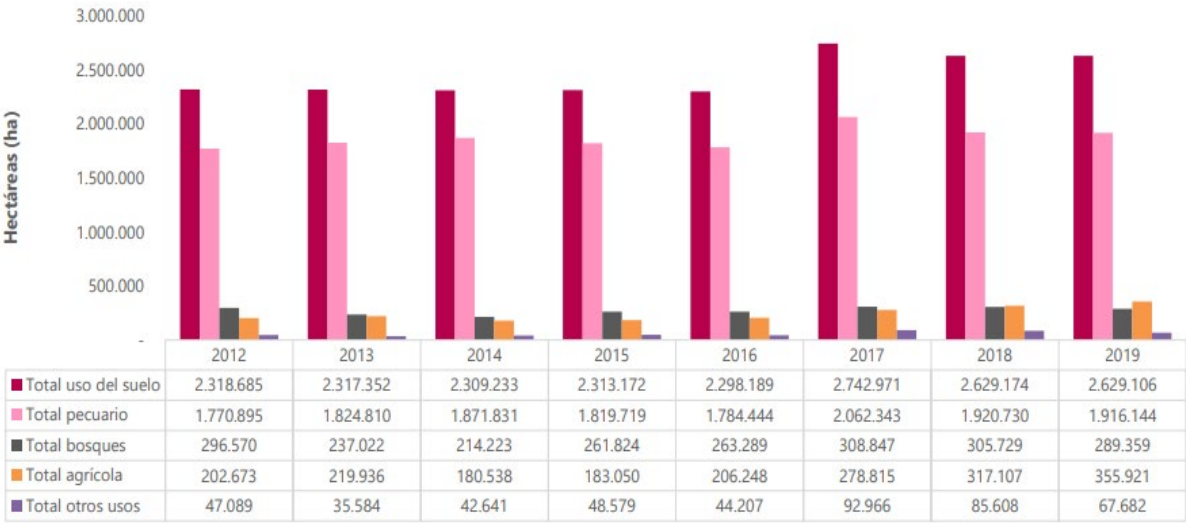
	sector productivo, baja capacidad de absorción en temas de ciencia, tecnología e innovación por parte de las empresas. Las empresas enfocadas en el sector agropecuario corresponden a cultivo de café 10.966, actividades de apoyo a la agricultura 9.951, construcción de edificios residenciales 9.785, cultivo de frutas tropicales y subtropicales 9.247, cría de ganado bovino y bufalino 8.841. (DANE, 2021)
DIMENSION AMBIENTAL	
1. Fortalecer la estructura Urbano-Regional, para un Departamento Ordenado, Equilibrado y Sostenible	Se presentan problemas de conectividad enfocados en el desgaste de las vías secundaria y terciaria de varios municipios actuando como un factor de desarticulación intermunicipal, ya que, solo un 32% la red secundaria se encuentra pavimentada, ocasionando que algunas zonas se encuentren aisladas y presenten limitaciones de desarrollo social y económico. (Gobernación de Santander, 2021)
DIMENSION POLITICO-INSITUCIONAL	
1. Promover la conformación de Provincias Administrativas y de Planificación – PAP	En 2020 los departamentos de norte de Santander y Santander firmaron un acuerdo de voluntades, el cual da inicio al proceso de conformación de la región Administrativa de planificación (RAP) conocido como “El Gran Santander” con el fin de promover el desarrollo regional mediante el fortalecimiento de la diversificación e internacionalización, la conectividad intermodal y la protección o conservación de los recursos naturales.
2. Promover la conformación de Regiones de Planificación y Gestión – RPG	Las asambleas departamentales autorizan la construcción del RAP en acompañamiento con el PND contemplando objetivos regionales como: Fomentar la diversificación e internacionalización y formalidad de la economía, consolidar el turismo y la cultura de la región, , ampliar y adecuar las vías de la región, proteger los páramos y otros ecosistemas estratégicos, consolidar la red fluvial y mejorar el transporte aéreo, desarrollar alternativas productivas sostenibles, implementar medidas de reducción del riesgo de desastres frente al cambio climático, atender las dinámicas sociales y las problemáticas fronterizas de la región. (Plan Estrategico Departamental de Ciencia, Tecnologia e Innovación, 2020). Se presentan 7 provincias administrativas las cuales se especializan en un cultivo priorizado en el PDEA. (Gobernación de Santander, 2021)

Elaboración Propia con datos de fuentes secundarias.

De acuerdo a la revisión del Estado actual de los lineamientos y la revisión excepcional de por parte de la autoridad ambiental CAS se puede concluir que la implementación de los lineamientos y directrices presenta falencias, incumpliendo la normatividad y careciendo de visión prospectiva en desarrollo y crecimiento departamental.

Asimismo, el modelo de ocupación del territorio presentado por la gobernación no se cumple de manera adecuada. A continuación, se observa el uso actual del suelo en el departamento de Santander.

Ilustración 2 Uso del suelo del Departamento de Santander.



Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria 2019

Se evidencia que más del 50 % del suelo es de uso pecuario y el 10 % es de uso agrícola por lo que se concluye que la actividad con mayor porcentaje de uso del suelo es la actividad agropecuaria, por lo que se observa que el área de las zonas protegidas y de reserva sigue siendo menor comparado con la actividad económica

3.3 Plan Regional de Competitividad (PCR) de Santander 2018-2032

Es un instrumento de planificación de largo plazo que establece una visión del departamento de Santander, el cual a 2032 “será reconocido internacionalmente por sus altos indicadores de competitividad, y por ser una región con altos niveles de calidad de vida logrando mayor inserción en la economía internacional a través de empresas altamente productivas y competitivas; sus instituciones serán eficientes y transparentes y existirá un desarrollo territorial más equilibrado y equitativo”. Todo esto parte de las motivaciones del capital humano, la innovación estrategias y el encadenamiento entre sus territorios.

El PCR consta de tres líneas estratégicas, el primero es condiciones habilitantes, El segundo es eficiencia de los mercados y el tercero ecosistemas innovadores. También, cuenta con los siguientes pilares que permitirán alcanzar las metas: instituciones, infraestructura, adopción TIC, sostenibilidad ambiental, entorno para los negocios, tamaño del mercado, sofisticación y diversificación, innovación.

Instituciones

Este pilar busca modernizar las instituciones permitiendo que el indicador de eficiencia sustente mejores resultados a partir de la claridad de las instituciones públicas y la articulación entre las mismas con base a las fortalezas en la gestión fiscal. Se tendrá en cuenta como indicador principal, el Índice departamental de competitividad (IDC) Las iniciativas que pretenden ser supervisadas por este pilar y por el IDC son:

- Desempeño administrativo: gestión de regalías, eficacia, requisitos legales, capacidad administrativa y gestión.
- Gestión Fiscal: autonomía fiscal, capacidad ahorro.
- Transparencia: índice de gobierno abierto, transparencia en el uso de las regalías
- Seguridad y Justicia: tasa de homicidios, tasa de secuestro, tasa de extorsión, jueces por cada 100.000 habitantes, eficiencia de la justicia, productividad de jueces, eficiencia de los mecanismos alternativos de justicia”
- Fortalecimiento de las instituciones: revisar al menos 5 instituciones potenciadas y articuladas.
- ordenamiento territorial: 12 provincias administrativas y de planificación (PAP) conformadas.

Productividad e internacionalización

Este pilar consagra que Santander incremente su participación en las exportaciones del país, fortalecimiento en la convocatoria de planes para la captación de la inversión extranjera e internacionalización de la economía siendo un atractivo para el turismo colombiano. Asimismo, pretende incentivar la inversión de capital físico y humano en las empresas santandereanas y alcanzar un índice de crecimiento anual del 7% a través del acompañamiento productivo a microempresas, para 2023 se esperan al menos 1.000 PYMES santandereanas mejoren sus niveles de productividad.

En el eje de capital humano se hace el diagnóstico a raíz de la problemática que se encuentra en el sector agropecuario, pues los residentes del sector, tienen un porcentaje de educación por debajo del promedio nacional, entonces, para el 2032 se pretende que el 25% de la mano de obra del sector agropecuario este cualificado.

En el eje de Inversión se consagra iniciativas enfocadas en factores productivos agropecuarios. Esta iniciativa pretende incrementar los predios agropecuarios a través de financiamiento para actividades productivas, el diagnóstico permitió encontrar que las UPA de Santander con crédito aprobado, fueron el 12% en el 2014. También pretende analizar los predios pecuarios con tenencia de maquinaria, pues el 32% de estos predios cuentan con la maquinaria necesaria para realizar su actividad económica, sin embargo, el departamento ocupó el puesto 17 entre los 33 departamentos.

En el eje de asistencia técnica y asociatividad del sector agropecuario consagra que las actividades que permitirán desarrollar esta actividad son; Incentivar las asociaciones y colectivos agropecuarios con el fin de que los productores obtengan mayores beneficios y aumenten los predios en producción agropecuaria.

Desarrollo territorial

En esta línea estratégica busca mejoras en los resultados de competitividad turística del departamento mediante estrategias de administración integral. Se tiene como desafío convertirse en líder a nivel nacional en el cuidado del ecosistema, un esfuerzo mancomunado direccionado en la sostenibilidad y la competitividad departamental. Esta línea se

complementa con iniciativas enfocadas en la administración de los recursos naturales para el progreso agroambiental y la articulación del marco regulatorio sobre conservación y defensa del patrimonio ambiental.

Para el análisis de este documento se tomará el índice de competitividad global consagrado por el foro mundial (WEF) el cual mide la productividad a partir desde la competitividad.

Índice de competitividad

Para el año 2021 el IDC ubicó a Santander en el tercer puesto de los departamentos más competitivos del país presentando un puntaje de 6,33 en una escala de 10 puntos.

Ilustración 3 Índice departamental de competitividad 2022



Fuente: IDC 2021

Desde el factor de condiciones habilitantes se observa que el pilar de instituciones se posiciona en el octavo lugar donde su principal fortaleza fue en la gestión fiscal con la autonomía fiscal y capacidad de ahorro del departamento y la mayor debilidad fue en el desempeño administrativo con el índice de gobierno digital para el Estado.

El pilar de infraestructura se posicionó en el lugar trece donde la principal fortaleza es en infraestructura de servicios con la cobertura efectiva de gas natural y energía eléctrica del departamento y en conectividad con el índice de conectividad aérea, sin embargo, este

último pilar presenta una debilidad en el costo de transporte terrestre en aduanas y el transporte terrestre a mercado interno.

El pilar de adopción de las TIC se posicionó en el sexto lugar donde su fortaleza es indicadores tales como; infraestructura TIC con ancho de banda de internet y capacidades TIC con programas TIC, sin embargo, se debe tener en cuenta que presenta debilidades en infraestructura de las TIC en hogares con teléfono celular y en capacidades de las TIC con el indicador de graduados en programas TIC.

El pilar de sostenibilidad ambiental se posicionó en el segundo lugar en el departamento donde su principal fortaleza fue la de gestión ambiental y del riesgo con las empresas certificadas ISO4001 y proporción de áreas protegidas. Sin embargo, existen algunos indicadores en los que el departamento debe prestar mayor atención como; los activos naturales con emisiones de co2 y tasa de deforestación.

Desde el factor de eficiencia de los mercados, se observa que el pilar entorno para el negocio se posicionó en el lugar 12 donde su principal fortaleza fue la de trámites y competencia con la concentración en el sector terciario y presenta debilidad en el tamaño del mercado con el grado de apertura comercial. Y por último desde el factor de ecosistema innovación, se observa que el pilar de innovación se posicionó en el sexto lugar donde su fortaleza fue en investigación con el índice de investigadores per-cápita y registros de propiedad industrial con patentes y su debilidad es diversificación de mercados de destino de exportaciones.

De acuerdo con la revisión, se concluye que Santander es uno de los tres departamentos con el índice más alto de competitividad obteniendo resultados positivos en más del 50 % de los indicadores analizados. El departamento se destaca en el pilar de sostenibilidad ambiental, sin embargo, presenta problemáticas con las áreas protegidas, uso indebido de los recursos activos y el índice de tasa de deforestación. Asimismo, se debe tener en cuenta otros pilares como infraestructura, entorno en los negocios y solidificación y diversificación que presentan desafíos y dificultades en el departamento.

Tabla 14 Cuadro comparativo del PDEA, LDOT, PRC

CUADRO COMPARATIVO DE LOS 3 INSTRUMENTOS			
	PLAN DE EXTENSION AGROPECUARIA	LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	PLAN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD
CONSTRUCCION DEL DOCUMENTO	Es un documento de planificación que prioriza las cadenas productivas con el fin de dar resultados a las problemáticas sociales, económicas y ambientales del departamento. Su construcción se fundamenta en productividad, asociatividad y acceso a la información y uso de las TIC en las cadenas priorizadas por provincias.	Es un documento de planificación que formula lineamientos y directrices con el fin de potenciar el equilibrio territorial, el desarrollo humano integral y la equidad social del departamento. Su diseño se basa en 5 dimensiones; natural, social, económica, ambiental, político – institucional.	Es un documento donde se recogen las conclusiones del departamento y establece los lineamientos con el fin de mejorar la competitividad desde varios pilares para el 2032. Su construcción de fundamenta en tres pilares estratégicos; instituciones, productividad y desarrollo territorial y tres ejes transversales; capital humano, infraestructura y ciencia, tecnología e innovación.

DIMENSION ECONOMICA (PRODUCTIVAD)	El objetivo general es incrementar los resultados de las cadenas productivas priorizadas mediante metodologías extensionistas. Su meta es aumentar en un 21,5 % la productividad y los rendimientos de las cadenas agropecuarias priorizadas.	El objetivo general es potenciar la producción agropecuaria mediante la biotecnología para garantizar la producción con el uso adecuado de los recursos. Su meta es incrementar el crecimiento económico dos puntos porcentuales aumentando la productividad por comercialización de servicios ambientales que se derivan de las zonas protegidas, actividades agrícolas, forestales, industriales y mineros.	El objetivo general es incrementar la participación en los mercados internacionales diversificando las exportaciones del país, además, ser un departamento líder en la convocatoria de planes para la captación de la inversión extranjera e internacionalización de la economía.
DIMENSION SOCIAL	Los criterios para la implementación del PDEA son; oferta de ocupación en el sector agropecuario, la cobertura de alimentos para las zonas urbanas y rurales, ampliar las competencias sociales por medio de la organización.	LDOOT tiene en cuenta más índices en el ámbito social como; estadísticas vitales, necesidades básicas insatisfechas, tasa de empleo, los cuales inciden en el comportamiento demográfico del departamento. Su meta es “generar las condiciones necesarias para que el 25 % de la población permanezca en el sector rural” aumentando el índice de desarrollo humano y cumpliendo las metas del milenio y los ODS	El PRC de Santander no tiene en cuenta en los pilares estratégicos o los ejes transversales el componente social relacionado con los índices de empleo, necesidades básicas insatisfechas

DIMENSION AMBIENTAL	Se presentan acciones ambientales en cada cadena priorizada. Producción agrícola: uso de abonos orgánicos, eliminar quemas, definir distancias en la siembra de acuerdo a las condiciones del suelo, reciclar restos de vegetales, manejo de control biológico, garantizar la disponibilidad de los recursos naturales. Producción pecuaria: realizar compostaje de residuos orgánicos, clasificar los diferentes residuos, uso de reservorios de agua, extracción de madera de zonas permitidas. Forestal: biorremediación de árboles, proyectos de plantaciones forestales productores-protectoras con especies nativos.	Se presentan dos dimensiones; ambiental natural y ambiental construida que corresponde a las especies, los bienes y recursos que conforman el entorno con el fin de mejorar el desarrollo social, territorial, económico del departamento. El departamento cuenta con un valor agregado asociado a la biodiversidad de ecosistemas y de paisajes que conforman los recursos ambientales siendo esto un fuerte potencial del departamento, sin embargo, presenta desventajas asociadas a fallas geológicas, erosión, uso inadecuado del suelo y degradación de las fuentes hídricas, fauna y flora.	Se presenta iniciativas de integración del marco reglamentario con las estrategias enfocadas en la conservación y defensa de las zonas ambientales, fomento del conocimiento en temas educación ambiental, generación de acuerdos sectoriales para el manejo del recurso hídrico, gestión forestal y desarrollo agro-ambiental y control forestal.
--	---	--	---

DIMENSION TERRITORIAL	Utiliza el plan de ordenamiento forestal como instrumento de planificación del territorio donde se encuentran estrategias de definición de áreas protegidas, aprovechamiento forestal y uso adecuado de los bosques. Se propone un modelo de desarrollo y ocupación de acuerdo a los lineamientos y directrices departamentales de ordenamiento territorial y la visión Santander 2023.	Se plantea un modelo de ocupación del suelo en el cual se deben recuperar las áreas protegidas del departamento, el mantenimiento del territorio y sus recursos naturales,	Formula actividades de recuperación de las zonas protegidas, manejo forestal y sistema nacional de innovación agropecuaria, de acuerdo con las líneas estratégicas del Plan Departamental de Extensión Rural, definir las tierras para uso agropecuario mediante acuerdos con sectores productivos,
-----------------------	--	---	--

Elaboración Propia basados en los 3 instrumentos; PDEA, LDOT y PRC.

A partir del análisis anterior se genera un diagnóstico para establecer las principales las fortalezas y debilidades internas y oportunidades y amenazas externas de Santander, para obtener una interpretación integral de la extensión rural y el ordenamiento territorial en el departamento.

Tabla 15 Matriz FODA de Extensión Rural Departamental

	ASPECTOS INTERNOS	ASPECTOS EXTERNOS
ASPECTOS POSITIVOS	FORTALEZAS 1. Dinamiza el desarrollo y la productividad. 2. Impulsa el desarrollo sostenible. 3. Desarrollo de las capacidades humanas, productivas, asociativas, participativas y sociales. 4. Acceso a la información, innovación y uso de las TIC. 5. Gestión sostenible de los recursos naturales. 6. Prioriza las cadenas productivas. con la palma de aceite, cacao y café. La actividad pecuaria de avicultura, bovino de carne, bovino de leche, ovinos, caprinos. 7. Establece acciones de acompañamiento orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar.	OPORTUNIDADES 1. Inclusión de los pequeños productores en cadenas de valor. 2. Facilitar la oferta institucional agropecuaria. 3. Desarrollo agropecuario acorde a las características regionales. 4. Modelos productivos agropecuarios con oferta tecnológica y mejores técnicas. 5. Consolidar la participación de la mujer rural en el desarrollo agropecuario 6. Armonizar la producción agropecuaria con la conservación y el uso eficiente de los recursos. 7. Exportación agrícola de frutas exóticas en pulpas y liofilizados.
ASPECTOS NEGATIVOS	DEBILIDADES 1. Retraso en la entrega de los acuerdos para que los municipios formen parte de un PAP. 2. Baja participación de la mujer en las actividades agropecuarias. 3. Falta de capacitaciones en buenas prácticas agrícolas. 4. Desconocimiento de la adecuación del suelo. 5. Preservación de manejos con las condiciones agroecológicas de las zonas. 6. Falta de medidas para el manejo de residuos producto de los procesos agrícolas y pecuarios. 7. Implementación de prácticas para mitigar olores ofensivos producidos por algunas actividades pecuarias.	AMENAZAS 1. Los cambios en el clima y las temperaturas de los diferentes territorios. 2. Actores armados con presencia en territorios rurales. 3. Cambios en la asignación de recursos 4. Costos de los insumos agropecuarios 5. Agotamiento de los recursos suelo y agua 6. Relevo generacional 7. Baja rentabilidad

Elaboración Propia

Tabla 16 Matriz FODA de Ordenamiento Territorial Departamental

	ASPECTOS INTERNOS	ASPECTOS EXTERNOS
ASPECTOS POSITIVOS	FORTALEZAS 1. Buena ubicación geográfica. 2. Existen zonas con planicies y valles que permiten su habitabilidad. 3. Presenta un modelo de escala metropolitana 4. Gran diversidad de atractivos naturales, religiosos y culturales. 5. Cuenta con 255 grupos de investigación, un parque tecnológico y 3 centros de desarrollo tecnológico enfocados en la innovación, ciencia y tecnología. 6. Variedad de climas (cálido, semiseco, frío, húmedo). 7. Cuenta con ecosistemas estratégicos que provee de bienes y servicios a la población urbana-rural. 8. Cuenta con una red hidrográfica conformada por ríos, quebradas y humedales 9. Cuenta con plantas de tratamiento de Aguas Residual (PTAR) y las zonas de disposición de residuos sólidos.	OPORTUNIDADES 1. Tecnologías limpias para ganadería y agricultura 2. Suelos categorizados de uso sostenible para actividades productivas ambientalmente sostenibles. 3. Corredores ecológicos. 4. Recuperación de la capacidad de un ecosistema degradado. 5. Zonas de aprovechamiento sostenible para la agricultura, ganadería, recreación y reserva natural. 6. Alto potencial turístico. 7. Alto potencial en los sistemas multimodales de transporte (terrestre, aéreo, férreo y fluvial).
ASPECTOS NEGATIVOS	DEBILIDAD 1. Presenta conflictos antrópicos en la estructura ecológica principal del departamento. 2. Algunas regiones se aislaron por los procesos de sub-urbanización y expansión del área metropolitana de Bucaramanga. 3. Baja articulación con los municipios y provincias por falta de infraestructura de transporte eficiente y estable. 4. Pérdida de biodiversidad territorial (disminución de paramos, deforestación, deterioro de los humedales). 5. Sobreutilización y sub utilización del suelo del departamento. 6. limitada tecnificación de las actividades avícolas 7. Escasa diversificación de la estructura productiva. 8. Aprovechamiento ilegal de la madera y la minería ilícita. 9. Falta de tomas de decisiones articuladas con las necesidades de la población.	AMENAZAS 1. Cambio Climático 2. Inestabilidad del suelo (remoción de masas, erosión, sismos) 3. Susceptibilidad por inundación 4. Conflictos del uso de suelo por parte de otros departamentos límites. 5. incendios forestales 6. Reducción de la disponibilidad y la calidad del agua.

Elaboración Propia

4. FORMULACIÓN DE DIRECTRICES



Para la construcción de las siguientes matrices analíticas de estrategias se tiene como base el análisis del Plan de extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 de Santander y los lineamientos y directrices de Ordenamiento Territorial de Santander de 2014, el cual permitió identificar esas fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que tiene el departamento de Santander con respecto al ordenamiento territorial y la extensión rural y las cuales sirve a su vez para la definición de las estrategias en cada uno de los aspectos mencionados.

4.1 Extensión rural

Tabla 17 Matriz MAFE de Extensión Rural en Santander

	FORTALEZA	DEBILIDAD
	1. Dinamiza el desarrollo y la productividad. 2. Impulsa el desarrollo sostenible. 3. Desarrollo de las capacidades humanas, productivas, asociativas, participativas y sociales. 4. Acceso a la información, innovación y uso de las TIC. 5. Gestión sostenible de los recursos naturales. 6. Prioriza las cadenas productivas con la palma de aceite, cacao y café. La actividad pecuaria de avicultura, bovino de carne, bovino de leche, ovinos, caprinos. 7. Establece acciones de acompañamiento orientadas a diagnosticar, recomendar, actualizar, capacitar, transferir, asistir, empoderar.	1. Retraso en la entrega de los acuerdos para que los municipios formen parte de un PAP. 2. Baja participación de la mujer en las actividades agropecuarias. 3. Falta de capacitaciones en buenas prácticas agrícolas. 4. Desconocimiento de la adecuación del suelo. 5. Preservación de manejos con las condiciones agroecológicas de las zonas. 6. Falta de medidas para el manejo de residuos producto de los procesos agrícolas y pecuarios. 7. Implementación de prácticas para mitigar olores ofensivos producidos por algunas actividades pecuarias.
OPORTUNIDAD	ESTRATEGIAS (FO)	ESTRATEGIAS (DO)
1. Inclusión de los pequeños productores en cadenas de valor. 2. Facilitar la oferta institucional agropecuaria. 3. Desarrollo agropecuario acorde a las características regionales. 4. Modelos productivos agropecuarios con oferta tecnológica y mejores técnicas. 5. Consolidar la participación de la mujer rural en el desarrollo agropecuario 6. Armonizar la producción agropecuaria con la conservación y el uso eficiente de los recursos. 7. Exportación agrícola de frutas exóticas en pulpas y liofilizados.	1. Diseñar cadenas de producción bajo esquemas de agricultura de precisión 2. Potenciar las cadenas priorizadas de la región desde la productividad, asociatividad, participación de actores y capacidades humanas y sociales. 3. Organizar estrategias para el uso sostenible de los recursos naturales. 4. Ejecutar programas de desarrollo rural que integre la dimensión social, económica, política. 5. Empezar programas de capacitación sobre el manejo de cultivos y técnicas de producción sostenibles con el medio ambiente. 6. Promover la diversificación agrícola del departamento tal como las frutas exóticas.	1. Promover la conformación de provincias administrativas y de planificación de todos los municipios que conforman el departamento mediante mecanismos de integración. 2. Impulsar la participación de la mujer mediante estrategias de vinculación en las actividades agropecuarias. 3. Capacitar a los productores sobre las buenas prácticas agrícolas, el manejo de olores en cada unidad productiva y nuevas alternativas de producción a fin de generar cadenas productivas más sostenibles con el medio ambiente 4. Fortalecer el conocimiento sobre los suelos y su función específica mediante asistencia técnica y mecanismos de interacción para cada productor. 5. Rescatar el equilibrio ecológico mediante programas recuperación y rehabilitación de las zonas ecológicas.

AMENAZAS	ESTRATEGIAS (FA)	ESTRATEGIAS (DA)
1. Los cambios en el clima y las temperaturas de los diferentes territorios. 2. Actores armados con presencia en territorios rurales. 3. Cambios en la asignación de recursos 4. Costos de los insumos agropecuarios 5. Agotamiento de los recursos suelo y agua 6. Relevo generacional 7. Baja rentabilidad	1. Desarrollo de programas de consentización en los productores agropecuarios respecto a los impactos ambientales 2. Generar espacios para la creación de políticas que estimulen las producciones limpias. 3. Potencializar la educación rural con enfoques tecnológicos respecto al territorio. 4. Promover el uso de alternativas como bioinsumos de creación propia.	1. Conformación de una veeduría para el acompañamiento a los municipios. 2. Reconocimiento de las mujeres como ejes de conciliación en los territorios con presencia de actores armados. 3. Fortalecer la transferencia de conocimientos sobre el agotamiento de los recursos y el efecto negativo sobre las actividades económicas del sector. 4. Promover el uso de los residuos para la creación de fertilizantes que ayuden a bajar los costos de producción.

Elaboración propia basado en fuentes secundarias.

4.2 Ordenamiento territorial de Santander

Tabla 18 Matriz MAFE de Ordenamiento Territorial de Santander.

	FORTALEZA	DEBILIDAD
	1. Buena ubicación geográfica. 2. Existen zonas con planicies y valles que permiten su habitabilidad. 3. Presenta un modelo de escala metropolitana 4. Gran diversidad de atractivos naturales, religiosos y culturales. 5. Cuenta con 255 grupos de investigación, un parque tecnológico y 3 centros de desarrollo tecnológico enfocados en la innovación, ciencia y tecnología. 6. Variedad de climas (calido, semiseco, frio, humedo). 7. Cuenta con ecosistemas estratégicos que provee de bienes y servicios a la población urbana-rural. 8. Cuenta con una red hidrográfica conformada por rios , quebradas, humedales y cuencas de rios. 9. Cuenta con plantas de tratamiento de Aguas Residual (PTAR) y las zonas de disposición de residuos sólidos.	1. Presenta conflictos antrópicos en la estructura ecológica principal del departamento. 2. Algunas regiones se aislaron por los procesos de sub-urbanización y expansión del área metropolitana de Bucaramanga. 3. Baja articulación con los municipios y provincias por falta de infraestructura de transporte eficiente y estable. 4. Pérdida de biodiversidad territorial (disminución de paramos, deforestación, deterioro de los humedales). 5. Sobreutilización y sub utilización del suelo del departamento. 6. limitada tecnificación de las actividades avícolas 7. Escasa diversificación de la estructura productiva. 8. Aprovechamiento ilegal de la madera y la minería ilícita. 9. Falta de tomas de decisiones articuladas con las necesidades de la población

OPORTUNIDAD	ESTRATEGIAS (FO)	ESTRATEGIAS (DO)
1. Tecnologías limpias para ganadería y agricultura 2. Suelos categorizados de uso sostenible para actividades productivas ambientalmente sostenibles. 3. Corredores ecológicos. 4. Recuperación de la capacidad de un ecosistema degradado. 5. Zonas de aprovechamiento sostenible para la agricultura, ganadería, recreación y reserva natural. 6. Alto potencial turístico. 7. Alto potencial en los sistemas multimodales de transporte (terrestre, aéreo, férreo y fluvial).	1. Fortalecer o recuperar la funcionalidad de los ecosistemas estratégicos mediante corredores ecológicos con el fin de preservar la biodiversidad y las reservas naturales del departamento. 2. Capacitar a los productores agrícolas y agropecuarios en el uso de las tecnologías limpias con el fin de salvaguardar la red hidrográfica del departamento. 3. Diversificar los procesos productivos de acuerdo a la clasificación del suelo aprovechando las zonas específicas para cada actividad. 4. Desarrollar mediante investigación e innovación un uso adecuado de los recursos naturales apropiados a las condiciones ecológicas regionales, propiciando la utilización eficiente y sostenida de los ecosistemas. 5. Articular el modelo de escala metropolitana con las necesidades de las provincias y municipios. 6. Mejorar el tratamiento de residuos sólidos y las aguas residuales en el departamento.	1. Fortalecer la relación entre las provincias y el área metropolitana de Bucaramanga a través de programas de participación ciudadana. 2. Integrar el área metropolitana, los municipios y las provincias mediante el dinamismo de los sistemas multimodales de transporte. 3. Desarrollar nuevas alternativas de producción según la vocación del suelo teniendo en cuenta la preservación y valoración de los ecosistemas. 4. Impulsar el proceso de tecnificación y fomento del sector agrario a fin de incrementar su producción y productividad. 5. Crear mecanismos de integración vertical entre la población y las instituciones presentándose mayor participación en el proceso de toma de decisiones. 6. Rescatar el equilibrio ecológico mediante programas de reforestación y de conservación de las reservas naturales. 7. Orientar el crecimiento y desarrollo de las actividades agropecuarias, recreación o de reserva natural en las áreas de mayor potencial.
AMENAZAS	ESTRATEGIA (FA)	ESTRATEGIA (DA)
1. Cambio Climático 2. Inestabilidad del suelo (remoción de masas, erosión, sismos) 3. Susceptibilidad por inundación 4. Conflictos del uso de suelo por parte de otros departamentos límites. 5. incendios forestales 6. Reducción de la disponibilidad y la calidad del agua.	1. Crear campañas de publicidad para concientizar a la población sobre los impactos negativos del cambio climático en sus actividades económicas. 2. Fortalecer programas de mitigación ante los riesgos y reducción de la vulnerabilidad por desastres. 3. Conservar las cubiertas vegetales en los sectores altos de las cuencas para estabilizar la remoción de masas. 4. Determinar las amenazas naturales con el fin de que los proyectos identificados estén acordes con la vulnerabilidad de la región.	1. - Determinar y evaluar las amenazas naturales con el fin de que los proyectos y programas estén acordes con la vulnerabilidad y los desastres del departamento. 2. Promover el consumo responsable de los recursos productivos. 3. Generar alternativas de cultivos adoptados a los fenómenos meteorológicos.

Elaboración propia basado en fuentes secundarias.

De acuerdo con las matrices analíticas de formulación de estrategias se proponen las siguientes directrices teniendo en cuenta el nuevo enfoque de ruralidad y los objetivos de desarrollo sostenible.

DIRECTRIZ 1	
Diversificación de las cadenas productivas de acuerdo con la clasificación del suelo aprovechando las zonas específicas para cada actividad restaurando los ecosistemas deteriorados y generando nuevas fuentes de ingreso con sostenibilidad ambiental.	
INSTITUCIONES	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ministerio de Medio ambiente y Desarrollo sostenible.
ODS	8 trabajo decente y crecimiento económico 11 ciudades y comunidades sostenibles 13 acción por el clima 14 vida submarina 15 vida de Ecosistemas terrestres

DIRECTRIZ 2	
Desarrollo de innovación y tecnología aplicada a los sistemas de producción para consolidar la actividad agropecuaria como una de las actividades económicas más significativas del departamento teniendo en cuenta la preservación y valoración de los ecosistemas.	
INSTITUCIONES	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible.
ODS	8 trabajo decente y crecimiento económico 9 industria, innovación e infraestructura 12 producción y consumo responsable

DIRECTRIZ 3	
Adecuación y mejoramiento de las redes viales secundarias y terciarias del departamento garantizando la conectividad entre las provincias y su área metropolitana facilitando la movilidad de insumos, maquinaria, productos agropecuarios y personas.	
INSTITUCIONES	Ministerio de transporte Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

	10 reducción de desigualdades 11 ciudades y comunidades sostenibles. 17 alianzas para lograr objetivos
--	--

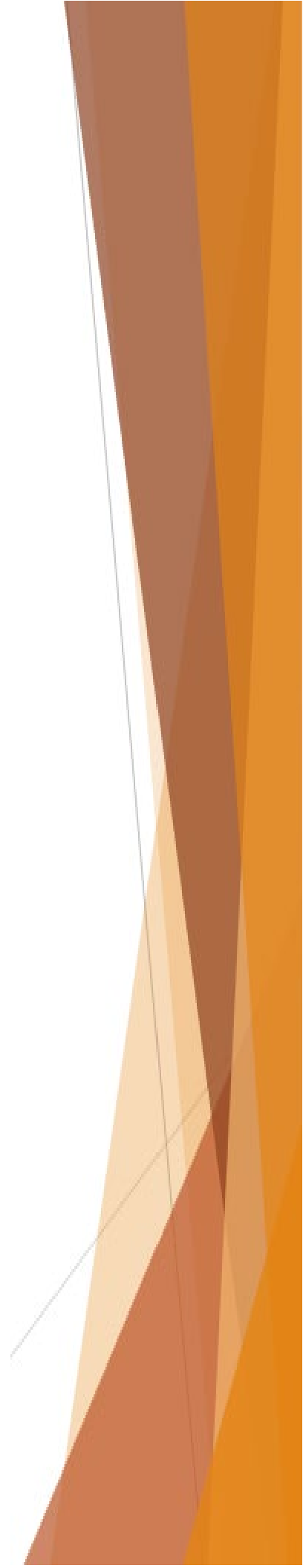
DIRECTRIZ 4	
Diseño de estrategias económicas basadas en el turismo representando una fuente de ingresos para la población rural y un modelo para la conservación de las zonas protegidas.	
INSTITUCIONES	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible.
ODS	2 hambre cero 3 salud y bienestar 8 trabajo decente y Crecimiento económico 11 ciudades y comunidades sostenibles

DIRECTRIZ 5	
Consolidación de un nuevo sistema funcional e infraestructural que generen nuevas formas de distribución del territorio teniendo en cuenta los riesgos del suelo, la capacidad productiva, la población y los recursos naturales existentes en esa zona.	
INSTITUCIONES	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
ODS	1 fin de la pobreza 3 salud y bienestar 6 agua limpia y saneamiento 10 reducción de las desigualdades 12 producción y consumo sostenible 15 vida de Ecosistemas terrestres

DIRECTRIZ 6	
Vincular el rol de la mujer en actividades del sector rural mediante estrategias de participación.	
INSTITUCIONES	Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural Ministerio de Trabajo
ODS	5 igualdad de genero

DIRECTRIZ 7	
Potenciar la educación rural enfocados en el desarrollo tecnológico de las actividades agrícolas y ganaderas, el uso adecuado del uso y los recursos naturales de cada territorio.	
INSTITUCIONES	Ministerio de educación Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural
ODS	4 educación de calidad 15 vida de Ecosistemas terrestres

CONCLUSIONES GENERALES



De acuerdo con la fundamentación normativa, teórica y conceptual se puede concluir que la importancia del enfoque regional es fundamental para el desarrollo rural del departamento, ya que, Santander presenta características específicas a nivel del territorio lo que genera valores agregados a partir de sus condiciones agroecológicas permitiendo contar con innumerables áreas de reserva natural, fuentes hídricas, áreas ricas en nutrientes y aptas para la actividad agrícola, ganadera y el turismo, asimismo se presenta situaciones complejas respecto a la distribución del territorio, el uso inadecuado del suelo y de otros recursos naturales existentes en la región los que desencadenan problemas sociales, económicos, políticos- institucionales y especialmente ambientales.

Existen muy pocos antecedentes sobre el desarrollo territorial desde el enfoque regional del departamento esto significa, que no se le ha dado la importancia necesaria por parte de la academia y las instituciones a cargo a las problemáticas presentadas en el sector rural reflejándose en el atraso del desarrollo rural y el crecimiento económico de Santander. El gobierno nacional en su facultad crea la ley 388 de 1997, el cual busca complementar la planificación social y económica con la dimensión del territorio a fin de generar un desarrollo sostenible (Constitucion politica de Colombia. Ley 388, 1997) sin embargo, solo se tiene en cuenta como factor para el desarrollo rural a partir del 2011 con la ley orgánica de ordenamiento territorial, la cual busca ordenar el territorio articulando los planes sectoriales y los planes de las entidades territoriales. Posterior a eso se creó la ley 1856 de 2017 en donde busca dinamizar el desarrollo rural mediante la productividad, el uso adecuado de los recursos y estabilidad ambiental y territorial del sector rural.

Debido a esto, el desarrollo se debe estudiar desde un enfoque multidimensional e integrador el que genera una dinámica positiva en el ámbito económico, ambiental, político, social, territorial, institucional y tecnológico por lo que se analizaron tres instrumentos donde se pudo concluir que; el Plan de extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, los lineamientos y directrices de Ordenamiento Territorial de Santander de 2014 y el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 de Santander tienen objetivos, metas y estrategias muy similares en relación con el desarrollo rural desde un enfoque territorial, ambiental, social, político y económico del departamento, sin embargo, no se han cumplido

de forma adecuada y no existe el interés por parte de las instituciones y en especial del Estado en colaborar con la adopción de estos.

Basado en el análisis de la rendición de cuentas de los años 2020 y 2021, no se ha cumplido ninguna meta en temas de productividad, asociatividad, acceso a la información y uso de las TIC de las cadenas productivas priorizadas en el PDEA , los lineamientos y directrices de ordenamiento no se han tomado en cuenta para la distribución del territorio lo que ha generado desequilibrios tales como, escasez de espacio público, subutilización del suelo y uso inadecuado de los recursos naturales y en el plan de competitividad, a pesar de tener un índice tan alto se presentan falencias en temas sobre infraestructura vial, conectividad, concentración en un solo sector, carencia de sofisticación y diversificación y bajo desarrollo territorial afectando directamente a la población rural del departamento.

A raíz de esto, se relacionan dos componentes importantes: la estrategia de extensión rural que presenta fortalezas en el departamento como dinamizar el desarrollo sostenible, desarrollar capacidades humanas y productivas, innovar y establecer acciones de acompañamiento a productores con el fin de generar oportunidades como inclusión de los pequeños productores, facilitar la oferta institucional agropecuaria, desarrollo del sector agropecuario de acuerdo con las características específicas del departamento y el ordenamiento territorial que presenta fortalezas, tales como, gran diversidad de atractivos naturales, ecosistemas estratégicos, redes hidrográficas, plantas de tratamiento y zonas de disposición de residuos, variedad de climas y buena ubicación geográfica que ayudan a interrelacionar el enfoque territorial con las dimensión económica, social, político generando un progreso en el desarrollo rural de Santander.

Teniendo en cuenta el análisis anterior se formulan directrices, las cuales son acciones que van a impulsar desde las instancias político-administrativo el desarrollo rural desde un enfoque territorial del departamento de Santander con la finalidad de cumplir las metas propuestas en el Plan de extensión Agropecuaria (PDEA) 2020-2023 de Santander, los lineamientos y directrices de Ordenamiento Territorial de Santander de 2015 y el Plan Regional de Competitividad (PRC) 2020-2032 soportado por la visión 2032 y los objetivos de desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Aramayo, O. (2005). Manual de planificación estratégica. Universidad de Chile. 99 p.
- Arias Arbelaez, F., & Vargas, G. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal.
- Agencia de Desarrollo Rural. (2019). Resolución Número 0422.
- Agencia de Desarrollo Rural. (2022). *Extension Agropecuaria*.
- Babilonia Ballesteros, R. (2006). Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). Estudios e investigaciones: nueva ruralidad; enfoques y propuestas para América Latina. CEDRSSA, 264.
- Barrionuevo, C. (2012). El territorio como construcción social: Una pregunta que importa: El caso de Rincón de Las Perlas (Rio Negro). *Memoria Académica*.
- Cardenas Pinzon, J., & Vallejo Zamudio, L. (2015). Agricultura y desarrollo rural en Colombia 2011- 2013. *Apuntes del CENES*, 87-123.
- Carrillo Castelblanco, E. A., & Useche Triana, D. (2018). Análisis del enfoque de nueva ruralidad como modelo de desarrollo e instrumento para la construcción de paz en Colombia. *Universidad de La Salle. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*.
- Constitucion de politica de Colombia. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia*. (2011).
- Constitución Política de Colombia. Ley 1876. (2017).
- Constitucion politica de Colombia. Ley 388*. (1997). Colombia.
- DANE. (2021). *La información del DANE en la toma de decisiones regionales. Santander*.
- Fernandez Zúñiga, D. C. (2017). Propuesta de una guía metodológica para la construcción de los planes de ordenamiento territorial de segunda generación de acuerdo a lineamientos y directrices de ordenamiento territorial del departamento de Santander. *Universidad de Santander*.
- Fernández, J., Fernández, M., & Soloaga, I. (2016). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras de América Latina y el Caribe*. . Obtenido de <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/52961/Doc-86.pdf>
- García Docampo, M. (2007). *PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN DESARROLLO LOCAL*. España: Gesbiblo, S. L.
- Giarraca, N. (2001). ¿UNA NUEVA RURALIDAD EN AMÉRICA LATINA? *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, ISBN 950-9231-58-4.

- Gobernación de Santander. (2021). *El Gran Santander*.
- Gutiérrez Rey, F. (2010). Organización territorial, desarrollo sostenible y nuevas visiones sobre el territorio en Colombia. *Perspectiva Geográfica*, 239-260.
- IGAC. (2016). *¿Qué tan productivas son las tierras santandereanas?*
- Kay, C. (2011). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. *Institute of Social Studies, La Haya*.
- Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial del Departamento de Santander*. (2014).
- Manzanal, M. (2006). Regiones, Territorios e Institucionalidad del Desarrollo Rural. *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*., 21-50.
- Pachón, F. (2007). DESARROLLO RURAL: MÁS QUE DESARROLLO AGRÍCOLA. *Revista de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia. Universidad Nacional de Colombia*., 54(I), 50-61.
- Plan de desarrollo departamental . (2016-2019).
- Plan de Extensión Agropecuaria. (2020).
- Plan Estratégico Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2020).
- Plata Guerrero, S. (2019). EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL UN PROBLEMA DE ECONOMÍA INSTITUCIONAL.
- Sanchez de Puerta, F. (1996). *Extensión agraria y desarrollo rural*. España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Semana, R. (12 de 08 de 2019). Obtenido de <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/servicios-publicos-hoy-con-mas-equidad/articulo/cifras-de-pago-de-servicios-publicos-en-colombia-en-2019/644197/>
- Suarez Restrepo, N., & Tobasura Acuña, I. (2008). LO RURAL, UN CAMPO INACABADO. *Rev. Nacional Agraria. Medellín*.
- Tencológico Nacional. (s.f). Manual del protagonista Extensión Rural.
- Universidad Santo Tomás & Secretaria de Planeación de Santander. (2014). *Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial del Departamento de Santander*.
- Vazquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 183-210.
- Viscaya Cacerres, L., & Curtidor MARTINEZ, L. (2016). DETERMINACIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL CONFLICTO DEL USO DEL SUELO EN SANTANDER, COLOMBIA . *Dinámica Ambiental*.
- Zuluaga Giraldo, L., Mosquera Tellez, J., Gómez Carvajal, E., & Peñalosa Otero, J. (2012). CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. *Luna Azul*.