

---

# LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN COLOMBIA<sup>1</sup>

---

POR: JORGE HERNÁN CÁRDENAS SANTAMARIA<sup>2</sup>, LAURA JULIANA SILVA AGUILAR<sup>3</sup> Y NICOLÁS ESCOBAR FORERO<sup>4</sup>

## Resumen:

El presente documento tiene como objetivo señalar algunos de los cuellos de botella institucionales identificados en el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural que resultan importantes para el correcto desarrollo de la política de seguridad alimentaria a nivel nacional. Tales limitaciones institucionales fueron identificados a través de una consultoría realizada para el sector en el año 2019<sup>5</sup>, la cual tenía como finalidad el apoyo a la Política de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. Es así como en este documento se muestran los cuellos de botella en materia institucional, haciendo especial énfasis en el diagnóstico y recomendaciones para la cadena de valor sectorial, presupuesto, planta de personal y la red de oficinas del sector.

**Palabras clave:** reforma institucional, cuellos de botella, sector agropecuario.

---

## Introducción

La seguridad alimentaria y el acceso a una alimentación adecuada no solo podría referirse a derechos humanos básicos consagrados por las naciones Unidas en 1948, sino que también son objetivos centrales y legítimos de la política de desarrollo del país. Es una forma para procurar un acceso físico y económico a los alimentos, de manera segura y nutritiva, para satisfacer las necesidades alimenticias de las familias y de la población en general, con el objeto de llevar una vida activa y sana.

Adicionalmente, la seguridad alimentaria permite dar estabilidad a Colombia y sus regiones, como un objetivo de política central para un país que necesita el bienestar de toda la población, así como consolidar la paz territorial y lograr la inclusión social, empezando desde el campo. Para que esto sea alcanzable es necesario contar con un entorno institucional efectivo, que permita movilizar el sector, dar los incentivos y servicios sistémicos; permitir la construcción de bienes públicos rurales y contribuir al mercadeo y la financiación; además de facilitar otros servicios como la investigación y la extensión.

Lo anterior evidencia la necesidad de contar con una red institucional fuerte, con capacidad de formular y ejecutar políticas públicas que impacten en la calidad de vida de los habitantes rurales en todo el territorio nacional. Según el DANE, el 7% del Producto Interno Bruto del país se da en el sector agropecuario y alrededor de un 22,9% de la población nacional habita en la zona rural (DANE,

---

<sup>1</sup> Artículo preparado para el foro “Seguridad Alimentaria para Colombia” organizado por el senador Iván Darío Agudelo.

<sup>2</sup> Director de la firma Oportunidad Estratégica. Ingeniero Industrial, ha sido Vicerrector General Universidad Nacional de Colombia.

<sup>3</sup> Economista de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>4</sup> Economista de la Universidad Nacional de Colombia.

<sup>5</sup> “Consultoría de apoyo a la Política de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial” realizada en el año 2019 con apoyo de AESA y financiada por la Unión Europea.

---

2018). Para ello el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural cuenta en la actualidad con un Ministerio a nivel central y un total de 14 entidades, seis de ellas adscritas y ocho vinculadas. Sin embargo, este sector ha sido objeto de diversas reformas en los últimos 25 años, con entidades que se han fusionado y eventualmente liquidado como el caso del antiguo INAT, INCORA, DRI e INPA que dieron origen en 2003 al INCODER, el cual posteriormente se escindiría en el año 2015 en lo que hoy conocemos como la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Otras entidades han aparecido en el marco institucional del sector en la última década, como la hoy Unidad de Restitución de Tierras (URT), creada en 2011 al igual que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Asimismo, en 2015 se iniciaron las labores de la Agencia para la Renovación del Territorio, hoy adscrita al sector de Presidencia DAPRE. También es de destacar los esfuerzos de mejoramiento y recomendación para diseñar mejores políticas públicas. En este sentido, los trabajos de PNUD (2011) y la Misión Rural (2016) contribuyeron ampliamente en este objetivo.

En este contexto el presente documento pretende contribuir con elementos clave hallados en el marco de la *“Consultoría de apoyo a la Política de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial”* realizada en el año 2019 con el apoyo de AESA y financiada por la Unión Europea. Allí se identificaron cuellos de botella al interior de la institucionalidad del sector enfocados principalmente a entidades como la ANT, ADR, ART, UPRA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)<sup>6</sup>.

El documento se organiza de la siguiente manera. A la presente introducción le sigue un análisis de la cadena de valor del sector, mostrando las entidades clave en cada etapa del proceso; posteriormente, se muestran los aspectos hallados en torno al presupuesto de cada entidad, así como las respectivas plantas de personal y; finalmente se hace un breve análisis de la presencia territorial del Sector.

---

## **Cadena de valor del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural**

Entender la estructura institucional del sector a través de una cadena de valor nos permite identificar qué rol juega cada una de las entidades en la construcción de valor para un desarrollo agropecuario, pesquero y rural. En esta cadena de valor del sector es posible identificar dos grandes grupos de actores: (i) Las entidades adscritas y vinculadas al MADR y (ii) las entidades externas que permiten una llegada integral al territorio.

La cadena de valor (Figura 1), inicia en un primer eslabón con la ANT y la URT, estas dos entidades son las encargadas del acceso, formalización y restitución de tierras en el país. Su papel es fundamental para garantizar el funcionamiento de la cadena, pues la tenencia formal de los predios garantiza al productor la posibilidad de acceder a la política de desarrollo agropecuario o contar con una garantía para acceder a financiamiento a través de crédito agropecuario. Tanto la ANT como la URT tienen rutas de atención individual y colectivo, este último orientado para las comunidades étnicas.

El siguiente eslabón está a cargo de la ADR, quien es la entidad encargada de estructurar, cofinanciar y ejecutar los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (en adelante PIDAR)<sup>7</sup>. La población objetivo de los PIDAR son las asociaciones de productores o las entidades territoriales, a través de este instrumento no son atendidos productores individuales.

---

<sup>6</sup> Este trabajo se presentó a Javier Pérez Burgos, en su momento Viceministro de Desarrollo Rural (2019).

<sup>7</sup> Los PIDAR son el principal instrumento de la ADR y su objetivo es crear, ampliar, mejorar y recuperar la capacidad de producción o provisión del Estado en el sector rural, orientadas a incentivar la generación de ingresos o excedentes de producción para mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

---

---

Este eslabón también incluye el fomento y fortalecimiento asociativo, la construcción y mejoramiento de obras de adecuación de tierras, el servicio de extensión agropecuaria, entre otros elementos necesarios para mejorar la productividad del país y la capacidad de generación de ingresos de los productores. La ADR es la responsable de estos elementos, sin embargo, es un eslabón de la cadena en la que deberían participar otras entidades del sector público, organismos de cooperación internacional y diversos actores del sector privado. Por lo que el éxito de las intervenciones depende de la articulación de los diversos actores involucrados.

En este sentido, es posible observar una fractura en la cadena de valor, pues el instrumento usado por la ADR tiene como foco las asociaciones o entidades territoriales, mientras que el eslabón anterior atiende a nivel individual. Así este termina siendo uno de los eslabones más débiles de la cadena, pero uno de los que requiere mayor importancia para que el sector genere un mayor valor. Es de anotar que la ADR es una de las entidades más promisorias si logra coordinar su modelo de trabajo con las demás entidades del sector y otras relacionadas de los demás sectores. Es un ámbito en el cual se puede seguir profundizando y mejorando la política pública.

El tercer eslabón es la financiación y riesgo agropecuario<sup>8</sup>, a cargo de FINAGRO, del Banco Agrario y de FIDUAGRARIA. En este eslabón juega un papel fundamental la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, que es la encargada de determinar los instrumentos, el monto total de los subsidios a la tasa de interés y en general, las condiciones en las que FINAGRO colocará en el sistema financiero el crédito agropecuario y rural. Es posible acceder a crédito como persona natural individual y como persona jurídica.

El último eslabón de la cadena es la comercialización, uno de los eslabones con más debilidades pues el país no cuenta con una entidad responsable o una institucionalidad adecuada para el sector de tal manera que pueda responder a las necesidades heterogéneas de la ruralidad del país.

Soportando la cadena de valor en las actividades transversales se encuentra la planeación del uso del suelo, a cargo de la UPRA, entidad que concentra la información estadística del sector y crea insumos para la formulación de política pública. La producción de la UPRA es un valioso insumo para una adecuada focalización de las políticas, planes y proyectos de las demás entidades del sector, sin embargo, solo trabaja con los dos primeros eslabones. Otra actividad transversal, es la inspección, vigilancia y admisibilidad a cargo del ICA y también de AUNAP, esta última entidad es también responsable del fomento de acuicultura y pesca en el país, trasladando algunas funciones con la ADR.

Es necesario anotar el papel de la investigación, desarrollo e innovación en el sector. Esta constituye un eje transversal en la cadena de valor, sin embargo posee falencias dada la baja inversión que recibe, muy en línea con los bajos recursos a nivel nacional para este ámbito (DNP, 2016). No obstante, Agrosavia, anteriormente Corpoica, ha sido uno de los aciertos en la institucionalidad de investigación, desarrollo e innovación, dada su especialización en las necesidades del campo colombiano y un rol cada vez más importante en las decisiones de política pública del sector.

---

<sup>8</sup> El crédito agropecuario y rural puede participar en los anteriores eslabones a través de líneas de crédito para la compra de tierras o para el financiamiento de proyectos productivos. Es ubicado en un tercer eslabón, pues a la hora de solicitar crédito el productor debe tener claridad sobre el destino de su inversión y esto implica, contar con tierra para producir y tener seleccionado un cultivo o producto.

---



**Figura 1. Cadena de valor del sector agropecuario y de desarrollo rural**

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 1071 de 2015, 2020.

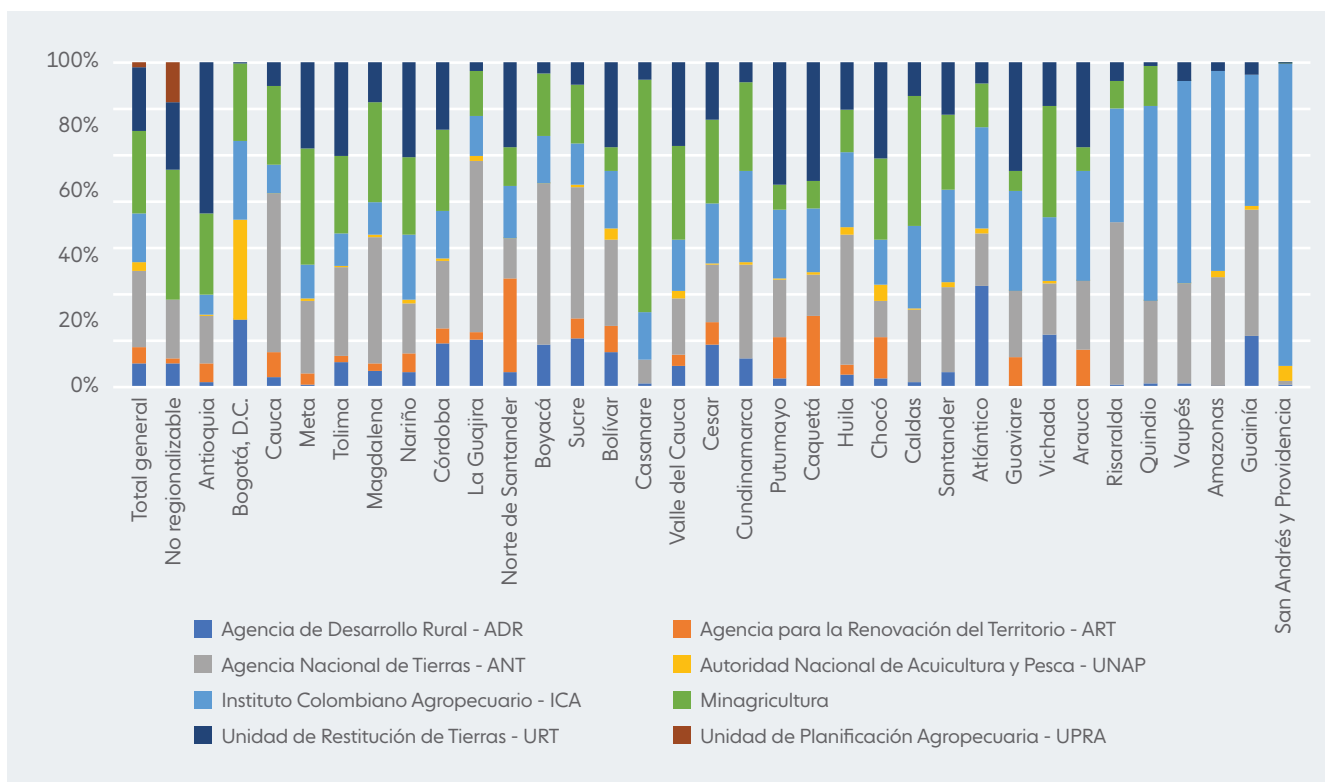
El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural juega un papel fundamental en cada uno de los eslabones pues es el encargado de la formulación de la política a nivel sectorial. Sin embargo, en múltiples ocasiones a lo largo de los últimos diez años ha concentrado funciones como ejecutor a través del desarrollo de proyectos productivos, creando un traslape de funciones con otras entidades de la cadena. Estos traslapes también se encuentran entre la URT y la ADR, pues gracias a algunas sentencias de restitución, la Unidad de Restitución se vio obligada a financiar proyectos productivos que garantizan la integralidad de la intervención.

Esta cadena de valor enfrenta dos problemas adicionales: por un lado, las entidades tienen diferentes poblaciones objetivo (individuo o asociación) que dificultan el paso de un eslabón a otro por parte del productor. Por ejemplo, cuando este acaba acceder a la propiedad de la tierra y no se encuentra asociado no es posible acceder a la oferta de la ADR. Por otro lado, no hay información suficiente para que los productores y campesinos, sepan a qué entidad acudir. Esto, junto a la poca articulación entre las diferentes entidades dificultan una llegada integral al territorio y concentran la inversión en unos pocos.

## Inversión territorial del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural:

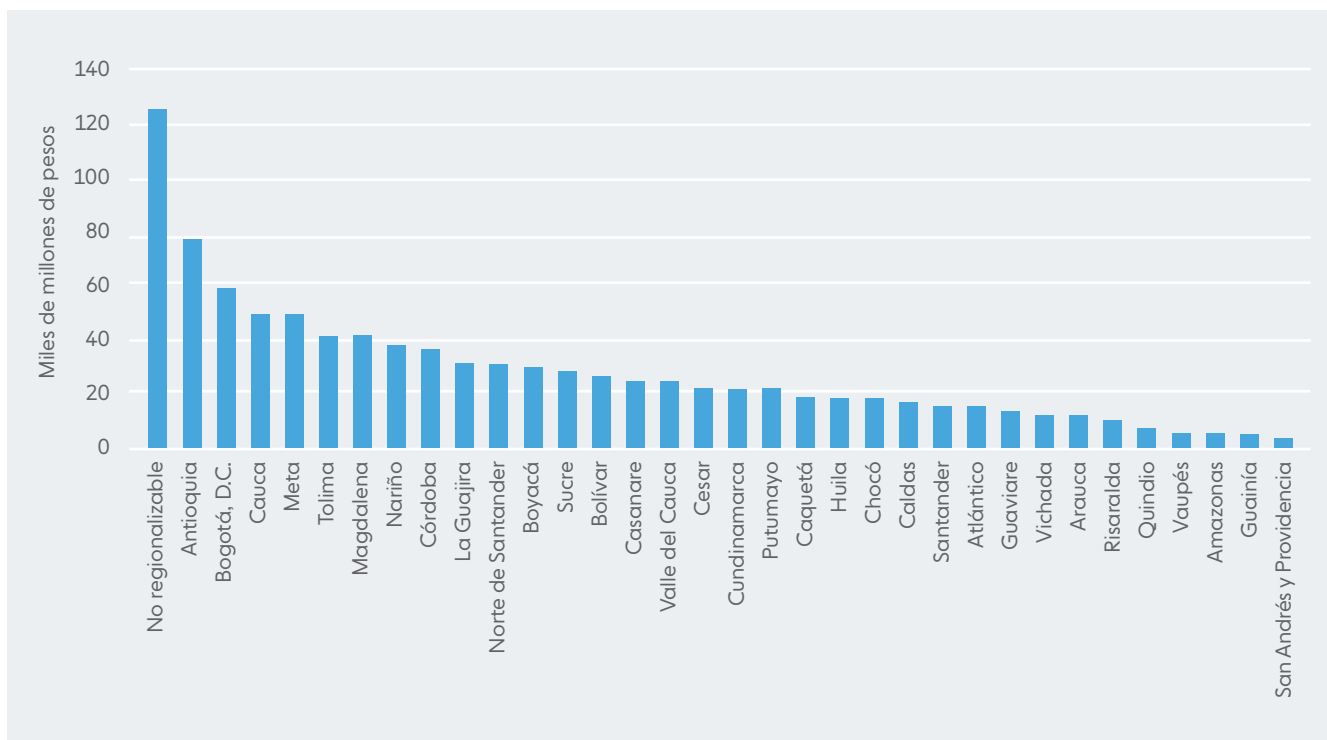
A nivel presupuestal el sector en 2019 consiguió una apropiación de 2,4 billones de pesos. Para analizar el impacto de este aspecto es necesario observar la ejecución presupuestal regionalizable. En el marco del ejercicio realizado por la consultoría las cifras en su momento fueron a 2018, sin embargo, para el presente documento han sido actualizadas a 2019. Si bien algunos aspectos han cambiado entre estos años otros cuantos continúan existiendo. A continuación, se mencionan tres puntos relevantes.

En primer lugar, se observa que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sigue siendo un gran actor en la ejecución presupuestal del sector (Figura 2). Este aspecto ha sido señalado desde antes a través de la Misión Rural (2016). Frente a este ello no es ideal que la cabeza del sector sea un ejecutor. Su principal labor es la de planificación y concepción de la política pública, sin embargo, con los años la labor del Ministerio se ha concentrado en la ejecución de programas, restringiendo su capacidad para la generación de planeación y prospectiva del sector.



**Figura 2. Inversión territorial del sector según entidad por departamentos en 2019.**

Fuente: Elaboración propia con base en la ejecución presupuestal regionalizable (DNP 2019).



**Figura 3. Valor de la inversión territorial del sector por departamentos en 2019.**

Fuente: Elaboración propia con base en la ejecución presupuestal regionalizable (DNP 2019).

En segundo lugar, el presupuesto se encuentra centralizado. Como se mostrará más adelante esto es una consecuencia de la baja capacidad institucional de las oficinas territoriales. Este síntoma también se ve manifestado a través de la concentración del presupuesto en Bogotá (Figura 2) principalmente por el Ministerio y entidades como ADR, ICA y AUNAP.

Finalmente, un aspecto positivo a anotar es la ejecución regionalizada de la ANT y URT. Esto se debe a que su principal labor es la gestión de los títulos de propiedad en las diferentes zonas del país. Por ende, es un buen indicador que su ejecución se mantenga bien distribuida a lo largo del país.

Como mensaje principal es clave que el Ministerio de Agricultura más que un ejecutor directo, logre descentralizar su presupuesto, volviéndole a dar paso a su labor de rector de la política agropecuaria y de desarrollo rural. También es necesario mejorar el funcionamiento de los instrumentos de ejecución del sector facilitando así el acceso a los habitantes del campo y también mejorando la ejecución de las entidades. En esto es clave fortalecer el desarrollo de entidades como la ADR y sus instrumentos PIDAR y PIDARET<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) y Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDARET).

## Planta de personal del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

En la presente sección se describen las plantas de personal de las entidades adscritas del Sector. Es de destacar que el presente análisis solo incluye las plantas fijadas por decreto, es decir, no contempla los contratos por prestación de servicios que apoyan las labores de las distintas entidades. Asimismo es de anotar que el análisis se basa en plantas permanentes y temporales, siendo estas últimas como el nombre lo indica plantas con vida finita de acuerdo al decreto que las fija y totalmente diferentes a los contratistas.

Llama la atención que la entidad con mayor número de funcionarios es el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, que como observamos en la cadena de valor es el responsable de la inspección y vigilancia de la producción agropecuaria del país. La siguiente entidad con mayor número de funcionarios es la URT, quienes fueron creados en el marco de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), lo que garantizó una planta permanente de funcionarios que respondiera a las demandas de trabajo dentro de la Unidad.

Por el contrario, la entidad con menor número de funcionarios es la UPRA, cuyo papel como mencionamos en la cadena de valor es el de la planificación del uso de la tierra. Con el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2020, se le asignó la responsabilidad a la UPRA de administrar la información estadística del sector, por lo que en caso de no querer financiar las nuevas responsabilidades con proyectos de inversión es necesario un aumento en esta planta.

**Tabla 1. Número de funcionarios en la planta de las entidades adscritas, 2020**

Fuente: elaboración propia a partir de los decretos de plantas, 2020.

Entidad	Permanente	Temporal
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	295	
Agencia de Desarrollo Rural	114	336
Agencia Nacional de Tierras	216	265
Unidad de Planificación Agropecuaria y Rural	67	
AUNAP	128	
Unidad de Restitución de Tierras Despojadas	503	
Instituto Colombiano Agropecuario	1919	
<b>TOTAL</b>	<b>2947</b>	<b>336</b>

Tras la creación del INCODER en 2003, el sector ha venido realizado múltiples reformas en la estructura de sus entidades, estos cambios han llevado a una pérdida del número total de empleados en la planta permanente de las entidades del sector. De hecho, con la liquidación del INCODER y la creación de las agencias, el número de funcionarios de planta se redujo a pesar de que las nuevas agencias no tienen presencia en todos los departamentos del país.

En la Seguridad Alimentaria el capital humano del sector constituye un factor fundamental para la formulación y ejecución de política de Desarrollo Rural y agropecuario, en especial, para contar con un aparato institucional fortalecido donde entidades como la ANT y la URT puedan desarrollar y estructurar procedimientos específicos que requieren de profesionales especializados, lo propio sucede en la ADR. En estas entidades la curva de aprendizaje es lenta y en múltiples ocasiones

---

se ve afectada por el tipo de contratación que impiden tener funcionarios de planta de manera permanente.

Para 2020, la planta temporal de la ANT no fue renovada y solo hasta mayo de este año se realizó un aumento en la planta permanente. Sin embargo, el número de funcionarios continúa siendo insuficiente obligando a las entidades a destinar recursos de sus proyectos de inversión para la financiación de contratistas que satisfagan las demandas de la entidad.

El Departamento Administrativo de la Función Pública ha manifestado que la misión de los trabajadores de la ADR y ANT es en campo, por lo que sería poco conveniente crear puestos permanentes ya que significarían problemas de movilidad al querer trasladar funcionarios. Simultáneamente, se asignan altos grados de responsabilidad a contratistas que en momentos no pueden comprometer la actuación oficial. Además, los perfiles de las plantas de personal en varias entidades del sector son muy amplios, por lo que, sus habilidades y experiencia no contribuyen a mejorar la eficiencia de los procedimientos al interior de las entidades.

---

## **Presencia territorial de las entidades del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural:**

---

Una condición necesaria para el correcto desarrollo de la política agropecuaria a nivel nacional es la dotación de bienes públicos y la presencia territorial, en esto coinciden diversos autores que han estudiado la institucionalidad del campo colombiano como PNUD (2011); Junguito, Perfetti & Becerra (2014) y la Misión rural (2016). Sin embargo, el ejercicio de diagnóstico de la consultoría encontró que la presencia territorial de las entidades claves para el sector es baja o casi nula (medido por la red de oficinas). El siguiente mapa muestra las oficinas territoriales de la ADR, ANT, AUNAP y URT. En esta misma figura se presenta la frontera agrícola elaborada por la UPRA para tener una mayor imagen de la ubicación geográfica de las oficinas respecto al potencial agropecuario de Colombia.

Frente a la presencia territorial se identifican dos cuellos de botella y un aspecto positivo. En primer lugar, se observa una baja cantidad de oficinas por parte de la ANT, ADR y AUNAP. En el caso de la primera su labor en el territorio es clave para la identificación de conflictos sobre la propiedad de la tierra a través de las denominadas Unidades de Gestión Territorial (UGT); en la segunda, la ADR, sus Unidades Técnicas Territoriales (UTT) permiten recopilar documentos sobre proyectos productivos y ofrecer el portafolio de servicios y bienes de la ADR y; en el caso de la AUNAP, sus direcciones territoriales tienen como fin el desarrollo de proyectos productivos y la vigilancia y supervisión de la explotación del recurso pesquero. El bajo número de oficinas territoriales de cada una de estas entidades imposibilita un mayor alcance de la institucionalidad a la población rural del país.

Otro cuello de botella tiene que ver con la centralización de los procesos tanto de las UGT como de las UTT, los cuales son recopilados y remitidos a Bogotá para su efectiva resolución. Dicho problema se relaciona también con la falta de planta de personal a nivel de cada región, la cual permitiría mejorar sustancialmente los servicios para los habitantes rurales.

Finalmente, es de destacar un proceso positivo en el Sector. Este es el relacionado con la URT, cuyas oficinas cubren buena parte de los territorios más afectados por la violencia. Al interior de dichas oficinas se realiza un proceso eficiente y eficaz para la restitución de tierras.

---





A manera de conclusión de cara a la seguridad alimentaria, es necesario seguir fortaleciendo la institucionalidad del sector, tanto en planta de personal (permanente y contratista), como en presencia territorial a través de la red de oficinas con criterios de eficiencia y contribución a la producción rural y a la inclusión social. Esto lleva a 3 recomendaciones: en primer lugar, es necesario ampliar la cobertura de las oficinas territoriales de las principales entidades del sector. En segundo lugar, se debe hacer un mayor esfuerzo para dotar y mejorar la planta de personal en cada una de estas oficinas, permitiendo que los usuarios accedan al personal idóneo y los servicios institucionales del sector lleguen de forma eficaz. Finalmente, es clave reformar las funciones de las oficinas territoriales de cada entidad, lo cual unido con una correcta planta de personal y su especialización y sofisticación técnica permitirá un menor tiempo en el desarrollo de proyectos y una mayor ejecución del presupuesto en el territorio beneficiando a más familias del campo colombiano.

---

## Conclusiones:

Como se puede ver en esta corta nota, la seguridad alimentaria colombiana encuentra en el tema institucional del sector un desafío importante y que reclama toda atención. Si bien la cadena de valor del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural se ha ido organizando a lo largo de la última década, se requiere seguir fortaleciendo al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, principalmente en la planeación con apoyo de UPRA y en la formulación de políticas sectoriales y rurales.

Asimismo, las competencias del MADR deben estar más cercanas a la planeación y la coordinación de políticas y programas al interior de toda la red institucional, y no tanto en la ejecución directa de programas que debería, lo cual debería ser responsabilidad de las entidades adscritas y vinculadas. Por tanto esta entidad como cabeza de sector debería fortalecerse, así como prestar una creciente atención y mejoramiento de toda la red institucional, procurando equilibrios entre las entidades que se han comentado.

Uno de los eslabones que más pueden dinamizar el sector es el de acceso y formalización a la tierra, en cabeza de la ANT y URT, y el eslabón de desarrollo agropecuario, en cabeza de la ADR, los cuales tienen incidencia en todo el sector. El tema de comercialización es otro de los ámbitos débiles del modelo. Por su parte, UPRA que si bien se ha destacado técnicamente, es necesario que dentro de sus competencias incida más en las políticas del sector y en la planeación de todo el Ministerio. Su trabajo hay que articularlo directamente con el MADR.

Con respecto a las plantas de personal de las entidades adscritas y vinculadas, es necesario fortalecerlas y profesionalizarlas, de manera que las entidades, particularmente la ANT y ADR puedan responder a sus distintas obligaciones, con mayor eficiencia y presencia en el ámbito territorial.

Finalmente, como se vio en la figura de presencia territorial, la red de oficinas no se compadece con la extensión de la frontera agrícola nacional, mostrando grandes extensiones del territorio sin una adecuada red de oficinas. Este es un cuello de botella que debe resolverse.

En buena hora esta discusión se ha hecho más visible gracias al foro *“Seguridad alimentaria para Colombia”* realizado en el año 2020 por el Congreso de la República. Y que contó con el liderazgo del Senador Iván Darío Agudelo y el apoyo del entonces Presidente del Senado, Lidio García Turbay, y del CAEL (Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos). Este centro, valga decirlo, por creación, debe ser una unidad técnico-académica, neutra, y apartidista, en cabeza del Secretario del Senado, Gregorio Eljach.

La seguridad alimentaria es, por múltiples razones, un tema central en la política pública del país y en el desarrollo nacional. Pero para alcanzarla se demanda un continuado esfuerzo para seguir fortaleciendo las capacidades institucionales y la capacidad del sector público de procurar bienes públicos rurales, así como para estructurar proyectos estratégicos y movilizar actores a favor del desarrollo rural y agropecuario nacional.

---

---

## **Bibliografía**

- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- DNP. (2016). *Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Junguito, R., Perfetti, J. J., & Becerra, A. (2014). Desarrollo de la agricultura colombiana. *Cuadernos de fedesarrollo*, 1-67.
- PNUD. (2011). *Colombia rural: Razones para la esperanza*. Bogotá: Naciones Unidas.
-