IDEAS ESTRATÉGICAS DEL SECTOR AGRARIO COMO HERRAMIENTAS PROPOSITIVAS PARA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Por: Guillermo López Pérez- Agrólogo. M.Sc., PhD.
Jorge Augusto Bonil C. I. Catastral. Esp., M.Sc.

Noviembre de 2026

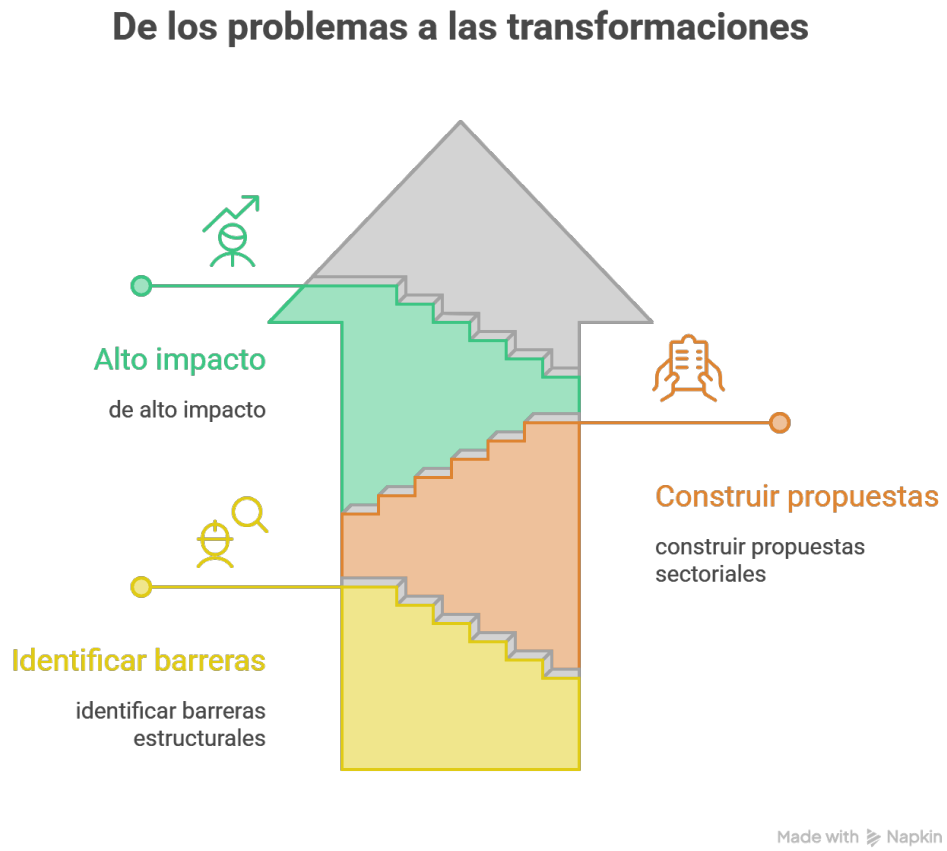
CONTENIDO:

I. Metodología
II. La Institucionalidad
III. Diagnóstico de la estructura de zonificación de áreas especiales
IV. Ideas estratégicas

I. METODOLOGIA

De los problemas a las transformaciones

Una metodología para identificar barreras estructurales y construir propuestas sectoriales de alto impacto



De los problemas a las transformaciones

Los problemas públicos complejos no se resuelven mediante la suma de proyectos aislados.

Se resuelven identificando y removiendo las barreras estructurales que afectan simultáneamente a múltiples actores, instrumentos y territorios.

Los sectores no están definidos por los temas que los integran:

Están definidos por los problemas estructurales que comparten.

Un espacio de construcción sectorial no debe preguntarse únicamente qué problemas existen.

De los problemas a las transformaciones

Un espacio de construcción sectorial no debe preguntarse únicamente qué problemas existen.

Debe preguntarse por qué esos problemas persisten a pesar de las inversiones, los proyectos y las políticas implementadas.

No convocamos a los actores para que nos cuenten sus problemas.

Los convocamos para ayudarnos a identificar las barreras que explican por qué esos problemas siguen existiendo.

De los problemas a las transformaciones

Los problemas públicos complejos no se resuelven mediante la suma de proyectos aislados.

Se resuelven identificando y removiendo las barreras estructurales que afectan simultáneamente a múltiples actores, instrumentos y territorios.

¿Estamos formulando proyectos o estamos intentando transformar sistemas?

De los problemas a las transformaciones

¿Para qué convocamos a los actores?

Un espacio de construcción sectorial no debe preguntarse únicamente qué problemas existen.

Debe preguntarse por qué esos problemas persisten a pesar de las inversiones, los proyectos y las políticas implementadas.

No convocamos a los actores para que nos cuenten sus problemas.

Los convocamos para ayudarnos a identificar las barreras que explican por qué esos problemas siguen existiendo.

De los problemas a las transformaciones

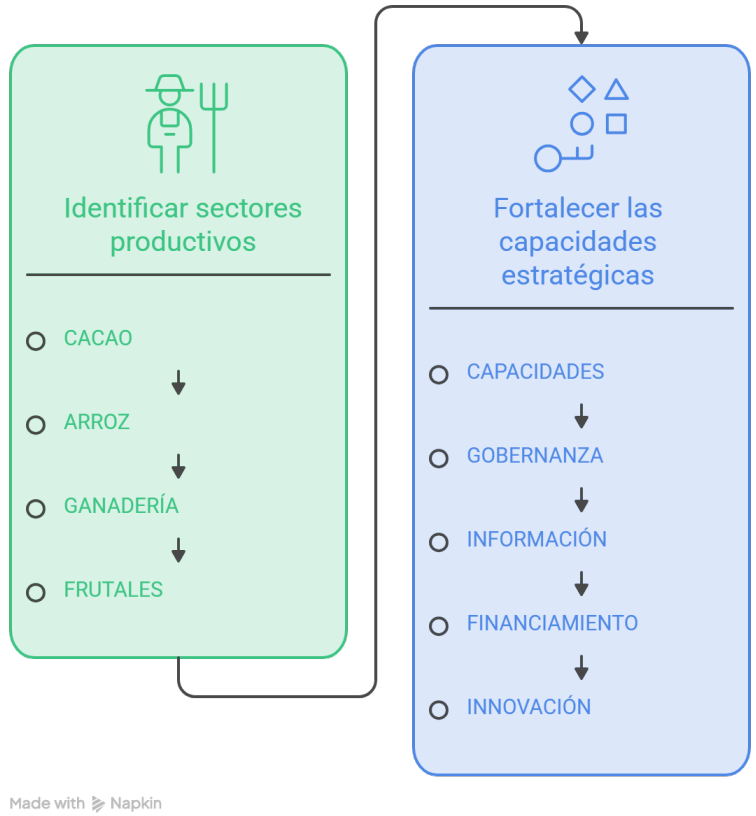
El objetivo no es construir un inventario de necesidades.

El objetivo es identificar las barreras cuya solución genera beneficios para múltiples actores, territorios y cadenas productivas.

De los problemas a las transformaciones

¿Qué entendemos por sector?

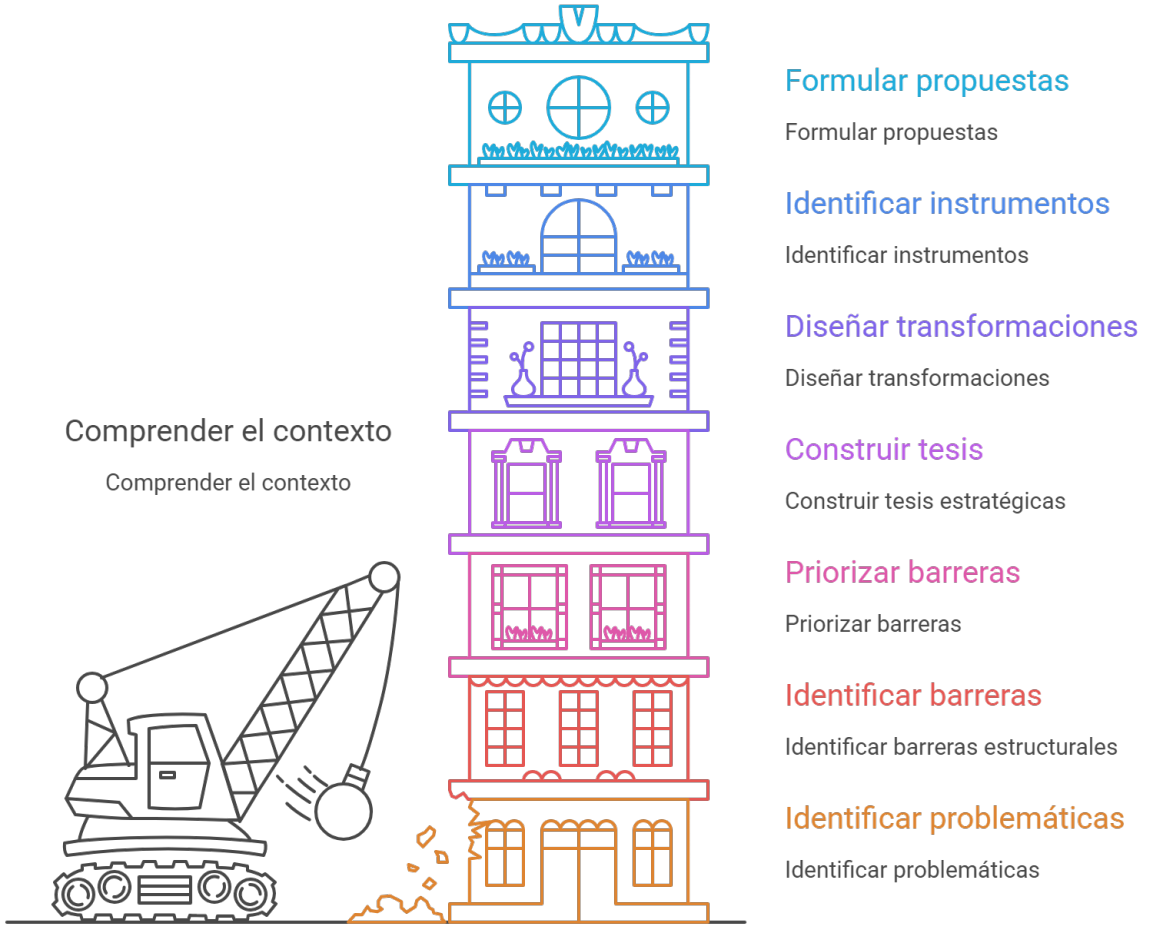
Los sectores no están definidos únicamente por los temas que los integran. **Están definidos por los problemas estructurales que comparten.**



"No estamos buscando lo que diferencia las cadenas productivas, sino las barreras que comparten."

De los problemas a las transformaciones

¿Cómo pasar de una lista de problemas a una propuesta de transformación sectorial?



De los problemas a las transformaciones

Paso 1: Comprender el contexto

Pregunta clave:

¿Qué está ocurriendo realmente en el sector?

- Baja productividad
- Cambio climático
- Fragmentación institucional
- Mercados exigentes
- Brechas tecnológicas

De los problemas a las transformaciones

Paso 2: Problemas observados:

- Baja productividad
- Escasa asociatividad
- Dificultades de comercialización
- Baja adopción tecnológica
- Acceso limitado al crédito

¿Son problemas independientes?

De los problemas a las transformaciones

Paso 3: Barreras estructurales

- Capacidades insuficientes
- Débil gobernanza
- Limitado acceso a información
- Débil articulación institucional
- Restricciones de financiamiento

Varias problemáticas pueden tener una misma causa estructural.

De los problemas a las transformaciones

Paso 4: Construcción de tesis estratégicas

Muchos problemas

↓

Una barrera común

↓

Una tesis estratégica

De los problemas a las transformaciones

Problema ≠ Barrera ≠ Tesis Estratégica		
Concepto	**¿Qué es?**	**Ejemplo agro**
Problema	Lo que observamos Loque vemos en la realidad	Baja productividad
Barrera	La causa estructural que explica varios problemas Lo que lo produce	Débil adopción tecnológica y escasas capacidades de innovación
Tesis estratégica	La explicación que orienta la transformación Lo que debe cambiar	El fortalecimiento de capacidades para la innovación es una condición habilitante para mejorar la productividad y competitividad rural

De los problemas a las transformaciones

Ejemplos:

- **Problemas observados:**

Baja productividad, Escasa adopción tecnológica, Bajo uso de agricultura de precisión, Poca innovación en los sistemas productivos.

- **Barrera estructural identificada:**

Capacidades insuficientes para la innovación y transferencia tecnológica.

- **Tesis estratégica:**

El fortalecimiento de capacidades para la innovación rural constituye una condición habilitante para aumentar la productividad, acelerar la adopción tecnológica y mejorar la competitividad de los sistemas productivos.

De los problemas a las transformaciones

Problemas observados:

Bajo acceso a mercados, Baja asociatividad, Escasa agregación de valor

Barrera estructural:

Débil articulación entre productores y cadenas de comercialización.

Tesis estratégica

La articulación productiva y comercial constituye una condición necesaria para aumentar la competitividad y los ingresos de los productores rurales

De los problemas a las transformaciones

PASO 5

Construcción de Tesis Estratégicas

¿Qué debe cambiar para remover la barrera identificada?

Barrera

↓

Explicación estratégica

↓

Tesis

De los problemas a las transformaciones

PASO 5 ejemplo:

Problema

Baja productividad.

↓

Barrera

Limitadas capacidades para innovación y adopción tecnológica.

↓

Tesis Estratégica

El fortalecimiento de capacidades para la innovación rural es una condición habilitante para aumentar la productividad y competitividad de los sistemas productivos.

La tesis estratégica no propone una solución. Explica cuál es la transformación que debe ocurrir.

De los problemas a las transformaciones

PASO 6

Construcción del Mapa de Transformación

Pregunta

Si la tesis es correcta, ¿qué cambios deberían ocurrir?

TESIS

↓

TRANSFORMACIÓN

↓

RESULTADOS

↓

IMPACTO

De los problemas a las transformaciones

PASO 6 ejemplo

Construcción del Mapa de Transformación

Tesis: Fortalecimiento de capacidades

↓

Transformación: Mayor adopción tecnológica

↓

Resultados: Mayor productividad

↓

Impacto: Mayor competitividad

El foco deja de estar en las actividades y pasa a estar en los cambios esperados.

De los problemas a las transformaciones

PASO 7

Identificación de Iniciativas Estratégicas

Pregunta

¿Qué acciones pueden materializar la transformación?

Ejemplo

Transformación: Mayor innovación rural

Posibles iniciativas:

- Red de innovación agropecuaria.
- Extensión rural especializada.
- Centros demostrativos regionales.
- Gestión del conocimiento.

Las iniciativas nacen de la transformación, no del listado inicial de problemas.

De los problemas a las transformaciones

PASO 8

Instrumentos de Política Pública

Pregunta

¿Qué instrumento es el más adecuado para producir la transformación?

Transformación

↓

Instrumento

De los problemas a las transformaciones

PASO 8

Ejemplos:

- Política pública.
- CONPES.
- Artículo PND.
- Programa nacional.
- Estrategia sectorial.
- Instrumento financiero.
- Ajuste institucional.

No todas las transformaciones necesitan una ley.

No todos los problemas requieren un artículo.

De los problemas a las transformaciones

PASO 9

Construcción de propuestas de transformación

¿Qué debemos hacer para producir la transformación que necesitamos?

BARRERA

↓

TESIS

↓

TRANSFORMACIÓN

↓

PROPUESTA

De los problemas a las transformaciones

PASO 9

Ejemplo:

Barrera:
Capacidades insuficientes para la innovación rural.

↓

Tesis:
El fortalecimiento de capacidades es una condición necesaria para aumentar la productividad.

↓

Transformación:
Productores con mayor capacidad para innovar y adoptar tecnología.

↓

Propuesta:
Estrategia nacional de innovación y extensión rural.

Las propuestas no son el punto de partida del proceso.

Son la consecuencia lógica de comprender los problemas, identificar las barreras y definir las transformaciones que el sector necesita.

De los problemas a las transformaciones

PASO 10

La metodología no aplica para un sector específico.
Fue diseñada para comprender y transformar sistemas complejos.
Puede aplicarse a:

- Desarrollo rural
- Extensión agropecuaria
- Sistemas productivos
- Adecuación de tierras
- Comercialización
- Adaptación al cambio climático
- Asociatividad
- Ordenamiento y desarrollo territorial

De los problemas a las transformaciones

Referentes metodológicos:

- **FAO:** Desarrollo Territorial y Transformación Rural.
- **CEPAL:** Planificación para el Desarrollo y Gobernanza Territorial.
- **OCDE**: Systems Thinking for Public Policy.
- **PNUD:** Theory of Change.

De los problemas a las transformaciones

La Inteligencia Artificial **no reemplaza el conocimiento de los actores ni la experiencia sectorial**.

Su principal valor consiste en acelerar la organización de información, facilitar la identificación de patrones y apoyar la construcción de hipótesis que **posteriormente deben ser verificadas y validadas por los equipos técnicos.**

II. LA INSTITUCIONALIDAD











Agencia de Renovación del Territorio



Agencia de Desarrollo Rural



Agricultura





AUNAP
AUTORIDAD NACIONAL DE ACUICULTURA Y PESCA



UPRA

AGROSAVIA
ión agropecuar



FINAGRO



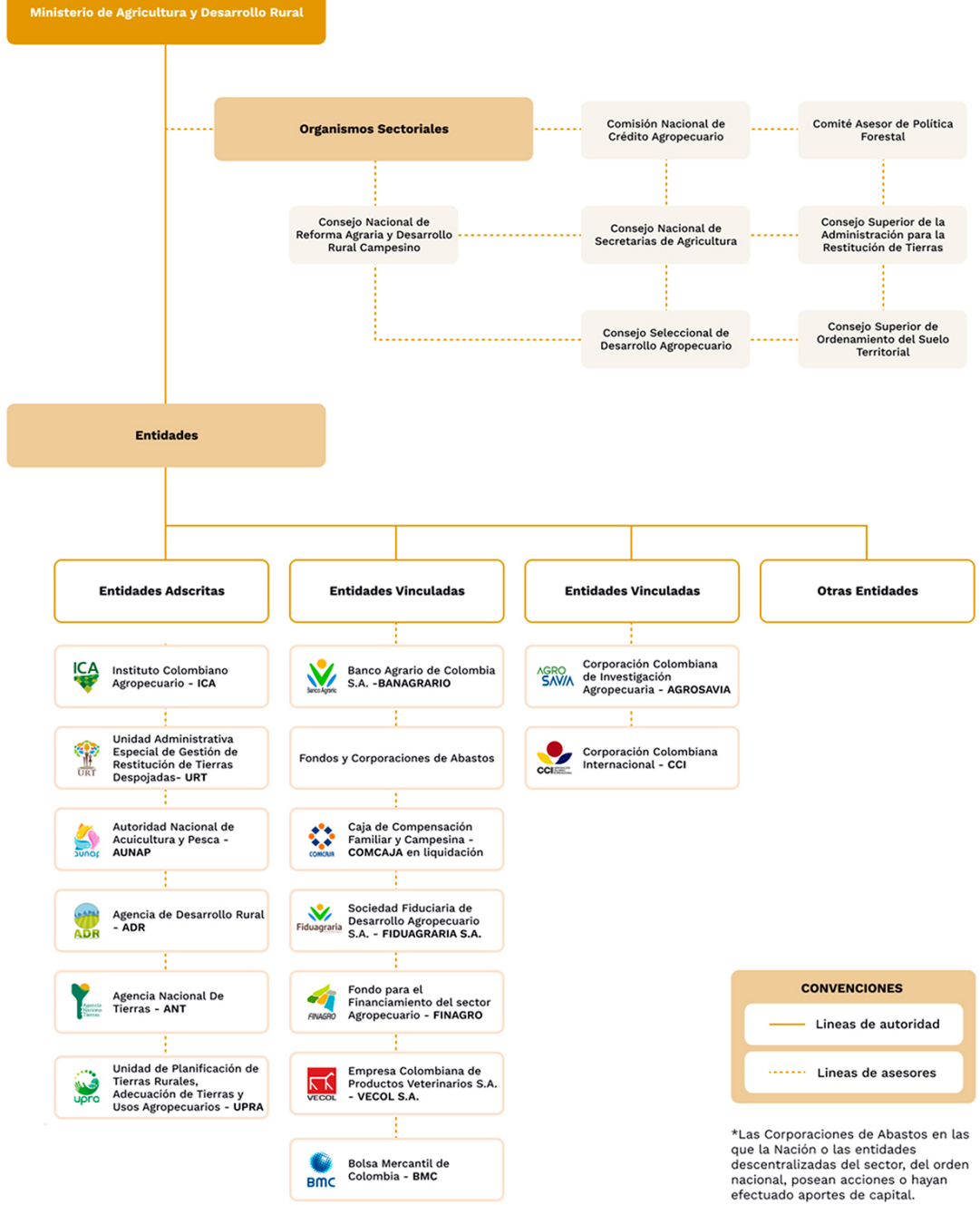
VECOL











MinAmbiente
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Política de suelos

ENTIDADES ADSCRITAS

ICA (Instituto Colombiano Agropecuario): Encargado de la sanidad agropecuaria y la inocuidad de los alimentos.

ANT (Agencia Nacional de Tierras): Autoridad de tierras de la Nación encargada de gestionar la propiedad rural.

ADR (Agencia de Desarrollo Rural): Ejecuta la política de desarrollo agropecuario y asistencia técnica.

UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria): Planifica el uso eficiente del suelo rural y la adecuación de tierras.

URT (Unidad de Restitución de Tierras): Encargada de restituir las tierras despojadas o abandonadas en el marco del conflicto armado.

AUNAP (Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca): Administra, fomenta y controla la actividad pesquera y acuícola.

ART (Agencia de Renovación del Territorio): Coordina la transformación de los territorios más afectados por el conflicto, la pobreza y las economías ilícitas.

ENTIDADES VINCULADAS Y DE ECONOMÍA MIXTA

- **AGROSAVIA (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria):** Líder en investigación y desarrollo tecnológico agropecuario.
- **FINAGRO (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario):** Administra los recursos para el financiamiento del campo.
- **Banco Agrario de Colombia:** Institución financiera estatal de apoyo al sector rural.
- **VECOL S.A.:** Empresa industrial y comercial del Estado dedicada a productos veterinarios y biotecnología.
- **Fiduagraria S.A.**: Sociedad fiduciaria de economía mixta.

III. DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA DE ZONIFICACIÓN DE ÁREAS ESPECIALES

- **Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE)**

Áreas del territorio nacional destinadas exclusivamente a proyectos productivos de mediana y gran escala que requieren altos niveles de inversión tecnológica y de capital.

- **Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social- ZIDRES**

Son territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal o piscícola, ubicados lejos de los centros urbanos y con condiciones especiales (baja densidad demográfica, altos costos de inversión)

- **Zonas de reserva campesina.**

Buscan consolidar la economía campesina, proteger los recursos naturales, frenar la expansión inadecuada de la frontera agrícola y fomentar la producción de alimentos.



- **Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)**

  Salvaguardar el suelo rural agropecuario como un patrimonio de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación.



Fuente: https://www.google.com/search?q=mapa+de+%C3%81reas+de+Protecci%C3%B3n+para+la+Producci%C3%B3n+de+Alimentos+&sca_

- **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.**

170 municipios agrupados en 16 subregiones, nació con el Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, con el propósito de estabilizar y transformar las zonas más afectadas por el conflicto.



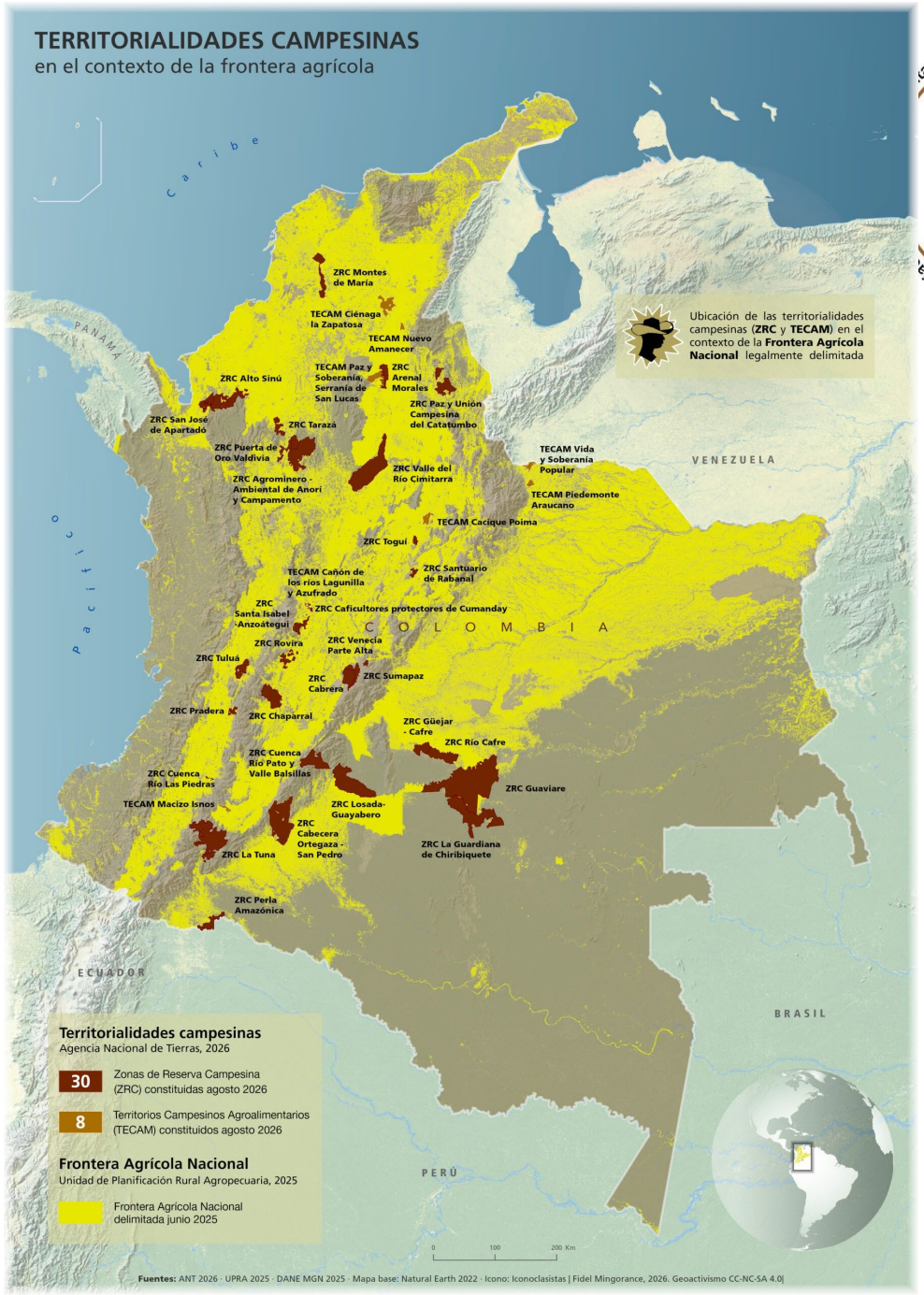
Los Territorios Campesinos Agroalimentarios- TECAM

Creados como respuesta a una exigencia histórica de las organizaciones campesinas, impulsada principalmente por el Coordinador Nacional Agrario (CNA).

Tiende a garantizar la producción agroalimentaria campesina, familiar y comunitaria.

Frontera Agrícola

Límite o línea imaginaria que separa las zonas del suelo rural donde se permite y promueve la actividad agropecuaria (agricultura, ganadería, pesca, acuicultura y silvicultura) de aquellas áreas donde dicha actividad está restringida, condicionada o totalmente prohibida por razones ambientales, legales o técnicas.



Frontera Agrícola Nacional

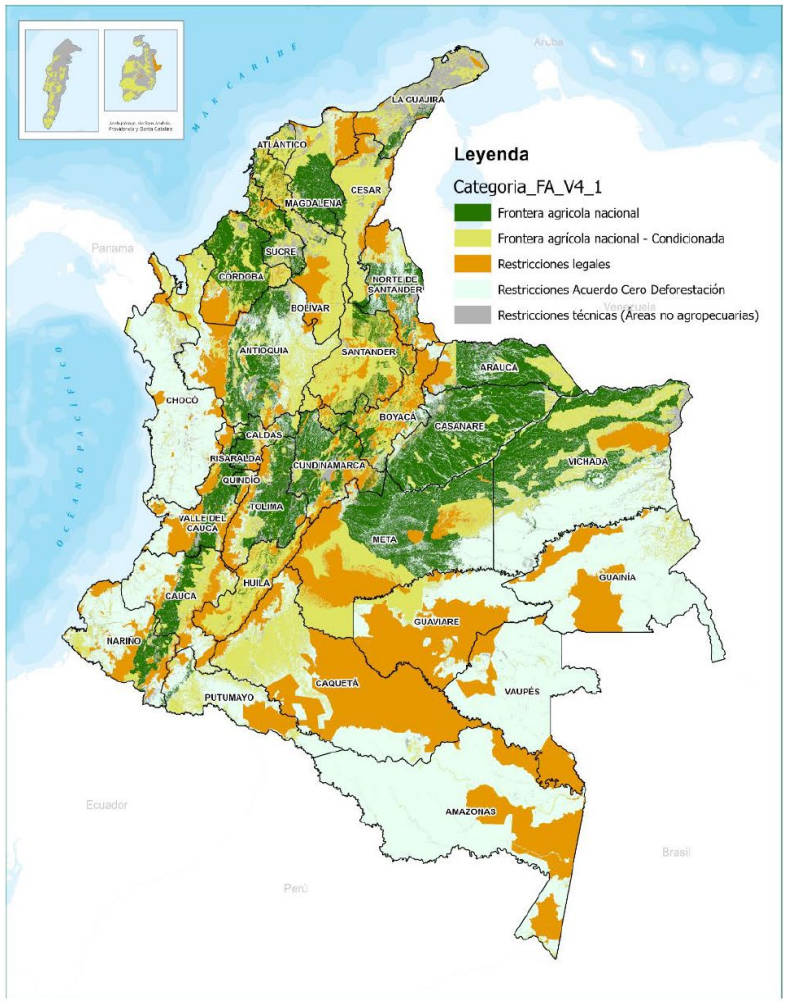
2024

Frontera agrícola
42.944.940 ha

- **No condicionada**
  20.141.450 ha
- **Condicionada**
  22.803.490 ha

Restricciones

- **Legales**
  26.419.249 ha
- **Acuerdo Cero deforestación (Bosques 2010)**
  38.372.737 ha
- **Técnicas (Otras coberturas no agropecuarias)**
  6.338.045 ha



Frontera agrícola nacional - Resolución MADR 261 del 2018

- **Formalización.**

Es el proceso legal mediante el cual se otorga o clarifica el título de propiedad a los poseedores de predios rurales informales, brindándoles seguridad jurídica sobre sus terrenos.

el **Índice de Informalidad en la tenencia de la tierra rural** se ubica aproximadamente en el 52,2% al 54,3% de la superficie o predios rurales, de acuerdo con los reportes técnicos de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

IV. IDEAS ESTRATÉGICAS

1. EN LA FORMACION PROFESIONAL:

- En suelos
- En Genética
- Industrialización a gran escala
- Innovación

2. EN ORDENAMIENTO

- Reestructuración institucional
- Ordenamiento productivo

3. EN DESARROLLO INTEGRAL

- Sistemas de fortalecimiento territorial
- Sistemas de administración territorial
- Investigación específica
- Creación de industria y empleo
- Visión del sector



- Generar y garantizar **el avance en conocimiento básico fundamental** a escalas adecuadas del recurso suelo, agua, flora y fauna, como base fundamental para adelantarla estructura del ordenamiento del territorio y la ampliación de la frontera agrícola.

- Generar **una reorganización institucional** en torno al sector agrario, de tal forma que garantice su eficiencia, administración del dato, conocimiento, innovación y eficiencia administrativa y técnica.

- **Ordenar el territorio rural y urbano** basados en el conocimiento profundo del suelo y el agua, actualizando los insumos agrológicos e hídricos, creando nuevos mecanismos que conduzcan a una apropiada identificación agrológica y de cuencas hidrográficas, que garanticen una verdadera zonificación de uso potencial del suelo y el agua a escalas adecuadas.

Desarrollar un sistema permanente de fortalecimiento territorial del sector agrario basado en:

- Asistencia técnica diferenciada.
- Formación aplicada.
- Gestión del conocimiento.
- Aprendizaje entre pares.
- Tecnologías apropiadas.
- Software libre y herramientas interoperables.
- Cooperación interinstitucional.
- Participación de academia y gremios.
- Articulación multinivel.
- Gestión territorial basada en datos.



- Consolidar el **Sistema de Administración de Tierras-SAT**, cono herramienta estratégica para el ordenamiento del territorio, la gobernanza de los datos y como infraestructura para la toma de decisiones públicas.

- Fortalecer el **Catastro Multipropósito** como herramienta para la planificación, ordenamiento del territorio y beneficio fiscal municipal, coordinándolo con el Sistema de Administración del Territorio (SAT), la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), la estructura LADM-COL., la LADM-POT., el Gobierno Digita y las Políticas de fortalecimiento territorial.

- Fortalecer la **estrategia del plan de formalización de tierras**, apoyados en la integración catastro-registro.

- Apoyar **el fortalecimiento de la estructura productiva** del país en relación a la modernización de la maquinaria agrícola, facilidad en la adquisición de insumos y semillas para la producción, el riego, la industrialización del campo y el comercio de los productos.

- **Garantizar la investigación en el sector rural** de tal forma que el país sea autosuficiente en semillas, insumos, tecnologías, industria y comercio de los productos derivados de su entorno, de tal forma que sea autosuficiente y genere productos de exportación.

- Colocar al **sector agrario como motores de impulso de desarrollo del país** y generador de recursos fundamentales y un actor principal en el aporte al empleo y al PIB.

- Crear y **mejorar la cobertura y estructura de distritos de riego** para que sean eficientes, incorporando los estudios de la adecuación de tierras con tecnológicos apropiadas y ordenamiento del sector productivo.


GRACIAS