



PRODUCTIVIDAD RURAL



PRODUCTIVIDAD RURAL

Introducción

1

Grandes éxitos

2

La gran deuda: regularización de la propiedad rural para la seguridad jurídica

3

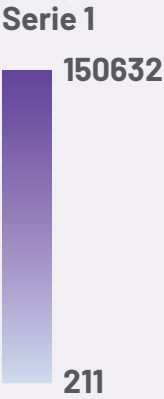
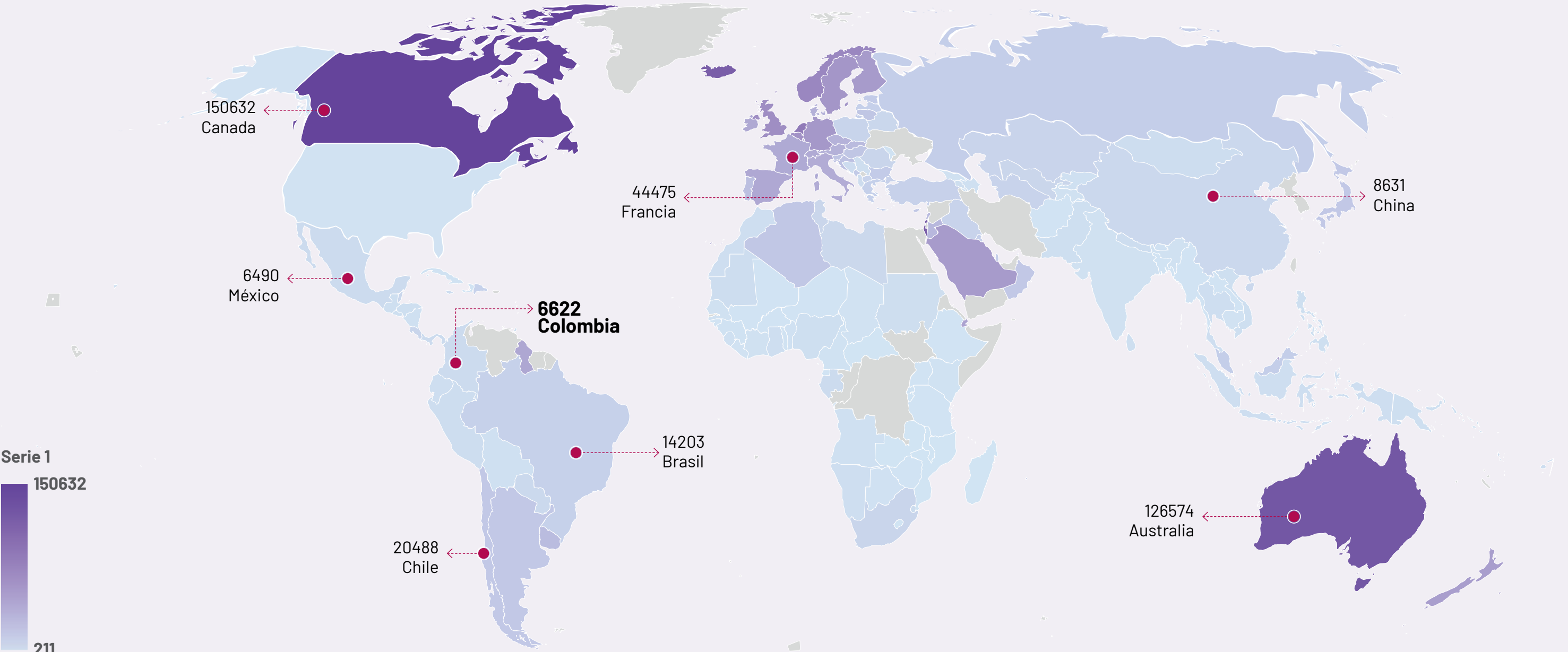
Prioridades de acción

4

Referencias

5

AGRICULTURA, SILVICULTURA Y PESCA, VALOR AGREGADO POR TRABAJADOR (USD CONSTANTES DE 2015)



Data Source: World Development Indicators



Productividad rural

Tema	Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Desempeño y crecimiento	Agricultura, valor agregado (% del PIB)	9,28	6 de 16	Nicaragua (14,41)	2,34	Banco Mundial (2024)	Contribución a la economía.
	Valor añadido por trabajador agrario (USD)	6.664,60	8 de 16	Uruguay (28.667,51)	45.752,62	Banco Mundial (2024)	Valor añadido por trabajador agricultura, silvicultura y pesca.
	Población rural (% de la población total)	21,48	9 de 17	Guatemala (44,04)	21,15	Banco Mundial (2024)	Personas que viven en zonas rurales.
Productividad y eficiencia	Índice de producción de alimentos (2014-2016=100)	110,64	7 de 16	Perú (128,07)	103,57	Banco Mundial (2022)	Cultivos alimentarios considerados comestibles.
	Índice de producción animal (2014-2016=100)	110,33	11 de 17	Nicaragua (125,96)	104,73	Banco Mundial (2022)	Carne y leche de todas las procedencias, productos lácteos como el queso y los huevos, miel, seda cruda, lana y pieles.
	Rendimiento de los cereales (kg por hectárea)	4.301,20	8 de 17	Chile (6.332,3)	5.300,51	Banco Mundial (2023)	Incluye trigo, arroz, maíz, cebada, avena, centeno, mijo, sorgo, trigo sarraceno y granos mixtos.
Social y laboral	Empleados en agricultura, mujeres (% del empleo femenino)	5,92	9 de 16	Ecuador (30,76)	4,61	Banco Mundial (2025)	Mujeres en edad laboral que están dedicadas a actividades en agricultura.
	Empleados en agricultura, hombres (% del empleo masculino)	19,78	9 de 16	Nicaragua (44,25)	6,58	Banco Mundial (2025)	Hombres en edad laboral en agricultura, caza, silvicultura y pesca.
	Consumo de fertilizantes (kg por ha de tierras cultivables)	372,91	2 de 16	Costa Rica (1024,55)	220,69	Banco Mundial (2023)	Cantidad de fertilizantes vegetales utilizados por unidad de tierra cultivable.
Uso de la tierra y recursos	Tierras agrícolas (% del área de tierra)	36,5	8 de 17	Uruguay (81,35)	37,13	Banco Mundial (2023)	Parte de superficie de tierra que es cultivable.
	Tierras destinadas al cultivo de manera permanente (% del área de tierra)	2,2	8 de 17	Guatemala (11,04)	2,11	Banco Mundial (2023)	Cultivos que no necesitan ser replantados tras cada cosecha.
	Área selvática (% del área de tierra)	52,77	7 de 17	Argentina (85,2)	35,80	Banco Mundial (2023)	Área que está bajo poblaciones naturales o plantadas de árboles de al menos 5 metros <i>in situ</i> , ya sean productivas o no.



1

Introducción

La productividad agropecuaria debería ser una obsesión para Colombia, no solo porque permitiría lograr la seguridad alimentaria de más de 50 millones de personas, sino porque dinamizaría la economía nacional. Al mismo tiempo, su desempeño es determinante para la balanza comercial, consolidándose como el principal motor de las exportaciones no tradicionales y como la actividad económica central en la ruralidad para la generación de empleo y el sustento de miles de familias. En este sentido, mejorar la competitividad del sector tiene implicaciones tanto macroeconómicas como en el bienestar y la calidad de vida de las personas, impactando tanto a quienes habitan en la ruralidad como a la población urbana que se abastece de su producción.

No obstante, a pesar de este potencial emergente, los diversos diagnósticos y análisis, incluyendo las entregas previas de este capítulo, coinciden en el rezago y los múltiples retos estructurales que enfrenta la ruralidad, particularmente el sector agropecuario. En años anteriores, este informe ha puesto la lupa sobre factores determinantes como la adecuación de tierras, la innovación agropecuaria, la educación rural y la infraestructura vial, entre otros bienes públicos esenciales para la competitividad del campo. Sin embargo, en un contexto marcado por la transición hacia un nuevo poder ejecutivo y legislativo, para este *Informe Nacional de Competitividad (INC) 2026* hemos decidido acotar el foco: **en lugar de insistir en el inventario de carencias, nos concentraremos en una revisión reciente de lo que sí**

ha funcionado y de los nudos específicos que aún nos impiden escalar estos resultados.

Ahora bien, estos indicadores son el resultado de decisiones acertadas y logros consolidados en el tiempo, en los que la articulación entre el sector productivo y la institucionalidad han desempeñado un papel determinante. Por ello, atendiendo al enfoque del INC 2026, el capítulo presenta tres logros destacables: (1) **el rediseño del andamiaje institucional** para la ruralidad; (2) **la diversificación de la canasta** productiva y exportadora; y (3) **la maduración del financiamiento y la gestión del riesgo.**

No obstante, este dinamismo no es uniforme. Mientras algunos sectores operan con estándares globales, la ruralidad profunda sigue enfrentando índices de pobreza multidimensional tres veces superior a los niveles urbanos. Bajo esta premisa, resulta fundamental reconocer los desafíos estructurales y las brechas históricas que condicionan el desarrollo del campo colombiano. Aunque en años anteriores hemos profundizado en diversos factores habilitadores de la competitividad, en esta entrega el análisis prioriza una deuda axiomática para el progreso del sector: la formalización de la propiedad rural.

Finalmente, para materializar este potencial y desatar los nudos identificados, el capítulo concluye con la formulación de tres acciones concretas de política pública en el marco del proyecto Colombia Progresando 2630. Estas iniciativas se centran, por un lado, en reformar la institucionalidad de calidad para potenciar el dinamismo empresarial y el comercio exterior y, por otro, en avanzar decididamente hacia la seguridad jurídica de la propiedad rural.



2 Grandes éxitos

Un nuevo diseño institucional para el desarrollo rural

Un primer avance en el desarrollo rural no se materializa en un indicador concreto, sino en una transformación estructural en la forma en que el Estado entiende y gestiona la ruralidad. En las últimas dos décadas, la institucionalidad ha transitado desde un modelo sectorial y asistencialista hacia un paradigma de “nueva ruralidad” que sentó sus bases en la Misión para la Transformación del Campo (Misión Rural) en 2014. Así se estableció una ruta coherente e integradora entre la visión de desarrollo y la arquitectura institucional que debe respaldarla. Bajo esta premisa, **lo rural dejó de ser visto únicamente como un espacio de producción primaria para entenderse como un territorio estratégico** donde convergen bienes públicos, servicios ambientales y ciudadanía (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2015).

Mediante este enfoque, la transición de lo sectorial a lo territorial ha permitido avanzar en la superación de la dicotomía estricta entre el campo y la ciudad que limita el progreso rural a la mera producción agrícola. Esta nueva perspectiva, impulsada por la Misión Rural y posteriormente por la Reforma Rural Integral derivada del Acuerdo de Paz, reconoce que el progreso del campo y el bienestar del habitante rural dependen de la presencia integral del Estado y la ejecución de políticas y planes coherentemente articulados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2022).

El cambio de paradigma fue una respuesta al agotamiento de una arquitectura institucional que no logró dar una respuesta efectiva a las necesidades del campo. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), creado en 1961, se centró en un reformismo agrario redistributivo con alcances limitados y efectos marginales en la estructura de la propiedad (Perfetti *et al.*, 2024). Posteriormente, el punto crítico ocurrió en 2003 con la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), entidad resultado de la fusión de cuatro organismos con misionariedades diferentes: el propio Incora (reforma agraria), el DRI (Desarrollo Rural Integral), el INAT (Instituto Nacional de Adecuación de Tierras) y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

El ajuste en el arreglo institucional generó una dispersión de objetivos al obligar a una sola entidad a gestionar simultá-

neamente la titulación de baldíos, la construcción de distritos de riego y el desarrollo productivo, deteriorando cada una de sus funciones (DNP, 2015). Esta situación se agravó por la disminución en la planta, que pasó de 5.000 funcionarios especializados a 600 empleados para cubrir todas las competencias nacionales, lo que generó cuellos de botella operativos y una debilidad técnica que convirtió al Incoder en una entidad fragmentada y sin visión de largo plazo (Perfetti *et al.*, 2019).

La fragmentación institucional profundizó un modelo de asistencia y protección comercial que priorizó las transferencias individuales sobre los bienes públicos estratégicos, lo que se tradujo en un crecimiento anual del 4,6 % en subsidios y compensaciones entre 1990 y 2014, mientras que la inversión en infraestructura, ciencia y tecnología permaneció estanca con un incremento marginal de apenas el 0,8 % (DNP, 2015). Esta asimetría consolidó una cultura de paternalismo que aisló al agro de la competitividad internacional y postergó las reformas estructurales necesarias para el desarrollo rural.

Ese enfoque se mantiene vigente, según la OCDE (2025), el apoyo a los precios de mercado representa el 89 % del total de apoyo a los productores, concentrando los beneficios de manera desproporcionada en cadenas específicas como el arroz, la leche, el cerdo y el maíz. Al absorber casi la totalidad de los recursos en sostener artificialmente los precios de mercado, este esquema perpetúa un desincentivo estructural para la modernización tecnológica y la eficiencia productiva de largo plazo.

Ahora bien, en 2015 se desarrolló un cambio de arquitectura institucional. El nuevo andamiaje separó la planificación técnica de la ejecución operativa: la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ejerce la dirección técnica en la planificación del uso del suelo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) asume la consolidación del ordenamiento social y jurídico de la tierra, y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se encarga de la ejecución de proyectos integrales.

A este despliegue se sumaron instancias de coordinación y gobernanza fundamentales para la armonización de la política pública, como el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA), creado bajo la Ley 1876 de 2017 para articular la



investigación y la extensión. También se reactivó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural como eje para integrar los esfuerzos institucionales.

En conclusión, **este cambio de paradigma ha representado un éxito emergente**. Si bien se trata de un modelo en etapa de maduración dada su adopción relativamente reciente, su mayor valor reside en haber establecido un marco institucional y normativo finalmente alineado con las necesidades del campo colombiano, diagnosticadas con amplitud en las últimas décadas. Este enfoque marca una ruta hacia el incre-

mento de la productividad —que sigue siendo una gran deuda— y la mejora en las condiciones de vida de los habitantes de la ruralidad.

No obstante, es imperativo reconocer que, si bien la coherencia institucional es un logro en sí mismo, **la transformación del agro solo se consolidará cuando se dé una verdadera ejecución y gobernanza integrada en los territorios** (OCDE, 2022). En consecuencia, podría decirse que los rieles están instalados, y el verdadero reto de la próxima década está en alcanzar una operación mucho más articulada y coherente.

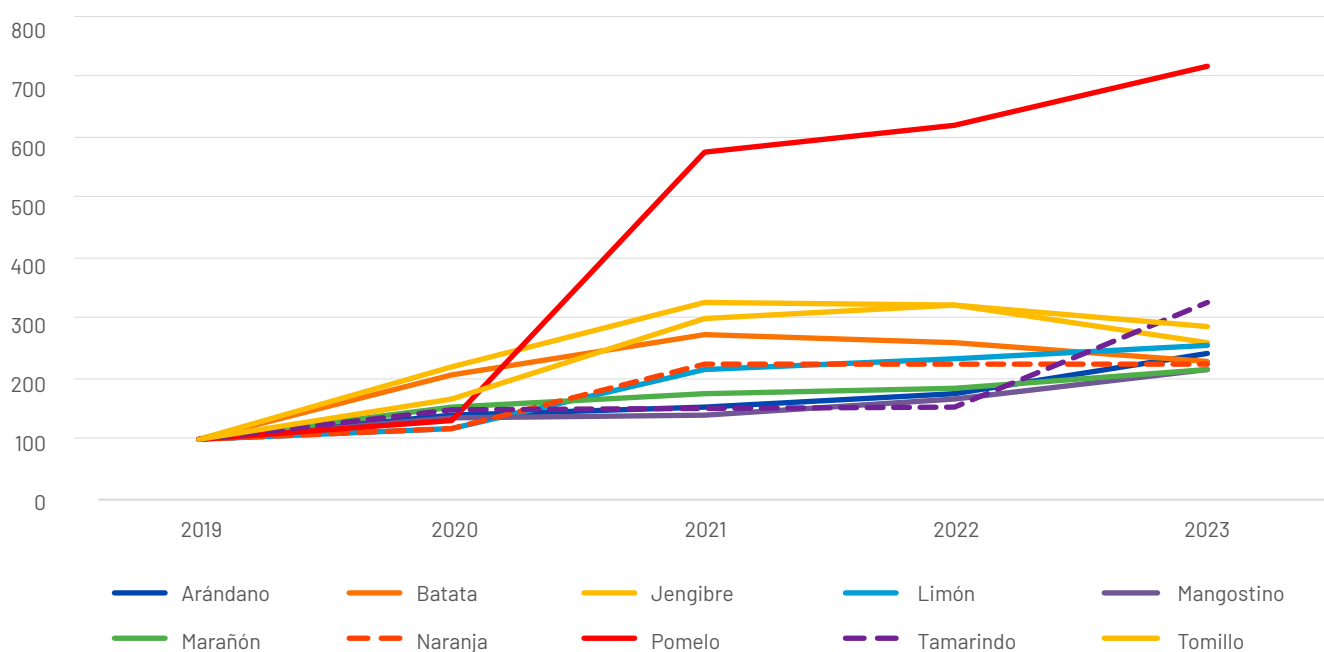
Diversificación y sofisticación de la canasta productiva y exportadora

Con frecuencia se suele destacar el potencial agropecuario de Colombia por su diversidad de agroecosistemas y su privilegiada ubicación intertropical, que constituye una ventaja comparativa para una producción diversa de alimentos. Sin embargo, históricamente la producción agropecuaria se ha concentrado en cinco cultivos (café, palma de aceite, arroz, maíz y plátano), que hoy representan casi el 60 % del área total sembrada (UPRA, 2026d).

A pesar de esta tendencia, **el país ha avanzado hacia una mayor diversificación de su oferta productiva**, reflejada en el

aumento de cultivos que, aunque no lideran en área absoluta, presentan una aceleración notable. Un ejemplo paradigmático es el del aguacate hass, que en los últimos 5 años ha tenido un incremento del 50 % en las hectáreas sembradas, pasando de 48.000 ha en 2020 a más de 72.000 en 2025 (Asohfrucol, 2026). Asimismo, aunque en extensión absoluta sigue siendo marginal, frutas exóticas como el pomelo, el tamarindo, el rambután, el arándano y el mangostino han presentado un crecimiento superior al 100 % en sus áreas de siembra (Gráfica 1) (UPRA, 2026a).

Gráfica 1. Índice de crecimiento de área sembrada (miles de hectáreas). Colombia, 2019=100



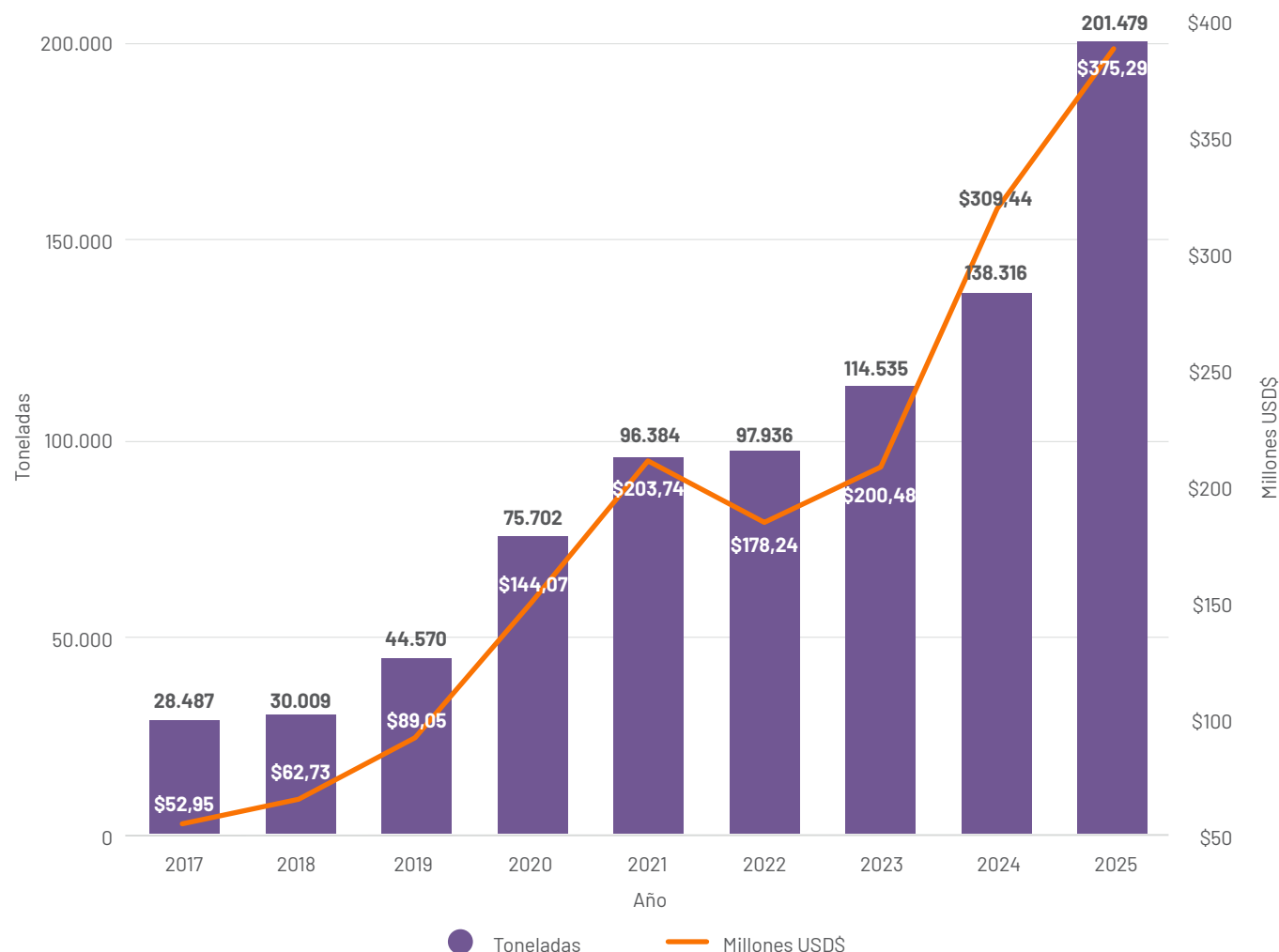
Fuente: elaboración propia con base en UPRA (2026a).



Paralelamente, las cadenas agroindustriales han desempeñado un papel determinante en esta dinámica. La soya, por ejemplo, se consolidó como el rubro con el crecimiento más significativo en 2025 (+26,3 %), alcanzando las 107.000 ha sembradas, con una concentración estratégica en la región de la Orinoquía. A este dinamismo le siguen el maíz¹, con un incremento del 14,9 % impulsado por mejoras tecnológicas, y el cacao, que mantiene su tendencia creciente con un aumento del 3,8 % en área y del 8,2 % en producción, lo que evidencia también una reorientación hacia cultivos de ciclo corto con alta demanda (UPRA, 2026d), así como integración a cadenas globales de valor y mercados internacionales.

Esta diversificación se ha reflejado igualmente en la canasta exportadora. Aunque los cultivos tradicionales (café, flores y banano) representan hoy el 65 % del valor total de las exportaciones y el 58 % del volumen, su peso relativo ha cambiado. Por ejemplo, el café pasó de representar el 47,3 % en los noventa (DNP, 2015) a un promedio del 35 % en 2026 (UPRA, 2026a). En consecuencia, **han surgido nuevos motores de crecimiento agropecuario**: además de la soya, el maíz, el cacao y las flores, el sector de frutas y hortalizas ha tenido un incremento sostenido, multiplicando por siete el valor y el volumen de sus exportaciones en la última década (Gráfica 2).

Gráfica 2. Exportaciones hortofrutícolas. Colombia, 2017-2025



Fuente: Asohofrucol (2026).

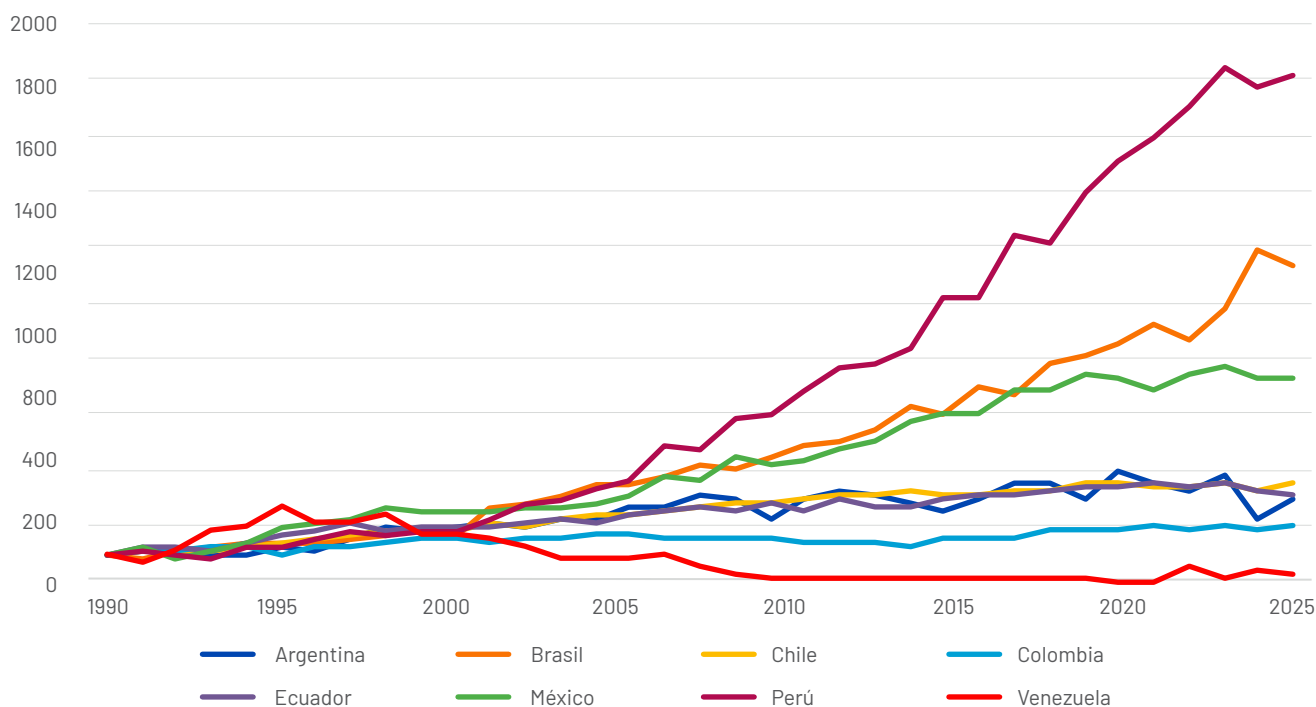
1. Cabe mencionar que el desarrollo de estas cadenas agroindustriales se ha localizado en la Orinoquía, específicamente en la altillanura, presentando crecimientos promedio del 8,7 % anual en las áreas sembradas (UPRA, 2026d).



Como consecuencia de estos avances, Colombia ha mantenido un crecimiento constante en sus exportaciones a una tasa promedio del 5,9 % entre 2000 y 2021 (DNP, 2024), lo que ha llevado a casi duplicar el volumen total en los últimos 30 años² (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], 2026). Sin embargo, este desempeño de X1,9 desde 1990 cobra una dimensión diferente al contrastarlo con países de referencia en la región como Ecuador (X3), Chile (X3,5) y Mé-

xico (X7,24), que lograron una expansión más acelerada, o casos como el de Brasil (X11,3) y, especialmente, el de Perú (X18,2), que evidencian un potencial de crecimiento masivo referente para Colombia. Estas brechas indican que, **aunque la ruta de diversificación y sofisticación es la correcta, la velocidad y la escala de la transformación requieren un impulso decidido** para alcanzar los niveles de competitividad de los líderes de la región (Gráfica 3).

Gráfica 3. Índice de evolución del volumen de las exportaciones. Colombia y países de referencia, 2019-2025 (2019=100)



Fuente: elaboración propia con base en FAOSTAT (2026).

Acceso al sistema financiero a través de una institucionalidad eficiente

El acceso al sistema financiero se constituye como uno de los logros institucionales más significativos y al mismo tiempo invisibilizados. Además de la simple provisión de capital, la consolidación de un sistema robusto ha permitido **habilitar procesos de modernización, adopción tecnológica y mitigación de riesgos** que antes eran inalcanzables para la mayoría de los productores. Este avance se consolidó con la superación

de un esquema de banca estatal centralizado y vulnerable a la ineficiencia para dar paso a un sistema especializado y mixto.

Antes de 1990, el financiamiento estaba concentrado en entidades estatales como la Caja Agraria, el Banco Cafetero y el Banco Ganadero, bajo la administración del Banco de la República. La Ley 16 de 1990 marcó un punto de quiebre al crear el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA), encargado

2. De hecho, las exportaciones del primer trimestre de 2026 crecieron 8,3 % en valor y cerca de 40 % en volumen respecto al mismo periodo de 2025 (UPRA, 2026b), ubicándose en un máximo histórico.

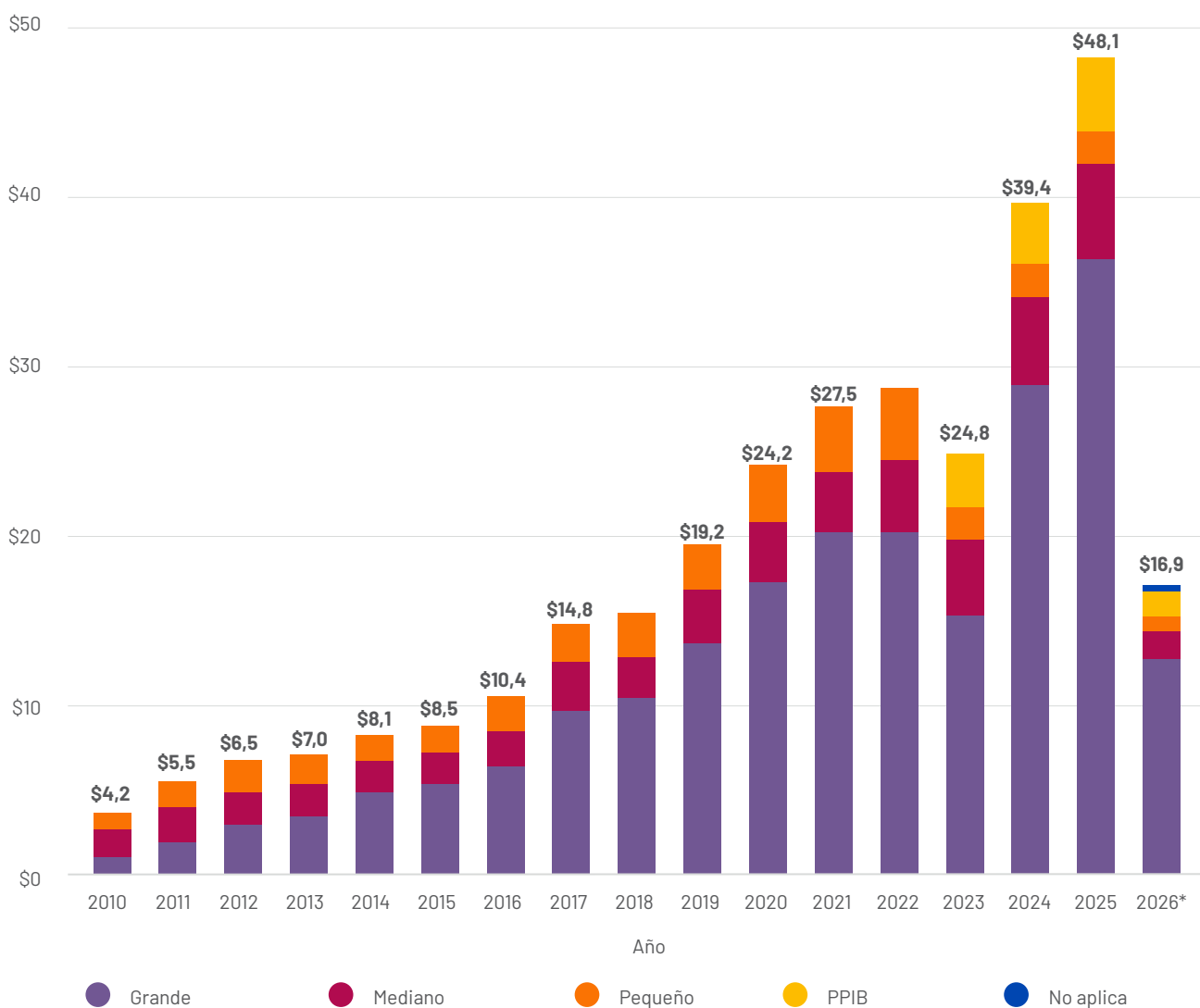


de la “formulación de la política de crédito para el sector agropecuario y la coordinación y racionalización del uso de sus recursos financieros” (DNP, 2014b). Esta evolución incluyó hitos críticos como la liquidación de la Caja Agraria en 1999 y su transformación en el Banco Agrario de Colombia (BAC).

Hoy esta institucionalidad opera mediante una estructura dual y complementaria: Finagro tiene el rol de administrador central que asegura la disponibilidad de recursos, y el BAC actúa como ejecutor de estos servicios a los productores. Como consecuencia de esta articulación técnica y operativa, **el acceso al sistema financiero en la ruralidad ha mostrado una evolución sin precedentes.**

Desde el año 2010, el valor de las colocaciones de crédito de fomento ha tenido un crecimiento constante, pasando de COP 4,2 billones a COP 48 billones en 2025 (Gráfica 4), lo que también se corresponde con el número de beneficiarios acumulados, pasando de casi 79.000 en 2010 a 158.000 en 2023 (Gráfica 5). Este avance fue posible gracias a herramientas de inclusión como el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG). Por ejemplo, en 2024 el 93 % del total de nuevos productores (71.172 productores) ingresaron haciendo uso de una garantía agropecuaria (Finagro, 2024). Para 2025, el FAG movilizó créditos por COP 6,32 billones, orientando el 94 % de estas garantías específicamente a pequeños productores (Finagro, 2025).

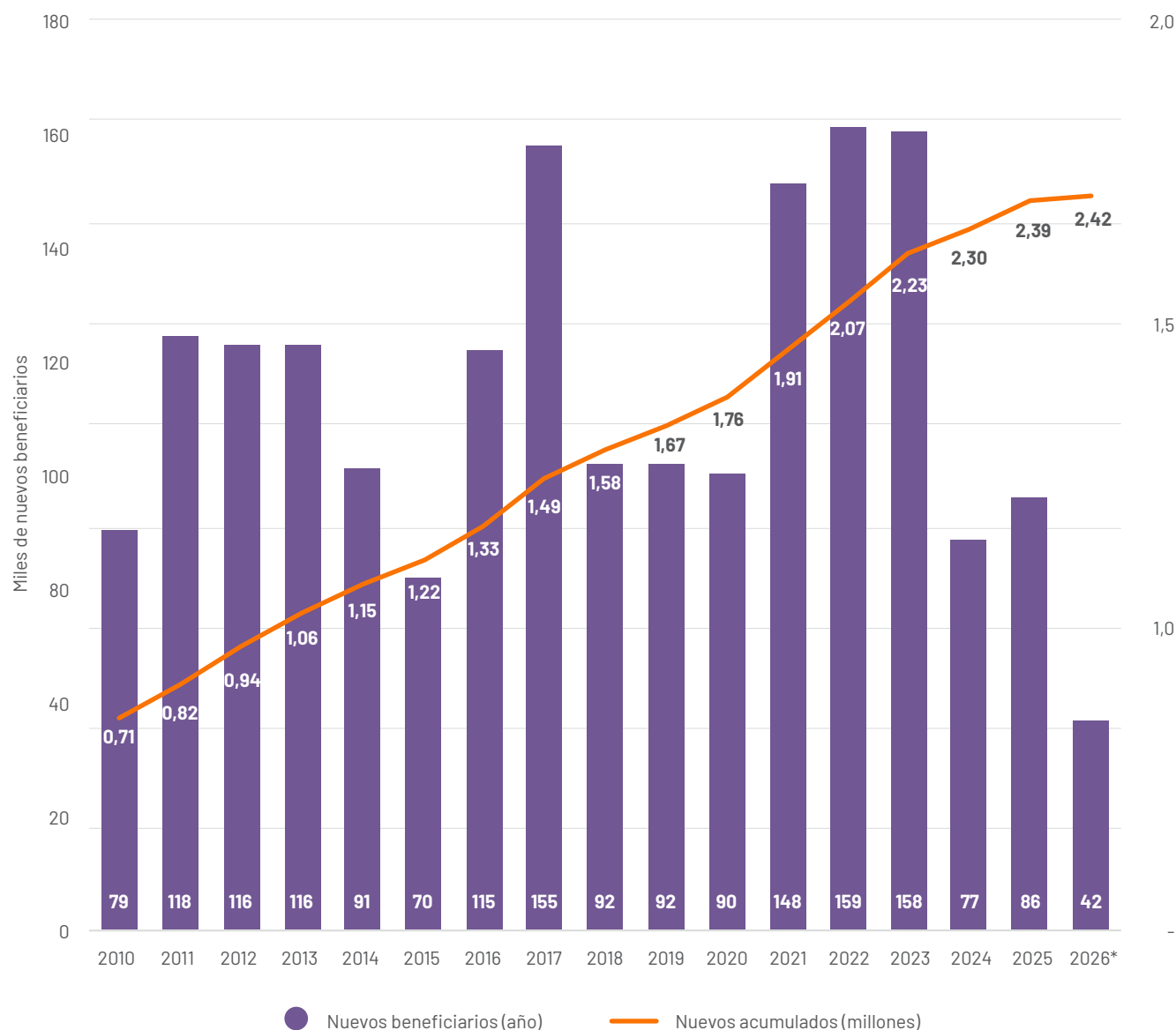
Gráfica 4. Valor de colocaciones de crédito de fomento (billones COP). Colombia, 2010-2026



* Cifras preliminares
Fuente: Finagro (2026).



Gráfica 5. Nuevos beneficiarios acumulados. Colombia, 2010-2026



* Cifras preliminares
Fuente: Finagro (2026).

Sin embargo, a pesar del éxito institucional, **persisten barreras que limitan una participación más equitativa de la banca comercial**. Mientras que los grandes y medianos productores acceden a múltiples bancos, los pequeños dependen entre un 78 % a 92 % del BAC (Gáfaró et al., 2025). Esta concentración se debe, en parte, a que la regulación actual de tasas máximas para créditos de fomento puede desincentivar a los bancos privados al no cubrir los altos costos operativos y de riesgo (Gáfaró et al., 2025). Asimismo, existe una excesiva dependencia del BAC respecto al FAG, lo que genera una evaluación

de riesgo menos rigurosa por parte de la banca de primer piso (DNP, 2014a).

Finalmente, la falta de documentación formal, directamente relacionada con la seguridad jurídica y propiedad de la tierra, así como la dispersión geográfica, elevan los costos de transacción y acentúan las asimetrías de información, dificultando la distinción de la capacidad real de pago de los productores. Al mismo tiempo, la subordinación al presupuesto público —como el recorte en las líneas especiales de crédito (LEC)— y los choques climáticos implican riesgos para el funcionamiento del sistema (Finagro, 2025).



3 La gran deuda: regularización de la propiedad rural para la seguridad jurídica

La situación del campo colombiano constituye un auténtico “nudo gordiano”: un desafío estructural agudizado por décadas de exclusión y conflicto que lo hacen difícil de desatar. En este escenario tan complejo, es todo un reto aislar una sola deuda; sin embargo, si se debe señalar un factor con gran incidencia en los demás, es **la formalización de la propiedad rural**.

La importancia de la formalización y la actualización del Catastro trasciende la mera titulación. La seguridad jurídica derivada del título de propiedad es el prerrequisito para la movilización de inversión, habilitando el acceso al crédito formal y a programas de asistencia técnica. Sin ella, los productores quedan en una alta dependencia de los programas públicos de financiación o, peor, de la informalidad y el financiamiento usurero.

Asimismo, **un catastro actualizado dinamiza el mercado de tierras**, permitiendo que la oferta y la demanda autorregulen los precios y usos del suelo, así como a los proyectos más eficientes. A su vez, este ajuste facilitaría que los municipios generen recursos propios mediante el impuesto predial para invertir en bienes públicos (OCDE, 2022; Perfetti *et al.*, 2024). De igual forma, la seguridad jurídica en la tenencia se convierte en un incentivo para que el productor invierta en tecnologías de largo plazo, como sistemas de riego o maquinaria, eliminando el riesgo de perder su capital por falta de protección legal.

Históricamente, Colombia ha operado bajo una informalidad generalizada que en 2019 alcanzaba el 52,7 % a nivel nacional, llegando al 100 % en decenas de municipios (OCDE, 2022). Esta desactualización se agravó por un vacío de información estadística de 45 años entre el Censo Nacional Agropecuario de 1970 y el de 2014, y una institucionalidad fragmentada que impedía la interrelación entre el Catastro y el registro (DNP, 2015; Perfetti *et al.*, 2024).

Esta inseguridad jurídica, sumada a una deuda de casi 90 años en la creación de una jurisdicción agraria especializada, facilitó una concentración extrema donde el 1 % de los pro-

pietarios controla el 42,6 % del área rural. Al mismo tiempo, el conflicto armado forzó el abandono de aproximadamente 8,3 millones de hectáreas, complejizando la certeza sobre la propiedad y la tradición de la tierra (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2025; OCDE, 2022; Procuraduría General de la Nación [PGN], 2025).

Aunque recientemente se han logrado avances notables en la velocidad de formalización³, según la PGN, al cierre del primer trimestre de 2025 se habían formalizado 2,83 millones de hectáreas, alcanzando el 40,48 % de la meta establecida en el Acuerdo de Paz (PGN, 2025). No obstante, al revisar con detalle estos datos, se encuentra que el 81,7 % corresponde a titulación en favor de comunidades indígenas⁴ (PGN, 2025), y casi la mitad (48,5 %), al saneamiento de resoluciones antiguas (previas a 2017) que no habían sido notificadas (ANT, 2025), lo que representa más un éxito en el trámite notarial que una redistribución efectiva de la propiedad.

Otro desafío persiste en la adjudicación física a través del Fondo de Tierras (meta de 3 millones de hectáreas), donde el cumplimiento efectivo es del 1,19 % (PGN, 2025). A pesar de los esfuerzos por actualizar el Catastro y formalizar la pequeña propiedad, el coeficiente de Gini de propiedad rural se mantiene en un crítico 0,89, lo que refleja una alta concentración (IGAC, 2025).

La inseguridad jurídica derivada de la falta de información predial actúa como un fuerte desincentivo a la inversión agraria al elevar el riesgo de litigios y congelar el acceso al financiamiento de largo plazo. El caso de la altillanura es emblemático: a pesar de su inmenso potencial, la incertidumbre sobre la propiedad y las restricciones normativas han frenado proyectos a gran escala. Según Fedesarrollo, resolver estos cuellos de botella institucionales y de infraestructura permitiría un despliegue productivo tal que, tan solo en el departamento del Meta, el producto interno bruto (PIB) agropecuario podría expandirse a una tasa del 14 % anual continuo hacia el año 2045.

3. En 2022 se registraban 30.263 ha formalizadas. Para la vigencia 2025 la cifra ascendió a 200.187 ha (ANT, 2025).

4. Esta cifra debe interpretarse con cautela. La titulación de resguardos involucra vastas extensiones de baldíos cuya seguridad jurídica se resuelve mediante actos administrativos masivos de baja complejidad técnica. Al ponderar el área titulada frente al reducido número de beneficiarios colectivos, el avance estadístico resulta desproporcionado y oculta el impacto marginal en la democratización del acceso a la tierra para el productor individual o la pequeña propiedad campesina.



4 Prioridades de acción

Reforma estructural a la institucionalidad de calidad

El sistema de calidad sanitaria y fitosanitaria presenta deficiencias estructurales que comprometen la competitividad del sector rural, limitan la inserción de los productores en las cadenas globales de valor y frenan el dinamismo exportador del país. Este panorama crítico se origina, en primer lugar, por una **fragmentación institucional que divide la vigilancia de la inocuidad alimentaria** entre la producción primaria (a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario [ICA]) y la transformación industrial (bajo el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos [Invima]). Esta desconexión genera zonas grises de responsabilidad y una duplicidad de inspecciones que encarecen la operación sin elevar los estándares de seguridad, provocando que en cadenas clave como lácteos y cárnicos se dupliquen costos de laboratorio y largos tiempos de respuesta para registros básicos.

En segundo lugar, el régimen de registro sanitario y fitosanitario arrastra un **marco normativo de más de tres décadas sin actualización que ignora la velocidad de la innovación global**. Al exigir que se repitan y certifiquen localmente estudios de seguridad que ya han sido avalados por agencias rigurosas de otros países, se retrasa por meses o años la llegada de insumos tecnológicos y fertilizantes al productor rural. Esta falta de reconocimiento automático duplica los costos de entrada de las innovaciones, desincentiva la inversión extranjera y satura la capacidad técnica de las agencias al obligarlas a procesar de forma idéntica productos de alto y bajo riesgo.

Para resolver de fondo estas fallas, se propone una **reforma institucional integral que traslade al ICA la competencia exclusiva sobre toda la cadena agroalimentaria**, adoptando el modelo internacional de control único “desde la granja hasta la mesa”. Bajo este diseño, el ICA asumiría de forma unificada la vigilancia de la producción primaria, el procesamiento industrial de alimentos y el control sanitario en puertos, garantizando la trazabilidad total que exigen los mercados más competitivos del mundo. Paralelamente, el Invima se transformaría en una agencia de alta especialización enfocada de manera exclusiva en el sector de la salud humana, como medicamentos y dispositivos médicos, reorientando sus esfuerzos hacia una rigurosa vigilancia *ex post*.

Esta nueva estructura sería complementaria con la adopción del sistema de aceptación mutua de datos (MAD) de la OCDE, garantizando que los estudios técnicos realizados bajo principios de buenas prácticas de laboratorio en el exterior sean reconocidos automáticamente en el territorio nacional. Al mismo tiempo, convendría implementar un modelo de clasificación de riesgo donde los productos e insumos de bajo riesgo dejen de estar sujetos a registros previos exhaustivos y se gestionen mediante una notificación sanitaria obligatoria (NSO).

Asimismo, se propone **reemplazar la inspección física universal por controles inteligentes y selectivos basados en riesgo**, delegando las funciones operativas de inspección y análisis en laboratorios acreditados por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC). De esta manera el Estado podría concentrarse en la supervisión de la política mientras el sector privado asume la ejecución logística con vigilancia pública.

La implementación de esta estrategia se desarrollaría a través de una Ley de Reforma Institucional del Sistema Nacional de Calidad Sanitaria, liderada conjuntamente por los Ministerios de Agricultura, Salud y Comercio. Este marco normativo redefiniría las competencias del sistema, así como las estructuras orgánicas, financiados mediante un esquema de contribuciones que garantice la autonomía técnica y financiera de ambas entidades frente a los ciclos presupuestales.

Con la puesta en marcha de estas medidas, se espera una aceleración drástica en los tiempos de respuesta para el comercio exterior, reduciendo los ciclos de evaluación de meses a solo 30 o 45 días para categorías intermedias, e introduciendo resoluciones inmediatas para trámites de bajo riesgo. Adicionalmente, la adopción del sistema MAD generaría una reducción de hasta el 50 % en las tarifas de registro para trámites de reconocimiento, abaratando los insumos tecnológicos para los agricultores locales.

Finalmente, la unificación institucional facilitaría que los pequeños y medianos productores accedan de forma más ágil y económica a certificaciones de buenas prácticas agropecuarias (BPA) y sellos de calidad. Al mismo tiempo se eliminarían las barreras técnicas y se les permitiría a estos actores su inserción directa en las cadenas globales de suministro.



Seguridad jurídica de la tierra, Catastro Multipropósito y operativización de la jurisdicción agraria

La informalidad estructural en la tenencia de la tierra en Colombia, que históricamente ha superado el 50 % en el área rural, representa el mayor obstáculo para el desarrollo social, la equidad y la productividad del campo. Esta problemática se perpetúa debido a la ineficacia de los procesos tradicionales de titulación, los cuales han operado bajo un esquema fragmentado, pasivo e individual por demanda que tarda años en responder a las necesidades de los agricultores.

La vulnerabilidad de estos títulos individuales se ve agravada por la ausencia de un catastro actualizado que dé certidumbre sobre los límites físicos de los predios, lo que genera una desconexión crítica entre la realidad jurídica registrada en las oficinas de instrumentos públicos y la realidad geográfica en el territorio. **Sin un soporte técnico confiable y ante la falta de una jurisdicción agraria especializada e independiente que resuelva de forma pacífica y definitiva las disputas por el uso y la propiedad de la tierra, los conflictos agrarios se perpetúan en el tiempo**, desincentivando la inversión productiva de largo plazo y perpetuando la exclusión de las poblaciones más vulnerables.

Superar este desorden histórico exige entender que la **titulación de la tierra, la información catastral y la justicia agraria no pueden seguir operando como islas institucionales** o silos administrativos aislados. Para materializar un ecosistema interoperable y resolver de fondo las fallas de mercado en la tenencia de la tierra, es indispensable ejecutar transformaciones simultáneas y coordinadas en sus tres dimensiones fundamentales: titulación, Catastro y jurisdicción agraria.

Optimización de los procesos de titulación y formalización

La transformación del modelo de adjudicación y saneamiento de tierras requiere transitar definitivamente de la solicitud individual hacia el diseño y la ejecución de barridos prediales masivos con enfoque de oferta. Este cambio metodológico permite intervenir municipios completos de forma sistemática, abaratando costos operativos y agilizando la identificación física y jurídica de cada predio. Para optimizar este componente se proponen las siguientes acciones:

- **Procedimiento único y simplificado:** Unificar las rutas de saneamiento para predios públicos y privados bajo un solo trámite administrativo ágil, garantizando la gratuidad de

la titulación para la población rural pobre y tarifas de bajo costo para el resto de los actores.

- **Adopción del derecho real de superficie rural:** Implementar esta figura jurídica para permitir la escisión legal entre la propiedad del suelo y la propiedad de las plantaciones, mejoras o infraestructura agroindustrial construida sobre este. Esto facultará el desarrollo de contratos de uso y arrendamiento de largo plazo, atrayendo inversión de gran escala al campo bajo reglas de juego estables, sin necesidad de transferir el dominio de la tierra y salvaguardando el suelo para la adjudicación de grupos vulnerables.

Modernización del Catastro Multipropósito y de los sistemas de información

El Catastro debe dejar de concebirse de manera restrictiva como un instrumento con fines netamente fiscales para consolidarse como la base de datos técnica oficial que soporte el ordenamiento social de la propiedad. Para mejorar su alcance, eficiencia y cobertura nacional, se propone:

- **Actualización integral obligatoria:** Garantizar que los procesos catastrales levanten simultáneamente los componentes físico (límites precisos), jurídico (vínculo con la matrícula inmobiliaria) y económico (avalúo comercial justo), evitando actualizaciones parciales que mantengan la incertidumbre sobre la tierra.
- **Financiamiento permanente y política de Estado:** Transformar la actualización catastral en una política de Estado con asignación presupuestal fija e inalterable, que asegure por ley que cada municipio del país actualice integralmente sus capas de información catastral cada cuatro años.
- **Consolidación del Sistema de Administración del Territorio (SAT) y descentralización:** Implementar y madurar la plataforma tecnológica del SAT para articular las bases de datos de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y el IGAC. El sistema debe superponer en tiempo real la información de propiedad con las capas de restricciones legales (como reservas forestales de Ley 2.^a, territorios étnicos colectivos y zonas de riesgo ambiental).



Asimismo, se debe fortalecer el modelo descentralizado de gestores catastrales territoriales debidamente habilitados, reservando para el IGAC un rol estrictamente regulador, supervisor y prestador en casos excepcionales.

Operativización de la jurisdicción agraria y cierre judicial de procesos

La seguridad jurídica real de la tierra requiere una instancia judicial especializada e independiente que resuelva de forma definitiva los conflictos de propiedad, evitando la parálisis y la ineficacia que caracterizan al derecho civil tradicional. Los canales para optimizar e implementar esta jurisdicción son:

- **Instalación rápida y capacitación especializada:** Acele-
rar el despliegue territorial de los juzgados y tribunales
agrarios especializados bajo el marco de la Ley Estatu-
taria 2570 de 2026. Los jueces deben recibir formación
técnica intensiva dictada por el Consejo Superior de la
Judicatura en dinámicas agropecuarias, normatividad
- **Aprobación del Código de Procedimiento Agrario:** Impul-
sar de manera prioritaria en el Congreso el trámite de la
Ley Ordinaria del Código de Procedimiento Agrario, regu-
lando términos procesales cortos, audiencias orales y me-
canismos digitales de comunicación inmediata entre los
jueces y las bases de datos del IGAC y la SNR.

ambiental, ciclos de inversión rural y resolución alterna-
tiva de conflictos.

Modernización agraria y transición de la unidad agrícola familiar (UAF) a la unidad agrícola productiva (UAP)⁵

La estructura agraria colombiana ha estado regida por más de tres décadas bajo el concepto de la UAF, instituido original-
mente en la Ley 135 de 1961 y consolidado en la Ley 160 de 1994. En su concepción histórica, la UAF fue diseñada como una me-
dida de superficie destinada a dotar a las familias campesinas de una extensión de tierra “mínima” para asegurar su subsis-
tencia y el pago de sus obligaciones domésticas. Sin embargo, en el contexto de la economía globalizada y la agricultura de
precisión del siglo XXI, esta noción estática y restrictiva se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo rural.

La UAF tradicional limita el crecimiento del campo debido a tres fallas críticas interconectadas. En primer lugar, padece una marcada desconexión tecnológica al basarse en coeficien-
tes obsoletos que ignoran la productividad actual, donde la bio-
tecnología, el riego y la intensidad del capital pueden permitir que un minifundio tecnificado genere mayores excedentes que
una gran extensión subutilizada. En segundo lugar, sus restric-

ciones rígidas de indivisibilidad bloquean la asociatividad y las economías de escala, ahuyentando la inversión privada nece-
saria para integrar a los pequeños productores en proyectos agroindustriales a largo plazo. Finalmente, al prohibir legalmen-
te el fraccionamiento por debajo del umbral municipal, la UAF fomenta la informalidad y empuja a las familias rurales a recurrir
a particiones de hecho, alimentando una inseguridad jurídica.

Por lo tanto, se propone reformar estructuralmente el artícu-
lo 50 de la Ley 135 de 1961 y los artículos 20 y 38 de la Ley 160 de 1994, sustituyendo la UAF por la UAP como la nueva categoría
jurídica de ordenamiento y adjudicación de la propiedad rural. La UAP se define como la extensión funcional de tierra que,
según la vocación del suelo, microclima, acceso a agua y nivel de tecnificación, sea necesaria y suficiente para garantizar la
rentabilidad óptima de la explotación económica elegida por el productor (agrícola, pecuaria, forestal, agroindustrial o de ser-
vicios ecosistémicos).

5. Esta propuesta recoge los planteamientos conceptuales e insumos técnicos elaborados por Lorena Garnica de la Espriella / Veria Asesores, en el marco del proyecto Colombia Progreso 2630 (2026).



El mecanismo de implementación operativa se estructurará bajo las siguientes reglas jurídicas:

- **Criterio funcional y de destinación económica:** La UAP no se calculará mediante tablas rígidas municipales sino por los parámetros técnicos por zonas agroecológicas adaptados a la actividad específica que se desarrolle en un terreno. Si un predio incorpora biotecnología avanzada, agricultura vertical o sistemas agroforestales, la extensión mínima requerida para ser viable y legalmente transferible se flexibilizará automáticamente.
- **Flexibilización y cláusula de empleo rural:** Se habilitará un párrafo excepcional que permita la modificación o ampliación de la extensión admisible de la unidad productiva rural cuando el titular del predio demuestre la generación efectiva y verificable de empleos rurales directos y formales. De esta forma, el empleo y la formalidad laboral se convierten en variables ponderables para el ordenamiento de la propiedad.

La transición normativa hacia la UAP impactaría directamente en la competitividad y en la equidad del campo colombiano

mediante cuatro efectos clave. En primer lugar, permitiría superar el umbral de pobreza multidimensional al enfocar la política agraria en la rentabilidad y la productividad del activo rural en lugar de la mera subsistencia, garantizando ingresos sostenibles y excedentes financieros que inserten a los productores en cadenas de valor sofisticadas y de exportación.

En segundo lugar, el cambio dinamizaría el mercado de tierras y atraería inversión al flexibilizar los límites de fraccionamiento y acumulación según la eficiencia real y la adopción tecnológica, reduciendo el riesgo jurídico para alianzas público-privadas e integración vertical. Asimismo, impulsaría la formalización y reduciría el conflicto territorial al permitir la subdivisión legal basada en la viabilidad económica de los predios, lo que desincentivaría las transacciones informales de falsa tradición y facilitaría el saneamiento de la propiedad.

Por último, esta medida favorecería la sostenibilidad y la transición agroecológica al incluir los servicios ecosistémicos y la captura de carbono como destinos económicos válidos. De este modo los propietarios de áreas de conservación podrán recibir compensaciones financieras y ser reconocidos como unidades productivas rentables, alineando el desarrollo rural con la agenda nacional de descarbonización.



5 Referencias

- 1 ANT. (2025). *Informe de gestión vigencia 2025*.
- 2 Asohofrucol (2026). *Estadísticas del sector – Evolución de las exportaciones*. <https://www.asohofrucol.com.co/estadisticas-del-sector>
- 3 DNP. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la dignidad. Informe final de la Misión para la Transformación del Campo*.
- 4 DNP. (2024a). *Exportaciones colombianas del sector agropecuario y agroindustrial: una aproximación regional* (Archivos de Economía N.º 560).
- 5 DNP. (2014b). *Sistema Nacional de Crédito Agropecuario: Propuesta de reforma*. Dirección de Desarrollo Rural Sostenible; Finagro; Misión para la Transformación del Campo.
- 6 FAOSTAT. (2026). *Cultivos y productos de ganadería – Exportaciones – Cantidad*. <https://www.fao.org/faostat/es/#data/TCL>
- 7 Finagro. (2024). *Informe de gestión sostenible 2024*. https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2025-03/IGS2024_VF.pdf
- 8 Finagro. (2025). *Informe de gestión sostenible 2025*. <https://www.finagro.com.co/sites/default/files/basic-page/2026-04/IGS%20FINAGRO%202025.pdf>
- 9 Finagro. (2026). *Estadísticas del sector, tablero de control*. <https://www.finagro.com.co/estadisticas>
- 10 OCDE. (2022). *Rural Policy Review of Colombia 2022*. <https://doi.org/10.1787/84cf29b1-en>
- 11 OECD. (2025). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2025: Making the Most of the Trade and Environment Nexus in Agriculture*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a80ac398-en>
- 12 Perfetti, J. J., Bravo-Ureta, B. E., García, A., Pantoja, J., Delgado, M., Blanco, J., Jara, R., Moraga, C., Paredes, G., Naranjo, J. y González, L. (2019). *Adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana: políticas e instituciones*. Fedesarrollo.
- 13 Perfetti, J. J., Leibovich, J., Delgado, M. y López, E. (2024). *La tierra para uso agropecuario en Colombia: Equidad y productividad* (Cuadernos Fedesarrollo N.º 73). Fedesarrollo.
- 14 PGN. (2025). *Séptimo informe al congreso sobre la implementación del acuerdo de paz*.
- 15 UPRA. (2026a). *Base Agrícola 2019-2025*. <https://upra.gov.co/es-co/eva/eva-2025>
- 16 UPRA. (2026b). *Mercado laboral – marzo 2026*. <https://upra.gov.co/sites/default/files/2026-05/Empleo%20marzo%20de%202026.pdf>
- 17 UPRA. (2026c). *Producto interno bruto PIB Total 2025 y IV trimestre de 2025*. <https://upra.gov.co/sites/default/files/2026-02/20260216%20PIB%20IV%20trimestre%202025.pdf>
- 18 UPRA. (2026d). *Resultados EVA: Actividad agropecuaria nacional 2024-2025*.