

Artículo de Investigación

Políticas económicas colombianas destinadas a construir un sector agropecuario globalmente competitivo

Colombian economic policies aimed at building a globally competitive agricultural sector

Andrea Tatyhana Guerrero Robayo: Corporación Universitaria Asturias, Colombia.
andrea.guerrero@asturias.edu.co

Fecha de Recepción: 28/04/2025

Fecha de Aceptación: 29/05/2025

Fecha de Publicación: 03/06/2025

Cómo citar el artículo

Guerrero Robayo, A. (2025). Políticas económicas colombianas destinadas a construir un sector agropecuario globalmente competitivo [Colombian economic policies aimed at building a globally competitive agricultural sector]. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 01-15. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-2126>

Resumen

Introducción: La necesidad de fortalecer y proyectar competitivamente el sector agropecuario en Colombia, es el tema central de esta investigación. **Metodología:** Por lo que, a través del método comparado se han examinado los planes nacionales de desarrollo de los últimos tres gobiernos y se han contrastado con los índices de medición de competitividad internacional para identificar la forma en que las políticas económicas colombianas han incidido en el sector agropecuario. **Discusión:** Desde la apertura económica, es el sector primario en el que basa principalmente su productividad; pero también en este sector se registran menos evidencias de desarrollo y visibilidad internacional, ya sea por la falta de normas técnicas que afectan la calidad, los precios elevados derivados de un proceso productivo ineficiente y principalmente de una cadena logística de distribución y comercialización onerosa, sumado esto, a las afectaciones ambientales que produce e incluso la poca o nula retribución sostenible al nivel de calidad de vida de los productores y sus familias. **Conclusiones:** Encontrando así que, si bien la mejoría del sector desde la apertura económica ha sido significativa, en los últimos años las políticas económicas enfocadas al mismo se han concentrado en cubrir necesidades inmediatas y no han logrado proyectar el sector a ser competitivo internacionalmente.

Palabras clave: competitividad internacional; política económica agropecuaria; productividad; políticas públicas; sector primario; producción agropecuaria; comercialización; desarrollo sostenible.

Abstract

Introduction: The central theme of this research is the need to strengthen and competitively project the agricultural sector in Colombia. **Methodology:** Therefore, through the comparative method, the national development plans of the last three governments have been reviewed, and a parallel has been made with the international competitiveness measurement indices to identify the way in which Colombian economic policies have impacted the agricultural sector. **Discussions:** Since the economic opening, it is the primary sector on which it mainly bases its productivity; but also in this sector there is less evidence of development and international visibility. Either due to the lack of technical standards that affect quality, high prices derived from an inefficient production process and mainly from an onerous distribution and marketing logistics chain, added to this, is the environmental impact it produces and even the little or no sustainable remuneration to the level of quality of life of the producers and their families. **Conclusions:** Thus finding that, although the improvement in the sector since the economic opening has been significant, in recent years they have concentrated on covering immediate needs and have not been able to project the sector to be internationally competitive.

Keywords: international competitiveness; agricultural economic policy; productivity; public policies; primary sector; agricultural production; commercialization; sustainable development.

1. Introducción

Colombia es un país que se caracteriza por su diversidad y riqueza natural. Está ubicado geográficamente en el extremo noroccidental de Suramérica, y cuenta con 22 millones de hectáreas como zonas de vocación agrícola y 15 millones de hectáreas con vocación ganadera (UPRA, 2022). Posee una población de 52.215.503 habitantes (DANE, 2023) y en cifras oficiales, tiene 15.226.000 campesinos (DANE, 2023), a los que se les suman los productores y comercializadores agropecuarios especializados que destinan casi que el total de su producción al consumo internacional, por lo que destinan recursos al cumplimiento de las normas internacionales de calidad asegurando así la comercialización de su producción. Los productos agropecuarios están compuestos principalmente por flores, café, banano, aguacate, cacao y una gran variedad de frutales exóticos; hasta hortalizas y tubérculos, y otros cultivos transitorios (DANE, 2020); debido a que, estando en la línea del Ecuador, posee pisos térmicos cálidos, templados y fríos, aptos para la agricultura (Montero, s.f.).

Además, dentro de la producción pecuaria se encuentran los bovinos, porcinos y aves, y sus derivados como carne (res, cerdo y pollo), leche y huevos. Con lo anterior, el país cuenta con un importante potencial para proyectarse en la conquista de mercados internacionales.

Antes de la apertura económica, Colombia se inclinó hacia la sustitución de importaciones por producción local, pero debido a problemas diversos, en especial relacionados con el orden público, los resultados no fueron los esperados, por lo que el gobierno de Cesar Gaviria propuso la apertura económica en 1991 y con ello orientó al país a cambios estructurales que buscaban darle una mejor proyección en general, pero especialmente a la producción y comercialización agropecuaria.

Sin embargo, el proceso de adaptación y la creación de las políticas públicas y sus impactos no fueron significativos durante las siguientes dos décadas, constituyéndose en un reto importante para los siguientes gobiernos y conllevando a la necesidad de formular políticas públicas destinadas a este sector y a su adaptación a un mundo ya globalizado.

1.1. Políticas públicas

Las políticas públicas generalmente se desarrollan a través de un proceso de formulación, implementación y evaluación, y pueden involucrar la participación de múltiples actores, entre los que se encuentran, funcionarios gubernamentales, expertos en la materia, grupos de interés, la sociedad civil, entre otros. Las políticas públicas buscan mejorar las condiciones sociales, económicas o ambientales de una sociedad y promover el bienestar en general. Para Roth (1999), una política pública es un “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como una problemática” (p. 4).

En la actualidad, las políticas públicas juegan un papel crucial en el crecimiento económico colombiano, al establecer el marco normativo y las condiciones que influyen en las distintas actividades económicas del país. Estas políticas abarcan una amplia gama de áreas, que van desde aspectos económicos y políticos hasta lo social y cultural. Por lo que, al diseñar e implementar políticas económicas, los gobiernos pueden fomentar la estabilidad macroeconómica, impulsar el crecimiento sostenible, reducir la desigualdad y promover la competitividad en los mercados internacionales (Torres-Melo y Santander, 2013).

En Colombia, el procedimiento para formular una política pública lo establece el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2020), en el que incluye:

1. Identificar las temáticas potenciales para formular una Política Pública o programa,
2. Identificar las partes interesadas de la necesidad o problemática.
3. Convocar mesas de trabajo o conversatorios con partes interesadas.
4. Recolectar la información y estructurar el problema.
5. Definir metas y objetivos.
6. Construcción de la opción de Política Pública o programa.
7. Organizar espacios de trabajo de concertación.
8. Realizar espacio de concertación y definir instrumentos de política (Si el instrumento de política es un documento CONPES¹, se elabora dicho documento).
9. Construir versión concertada de la Política Pública.
10. Gestionar la formalización.
11. Definición de estrategia de implementación.

¹ CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social

En este sentido, las políticas públicas se convierten en un instrumento fundamental para abordar los desafíos económicos y maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Por esto, Porter (1991) afirma que el papel del gobierno consiste en “crear un entorno en el que las empresas puedan mejorar sus ventajas competitivas” (p. 764). Esto implica que dicha influencia conduce a una mejora en la productividad, la cual, a su vez, se traduce en un incremento del bienestar general.

Es importante destacar, que el proceso de formulación de las políticas públicas en Colombia varía regularmente dependiendo del nivel de gobierno (nacional, departamental o municipal), así como de la naturaleza específica del problema que se está abordando. Además, en algunos casos, se pueden incorporar mecanismos de participación ciudadana para asegurar que las políticas reflejen las necesidades y preocupaciones de la sociedad, sumado a las agendas políticas, las directrices de Gobierno, los diferentes procedimientos misionales que apliquen o los planes nacionales de desarrollo en el caso de la formulación de los programas (DNP, 2020).

1.1.1. Políticas públicas para el sector agropecuario

En Colombia la evaluación de problemáticas y establecimiento de políticas públicas tendientes a abordarlas, se ha realizado mediante la creación de un plan nacional de desarrollo de cada gobierno. A continuación, una descripción general de los últimos tres gobiernos:

Tabla 1.

Descripción general PND² 2014-2026 – Sector Agropecuario

Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos y Metas para el sector Agropecuario	Principales iniciativas
Juan Manuel Santos 2014-2018 “Todos por un nuevo país”	<ul style="list-style-type: none"> ○ Modernización y Competitividad: Mejorar la productividad y competitividad del sector mediante la modernización de la infraestructura, la adopción de tecnologías avanzadas y el fortalecimiento de cadenas productivas. ○ Seguridad Alimentaria: Asegurar la disponibilidad de alimentos a través del apoyo a pequeños y medianos productores. ○ Desarrollo Rural Integral: Promover el desarrollo rural con un enfoque integral, mejorando la calidad de vida en las zonas rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Proyecto de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDRT): Focalizar inversiones en territorios rurales específicos para mejorar infraestructura, acceso a servicios y condiciones de vida. ○ Programas de Incentivos a la Producción: Subsidios y créditos para pequeños y medianos agricultores para fomentar la producción y la sostenibilidad. ○ Tecnificación del Sector: Programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología para modernizar las prácticas agrícolas. ○ Comercialización y Mercados: Mejora de los canales de comercialización y acceso a mercados nacionales e internacionales.

² Plan Nacional de Desarrollo

Iván Duque 2018-2022
“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

- **Sostenibilidad y Resiliencia:** Enfocar en prácticas agrícolas sostenibles y resilientes frente al cambio climático.
- **Innovación y Emprendimiento Rural:** Fomentar la innovación y el emprendimiento en las zonas rurales.
- **Inclusión y Equidad:** Asegurar la inclusión de mujeres y jóvenes en el sector agropecuario.

- **Agricultura por Contrato:** Fomentar contratos directos entre productores y compradores para asegurar mercados y precios justos.
- **Programa de Alianzas Productivas:** Crear alianzas entre productores y empresas para mejorar la competitividad y el acceso a mercados.
- **Desarrollo de Infraestructura Rural:** Continuar con la mejora de infraestructura básica y de apoyo a la producción.
- **Promoción de la Innovación y Tecnología:** Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico en el sector.

Gustavo Petro 2022-2026
“Colombia, potencia mundial de la vida”

- **Trabajo digno y decente:** Promover el empleo formal y el emprendimiento mejorando además la protección al desempleo.
- **Transformación del sector agropecuario:** Incentivar la producción eficiente e incluyente incorporando el uso de la tecnología.
- **Cadenas de suministros eficientes y tecnificadas:** Mejorar el acceso a servicios logísticos para pequeños productores y la promoción del comercio electrónico y demás tecnologías digitales emergentes.
- **Transporte eficiente:** Desarrollar una red de infraestructura nacional para el movimiento de productos e insumos.
- **Reducción de la intermediación:** Promover los acuerdos entre productores y aliados comerciales o clientes finales para fomentar la competitividad.
- **Financiamiento para el desarrollo sostenible:** Potenciar la banca pública para apoyar la economía rural y urbana.
- **Reforma Rural Integral:** “democratización de la tierra, acceso, formalización y regularización de la propiedad, además de la implementación de proyectos productivos con tecnología, riego, financiamiento y vías terciarias para promover el acceso a la tierra productiva”

- **Digitalización y Tecnificación:** Impulsar el acceso a servicios logísticos y conexión directa con los consumidores.
- **Reforma Rural Integral:** Inicio del estudio

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) 2020, Planes Nacionales de Desarrollo 2014-2018, 2018-2022 y 2022-2026.

Es de aclarar que el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Gustavo Petro está en proceso de ejecución por lo que no se han identificado aún impactos de sus propuestas y actuaciones.

Además de los planes mencionados en la tabla 1, en 2021 se establece el documento CONPES 3866, “política nacional de desarrollo productivo” (DNP, 2016), el cual propone una serie de medidas para reactivar el sector agropecuario colombiano en medio de una crisis de competitividad marcada por los altos costos de producción, la baja productividad y el limitado acceso a tecnología avanzada. Las estrategias incluían entonces, la mejora de la competitividad del sector mediante la inversión en tecnología, infraestructura y acceso a mercados. También se prioriza en este CONPES el fortalecimiento de la capacidad productiva, el desarrollo de cadenas de valor, y la implementación de programas de financiamiento y asistencia técnica para, entre otros, los productores agropecuarios.

Posteriormente, el Congreso de la República aprueba la Ley 1876 de 2017 mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria en Colombia, buscando impulsar la innovación y el desarrollo tecnológico en el sector agropecuario. Establece mecanismos para la coordinación entre las entidades del gobierno, la academia, y el sector privado. La ley también define la creación de fondos de financiamiento para proyectos de innovación y fomenta la investigación aplicada y la transferencia de tecnología a los productores agropecuarios.

A continuación, y conexas al Plan Nacional de Desarrollo del presidente Iván Duque (Minagricultura, 2018), se crea el Programa Nacional de Agricultura Familiar, el cual buscaba apoyar a las familias campesinas y pequeños productores del país, enfocándose en fortalecer la agricultura familiar mediante políticas de acceso a tierras, créditos, asistencia técnica, y capacitación. También promover la asociatividad y la comercialización de productos agrícolas, mediante estrategias para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, y para promover prácticas agrícolas sostenibles. Y, finalmente, para apoyar

la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en los siguientes puntos: (i) Reforma Rural Integral; (iii) Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político- y (v) Víctimas (Mincomercio, 2018).

1.2. Productividad

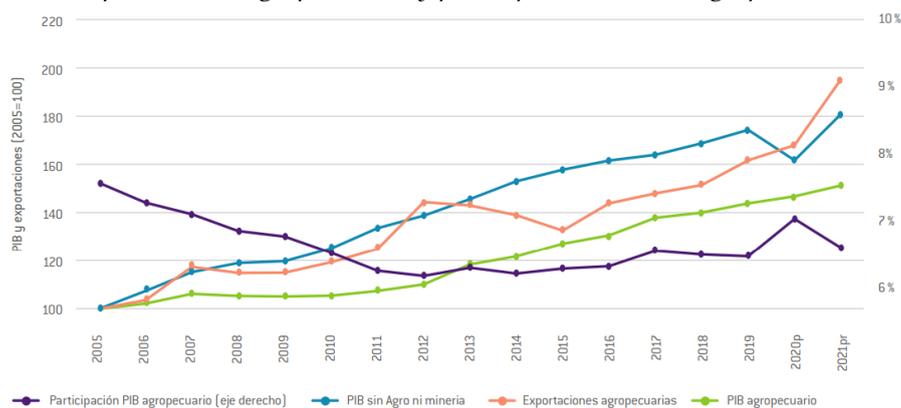
Partiendo de que las políticas gubernamentales están orientadas al crecimiento y desarrollo de los diferentes sectores de la economía, se busca entonces alcanzar el mayor aprovechamiento de los recursos disponibles para aumentar la producción y así proyectar sectores competitivos. En términos agropecuarios, Colombia busca aprovechar las siguientes condiciones actuales para proyectar su crecimiento:

(1) la variabilidad climática que le otorgan su topografía y su ubicación geográfica; (2) el bono demográfico que aún existe en la zona rural (cercano al 26%), permitiéndole contar con suficiente oferta de trabajo; (3) la posibilidad de consolidar la paz en los territorios a través de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC y eventuales procesos con otros grupos armados, y (4) un nuevo mercado global que demanda alimentos y productos agroindustriales con valor agregado a partir de su producción incluyente y sostenible. En particular, se destaca la posibilidad de llevar los productos del país con una baja huella de carbono (Consejo Privado de Competitividad CPC, 2023).

Con lo anterior, en Colombia la incidencia de la producción agropecuaria en el PIB es significativo y constante, como se puede observar en la figura 1, donde además tiene una correlación directa con las exportaciones del sector entre los años 2014 y 2022.

Figura 1.

Índice de valor de exportaciones agropecuarias y participación del PIB agropecuario



Fuente: Consejo Privado de Competitividad CPC (2023). <https://acortar.link/rJldS0>

1.3. Competitividad

Al explorar el concepto de competitividad, Michael Porter en su teoría sobre *La ventaja competitiva de las naciones*, detalla los cuatro determinantes que influyen y dan forma al entorno competitivo de una nación, conformando así lo que él denomina como, el “*diamante de competitividad*”. Estos determinantes son:

Condiciones de los factores: La posición de la nación en lo que concierne a mano de obra especializada o infraestructura básica necesaria para competir.

Condiciones de la demanda: La naturaleza de la demanda interior de los productos o servicios del sector.

Sectores afines y de apoyo: La presencia o ausencia en las naciones de sectores proveedores y sectores afines que sean internacionalmente competitivos.

Estrategia, estructura y rivalidad de la empresa: Las condiciones vigentes en la nación respecto a cómo se crean, organizan y gestionan las compañías, así como la naturaleza de la rivalidad doméstica (Porter, 1991, p. 110).

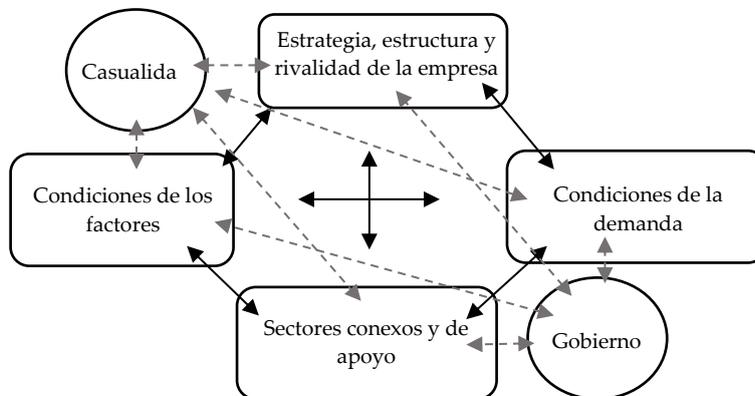
Además, como se identifica en la figura 2, destaca la importancia tanto del *Gobierno* como de la *casualidad* en los efectos de la competitividad en la realidad económica de cada país o sede central. En primer lugar, la casualidad, como un determinante de la competitividad nacional, genera discontinuidades que provocan cambios en diferentes naciones, al mismo tiempo que crean el potencial para que las empresas de una nueva nación puedan incursionar en nuevos segmentos del mercado internacional (Porter, 1991).

En segundo lugar, el *gobierno* desempeña un papel crucial en este sistema, ya que tiene influencia sobre los cuatro determinantes que contribuyen a la ventaja nacional de un país. Aunque, como señala Porter, el gobierno no puede controlar directamente la competitividad de una nación, sí puede incidir en ella. Y es que, a través de las *políticas económicas*, el gobierno canaliza los recursos del país para crear un entorno propicio que facilite la mejora de las empresas, promoviendo así el dinamismo y fortaleciendo los niveles de productividad de cada una.

Esto, a su vez, contribuye a mejorar las condiciones de competitividad de la nación en su conjunto (Porter, 1991).

Figura 2.

Doble diamante de competitividad

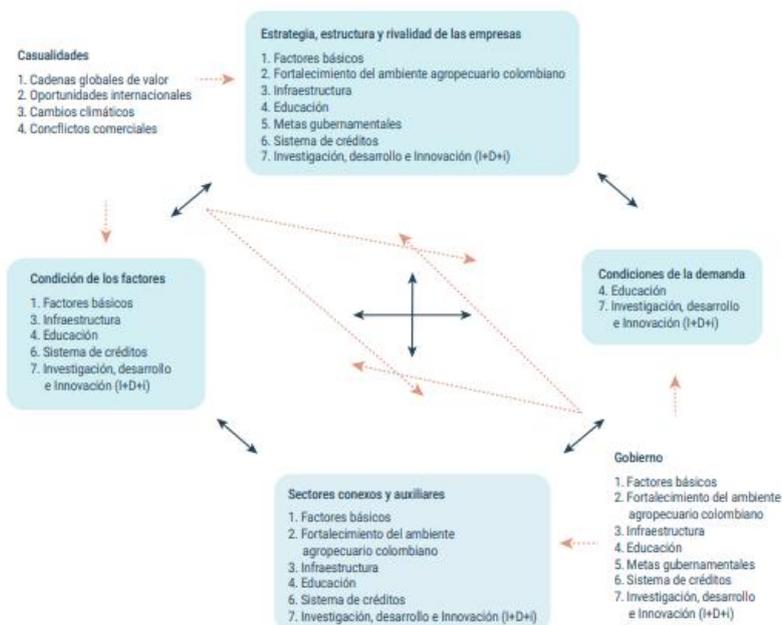


Fuente: Porter (1990, p. 182)

Guerrero y Leal (2020) hacen un análisis adaptando la propuesta de Porter al sector agropecuario en Colombia, en el segundo gobierno del presidente Juan Manuel Santos (figura 3). En esta, es clara la importancia que suscita la preparación del sector frente a la alta competitividad en las cadenas globales de valor y los desafíos de los cambios climáticos que se intensifican con las condiciones generadas por los conflictos internacionales. Además, la incidencia de la intervención acertada del gobierno en temas como infraestructura, educación, sistemas de crédito y la inversión en investigación, desarrollo e innovación, en pro de fortalecer el ambiente agropecuario del país.

Figura 3.

Doble diamante de competitividad del sector agropecuario en Colombia periodo 2014 - 2018



Fuente: Guerrero y Leal (2020, p. 142)

Por lo anterior, la presente investigación se ha planteado como objetivo principal hacer un análisis comparado, en marco de los indicadores de medición de competitividad internacional, del nivel de productividad agropecuaria del país, promovido por las políticas económicas en los tres últimos gobiernos, comenzando con el segundo mandato de Juan Manuel Santos, el mandato de Iván Duque y el actual mandato de Gustavo Petro. Esto se logró a través de la identificación de las políticas económicas de los gobiernos de Colombia entre 2014 y 2023. Posteriormente, se compararon las políticas anteriormente identificadas y se realizó un análisis de la evolución estadística de la producción y comercialización internacional del sector agropecuario.

2. Metodología

Para el desarrollo de esta investigación, se comenzó haciendo una revisión documental principalmente de los planes nacionales de desarrollo de los tres gobiernos incluidos en el periodo de tiempo del 2014 al 2026 haciendo énfasis en las propuestas destinadas al sector agropecuario en Colombia.

Posteriormente se realizó una comparación de las propuestas y posteriormente políticas económicas tendientes a impactar en el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, de allí surgen políticas públicas como las incluidas en la tabla no. 2.

Tabla 2.

Ejemplo de políticas públicas propuestas por los gobiernos para el sector agropecuario - caso gobierno Duque 2018 - 2022

Descripción	Estrategia
<p>Objetivo 1: Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica</p>	<p>1.1. Promoverá la distribución equitativa de la tierra, 1.2. acceso inclusivo a la tierra, 1.3 Fortalecer los procesos de inclusión de las mujeres dentro de los registros creados para los sistemas de información, dotación y formalización de tierras.</p>
<p>Objetivo 2: Promover la transformación productiva agropecuaria, por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores</p>	<p>2.1. Se formulará e implementará una estrategia de ordenamiento productivo de la frontera agrícola nacional 2.2 Impulsará el desarrollo de procesos de planificación agropecuaria integrales, 2.3. desarrollará áreas de transformación productiva agroindustrial, 2.4. promoviendo la agricultura por contrato, los encadenamientos productivos y otros mecanismos para lograr un mercado agropecuario más competitivo.</p>

<p>Objetivo 3: Fortalecer las capacidades de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, con énfasis en admisibilidad sanitaria y en el aprovechamiento de mercados externos</p>	<p>3.1. Fortalecimiento técnico, científico e institucional del ICA. 3.2. Gestión del riesgo sanitario en fronteras para productos agropecuarios y alimentos. 3.3. Implementación de la normatividad sanitaria, de bienestar animal, fitosanitaria, de inocuidad y trazabilidad agropecuaria. 3.4. Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades técnicas de los laboratorios del Sistema MSF. 3.5. Fortalecimiento de la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de monitoreo de patógenos, residuos de medicamentos veterinarios, plaguicidas y otros contaminantes químicos en alimentos. 3.6. Implementación de un plan integral de admisibilidad sanitaria para productos agropecuarios de interés nacional. 3.7. Modernización, simplificación y automatización de trámites institucionales para mejorar la eficacia y eficiencia de las autoridades sanitarias en acciones relacionadas con sanidad e inocuidad, así como apoyo al sector productivo para mejorar competitividad y comercio. 3.8. Impulso al desarrollo e implementación de sistemas de trazabilidad, calidad e inocuidad de alimentos que abarquen todos los agentes de la cadena de valor agropecuaria y agroindustria</p>
<p>Objetivo 4: Destinar, al menos, el 50 % de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos</p>	<p>4.1. Se implementarán estrategias para mejorar la calidad y cobertura de la infraestructura relacionada con la conectividad vial y la comercialización en las áreas rurales. 4.2. Se llevará a cabo una estrategia de transformación digital en las zonas rurales. 4.3. Se implementará un esquema de extensión agropecuaria basado en la Ley SNIA, con énfasis en la articulación interinstitucional y la priorización de cadenas productivas. 4.4. Se promoverá la concurrencia de fuentes de financiamiento entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales para garantizar la sostenibilidad financiera del servicio público de extensión agropecuaria. 4.5. Se fortalecerá la prestación del servicio público de adecuación de tierras, promoviendo un uso eficiente del agua y la articulación con cadenas de valor agropecuarias. 4.6. Se crearán programas para el desarrollo de plataformas logísticas rurales con base en el diseño de un proyecto tipo establecido en el Documento CONPES 3856. 4.7. Se implementarán instrumentos y servicios para mejorar las condiciones de comercialización interna y externa de los productores, incluyendo certificaciones, denominaciones de origen, agricultura por contrato, mercados campesinos, entre otros. 4.8. El Ministerio de Agricultura incentivará la tecnificación del campo mediante medidas que impulsen la renovación y adquisición de maquinaria para las actividades agropecuarias.</p>
<p>Objetivo 5: Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y del manejo de los riesgos de mercado y climáticos</p>	<p>5.1. El Ministerio de Agricultura coordinará estrategias de educación económica y financiera dirigidas a la población rural, con énfasis en jóvenes y mujeres. 5.2. Se promoverá la inclusión financiera mediante mecanismos microfinancieros que faciliten el acceso al financiamiento formal de la población rural más vulnerable, con la habilitación de recursos para el Fondo de Microfinanzas Rurales y operaciones de redescuento. 5.3. Se orientará el crédito rural hacia la productividad y la agregación de valor, mediante la evaluación de instrumentos como el ICR y la LEC. 5.4. Se estudiará la creación de un Sistema Móvil de Garantías para dinamizar el crédito agropecuario y revisar esquemas de certificación que permitan recuperar la capacidad de endeudamiento de los deudores. 5.5. Se enfocarán los instrumentos de financiamiento hacia actividades productivas sostenibles en el marco de la Política de Crecimiento Verde, promoviendo pagos por servicios ambientales y bonos verdes. 5.6. Se promoverá la integración de los actores de las cadenas de valor agropecuarias mediante instrumentos financieros diseñados para este propósito. 5.7. El Banco Agrario de Colombia reducirá el uso de efectivo en los territorios rurales y contribuirá al desarrollo del negocio de corresponsalía bancaria. 5.8. Se implementará la política de gestión integral de riesgos agropecuarios a través del fortalecimiento de la gestión de información, mejoramiento institucional, acceso a tierras y condiciones de comercialización. 5.9. Se implementarán estrategias para el desarrollo resiliente del sector agropecuario, incluyendo el Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios y seguros paramétricos agrícolas. 5.10. Se promoverá el mercado de capitales para atraer inversión privada y financiar proyectos estratégicos en el sector agropecuario y agroindustrial. 5.11. Se formulará un programa para enajenar las acciones del Estado en Almidones de Sucre SAS y liquidar las inversiones en el Fondo Forestal Colombia, utilizando los recursos para apalancar inversiones privadas hacia el sector agropecuario</p>

<p>Objetivo 6: Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales, a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento asociado a actividades no agropecuarias que promuevan la inclusión social y productiva en los territorios rurales, acorde a las categorías de ruralidad.</p>	<p>6.1. Se promoverá el acceso de jóvenes rurales a programas técnicos y profesionales para aumentar la mano de obra calificada en áreas rurales. 6.2. Se impulsará el desarrollo regional a través de programas de vivienda rural e incentivos a actividades económicas como manufactura, construcción y comercio. 6.3. Se fomentarán clústeres de agroturismo dentro de un marco de turismo sostenible. 6.4. Se fortalecerán encadenamientos productivos no agropecuarios, con énfasis en la economía naranja, en territorios rurales. 6.5. Se facilitará el acceso a herramientas financieras y de asistencia técnica para emprendedores rurales.</p>
<p>Objetivo 7: Modernizar, tecnificar y consolidar la institucionalidad sectorial y la coordinación y articulación interinstitucional para impulsar la transformación productiva agropecuaria y rural a escala territorial</p>	<p>7.1. Se ajustará la estructura administrativa del sector agrícola para fortalecer los roles de las entidades involucradas, enfocando al ICA en sanidad e inocuidad. 7.2. Se fortalecerá el papel de la ANT en la formalización de la propiedad rural mediante procesos de gestión catastral. 7.3. Se potenciará el rol de los CMDR, CONSA y CONSEA como articuladores de la política agropecuaria y rural. 7.4. Se implementará un Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria para mejorar la calidad y frecuencia de los datos. 7.5. Se consolidará Agronet como plataforma digital para la transformación digital del sector agrícola. 7.6. Se adoptarán instrumentos normativos para estructurar Proyectos de Interés Nacional Estratégico en el sector agrícola. 7.7. Se modificará el Documento CONPES 3762 para integrar el sector agrícola en los Proyectos de Interés Nacional Estratégico. 7.8. Se promoverá el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial como mecanismo de participación y concertación para la planificación de la política agrícola.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND, 2019)

Y, finalmente, en marco del índice de competitividad internacional se realizó una revisión del impacto de las políticas económicas en su rendimiento internacional.

3. Resultados

Tiendo en cuenta que el Estado promueve proyectos y actividades, estos deben cumplir con el requisito de buscar la satisfacción social y la aprobación ciudadana para convertirse en políticas públicas (Graglia, 2012). En este sentido, y bajo del hecho de que la agricultura constituye un pilar indispensable para la economía colombiana; ya que este sector no solo abastece de alimentos a la población, sino que también desempeña un papel crucial en la generación de empleo y el fomento del desarrollo rural en todo el país.

Por lo que, la agricultura es una actividad económica que debería robustecerse para satisfacer las demandas de la sociedad mediante la estructuración de políticas públicas que la proyecten de manera competitiva tanto nacional como internacionalmente. Hecho que se tuvo en cuenta en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo del segundo periodo presidencial de Juan Manuel Santos, durante el mandato presidencial Iván Duque (2018 - 2022) y en los años transcurridos bajo la administración del nuevo presidente Gustavo Petro (2022 - 2026) se ha trabajado incansablemente por impulsar el crecimiento y la competitividad del campo colombiano.

Cada una de las estrategias delineadas en los planes, busca reforzar un marco integral para potenciar la competitividad del sector agrícola. Estas políticas no solo representan nuevos enfoques y medidas innovadoras, sino que también complementan los esfuerzos realizados por administraciones anteriores. Lo cual permite observar que algunas continúan y fortalecen procesos ya iniciados, mientras que otras introducen ideas frescas y adaptadas a las demandas cambiantes del mercado y del entorno global.

Por otro lado, en cuanto al gobierno de Gustavo Petro, el Plan Nacional de Desarrollo también aporta una serie de políticas públicas enfocadas al sector de la agricultura, ampliando así la base de acciones ya implementadas y promoviendo una visión más holística y orientada al futuro para abordar los desafíos y oportunidades que enfrenta el campo colombiano. Esta combinación de continuidad y novedad busca consolidar una plataforma sólida que eleve la competitividad internacional del sector agrícola, fortaleciendo su posición en el mercado global y contribuyendo al desarrollo económico y social del país.

Con lo anterior, se ha realizado una comparación de los últimos tres gobiernos de Colombia (Juan Manuel Santos 2014-2018, Iván Duque 2018-2022 y lo corrido del Gobierno Gustavo Petro 2022-2023), encontrando lo siguiente.

Tabla 3.

Cuadro comparativo de los impactos de los Planes Nacionales de Desarrollo 2014-2026 – Sector Agropecuario

Juan Manuel Santos 2014-2018	Iván Duque 2018-2022	Gustavo Petro 2022-2026
<p>Producción y Productividad: Incremento en la producción de ciertos cultivos estratégicos, aumento en el uso de tecnologías agrícolas avanzadas y mejoramiento en la productividad de las tierras cultivadas.</p> <p>Infraestructura y Servicios: Mejora significativa en la infraestructura rural, incluyendo caminos, riego y acceso a servicios básicos.</p> <p>Inclusión Social y Reducción de la Pobreza Rural: Reducción de la pobreza en áreas rurales y aumento en el acceso a servicios de salud y educación.</p>	<p>Productividad y Competitividad: Se implementaron estrategias para incrementar la productividad agropecuaria. Un componente clave fue el Plan Nacional de Riego, que busca mejorar la eficiencia de los sistemas de riego en el país. Hasta el momento, se ha logrado un avance significativo en la cobertura de riego tecnificado, con una meta de alcanzar el 10% del potencial de irrigación para el 2039.</p> <p>Inclusión y Equidad: El PND 2018-2022 priorizó la inclusión social y la equidad, promoviendo políticas para mejorar las condiciones de vida en áreas rurales. Esto incluyó la construcción de infraestructura básica y la implementación de programas de apoyo a pequeños agricultores y comunidades vulnerables.</p> <p>Sostenibilidad: Se fomentaron prácticas agrícolas sostenibles y se impulsaron proyectos que integran la conservación ambiental con la producción agrícola. Estos esfuerzos han contribuido a la protección de áreas ecológicamente importantes mientras se mejora la productividad del sector.</p> <p>Desarrollo Regional: Se establecieron pactos regionales específicos que alinearon las inversiones y proyectos con las necesidades y potencialidades de cada región. Esto permitió una mejor distribución de recursos y un enfoque más preciso en las áreas con mayores necesidades.</p> <p>Infraestructura y Servicios Públicos: Se invirtió en la mejora de la infraestructura rural, incluyendo caminos, acceso a servicios públicos y tecnología agrícola. Estos avances han facilitado el acceso a mercados y han mejorado las condiciones de vida en el campo.</p>	<p>Crecimiento del Sector: En el primer trimestre de 2023, el sector agropecuario creció un 6,8%, lo cual ha sido uno de los crecimientos más significativos en los últimos años, impulsando la economía del país.</p> <p>Mejora en Infraestructura y Logística: Se ha trabajado en la mejora de la infraestructura y los servicios logísticos, incluyendo carreteras, terminales fluviales, aeródromos y aeropuertos, lo que facilita el transporte eficiente de productos e insumos entre centros de producción y ciudades.</p> <p>Reducción de Intermediación: Se han promovido acuerdos para reducir la intermediación en la comercialización agropecuaria, mejorando la rentabilidad para los pequeños productores mediante un mayor acompañamiento técnico y planificación competitiva.</p> <p>Impulso al Comercio Electrónico y Digitalización: Se han adoptado tecnologías digitales emergentes para potenciar el comercio electrónico en el sector, facilitando el acceso de los pequeños productores a los mercados finales.</p> <p>Financiamiento y Desarrollo Sostenible: Se ha fortalecido la banca pública para favorecer la economía rural y se han consolidado iniciativas como el Grupo Bicentenario para optimizar el financiamiento del desarrollo sostenible.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Departamento Nacional de Planeación y Agronet (2015 – 2023)

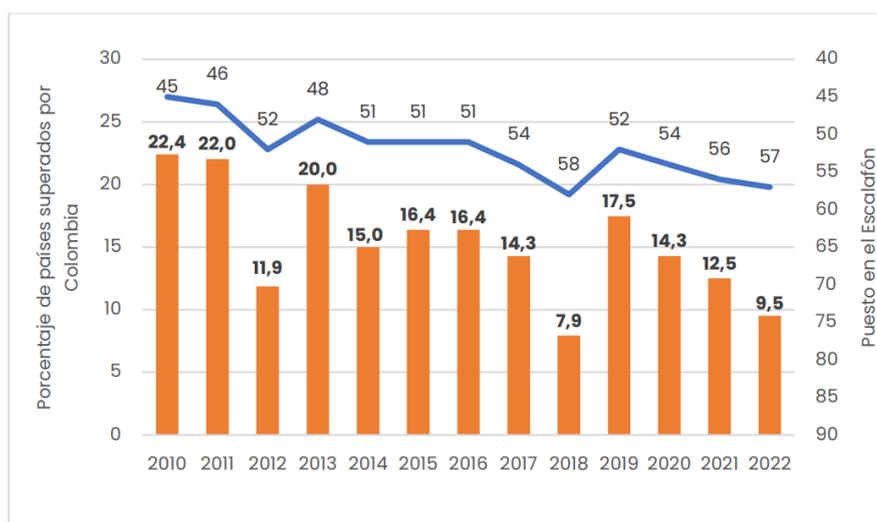
Sumados estos impactos, se espera que el desarrollo del sector agricultor y pecuario sea significativo y le permita al país aumentar su competitividad a nivel internacional con productos de calidad; sin embargo, a pesar de que las propuestas del presente gobierno se ajustan mejor a desarrollar un sector más fortalecido y que le permita al país sobresalir frente a otros de la región, los impactos se verán incluso después de terminado el gobierno del presidente Gustavo Petro.

3.1. Competitividad del sector agropecuario colombiano

Finalmente, fue necesario determinar la posición competitiva de Colombia y así, hacer un acercamiento al nivel de competitividad del sector agropecuario, esto debido a que se requiere para competir, fortalecimiento institucional, mejoras en la infraestructura del país, establecimiento de procesos productivos sostenibles y de esta forma impactar positivamente en la calidad de vida de los productores y los consumidores finales (DNP, 2022).

Figura 4.

Evolución de la posición de Colombia. Índice de competitividad agregada



Fuente: Departamento Nacional de Planeación DNP (2022). <https://acortar.link/gaMGSa>

En la figura 4 se evidencia que la posición competitiva de Colombia, salvo algunos picos decrecientes de 2018 y creciente en 2019, la tendencia es a la baja, lo que crea alarmas frente a la efectividad de las políticas gubernamentales y su relación con las necesidades internas y las exigencias del sector con proyección internacional.

4. Conclusiones

Como resultado de la investigación realizada se ha podido determinar que las políticas económicas del país han logrado mitigar situaciones de urgencia del sector, teniendo como resultado mejoras en algunos aspectos y para algunos pocos productores, sin embargo, no han logrado aún proyectar la construcción de un sector agropecuario competitivo internacionalmente.

Se evidencia que las policías públicas en general, pero específicamente las destinadas al sector agropecuario, no están destinadas a cambiar significativamente el funcionamiento e impacto del sector y del país en sí, sino más bien tendientes a ser aplicadas y medidas por periodos presidenciales. Por lo que, a pesar de ser planes enfocados a afrontar las necesidades y problemática del sector agropecuario, no son planes ejecutados a cabalidad y además no generan continuidad, por lo que se deduce que tampoco serán la base de las propuestas que realizará el siguiente gobierno.

En el gobierno del presidente Duque, por ejemplo, se evidenció una continuidad de algunas políticas del primer gobierno que no alcanzaron los objetivos planteados y se realizaron proyecciones tendientes a consolidar mejores resultados, sin embargo, hechos coyunturales como el resurgimiento de las bandas criminales que han afectado la seguridad productiva y la movilidad de la mercancía, así como las consecuencias de enfocar todos los esfuerzos de la institucionalidad a contrarrestar los efectos de la pandemia por COVID - 19 dificultaron más la ejecución de políticas económicas tendientes al crecimiento del sector agropecuario en Colombia.

Con lo anterior, se requiere entonces la creación (formulación) de políticas públicas no solo identificando problemas y proponiendo soluciones sino enfocándose, como lo propone Porter, en una competitividad basada en la identificación clara de las condiciones de los factores y de la demanda nacional e internacional, para así construir un sector agropecuario estratégico, que se nutra de un campesinado capacitado, con herramientas tecnológicas eficientes y conectando empresas, productores y consumidores para formar estructuras robustas y que puedan interactuar con sectores conexos y de apoyo.

4. Referencias

- Agronet. (s.f.). Red de información y comunicación del sector agropecuario colombiano. <https://bit.ly/4cI2Kv2>
- Congreso de la República de Colombia. (2017). *Ley 1876 de 2017: Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria*. Diario Oficial No. 50.419. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83672>
- Consejo Privado de Competitividad CPC (2023). Productividad agropecuaria. Informe nacional de competitividad 2022-2023. <https://bit.ly/4cL93hy>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2020). *Encuesta nacional agropecuaria*. [DANE - Encuesta nacional agropecuaria \(ENA\)](https://dane.gov.co/encuestas/encuesta-nacional-agropecuaria)
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. <https://acortar.link/Jpi1bx>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2016). *Documento CONPES 3866: Política nacional de desarrollo productivo*. Bogotá, Colombia: DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3877.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. <https://bit.ly/3ydF1DX>
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2022). Anuario mundial de competitividad (AMC). Informe para Colombia. <https://bit.ly/3W8NfoX>

- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. <https://bit.ly/3W5WoPb>
- Guerrero, A. y Leal, C. (2020). Competitividad del sector agropecuario de Colombia frente a procesos de integración regional En M. G. Ramos-Barrera, J. W. Quintero-Peña y M. MéndezPinzón. *Integración Latinoamericana: retos para la región y Colombia*. Bogotá: Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. <https://revistas.poligran.edu.co/index.php/libros/article/view/2397/2274>
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas*. Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura). (2018). *Plan Nacional de Agricultura Familiar 2018-2022*. Bogotá, Colombia: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://www.minagricultura.gov.co>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincomercio). (2018). Programa nacional de agricultura familiar. <https://bit.ly/40cxyAC>
- Montero, S. (s.f.) Los pisos térmicos y sus cultivos. Colombia Verde. <https://bit.ly/3Ws0ORF>
- Porter, M. E. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Argentina: Plaza & Janes Editoriales, S.A.
- Roth, A. (2002) *Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Ed. Editores Autora. Colombia.
- Torres-Melo, J y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2022). Potencial del suelo agropecuario del país. [Páginas - publicaciones \(upra.gov.co\)](https://paginas-publicaciones.upra.gov.co)

AUTORA:

Andrea Tatyhana Guerrero Robayo

Corporación Universitaria Asturias, Colombia.

Administradora de empresas, especialista en gerencia de comercio internacional y magister en relaciones y negocios internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada, así como especialista en pedagogía y docencia universitaria de la Universidad La Gran Colombia. En etapa de desarrollo de tesis en el Doctorado en Administración de la Universidad de Celaya en México. Con más de 10 años de experiencia como docente universitaria, administradora de programas académicos de la educación superior, creadora y organizadora de eventos académicos y científicos; y experiencia en la producción de textos académicos e investigación.

Google Scholar: https://scholar.google.com/citations?user=C4AyG_4AAAAJ&hl=es