

Evaluación de la agenda rural del gobierno de Gustavo Petro 2022-2026

*Claudia Patricia Álvarez Ochoa
Néstor Orlando Cordero Sáenz
Facultad de Ciencias Agropecuarias
Centro de Estudios e Investigaciones Rurales (CEIR)
Universidad de La Salle*

1. Síntesis de propuestas rurales y agropecuarias

El planteamiento se basa en la idea de transformar la estructura agraria como condición para el desarrollo productivo. Su propuesta parte de que el principal problema del campo colombiano es la concentración de la tierra y el “latifundio improductivo”, lo que impide el desarrollo de una economía rural eficiente e inclusiva.

La propuesta de Gustavo Petro está orientada a corregir las fallas estructurales del sector rural, especialmente en el acceso y uso de la tierra. Sin embargo, su enfoque presenta limitaciones en el desarrollo de instrumentos productivos y de mercado, lo que plantea el desafío de traducir la transformación estructural en mejoras sostenidas en productividad e ingresos rurales.

Reforma agraria y uso del suelo (núcleo de la propuesta)

- Redistribución del acceso a la tierra mediante compra de predios para entregarlos a campesinos.
- Activación de tierras improductivas (incentivos o presión fiscal para su uso productivo).
- Meta de incorporar millones de hectáreas a la producción agropecuaria.
- Implementación del capítulo agrario del Acuerdo de Paz (distribución de tierras).
- Formalización y titulación de tierras para mejorar acceso a crédito y programas públicos.

Economía campesina y modelos productivos (cambio de modelo productivo: de agroempresarial concentrado a economía más distribuida).

- Fortalecimiento de la economía campesina, indígena y comunitaria.
- Promoción de formas asociativas (cooperativas, economía solidaria).
- Creación de Zonas de Reserva Campesina para planificación territorial.

Financiamiento rural (inclusión financiera)

- Creación de instrumentos de crédito dirigidos a pequeños productores.
- Impulso a banca pública o mecanismos de financiamiento para economía popular.
- Intervención del sistema financiero para ampliar cobertura rural.

Productividad e infraestructura (enfoque productivo está subordinado a la reforma agraria)

- Desarrollo de infraestructura para facilitar comercialización (transporte, acceso a mercados) .
- Apoyo a producción agrícola como base de soberanía alimentaria.
- Desarrollo de instrumentos técnicos (extensión, innovación, eficiencia productiva).

Mercados y soberanía alimentaria (enfoque de seguridad alimentaria, más que de eficiencia de mercados)

- Prioridad a producción de alimentos para consumo interno.
- Subsidios a insumos (ej. fertilizantes) para reducir costos.
- Intervenciones potenciales en comercio (ej. restricciones a exportaciones en ciertos casos)

Institucionalidad y política rural (fuerte rol del Estado como actor central del desarrollo rural).

- Reactivación del Sistema Nacional de Reforma Agraria
- Mayor presencia del Estado en territorios rurales
- Integración de política rural con acuerdos de paz

Sostenibilidad y transición productiva (sostenibilidad está integrada al modelo económico, no como componente aislado).

- Cambio hacia modelos productivos sostenibles
- Reducción de dependencia de economías extractivas
- Protección del agua y ordenamiento territorial alrededor de recursos naturales

Seguridad rural (seguridad abordada desde negociación y desarrollo social, no desde control coercitivo).

- Estrategia de “Paz Total” como mecanismo para estabilizar territorios rurales
- Reducción de violencia como condición para desarrollo productivo

2. Metodología de evaluación del cumplimiento de las propuestas

La presente evaluación analiza el grado de cumplimiento del plan de gobierno del presidente Gustavo Petro en materia rural y agropecuaria, entendiendo el cumplimiento como la implementación efectiva de las propuestas formuladas, y no exclusivamente como una medición de resultados finales del sector.

No obstante, en aquellos casos donde existe evidencia disponible, se incorporan elementos de resultado con el fin de contextualizar el alcance de la implementación y su posible incidencia sobre variables económicas y sociales del sector rural.

El análisis adopta un enfoque causal y sistémico, que organiza la política rural en cuatro niveles interrelacionados: (1) determinantes estructurales, (2) mecanismos de mercado, (3) factores de productividad y (4) condiciones habilitantes. Esta estructura permite evaluar no solo el grado de

ejecución de las políticas, sino su capacidad para intervenir los mecanismos que explican el desempeño del sector.

Este enfoque privilegia la evaluación de la capacidad de la política para intervenir los mecanismos causales, lo que implica que los resultados deben interpretarse en función de su contribución a la transformación estructural y no únicamente a partir de indicadores agregados.

Criterios de evaluación del cumplimiento

Cada variable es evaluada en una escala de 0 a 5, con base en los siguientes criterios:

- **Pertinencia:** Grado en que las acciones implementadas corresponden a las propuestas formuladas en el plan de gobierno.
- **Profundidad:** Nivel en que la implementación interviene causas estructurales o se limita a acciones parciales.
- **Ejecución efectiva:** Grado real de implementación, considerando cobertura, alcance territorial, continuidad y materialización de las políticas.
- **Impacto observable:** Evidencia disponible sobre efectos en variables del sector (productividad, ingresos, bienestar, entre otros).
- **Coherencia sistémica:** Nivel de articulación entre las diferentes políticas implementadas y su consistencia dentro de una estrategia integral.

Uso de Inteligencia Artificial

El análisis se apoyó en herramientas de Inteligencia Artificial para sistematizar información y aplicar de manera consistente los criterios definidos. Se utilizaron múltiples modelos con el fin de reducir la dependencia de un único evaluador.

Sin embargo, este procedimiento no elimina los sesgos analíticos, dado que los modelos comparten marcos conceptuales similares y operan dentro del esquema definido en el estudio. En consecuencia, la IA se emplea como herramienta de apoyo, mientras que la interpretación final responde a un juicio analítico informado.

Consideraciones de economía política

La evaluación reconoce que la implementación de la política rural está condicionada por factores de economía política, incluyendo restricciones fiscales, capacidades institucionales, dinámicas territoriales de seguridad y relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Estos factores pueden limitar el grado de ejecución de las políticas, independientemente de su diseño técnico.

3. Evaluación de los avances del plan de gobierno

El puntaje promedio de 3,5 corresponde a un promedio simple entre variables y, por tanto, no refleja el peso diferencial que algunas dimensiones tienen sobre el desempeño económico del sector.

Tabla 1. Evaluación de avances de la Política Rural y Agropecuaria (2025-2026)

Variable	Evaluación en la gestión	Calificación	Evidencias
Tierra y uso del suelo	Masificación de la formalización y compra directa de tierras para el Fondo de Tierras.	3,9	Oficial: 2.5M de ha gestionadas (ANT). Gremial: cuestionan el ritmo de entrega real y la falta de proyectos productivos anexos.
Reforma rural e institucionalidad	Reactivación institucional y avances normativos, con implementación desigual y limitaciones territoriales.	3,6	Oficial: Reactivación de consejos municipales, fortalecimiento de la ANT y la ADR; implementación del Sistema Nacional de Reforma Agraria. Gremial: Críticas por la excesiva burocracia y demoras en la ejecución presupuestal de la ADR.
Productividad y competitividad	Impulso a la economía popular, bioinsumos y reducción de costos de producción.	3,9	Oficial: PIB Agropecuario creció 13% en 2025. Gremial: reconocen rentabilidad por precios en productos de exportación, pero advierten rezago en renovación tecnológica.
Precios y volatilidad	Monitoreo de márgenes de intermediación y fomento a compras públicas locales.	3,3	Oficial: Estabilización de precios de alimentos. Gremial: Denuncian que la alta intermediación sigue castigando el precio pagado al productor. Persisten volatilidad y ausencia de instrumentos robustos de estabilización.
Comercio exterior	Priorización de la soberanía alimentaria sobre la exportación de alimentos.	4,0	Oficial: Agro representa el 26.8% de ventas externas. Gremial: Crecimiento del 29.6% en exportaciones (café, palma, frutas). Sin avances claros en diversificación exportadora o inserción comercial estratégica.
Logística e infraestructura	Programa de "Caminos Comunitarios" y centros de acopio regionales.	2,8	Oficial: Inversión en vías terciarias. Gremial: Ejecución física lenta; los costos de transporte representan hasta el 30% del valor del producto.

			Avances limitados en vías terciarias, acopio, frío y conectividad logística.
Trabajo rural y relevo generacional	Programas de educación rural y titulación especial para jóvenes y mujeres.	2,5	Oficial: 40.000 jóvenes rurales capacitados. Gremial: Alarma por el envejecimiento de la población rural y escasez de recolectores en cosechas. Programas dispersos sin resultados estructurales en formalización o relevo generacional.
Pobreza y bienestar rural	Reducción de la pobreza multidimensional y acceso a servicios en zonas PDET.	3,8	Oficial: Pobreza multidimensional bajó al 9.9%. Gremial: Persisten brechas críticas en salud, conectividad y agua potable rural.
Financiamiento y crédito	Expansión parcial de instrumentos de crédito.	4,7	Oficial: \$48.1 billones colocados (112% meta). Gremial: Valoran la liquidez, pero temen el sobreendeudamiento por altos costos operativos.
Ambiente y cambio climático	Prioridad relevante en agenda pública.	3,9	Oficial: Cumplimiento de metas de restauración. Gremial: Solicitan más crédito verde accesible para pequeños productores. con avances parciales y desafíos de articulación productiva.
Seguridad y conflicto	Estrategia de presencia institucional en zonas de conflicto y "Paz Total".	1,4	Oficial: Reportes de erradicación voluntaria. Gremial: 78 masacres en 2025; aumento de la extorsión y el control territorial armado.
Gobernanza de cadenas	Fomento a la asociatividad y contratos directos entre industria y pequeños productores.	3,5	Oficial: 500 nuevas asociaciones fortalecidas. Gremial: La asociatividad sigue siendo baja y los contratos suelen favorecer al eslabón industrial. Sin cambios estructurales en intermediación, asociatividad o captura de valor.
Seguridad alimentaria	Implementación del plan "Hambre Cero", fomento a circuitos cortos y compras públicas locales a la agricultura familiar.	3,7	Oficial: Reducción de la inflación de alimentos y aumento en la disponibilidad de productos básicos por crecimiento del PIB Agro (13%).

		Gremial: Advierten que aunque hay más oferta, el acceso económico sigue limitado por la pobreza rural y la volatilidad de precios internacionales. Sin transformación integral de base productiva y logística.
Promedio general	Propuesta sólida con una ejecución sectorial, pero con fallas de entorno que comprometen su sostenibilidad.	3,5

3.1. Evaluación por componentes

En términos agregados, la política rural del gobierno presenta su mejor desempeño relativo en los determinantes estructurales, con un puntaje promedio de 3,37. En este bloque se observan avances significativos en acceso a tierra, formalización, reactivación institucional y priorización política de la agenda agraria. Estos resultados reflejan una clara coherencia entre el diagnóstico inicial del gobierno y las acciones emprendidas para corregir rezagos históricos del campo colombiano. No obstante, los avances aún no se traducen plenamente en cambios sustantivos en la asignación productiva del suelo ni en mejoras económicas sostenidas.

El segundo bloque con mejor resultado corresponde a las condiciones habilitantes, con un promedio de 3,00. Se identifican avances parciales en pobreza rural, seguridad alimentaria, agenda ambiental y programas orientados al bienestar social. Esto evidencia una política con fuerte componente redistributivo y de transición sostenible. Sin embargo, persisten limitaciones en empleo rural, generación de ingresos autónomos y articulación de estas políticas con la productividad agropecuaria.

Los factores de productividad registran un desempeño intermedio-bajo, con un promedio de 2,73. Si bien se observan avances en financiamiento y ampliación parcial de instrumentos de crédito rural, estos no han sido suficientes para compensar los rezagos en innovación, asistencia técnica, infraestructura logística y eficiencia productiva. En consecuencia, no se evidencia una transformación sostenida de la competitividad del sector.

El bloque con menor desempeño corresponde a los mecanismos de mercado, con una calificación promedio de 2,03, constituyéndose en el principal rezago relativo del conjunto de la política rural. Las variables asociadas a precios, gobernanza de cadenas y comercio exterior muestran bajos

niveles de avance, sin instrumentos robustos de estabilización, mejora del poder de negociación del productor o inserción comercial estratégica. Dado que estas variables determinan de manera directa la formación de ingresos rurales, su rezago limita significativamente la capacidad de las demás intervenciones para traducirse en mejoras económicas sostenidas.

En materia de seguridad territorial, persisten economías ilegales, conflicto y restricciones de control estatal, lo cual sigue afectando la inversión, la logística y la estabilidad productiva en amplias zonas rurales.

En conjunto, la evidencia sugiere que la política rural del gobierno avanzó con mayor claridad en la corrección de restricciones históricas de carácter estructural y social que en los factores directamente vinculados con competitividad e ingresos. Esto explica que, pese a progresos relevantes en varias dimensiones, no se observe aún una transformación económica integral del sector rural colombiano.

Tabla 2. Desempeño por componentes

Componente	Variables	Promedio
Determinantes estructurales	Tierra, Reforma institucional, Seguridad	3.37
Mecanismos de mercado	Precios, Comercio exterior, Gobernanza de cadenas	2.03
Factores de productividad	Productividad, Logística, Financiamiento	2.73
Condiciones habilitantes	Trabajo rural, Pobreza, Ambiente, Seguridad alimentaria	3.00

3.2. Evaluación comparada entre diseño, ejecución y viabilidad del plan de gobierno

Con el fin de profundizar en la interpretación de los resultados y superar las limitaciones de un análisis basado exclusivamente en puntajes agregados, se presenta un cuadro comparativo que articula tres dimensiones: las propuestas formuladas en el plan de gobierno, el nivel de ejecución observado y las condiciones de viabilidad estructural. Este enfoque permite distinguir entre brechas derivadas de limitaciones en la implementación, debilidades en el diseño de política y restricciones propias del contexto institucional y territorial. De esta manera, el análisis no solo identifica qué componentes presentan mayores rezagos, sino que permite comprender las causas subyacentes que explican las diferencias entre la intención de política y sus resultados efectivos.

No todas las debilidades responden al mismo tipo de falla: algunas obedecen a ejecución insuficiente, otras a diseño incompleto y otras a restricciones estructurales del sector rural colombiano.

Tabla 3. Evaluación diseño, ejecución y viabilidad estructural

Componente	Promesa del plan	Ejecución observada	Viabilidad estructural	Tipo de brecha
Tierra y reforma agraria	Redistribución masiva, formalización, uso productivo	Avances en compra y formalización, pero sin cambio estructural en uso del suelo	Media	Implementación: Capacidad operativa y mercado de tierras
Institucionalidad rural	Reactivación del sistema de reforma agraria	Avances normativos e institucionales, implementación desigual	Media-Alta	Implementación: Coordinación y capacidad territorial
Productividad	Impulso a producción campesina	Sin transformación estructural en tecnología o eficiencia	Media	Implementación: Ausencia de instrumentos integrales para innovación, asistencia técnica y escalamiento productivo.
Precios y mercados	Enfoque en soberanía alimentaria	Sin instrumentos de estabilización o gestión de precios	Baja-Media	Diseño: Diseño incompleto de política de mercado
Comercio exterior	Menor énfasis (prioridad mercado interno)	Sin avances relevantes en diversificación	Media	Diseño: Prioridad política, no restricción estructural
Logística e infraestructura	Mejora en acceso a mercados	Avances limitados en vías, acopio y frío	Baja	Estructural y de Implementación: Restricciones fiscales y de ejecución
Financiamiento	Inclusión financiera rural	Expansión parcial sin cambio estructural	Media-Alta	Implementación: Riesgo, garantías y estructura financiera
Trabajo rural	Formalización y relevo generacional	Resultados marginales	Baja-Media	Estructural: Dinámica estructural del mercado laboral
Pobreza rural	Reducción de brechas	Avances parciales	Media	Estructural: La reducción de la pobreza depende de ingresos productivos, capital humano e integración territorial, factores de cambio lento.

Ambiente	Transición productiva sostenible	Avances en orientación, implementación parcial	Media-Alta	Diseño: Limitada articulación entre sostenibilidad ambiental, productividad e incentivos económicos rurales.
Seguridad rural	Paz Total como base productiva	Resultados mixtos	Baja	Estructural: Control territorial y economías ilegales
Gobernanza de cadenas	Fortalecimiento de economía campesina	Sin cambios estructurales en intermediación	Media	Diseño: Falta de instrumentos concretos
Seguridad alimentaria	Prioridad central	Avances en enfoque y programas	Alta	Dependencia de productividad y logística

El análisis entre las propuestas del plan de gobierno, su ejecución y las condiciones de viabilidad estructural permite identificar tres tipos de brechas diferenciadas en la política rural.

Brechas de implementación

Se observan en variables como tierra, institucionalidad, financiamiento y logística, donde existen condiciones estructurales que permitirían mayores avances, pero la ejecución ha sido parcial o lenta. Estas brechas están asociadas principalmente a limitaciones en capacidad operativa, coordinación institucional y gestión territorial.

Brechas de diseño

Las brechas de diseño son las más críticas, en la medida en que limitan el impacto potencial de la política incluso en escenarios de implementación efectiva. Se evidencian especialmente en precios, gobernanza de cadenas y comercio exterior. En estos casos, el plan de gobierno no incorporó instrumentos suficientes para intervenir los factores que determinan los ingresos rurales, lo que limita el impacto potencial de la política, independientemente de su nivel de ejecución.

Brechas estructurales

Se presentan en variables como seguridad rural, informalidad laboral y logística, donde incluso una implementación efectiva enfrentaría restricciones profundas derivadas del conflicto territorial, la debilidad institucional y las condiciones geográficas. Estas dimensiones requieren intervenciones de largo plazo y coordinación intersectorial.

Este análisis permite concluir que el desempeño del gobierno no puede explicarse únicamente por fallas en la ejecución, sino también por limitaciones en el diseño de política y por restricciones estructurales del contexto. En particular, la combinación de avances en variables estructurales con debilidades en el mercado y productividad explica la limitada traducción de la política rural en mejoras sostenidas en los ingresos.

En conjunto, ello sugiere que la política rural requiere una segunda generación de reformas enfocadas no sólo en acceso a activos, sino en rentabilidad, articulación comercial y escalamiento productivo.

4. Conclusión

El análisis evidencia que la política rural del gobierno de Gustavo Petro logró avances relevantes en la orientación estructural del sector, particularmente en acceso a tierra, institucionalidad y agenda social. Sin embargo, la intensidad y cobertura de las intervenciones en el funcionamiento de los mercados y en los factores de productividad resultaron insuficientes para generar transformaciones económicas sostenidas.

En consecuencia, el principal desafío no radica únicamente en profundizar la reforma agraria, sino en articularla con políticas robustas de competitividad, comercialización e ingresos rurales. Sin resolver esa brecha, la transformación agraria continuará enfrentando límites económicos persistentes.

Referencias

Agencia Nacional de Tierras (ANT) (2026) *Informe de gestión institucional 2025*. Bogotá: ANT. https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2026-01/documentos/archivos/informe-de-gestion-2025_30012026_vf_0.pdf

Analdex (2026). Informe de Exportaciones Colombianas 2025. <https://analdex.org/2026/02/04/exportaciones-de-colombia-2025/>

Analdex (2026). Informe de Importaciones 2025. <https://analdex.org/2026/02/18/informe-de-importaciones-2025/>

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). (2025). Rendición de Cuentas Presidencia de la República. <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/DocumentosCiudadania/Informe%20Técnico%20Rendición%20de%20Cuentas%202025.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2023) *Encuesta Nacional Agropecuaria 2023*. Bogotá: DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2025) *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. Bogotá: DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2026) *Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA)*. Bogotá: DANE. <https://surl.li/rnhers>

Departamento Nacional de Planeación. (2026). *Informes de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo*. <https://sinergia.dnp.gov.co/pnd>

FINAGRO. (2026). *Informe de Rendición de Cuentas. Construcción de Paz Entidades Nacionales 2025*. <https://surl.li/pftvmk>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) . (2026). *Comunidades en Medio de la Violencia: Balance 2025*. Bogotá: INDEPAZ. <https://indepaz.org.co/comunidades-en-medio-de-la-violencia-balance-2025/>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (2026). *Informe de gestión institucional 2025*. Bogotá: MADR. <https://surl.li/qcnvhm>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2025). *Reportes de comercio exterior*. <https://www.mincit.gov.co>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2026). *Informe de Gestión Institucional*. <https://surl.li/hmtevq>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) (2026) *Informe de Gestión 2025*. Bogotá: UPRA. <https://upra.gov.co/>

World Bank (2023) *Logistics Performance Index*. Washington, DC: World Bank. Available at: <https://lpi.worldbank.org/>