

Evaluación de las propuestas de gobierno para el sector rural y agropecuario de los candidatos presidenciales en Colombia para el período 2026-2030

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

1. Situación del sector rural y agropecuario en Colombia

El sector rural colombiano enfrenta un problema estructural que no puede explicarse por la escasez de recursos, sino por la forma en que estos se asignan y articulan. La evidencia disponible muestra que el bajo desempeño del agro, expresado en baja productividad, alta volatilidad de ingresos y persistencia de pobreza rural es el resultado de una combinación de fallas en el uso del suelo, debilidades institucionales, restricciones de mercado y limitaciones en capital humano.

En el núcleo del problema se encuentra la estructura agraria y el uso del suelo. De acuerdo con el DANE, el 77,2% del área agropecuaria se destina a actividades pecuarias, mientras que apenas el 9,4% se utiliza para agricultura, a pesar de que la vocación agrícola potencial del país es significativamente mayor. Este desajuste refleja una asignación ineficiente del recurso tierra, donde coexisten grandes extensiones subutilizadas con pequeños predios fragmentados que no alcanzan escalas productivas viables. A esto se suma la informalidad en la tenencia y la baja movilidad del mercado de tierras, factores que limitan la inversión y consolidan un patrón de baja intensidad productiva.

Esta ineficiencia estructural se ve reforzada por debilidades en la capacidad institucional del Estado para ordenar y dinamizar el desarrollo rural. A pesar de contar con instrumentos de política como la reforma rural, persisten limitaciones operativas, fragmentación institucional y baja presencia estatal en amplias zonas del territorio. La falta de articulación entre catastro, registro y planificación productiva dificulta la implementación efectiva de políticas, generando brechas entre el diseño y la ejecución. En este contexto, la informalidad predial y los altos costos de transacción siguen siendo barreras críticas para el funcionamiento de mercados rurales.

Adicionalmente, en varias regiones del país, la persistencia de economías ilegales y problemas de seguridad territorial continúa condicionando el desarrollo productivo. La presencia de actores armados no solo restringe la inversión, sino que distorsiona mercados locales incluyendo precios, acceso a tierra y condiciones laborales, generando un entorno de alta incertidumbre que desincentiva decisiones productivas de largo plazo.

Como resultado de estas condiciones estructurales, el sector rural presenta altos niveles de pobreza y rezagos en bienestar. Según el DANE, la pobreza monetaria rural supera el 40%, acompañada de brechas persistentes en acceso a servicios básicos como educación, salud, agua y conectividad.

Esta situación configura una trampa de bajo desarrollo, donde la baja productividad limita los ingresos, y la falta de ingresos restringe la capacidad de inversión y acumulación de activos.

Sobre esta base estructural se configuran las principales limitaciones productivas del sector. En primer lugar, la productividad agropecuaria presenta una heterogeneidad marcada, con sistemas altamente eficientes coexistiendo con unidades productivas de baja tecnología y escaso acceso a asistencia técnica. Esta brecha responde, en gran medida, a fallas en la difusión tecnológica y en los sistemas de extensión rural, que no logran adaptarse a las necesidades diferenciadas de los productores.

En segundo lugar, el acceso al financiamiento sigue siendo limitado y desigual. De acuerdo con FINAGRO, la colocación de crédito se concentra en productores medianos y grandes, mientras que los pequeños enfrentan barreras asociadas a la falta de garantías, la informalidad y la alta percepción de riesgo. La baja cobertura de seguros agropecuarios refuerza este problema, configurando un círculo vicioso en el que la falta de financiamiento impide la inversión, y la baja inversión perpetúa el riesgo.

A estas restricciones se suman los altos costos logísticos, que en el sector agropecuario pueden representar entre el 30% y el 35% del valor del producto. La deficiente calidad de las vías terciarias, junto con la falta de infraestructura de acopio y cadena de frío, incrementa las pérdidas postcosecha y reduce el precio neto recibido por el productor. En muchos casos, la competitividad no depende de la eficiencia en finca, sino de la distancia y las condiciones de acceso al mercado.

El funcionamiento de los mercados agropecuarios también presenta fallas significativas. Las series de precios del DANE–SIPSA evidencian una alta volatilidad, con oscilaciones superiores al 50% en productos básicos como papa, cebolla y tomate. Esta variabilidad, sumada a la predominancia de mercados spot y a la limitada disponibilidad de información oportuna, genera ingresos impredecibles y desincentiva la inversión. Paralelamente, existen amplias brechas entre el precio en finca y el precio al consumidor, lo que refleja problemas de gobernanza en las cadenas de valor. La alta intermediación y la baja asociatividad reducen el poder de negociación de los productores, quienes participan en la cadena, pero capturan una proporción limitada del valor generado.

El capital humano constituye otro de los principales cuellos de botella del sector. La informalidad laboral rural alcanza aproximadamente el 85% y se observa una tendencia al envejecimiento de los productores, acompañada de la migración de jóvenes hacia zonas urbanas. La falta de oportunidades, la baja calidad de la educación rural y la escasa formalización laboral limitan la adopción tecnológica y comprometen la sostenibilidad futura del sector.

Finalmente, el sector agropecuario colombiano enfrenta desafíos crecientes en su inserción internacional y en su sostenibilidad ambiental. Aunque el país es competitivo en ciertos productos de exportación, mantiene una alta dependencia de insumos importados y una baja diversificación exportadora, lo que lo hace vulnerable a choques externos. Al mismo tiempo, la variabilidad climática, la degradación de suelos y el uso ineficiente del agua afectan la estabilidad y productividad de los sistemas productivos, evidenciando que la sostenibilidad no es únicamente un desafío ambiental, sino una condición necesaria para la competitividad.

En conjunto, estos elementos configuran un sistema rural caracterizado por una baja eficiencia en la asignación de recursos, altos costos de transacción y un funcionamiento incompleto de los

mercados. La interacción de estas fallas explica por qué el sector agropecuario colombiano no logra traducir su potencial productivo en resultados sostenidos de crecimiento, ingresos y bienestar rural.

Estas condiciones permiten establecer que el rezago del sector rural no responde a una única causa, sino a la interacción de fallas estructurales, como la asignación ineficiente del suelo y la debilidad institucional, con limitaciones productivas, como la baja productividad, los altos costos logísticos y el funcionamiento incompleto de los mercados. Esta distinción resulta fundamental, ya que cualquier evaluación de propuestas debe considerar no solo si abordan problemas visibles del sector, sino si intervienen efectivamente las causas que los generan.

2. Metodología de evaluación

Partiendo del diagnóstico, se realizó una evaluación de las propuestas de gobierno de los candidatos presidenciales para el período 2026–2030 con el objetivo de analizar en qué medida estas intervenciones abordan las fallas estructurales, productivas y de mercado que explican el bajo desempeño del sector rural en Colombia.

La evaluación adopta un enfoque causal y sistémico, que prioriza la capacidad de las propuestas para intervenir los mecanismos que generan los problemas identificados, más allá de su simple enunciación. Este enfoque asume que una política rural efectiva requiere actuar de manera articulada sobre distintos niveles del sistema: determinantes estructurales, mecanismos de mercado, factores de productividad y condiciones habilitantes.

No obstante, se reconoce que este marco analítico constituye una elección metodológica específica, que privilegia enfoques integrales y simultáneos de intervención. En consecuencia, los resultados deben interpretarse a la luz de este enfoque, y no como una valoración neutral o absoluta de las propuestas.

La evaluación se organiza en torno a componentes críticos del sistema rural, para los cuales se identifican: (1) el problema estructural, (2) el mecanismo causal, y (3) los principales desafíos asociados. Sobre esta base, cada propuesta es evaluada en tres niveles:

1. Identificación de la intervención: existencia explícita de propuestas frente al problema.
2. Incidencia causal: capacidad de la propuesta para intervenir el mecanismo que genera la falla.
3. Evaluación multidimensional: calificación en cinco criterios.

Criterios de evaluación

Cada propuesta se califica en una escala de 0 a 5 según los siguientes criterios:

Pertinencia

0 = no aborda el problema

3 = lo aborda parcialmente

5 = responde directamente al problema identificado

Profundidad

- 0 = aborda síntomas
- 3 = interviene parcialmente causas
- 5 = interviene causas estructurales

Viabilidad

- 0 = inviable técnica o fiscalmente
- 3 = viable con restricciones
- 5 = alta factibilidad institucional y fiscal

Impacto

- 0 = efecto marginal
- 3 = impacto moderado
- 5 = alto potencial transformador

Coherencia sistémica

- 0 = inconsistente con otras propuestas
- 3 = parcialmente articulado
- 5 = integrado en una visión sistémica

Uso de Inteligencia Artificial

El análisis combina herramientas de Inteligencia Artificial con criterio experto. Se utilizaron múltiples modelos de IA para reducir la dependencia de un único evaluador y aumentar la consistencia en la aplicación de los criterios.

Sin embargo, es importante señalar que el uso de múltiples modelos no elimina los sesgos, dado que estos comparten marcos conceptuales similares y operan dentro del esquema analítico definido. Por lo tanto, la IA se utiliza como herramienta de apoyo para estructurar y contrastar la evaluación, mientras que la interpretación final responde a un juicio analítico informado.

Limitaciones del enfoque

La evaluación presenta tres limitaciones principales:

- Los resultados dependen del marco analítico adoptado, que privilegia intervenciones simultáneas sobre distintos componentes del sistema.
- La ausencia de propuestas explícitas en los planes de gobierno puede afectar la calificación, sin implicar necesariamente ausencia de estrategia.
- No se incorpora de manera directa una evaluación de la viabilidad política o de la capacidad de implementación en contextos territoriales específicos.

3. Consolidación de la evaluación de planes de gobierno en materia rural y agropecuaria

Los puntajes obtenidos no deben interpretarse como una medición absoluta de la calidad de los planes de gobierno, sino como una evaluación relativa basada en la capacidad de las propuestas para intervenir de manera simultánea distintos componentes del sistema rural. En este sentido, enfoques que priorizan intervenciones secuenciales o que concentran su estrategia en dimensiones específicas, como la seguridad o la redistribución, pueden recibir calificaciones más bajas dentro de este marco, sin que ello implique necesariamente menor efectividad en otros contextos de implementación.

El análisis comparado evidencia diferencias sustantivas no solo en el contenido de las propuestas, sino en la forma en que los candidatos entienden el funcionamiento de la ruralidad y del sector agropecuario. Más que una diferencia de instrumentos, lo que se observa es una divergencia en el nivel del sistema en el que intervienen: determinantes estructurales, mecanismos de mercado, factores de productividad o condiciones habilitantes.

El análisis desagregado por variables permite identificar que los mayores rezagos en las propuestas no se concentran en los determinantes estructurales tradicionales como el uso del suelo o la institucionalidad, sino en variables críticas como precios y volatilidad, gobernanza de cadenas y comercio exterior. Estas dimensiones, que en el diagnóstico se identifican como determinantes directos del ingreso rural, presentan consistentemente los puntajes más bajos en todos los candidatos, lo que evidencia una subestimación generalizada de los mecanismos de mercado en el diseño de política rural.

El mapa de calor evidencia de manera clara que los mayores rezagos en las propuestas se concentran en variables asociadas a los mecanismos de mercado, particularmente precios, gobernanza de cadenas e inserción comercial, donde predominan calificaciones bajas (zonas rojas). En contraste, variables como seguridad, institucionalidad y algunos factores de productividad presentan mejores niveles de cobertura (zonas verdes), lo que confirma un desequilibrio en el enfoque de política rural.

Un puntaje superior a 4 indica una propuesta con cobertura amplia y enfoque sistémico, mientras que valores inferiores a 2 reflejan aproximaciones parciales sin capacidad de transformación estructural. El análisis desagregado por variables permite identificar que las principales diferencias entre los candidatos no se explican únicamente por el número de propuestas, sino por el tipo de mecanismos que estas buscan intervenir.

En términos agregados, el plan de Sergio Fajardo presenta el mejor desempeño (4,2), caracterizado por una cobertura amplia y equilibrada de variables, con fortalezas en productividad, infraestructura, financiamiento y sostenibilidad. Su principal aporte radica en la articulación de factores productivos con condiciones habilitantes, aunque persisten debilidades en variables críticas de mercado como precios y gobernanza de cadenas.

Gráfico 1. Evaluación comparada de las propuestas rurales por variable



En un segundo nivel se ubica Iván Cepeda (3,6), cuyo enfoque se concentra en variables estructurales como tierra, pobreza y seguridad alimentaria. Si bien presenta fortalezas importantes en estas dimensiones, su bajo desempeño en comercio exterior y productividad evidencia limitaciones para traducir la transformación estructural en resultados económicos sostenidos.

Por su parte, Claudia López (2,9) presenta un enfoque intermedio, con resultados relativamente sólidos en institucionalidad, sostenibilidad y seguridad, pero con debilidades significativas en financiamiento, gobernanza de cadenas y productividad. Esto sugiere una aproximación más orientada a condiciones habilitantes que a mecanismos económicos del sector.

Los planes de Paloma Valencia (2,7) y Abelardo de la Espriella (2,7) muestran un patrón similar: un alto desempeño en seguridad, pero una ausencia casi total de propuestas en variables estructurales, de mercado y de productividad. Esto confirma que sus enfoques no constituyen políticas rurales integrales, sino aproximaciones parciales centradas en orden público y condiciones generales de inversión.

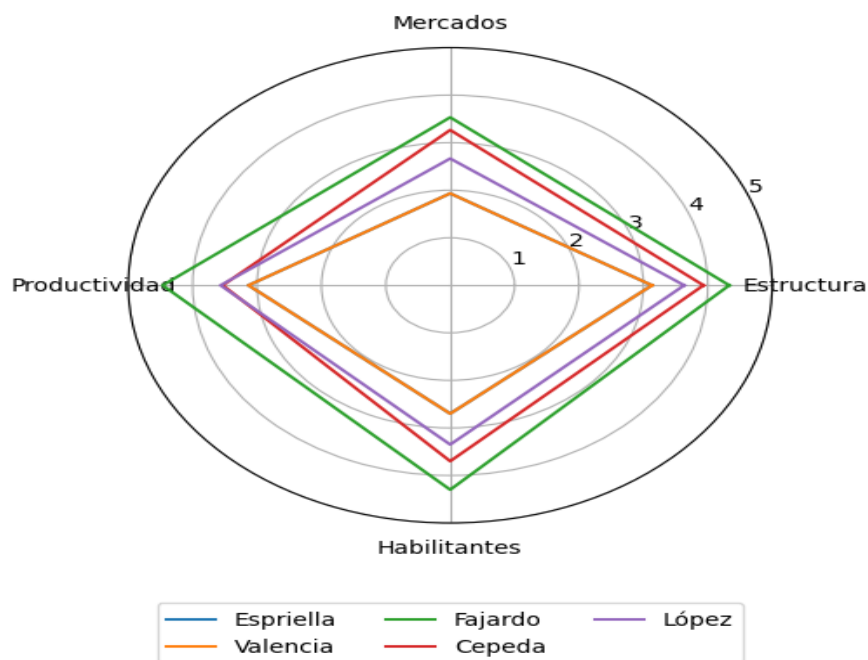
El análisis evidencia que la principal debilidad de las propuestas no se encuentra en los determinantes estructurales tradicionales, como el uso del suelo o la institucionalidad, sino en los mecanismos de mercado que determinan directamente los ingresos rurales. Variables como precios y volatilidad, gobernanza de cadenas y comercio exterior presentan consistentemente los puntajes más bajos en todos los candidatos, lo que revela una subestimación generalizada de estos factores en el diseño de política pública.

Esta omisión es crítica, en la medida en que el diagnóstico muestra que la volatilidad de precios, la captura de valor en las cadenas y la inserción en mercados son los principales determinantes del ingreso rural. En consecuencia, incluso mejoras en acceso a tierra, infraestructura o financiamiento pueden no traducirse en mayores ingresos si no se corrigen estas fallas.

Con el fin de facilitar la lectura comparada de los resultados, las 13 variables evaluadas se organizan en cuatro componentes: 1) determinantes estructurales (tierra y estructura agraria, reforma rural e instituciones, seguridad y conflicto), 2) mecanismos de mercado (precios, gobernanza, comercio exterior), 3) factores de productividad (producción, logística e infraestructura, financiamiento) y condiciones habilitantes (trabajo rural y relevo generacional, pobreza y bienestar, sostenibilidad y seguridad alimentaria).

El análisis por componentes evidencia que los candidatos con mejor desempeño presentan una mayor capacidad de intervención simultánea en los determinantes estructurales y los factores de productividad. Sin embargo, se observa una debilidad transversal en los mecanismos de mercado, particularmente en precios, gobernanza de cadenas e inserción comercial, lo que limita la capacidad de las propuestas para incidir directamente en los ingresos rurales.

Gráfico 2. Evaluación comparada por componentes



4. Conclusión

La evaluación evidencia que el bajo desempeño del sector rural colombiano responde a la interacción de fallas estructurales, productivas y de mercado. En este contexto, los planes de gobierno analizados muestran avances desiguales en su capacidad para intervenir estos distintos niveles del sistema.

Los resultados indican que, si bien algunos candidatos presentan propuestas relativamente sólidas en determinantes estructurales y factores de productividad, persiste una debilidad transversal en la intervención de los mecanismos de mercado, particularmente en la formación de precios, la gobernanza de cadenas y la inserción comercial. Dado que estas variables inciden directamente sobre los ingresos rurales, su subestimación limita el potencial transformador de las propuestas.

No obstante, estos resultados deben interpretarse con cautela. El marco analítico adoptado privilegia enfoques integrales y simultáneos, lo que puede subestimar estrategias que priorizan intervenciones secuenciales, como aquellas centradas en seguridad o redistribución. Asimismo, la evaluación no incorpora plenamente restricciones de economía política ni condiciones de implementación territorial, factores determinantes para la efectividad de cualquier política rural.

En consecuencia, más que identificar un único enfoque superior, el análisis pone de manifiesto la necesidad de articular intervenciones en distintos niveles del sistema rural, reconociendo al mismo tiempo que su viabilidad depende de condiciones políticas, institucionales y territoriales específicas. El desafío no es únicamente diseñar mejores políticas, sino lograr su implementación efectiva en contextos complejos y heterogéneos.

Referencias

Banco Mundial. (s.f.). *Logistics performance and rural competitiveness in Colombia*. <https://www.worldbank.org>

Cepeda Castro, I. (2025). *Programa de gobierno: transformación rural y justicia social*. Recuperado de <https://ivancepeda.co>

De la Espriella, A. (2025). *Propuestas de gobierno para Colombia*. Recuperado de <https://abelardodelaespriella.com>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2023*. <https://www.dane.gov.co>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. <https://www.dane.gov.co>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023). *Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA)*. <https://www.dane.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s.f.). *Diagnósticos del sector agropecuario y logística rural*. <https://www.dnp.gov.co>

Fajardo, S. (2025). *Propuestas de gobierno para Colombia 2026–2030*. Recuperado de <https://sergiofajardo.com>

Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO). (s.f.). *Informe de crédito agropecuario en Colombia*. <https://www.finagro.com.co>

López Hernández, C. (2025). *Propuestas de gobierno: desarrollo territorial y rural sostenible*. Recuperado de <https://claudialopez.co>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). (s.f.). *Política agropecuaria y desarrollo rural en Colombia*. <https://www.minagricultura.gov.co>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (s.f.). *Pérdidas poscosecha y sistemas agroalimentarios en América Latina*. <https://www.fao.org>

Valencia, P. (2025). *Propuestas de gobierno*. Recuperado de <https://palomavalencia.com/propuestas.html>