



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**COLOMBIA**

# PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

**ENERO 31, 2013**

“Esta publicación fue producida para revisión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Fue preparada por el Programa de Políticas Públicas de USAID.”

# PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL ENERO 31, 2013

## PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE USAID

**CONTRACT NO: AID-514-C-11-0001**

**PREPARED BY:** Juan José Perfetti del C., Investigador Asociado, FEDESARROLLO  
José Leibovich, Consultor

### **AECOM**

USAID Public Policy Program Office  
Carrera 10 No. 72-33, Oficina 1001, Torre B  
Bogotá, Colombia

### **AECOM International Development**

Home Office  
2101 Wilson Boulevard, Suite 700  
Arlington, VA 22201

### **DISCLAIMER:**

Esta publicación, video u otro producto de información/media (especificar)] fue posible con el soporte proveído por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, bajo los términos del contrato No. AID-514-C-11-0001. Las opiniones expresadas en la presente son de (los) autor(s) y no reflejan necesariamente la visión u opinión de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos.

## **TABLA DE CONTENIDIO**

---

<b>I. Introduccion.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Definición de los Retos y los GRANDES RETOS de la agricultura y el sector rural colombiano.....</b>	<b>1</b>
<b>III. Retos por fuente: tendencias, características del desarrollo, problemática y situación, y visiones .....</b>	<b>2</b>
<b>IV. GRANDES RETOS del desarrollo de la agricultura y el sector rural de Colombia.....</b>	<b>6</b>
<b>V. Definición de las áreas de política e institucionalidad .....</b>	<b>8</b>
<b>VI. Propuesta de estructura orgánica básica del MADR .....</b>	<b>17</b>
<b>VII. Áreas de intervención institucional del MADR.....</b>	<b>21</b>
<b>VIII. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>22</b>

## I. INTRODUCCION

---

El presente trabajo tiene como propósito principal elaborar una propuesta de la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Igualmente, interesa, a partir de dicha propuesta, establecer las principales áreas de intervención institucional del MADR.

La propuesta que aquí se hace parte de un enfoque acerca del “deber ser” de la institucionalidad sectorial, deber ser que se establece a partir de la definición de los retos que debe enfrentar, de cara al futuro, el desarrollo del sector agropecuario y rural del país. El deber ser de la institucionalidad sectorial se refiere, en este documento, a la acción del Estado en el ámbito del Gobierno Nacional encabezado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas<sup>1</sup> en su papel de formulador de la política sectorial y su implementación para promover el desarrollo agropecuario y rural, que incluye, además, su intervención tanto en la regulación, el ordenamiento, la definición de incentivos, y una labor fundamental de seguimiento y evaluación.

En este orden de ideas, la metodología que se utiliza se basa en la definición de dichos retos y, a partir, de los mismos se establecen las áreas de política que deben cubrirse. De las áreas de política se deriva la propuesta de institucionalidad sectorial que debe implementarse.

La propuesta se concentra en la estructura básica del MADR, esto es, viceministerios, direcciones y áreas de trabajo. También se sugieren las áreas de intervención institucional que complementen el accionar del Ministerio.

## II. DEFINICIÓN DE LOS RETOS Y LOS GRANDES RETOS DE LA AGRICULTURA Y EL SECTOR RURAL COLOMBIANO

---

Para establecer los retos de la agricultura y del sector rural colombiano de cara al futuro se tienen en cuenta las siguientes áreas temáticas:

- **Las grandes tendencias del desarrollo agrícola a nivel mundial,**
- **La visión futura de la agricultura mundial,**
- **Las principales características del desarrollo de la agricultura y del sector rural a nivel mundial,**
- **La situación y la problemática de la agricultura y del sector rural en Colombia, y**
- **La visión futura de la agricultura y el sector rural en Colombia**

Como en muchas de las fuentes consultadas no se establecen las correspondientes brechas existentes entre la situación actual y el estado deseado de las cosas, para efectos del presente trabajo los retos se definen por lo que las tendencias, las visiones y las problemáticas directamente plantean. Por tanto, los retos que se establecen no son, desde el rigor metodológico que este tipo de trabajo demanda, verdaderos retos pero sí resultan ser una muy buena aproximación a los mismos.

•

---

<sup>1</sup> En el análisis no se incluye el rol de las secretarías de agricultura y desarrollo rural de los Departamentos y los municipios.

### III. RETOS POR FUENTE: TENDENCIAS, CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO, PROBLEMÁTICA Y SITUACIÓN, Y VISIONES

- a. Retos por fuente

En la tabla I se presenta el listado de retos derivados de cada una de las fuentes consultadas<sup>2</sup>. Dichos retos se organizan en las cinco áreas temáticas consideradas.

**Tabla I. Retos según áreas temáticas**

RETO	TENDENCIAS INTERNACIONALES	TIPO DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA	PROBLEMÁTICA NACIONAL	VISIÓN COLOMBIA	VISIÓN INTERNACIONAL
Integración a mercados externos					
Exportación de bienes tropicales – oferta diversificada					
Unidades de producción empresariales					
Regiones especializadas					
Cadenas productivas integradas y eficientes					
Producción de alto valor y alta calidad					
Desarrollo educativo generalizado en el medio rural					
Alta y creciente capacidad en CT+I					
Amplia, pertinente y oportuna oferta de información					
Institucionalidad: -Derechos, -Reglas de juego, -Mercados -Aprovechamiento RNR					
Conformación conglomerados productivos especializados					
Manejo sostenible de los RNR					
Equidad en el acceso a oportunidades y recursos productivos					
Provisión por parte del Estado de bienes públicos					
Sector agropecuario, motor del crecimiento					

<sup>2</sup> Las fuentes consultadas son: visión futura de la agricultura colombiana (Visión 2025 y Visión 2019); tendencias internacionales (IFPRI, FAO, Banco Mundial e IICA); tipo de desarrollo de la agricultura (Banco Mundial e IFPRI); problemática nacional (DNP y CRECE); y visión internacional (IFPRI-Visión 2020).

RETO	ENDENCIAS INTERNACIONALES	TIPO DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA	PROBLEMÁTICA NACIONAL	VISIÓN COLOMBIA	VISIÓN INTERNACIONAL
Generación de empleo en el sector agropecuario					
Modernización del aparato productivo agropecuario					
Aprovechamiento de los RNR					
Ampliar el área sembrada					
Incremento de la producción agropecuaria					
Reconvertir la ganadería					
Sistemas productivos acordes con la vocación del suelo					
Estimular el desarrollo del mercado de tierras					
Aumentar la cobertura de los distritos de riego					
Desarrollar la oferta de servicios financieros					
Aprovechamiento de los recursos genéticos					
Cadenas agropecuarias y alimenticias con estatus sanitario					
Crecimiento de la población mundial					
Incremento de los ingresos mundiales					
Mayor demanda de alimentos en el mundo					
El cambio climático – efectos sobre la agricultura					
Tendencias al alza en los precios agrícolas y una mayor volatilidad de los mismos					
Manejo sostenible de los recursos naturales					
Revaloración de los RNR con potencial agrícola					
Capacidad de alimentar adecuadamente a la población “de los países / el mundo”					
Incorporación creciente de nuevo conocimiento y tecnologías					
Expansión de los agronegocios					
Mayores inversiones privadas en la agricultura					
Expansión de la agroindustria					
Expansión de los biocombustibles (mayores vínculos con los mercados de energía)					
Mercados agrícolas mundiales cada vez más diversificados					
Desarrollo de las cadenas de suministro y distribución					
Agricultura cada vez más abierta al comercio internacional					

RETO	ENDENCIAS INTERNACIONALES	TIPO DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA	PROBLEMÁTICA NACIONAL	VISIÓN COLOMBIA	VISIÓN INTERNACIONAL
Generalización de los sistemas y las normas MSF					
Las personas tienen acceso a la suficiente comida para llevar a cabo una vida saludable y productiva					
Un mundo sin malnutrición					
La producción alimentaria proviene de un sistema eficiente, efectivo y de bajo costo					
Los sistemas alimentarios son compatibles con el uso sostenible de los recursos naturales					
Estado debe definir criterios y operar límites entre Agricultura, Minería, Ambiente (Intersectorial)					
Potencial de crecimiento por mejor asignación de tierra					
Potencial de crecimiento por ampliación de frontera agrícola respetando zonas de conservación (bosques, etc.)					
Potencial de crecimiento por aumento de productividad					
Reconversión de la ganadería					
Desarrollo del sector forestal comercial					
Desarrollo de mercado de carbono para cuidado de bosques naturales					
Agricultura bimodal (empresarial (grandes), tradicional (pequeños)). La política pública debe ser diferenciada					
Los pequeños requieren: asociatividad, formalización de sus tierras, acceso a servicios financieros, asistencia técnica, manejo de riesgos con seguros, coberturas, acceso a mercados, información					
Acceso de los grandes a mercado de capitales					
Productos con potencial de exportación [(TLCs). Apoyo en BPA, MSF, Tratamientos					
(Hidro/termo/tratamiento; cadena de frío. Conexión mercados internacionales]					
Infraestructura de carreteras terciarias, secundarias, primarias. [Financiación con uso de regalías, Presupuesto nacional, APPs, Contratos-plan]					
Electrificación rural, TICs					
Navegabilidad ríos Magdalena, Meta: [Financiación con uso de regalías, Presupuesto nacional, APPs, Contratos-plan]					

RETO	ENDENCIAS INTERNACIONALES	TIPO DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA	PROBLEMÁTICA NACIONAL	VISIÓN COLOMBIA	VISIÓN INTERNACIONAL
Infraestructura de riego					
Agenda de investigación CORPOICA, Cenis, Universidades					
Sistema de transferencia de tecnología, asistencia técnica					
Las políticas públicas en el territorio requieren institucionalidad del Estado que opere					
Medidas de mitigación y adaptación al cambio climático					
Primera Infancia					
Educación					
Salud y Protección social					
Capacitación para el trabajo					
Vivienda y saneamiento básico					
Seguridad					
Justicia					
Participación ciudadana					
Extinción de dominio, restitución, formalización, actualización catastro, inventario de baldíos (Derechos de propiedad de la tierra)					
Proyectos de gran escala					
Acceso a tierras y nuevas tecnologías					
Gestión del riesgo climático y reducción de vulnerabilidad					
Educación y capacitación de los productores					
Baja cobertura de la infraestructura de riego					
Escaso uso de la semilla certificada					
Limitado acceso a servicios de asistencia técnica					
Baja productividad por bajo capital humano					
Limitada infraestructura de transporte y comercialización					
Limitación para ampliar y diversificar mercados					
Limitaciones para inversión de gran escala					
Ausencia de cultura de gestión de riesgo climático y de precios					

Fuente: Los autores

## **IV. GRANDES RETOS DEL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA Y EL SECTOR RURAL DE COLOMBIA**

---

Con el propósito de darle un ordenamiento y una coherencia a los Retos que provienen de las diferentes fuentes consultadas, éstos se organizan, a continuación, en los GRANDES RETOS. Esto se hace con el propósito de establecer las principales áreas de política que deben ser cubiertas por la institucionalidad agropecuaria y rural.

Los GRANDES RETOS se dividen en dos grupos: los asociados a las tendencias internacionales y los que tienen que ver con las condiciones internas.

Los GRANDES RETOS asociados con las tendencias internacionales se consideran como el entorno internacional que, hacia el futuro, deberá enfrentar el desarrollo de la agricultura y del sector rural.

Luego de un proceso de síntesis de la información contenida en la tabla I se concluye que las principales tendencias del entorno internacional son:

- **Crecimiento de la población mundial**
- **Incremento de los ingresos mundiales**
- **Mayor demanda de alimentos y biocombustibles en el mundo**
- **Tendencias al alza en los precios agrícolas y una mayor volatilidad de los mismos**
- **Mercados agrícolas mundiales cada vez más diversificados;**
- **Expansión de la agroindustria**
- **Expansión de los biocombustibles (mayores vínculos con los mercados de energía)**
- **Agricultura cada vez más abierta al comercio internacional**
- **Generalización de los sistemas y las normas MSF**
- **Expansión de los agronegocios**
- **Mayores inversiones privadas en la agricultura**
- **Desarrollo de las cadenas de suministro y distribución**
- **Un mundo sin malnutrición**
- **Revaloración de los RNR con potencial agrícola**
- **Reducción de la pobreza (Metas del Milenio)**

De igual manera, a partir de la información de la Tabla I, se establecen los GRANDES RETOS del desarrollo de la agricultura y el sector rural colombianos. Estos recogen las condiciones de diverso orden que deberán caracterizar el desarrollo de ambos sectores en el país. A continuación se presentan los mismos:

- **Crecimiento alto y sostenible de la agricultura (sector agropecuario, motor del crecimiento) y la actividad rural**
- **Condiciones de progreso, equidad y vida digna de los habitantes rurales**
- **Protección, manejo y utilización adecuada y sostenible de los recursos naturales**
- **Capacidad de alimentar (y nutrir) adecuadamente a la población colombiana**
- **Ajustarse a los impactos del cambio climático**

- **Sacar ventaja de los cambios en el escenario energético**
- **Generar estrechos vínculos y sinergias con los sectores urbanos (doble vía)**
- **Asegurar que los pequeños productores agropecuarios se vinculen plenamente al crecimiento y al desarrollo de la agricultura nacional**
- **Desarrollo sustentable y armónico entre las diversas actividades rurales (agropecuarias y no agropecuarias)**
- **Equidad / Equilibrio en el desarrollo regional rural**
- **Estado que brinda unas instituciones que promueven el crecimiento y el desarrollo agropecuario y rural, y provee bienes públicos**
- 

Con el propósito de ordenar aún más los GRANDES RETOS, algunos de estos se subdividen, a su vez, temáticamente. A continuación se presenta, a manera de ejemplo, la subdivisión de los dos primeros GRANDES RETOS antes señalados.

- **Crecimiento alto y sostenible de la agricultura (Sector agropecuario, motor del crecimiento) y la actividad rural:**
- **Retos productivos: utilización adecuada y plena de los suelos, el agua, la biodiversidad y demás recursos productivos; Ampliación del área sembrada preservando áreas de conservación; Incremento de la productividad, la competitividad y la producción agropecuaria; Alta y creciente capacidad en CT+I; Incorporación creciente de nuevo conocimiento y tecnologías; Productividad de la mano de obra; Sistemas productivos acordes con la vocación del suelo; innovación en finca; Reconversión de la ganadería; Desarrollo de la acuicultura; Desarrollo de la biotecnología; Desarrollo del sector forestal comercial; Desarrollo de mercados de carbono para cuidado de bosques naturales; Aumento la cobertura del riego; Aprovechamiento de los recursos genéticos; Capacidad de alimentar adecuadamente a la población “de los países / el mundo”; La producción alimentaria proviene de un sistema eficiente, efectivo y de bajo costo.**
- **Retos comerciales: Inserción creciente en los mercados externos; Aprovechamiento de las oportunidades comerciales en los mercados mundiales; Nuevos acuerdos comerciales; Exportación de bienes tropicales; Oferta diversificada; Productos con valor agregado; Certificación, Sanidad e Inocuidad.**
- **Transformación y modernización de la agricultura: Unidades de producción empresariales; Regiones especializadas; Amplia, pertinente y oportuna oferta de información; Conformación de conglomerados productivos especializados; Modernización del aparato productivo agropecuario; semillas de calidad; Asistencia técnica integral; Vías secundarias y terciarias en óptimo estado.**
- **Cadenas de valor agropecuarias y agroalimentarias: Cadenas productivas integradas y eficientes; Producción de alto valor y alta calidad; Cadenas agropecuarias y alimenticias con estatus sanitario: Logística eficiente (centros de acopio, redes de frío, buenas prácticas de postcosecha); BPA; MSF; Tratamientos (Hidro,Termo, etc); Empaque; Cadenas de frío.**

- **Promoción de la inversión privada: Inventario de baldíos; Formación y actualización catastral; Gestión del riesgo; Mercado de seguros agropecuarios; Censo-registro agropecuario; TICs; pronóstico de cosecha; Financiamiento de la inversión; Mercado de capitales; Capital de riesgo.**
- 
- **Condiciones de progreso, equidad y vida digna de los habitantes rurales:**
- **Ampliación de las oportunidades de vida: Generación de empleo en el sector agropecuario y desarrollo de otras alternativas productivas (minería, agroindustria) y de servicios (comercio, turismo, etc.) en el sector rural.**
- **Desarrollo de las capacidades de los habitantes rurales: Desarrollo primera infancia, educación, salud y protección social, capacitación para el trabajo, vivienda y saneamiento básico, seguridad, justicia, participación ciudadana.**
- **Acceso a los servicios del Estado: Equidad en el acceso a oportunidades y recursos productivos.**
- **Eliminación de la pobreza y reducción de la inequidad en el campo: Restitución, titulación, formalización de tierras; acceso a servicios y recursos financieros; asociatividad; asistencia técnica; capacitación; manejo de riesgos (seguros, coberturas); información; acceso a mercados; Redistribución de las tierras de extinción de dominio; desarrollo alternativo.**
- 
- 

## **V. DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD**

---

A partir del ordenamiento de los retos en los GRANDES RETOS así como por temática adentro de los mismos, es posible establecer las áreas de política asociados a cada uno de dichos Retos.

Definidas dichas áreas, se puede establecer el mapa de áreas de política e institucionalidad. Este mapa sirve, junto con la revisión que se hace de la institucionalidad agropecuaria y rural de varios países del mundo que se destacan por tener un sector agropecuario importante, como son Australia, Nueva Zelanda, Francia, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Argentina, México, y Chile, para elaborar la propuesta de la estructura orgánica básica del MADR y de las áreas de intervención de su red de entidades

A continuación se presenta e ilustra la secuencia metodológica que nos permite llegar a la propuesta de la estructura orgánica del MADR. Lo primero que se hace es establecer, para cada reto organizado según los GRANDES RETOS, las acciones y los instrumentos de política- junto con sus principales contenidos-, que deben ponerse en práctica por parte de las autoridades sectoriales para asegurar el cumplimiento del respectivo reto.

En los siguientes cuadros se ilustra, a manera de ejemplo, cómo se organizan las acciones y los instrumentos de política correspondientes a cada reto según los GRANDES RETOS.

- **Tabla 2. Definición de acciones e instrumentos de política a partir de los retos**

<b>GRANDES RETOS Y ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD</b>				
<b>ENTORNO INTERNACIONAL Y RETOS NACIONALES</b>	<b>RETOS DEL ENTORNO INTERNACIONAL Y GRANDES RETOS NACIONALES</b>	<b>RETOS POR TEMÁTICA</b>	<b>RETOS</b>	<b>ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD</b>
<b>Entorno internacional de cara al futuro</b>	Crecimiento de la población mundial			
	Incremento de los ingresos mundiales			
	Mayor demanda de alimentos y biocombustibles en el mundo			Mayor producción agropecuaria y mayor producción de biocombustibles [para el mercado nacional e internacional-exportaciones agropecuarias]
	Tendencias al alza en los precios agrícolas y una mayor volatilidad de los mismos			Mayores oportunidades comerciales para la exportación agropecuaria y agroindustrial
	Expansión de la agroindustria			Mayor producción de bienes agroindustriales
	Expansión de los biocombustibles (mayores vínculos con los mercados de energía)			Mayor producción y utilización de biocombustibles a nivel nacional e internacional

## GRANDES RETOS Y ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD

ENTORNO INTERNACIONAL Y RETOS NACIONALES	RETOS DEL ENTORNO INTERNACIONAL Y GRANDES RETOS NACIONALES	RETOS POR TEMÁTICA	RETOS	ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD
	Agricultura cada vez más abierta al comercio internacional			Ampliación del comercio de exportación e importación de bienes agropecuarios y agroindustriales
<b>Los retos del desarrollo de la agricultura y el sector rural colombianos</b>	<b>Crecimiento alto y sostenible de la agricultura</b> (Sector agropecuario, motor del crecimiento) y la actividad rural	Retos productivos	Utilización adecuada y plena de los suelos y demás recursos productivos;	Uso sostenible de los RNR (suelo, agua, etc.) para la agricultura [planeación y regulación de los RNR]
			Ampliar el área sembrada preservando áreas de conservación	Crecimiento del área sembrada sólo en áreas con potencial agropecuario y forestal [planeación y regulación de los RNR]
			Incremento de la productividad y la producción agropecuaria	Incremento de la productividad de las actividades agropecuarias [impulso e inversión pública y privada en CT+I: generación de capacidades] Incremento de la producción agropecuaria: incremento del área utilizada [planeación y regulación de los RNR en especial el suelo agropecuario y el agua]-Incremento de la productividad agropecuaria

## GRANDES RETOS Y ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD

ENTORNO INTERNACIONAL Y RETOS NACIONALES	RETOS DEL ENTORNO INTERNACIONAL Y GRANDES RETOS NACIONALES	RETOS POR TEMÁTICA	RETOS	ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD
			Alta y creciente capacidad en CT+I	Impulso e inversión pública y privada en CT+I [desarrollo de capacidades en CT+I]
			Incorporación creciente de nuevo conocimiento y tecnologías	Oferta permanente y eficaz de servicios de Asistencia técnica, transferencia de tecnología, capacitación para el trabajo, productores en redes tecnológicas- Programas proyectos en estas áreas
			Productividad de la mano de obra,  ----- - Sistemas productivos acordes con la vocación del suelo	Oferta permanente y eficaz de Capacitación para el trabajo / Inversión en CT+I  Planeación y regulación de los RNR en especial el suelo agropecuario y el agua
<b>Los retos del desarrollo de la agricultura y el sector rural colombianos</b>	<b>Condiciones de progreso, equidad y vida digna de los habitantes rurales</b>	Ampliación de las oportunidades de vida	Generación de empleo en el sector agropecuario y desarrollo de otras alternativas productivas (minería, agroindustria) y de servicios (comercio, turismo, etc.) en el sector rural	Promoción y desarrollo de diversas actividades (agropecuarias y no agropecuarias) en las zonas rurales. Programas de emprendimiento. Promoción de la inversión privada. Programas de formación para el trabajo

## GRANDES RETOS Y ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD

ENTORNO INTERNACIONAL Y RETOS NACIONALES	RETOS DEL ENTORNO INTERNACIONAL Y GRANDES RETOS NACIONALES	RETOS POR TEMÁTICA	RETOS	ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD
		Desarrollo de capacidades de los habitantes rurales	Desarrollo de programas y proyectos sociales en: primera infancia, educación, salud y protección social, capacitación para el trabajo, vivienda y saneamiento básico, seguridad, justicia, participación ciudadana	Desarrollo de programas y proyectos sociales (educación, salud, primera infancia, protección social, vivienda, saneamiento básico, capacitación y formación para el trabajo, etc.)
		Acceso a los servicios del Estado	Equidad en el acceso a oportunidades y recursos productivos	Instituciones y reglas de juego que le aseguren a los habitantes rurales el acceso universal a oportunidades y recursos productivos
		Eliminación de la pobreza y reducción de la inequidad en el campo	Restitución, titulación, formalización de tierras, Redistribución de las tierras de extinción de dominio	Restitución de tierras, titulación de predios y formalización de derechos de propiedad para los grupos pobres rurales
			Acceso a servicios y recursos financieros por parte de los grupos más pobres	Asegurarle al grupo de habitantes rurales pobres el acceso a servicios y recursos financieros

<b>GRANDES RETOS Y ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD</b>				
<b>ENTORNO INTERNACIONAL Y RETOS NACIONALES</b>	<b>RETOS DEL ENTORNO INTERNACIONAL Y GRANDES RETOS NACIONALES</b>	<b>RETOS POR TEMÁTICA</b>	<b>RETOS</b>	<b>ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD</b>
			Programas y proyectos productivos para los grupos pobres de las zonas rurales de: Asociatividad, Asistencia técnica, Capacitación, Manejo de riesgos (seguros, coberturas), e Información	Promoción y puesta en marcha de programas y proyectos productivos para los grupos pobres de las zonas rurales que incluyan: Asociatividad, Asistencia técnica, Capacitación, Manejo de riesgos (seguros, coberturas), e Información
			Acceso a mercados	Facilitar el acceso a mercados por parte de los grupos pobres de las zonas rurales
			Desarrollo alternativo	Promover proyectos de desarrollo alternativo en los que participen los grupos pobres de las zonas rurales

A partir del resultado de las acciones y los instrumentos de política- que en la Tabla 2 se encuentra en la columna **ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD**- y considerando la frecuencia de aparición de las mismas, se definen las **GRANDES ÁREAS** de política e institucionalidad. Con estas **GRANDES ÁREAS** se pretende, al igual que se hizo en el caso de los **GRANDES RETOS**, ordenar y priorizar las áreas de política e institucionalidad que se derivan de los **GRANDES RETOS**.

Cada una de las **GRANDES ÁREAS** contiene las acciones y los instrumentos de política que se derivan de cada reto. Para facilitar su ordenamiento, dichas acciones e instrumentos se organizan, para cada **GRAN ÁREA**, por cada uno de los **GRANDES RETOS**.

Con base en lo anterior, se establecen, para cada **GRAN ÁREA** de política e institucionalidad, las correspondientes actividades y contenidos de política e institucionalidad. Las **GRANDES ÁREAS** son, como se dijo, la base sobre la que se establece la propuesta de estructura institucional del MADR y de su red de instituciones o áreas de intervención institucional.

**Tabla 3. Áreas de política e institución y actividades a adelantar**

<b>ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD</b>	
<b>ÁREAS DE POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD</b>	<b>ACTIVIDADES A ADELANTAR</b>
<b>Planeación de los RNR</b>	Planeación y regulación de los RNR para el uso sostenible de los RNR (suelo, agua, etc.) para la agricultura
	Planeación y regulación de los RNR en especial el suelo agropecuario y el agua
	Planeación y regulación de los RNR para el crecimiento del área sembrada en áreas con potencial agropecuario y forestal
	Planeación y regulación de los RNR en especial el suelo agropecuario y el agua para el incremento de la producción agropecuaria: incremento del área utilizada
	Planeación, manejo y control de los RNR especialmente los dirigidos a la producción agroalimentaria
<b>Uso del Suelo</b>	Planeación del uso del suelo
	Uso de las tierras con vocación forestal; ejecución de programas silvopastoriles
	Regulación y planificación del suelo para promover bosques naturales para captura de carbono
	Promoción de programas de cuidado de bosques naturales
	Actualización y desarrollo del catastro rural
	Programas de mitigación y adaptación de las zonas rurales y de producción agropecuaria y rural al cambio climático
	Planeación de los RNR- Investigación y seguimiento del clima y sus consecuencias en las diferentes regiones
	Planeación, manejo y control de las áreas y las zonas donde se lleva a cabo la producción de biocombustibles
<b>CT+I</b>	Incremento de la productividad de las actividades agropecuarias
	Impulso e inversión pública y privada en CT+I: desarrollo de capacidades en CT+I
	Oferta permanente y eficaz de servicios de Asistencia técnica, transferencia de tecnología, capacitación para el trabajo, productores en redes tecnológicas más Programas y proyectos en estas áreas
	Inversión en CT+I: Triple hélice en agricultura (Universidad (Centros de investigación) – Empresa (productores) – Estado) y productores en redes tecnológicas
	Inversión pública y privada en Centros y grupos de investigación en biotecnología (generación y desarrollo de capacidades). Triple hélice en biotecnología
	CT+I en el sector forestal
	CT+I en acuicultura
	Investigación/ Triple hélice en recursos genéticos
	CT+I en bienes tropicales

ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD	
ÁREAS DE POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD	ACTIVIDADES A ADELANTAR
<b>CT+I</b>	Promoción de la investigación para la generación de nuevas semillas y variedades, y disseminación y uso de las mismas
<b>Competitividad y Desarrollo Regional</b>	Programas de reconversión ganadera regionales especiales (Uso de tierras con vocación ganadera; manejo de praderas y hatos; CT+I; etc.)
	Programas regionales de acuicultura (CT+I)
	Programas regionales de desarrollo forestal
	Determinación de ventajas comparativas regionales-realización de programas regionales en productos con ventajas comparativas
	Promoción, organización y desarrollo de clusters regionales por producto
	Involucramiento de diferentes actores en los clusters
	Desarrollo de servicios regionales y locales de ATA
	Promoción y desarrollo de diversas actividades (agropecuarias y no agropecuarias) en las zonas rurales
	Programas de emprendimiento en dichas actividades
	Promoción de la inversión privada en dichas actividades
	Programas de formación para el trabajo en actividades agropecuarias y no agropecuarias
Promover con las ciudades programas y proyectos que establezcan mayores y más estrechos vínculos ciudad-campo de diverso orden [productivo, sociales, manejo de recursos, etc.]	
<b>Instituciones y Reglas de Juego</b>	Desarrollo del mercado de carbono
	Regulación (reglas de juego) del riego agropecuario
	Definición de incentivos y reglas de juego que aseguren la eficiencia y el bajo costo (productividad-competitividad) de la producción alimentaria
	Creación de instituciones y reglas que juego que estimulen la modernización de la agricultura (innovación, información, etc.)
	Creación de instituciones y reglas que juego que desarrollen y fortalezcan las cadenas de valor agropecuarias y agroindustriales
	Estímulos e incentivos para promover la producción de bienes agropecuarios y agroindustriales de alto valor y alta calidad
	Instituciones y reglas de juego que promuevan el desarrollo de la comercialización en las zonas de producción y de éstas a los centros de consumo
	Instituciones y reglas de juego que le aseguren a los habitantes rurales el acceso universal a oportunidades y recursos productivos
	Establecer las instituciones y las reglas de juego que aseguren los derechos
	Establecer las instituciones y las reglas de juego que desarrollen los mercados de bienes y factores
	Establecer las instituciones y las reglas de juego que fomenten el aprovechamiento

ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD	
ÁREAS DE POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD	ACTIVIDADES A ADELANTAR
	eficiente y sostenible de los RNR
	Establecer las instituciones y las reglas de juego que promuevan y desarrollen el capital humano y organizacional
	Establecer las instituciones y las reglas de juego que desarrollen el mercado de tierra
<b>Políticas para los Pequeños Productores</b>	Políticas, programas y proyectos en materia productiva y comercial que le asegure a los pequeños productores acceso a diversos servicios: financieros, tierra (formalización), asociatividad, asistencia técnica, capacitación, manejo de riesgos (seguros, coberturas), información, y mercados
<b>Inversión Privada</b>	Impulso e inversión privada en CT+I :desarrollo de capacidades en CT+I
	Spin off y programas de emprendimiento en biotecnología-
	Promoción de la inversión privada en proyectos forestales
	Desarrollos empresariales y de transformación en el sector forestal
	Estímulos a la inversión privada en riego
	Spin off en recursos genéticos y programas de emprendimiento para su aprovechamiento
	Promoción de la inversión privada en el agro
	Programas de empresarización entre pequeños y medianos productores agropecuarios
	Programas de formalización de empresas y trabajadores agropecuarios
	Producción de semillas de calidad
<b>Bienes Públicos</b>	Impulso e inversión pública en CT+I: desarrollo de capacidades en CT+I
	Diseño de programas con financiación pública de riego agropecuario
	Fortalecimiento e impulso al sistema MSF
	Desarrollo y fortalecimiento del Sistema MSF en las principales cadenas agroalimentarias
	Creación y operación de sistemas de información para la toma de decisiones
	Establecimiento de arreglos institucionales para la operación de sistemas de información
	Divulgación y retroalimentación de sistemas de información
	Participación de las regiones en sistemas de información sectorial
	Operación del Subsistema de ATA
	Desarrollo de servicios regionales y locales de ATA
	Fortalecimiento de la relación generación de conocimiento y ATA
	Inversión pública en bienes públicos para la comercialización
	Realización del censo agropecuario y actualización permanente de la información sectorial, en especial del registro de productores y predios
	Desarrollo de las TICs en el campo y de mecanismos que permitan su acceso universal
Enfatizar y priorizar el gasto público sectorial en la provisión de bienes públicos en las	

ÁREAS DE POLÍTICA E INSTITUCIONALIDAD	
ÁREAS DE POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD	ACTIVIDADES A ADELANTAR
	zonas rurales y agropecuarias y forestales

## VI. PROPUESTA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DEL MADR

Para formular la propuesta de estructura orgánica básica del MADR, lo primero que se hizo fue clasificar las GRANDES ÁREAS de política e institucionalidad según el espacio de desarrollo que les compete. Estos espacios de desarrollo son: netamente agropecuario y agropecuario y rural. Esto se ilustra en la tabla 4.

- **Tabla 4. Áreas de política e institucionalidad y espacio de desarrollo**

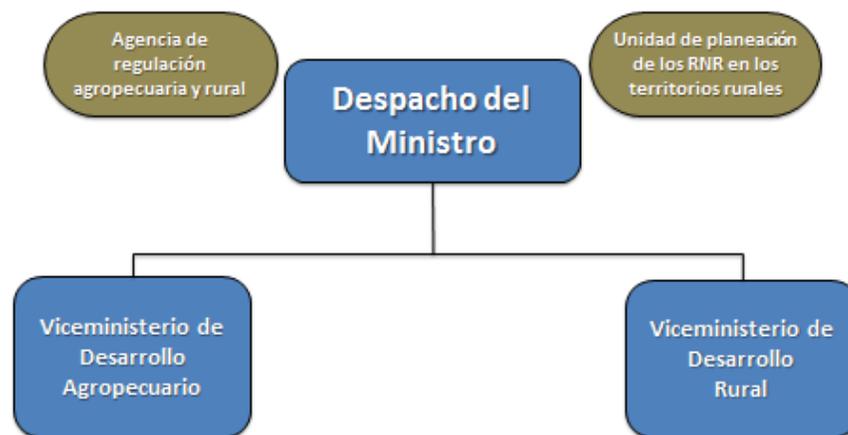
ÁREAS DE POLÍTICA INSTITUCIONAL CLASIFICADAS POR ESPACIO DE DESARROLLO			
Áreas de Política e Institucionalidad		Espacio de Desarrollo	
CT+I		Agropecuaria	
Comercio Exterior Agropecuario		Agropecuaria	
Cadenas Agropecuarias y Agroindustriales		Agropecuaria	
Políticas Pequeños Productores		Agropecuaria	
Seguridad Alimentaria		Agropecuaria	
Inversión Privada	Gestión del Riesgo	Agropecuaria	
	Sistema de Financiamiento Rural		Agropecuaria/Rural
Planeación de los RNR + Uso del Suelo Agropecuario y Forestal			Agropecuaria/Rural
Competitividad y Desarrollo Regional			Agropecuaria/Rural
Instituciones y Reglas de Juego			Agropecuaria/Rural
Bienes Públicos			Agropecuaria/Rural
Desarrollo Social Rural			Agropecuaria/Rural
Eliminación de la Pobreza			Agropecuaria/Rural

La separación de los espacios de desarrollo permite diferenciar los dos campos de acción que tradicionalmente ha cubierto el Ministerio. Estos campos son: desarrollo agropecuario y desarrollo rural. En este orden de ideas, se propone la creación de un nuevo Viceministerio, el de Desarrollo Rural, que se encargue de promover el desarrollo de los territorios rurales y el bienestar de los pobladores de los mismos. Esto implica que su campo de acción vaya más allá de las actividades agropecuarias y cobija todo el sector rural.

Adicionalmente, se propone la creación de la Agencia de Regulación Agropecuaria y Rural que se encargue de definir las reglas de juego en los diferentes campos de acción del MADR.

La propuesta también incluye la creación de la Unidad de Planeación de los Recursos Naturales en los Territorios Rurales, la cual se encargaría de la planeación y el seguimiento de los recursos naturales en el campo. Esta Unidad operaría como lo hace la UPME en el sector energético.

**Gráfico 1. Propuesta de estructura directiva del MADR e instituciones de apoyo**



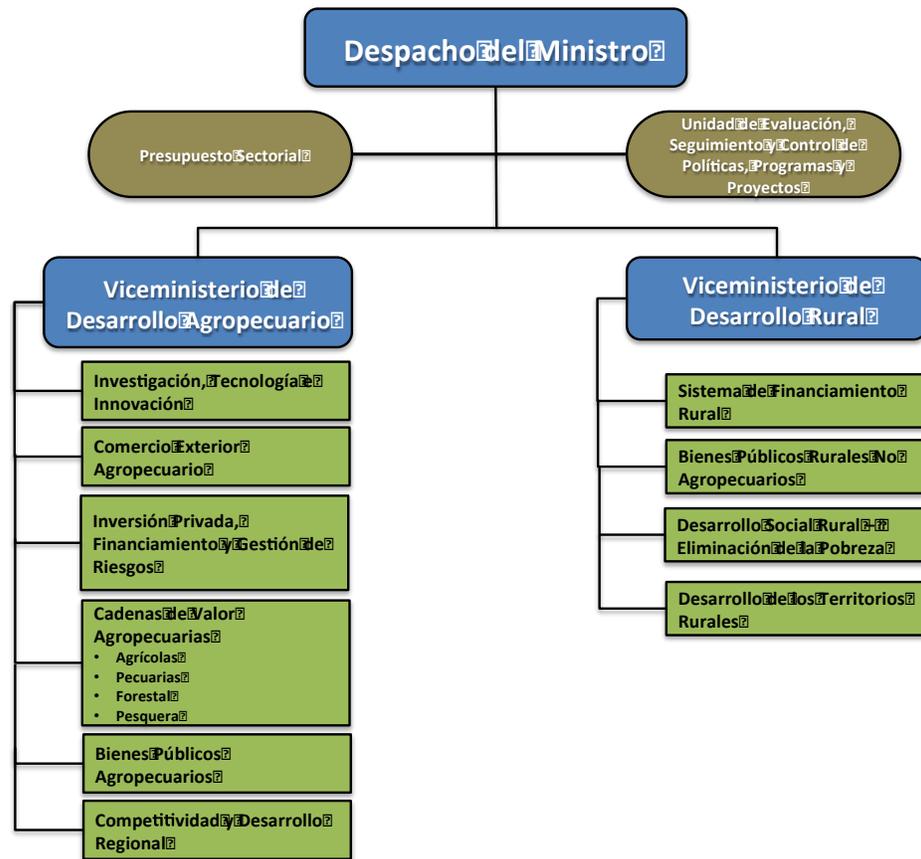
Como lo ilustra el Gráfico 1, tanto la Agencia de Regulación agropecuaria y rural como la Unidad de Planeación de los Recursos naturales en los territorios rurales, son entidades por fuera de la estructura propia del MADR, aunque hacen parte de la institucionalidad agropecuaria y rural. De esta manera, el rol del Ministerio se centra en la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas sectoriales, al tiempo que las funciones de ejecución de políticas, de regulación del sector y de planeación de los recursos naturales quedan en cabeza de las entidades que hacen parte de la institucionalidad sectorial.

La propuesta de estructura orgánica dentro del MADR incluye dos unidades especiales dependientes del Despacho del Ministro. Ellas son: la de Presupuesto Sectorial y la de Evaluación, Seguimiento y Control de Políticas, Programas y Proyectos.

Como ya se dijo, se proponen dos Viceministerios que manejan, separadamente, los campos de acción del Ministerio. Ellos son: el Viceministerio de Desarrollo Agropecuario y el Viceministerio de Desarrollo Rural.

El Viceministerio de Desarrollo Agropecuario tiene a su cargo seis direcciones especializadas. Por su parte, el Viceministerio de Desarrollo Rural tiene cuatro direcciones especializadas. En Gráfico 2 se presenta la propuesta.

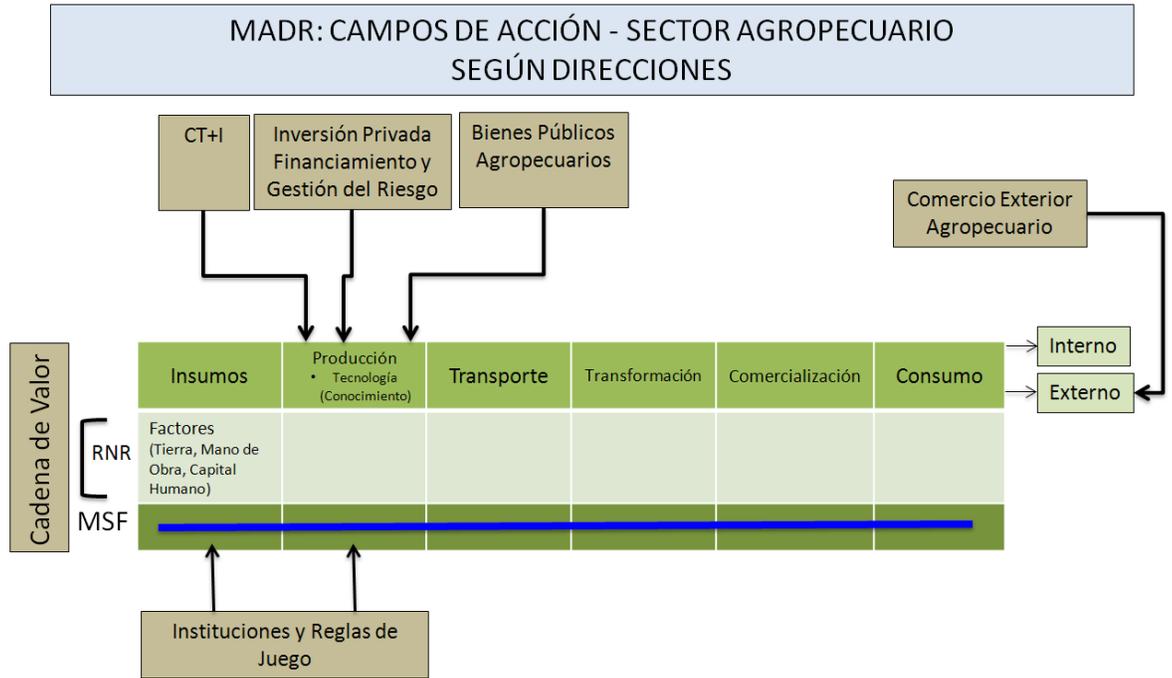
**Gráfico 2. Propuesta de la estructura básica del MADR**



El Viceministerio de Desarrollo Agropecuario debe operar con el enfoque de cadena de valor en donde no sólo importa la producción primaria sino que interesa, igualmente, asegurar las condiciones de calidad y sanidad de los alimentos que lleguen a la mesa de los consumidores, nacionales y extranjeros

A continuación, en el Gráfico 3, se ilustra cómo, de acuerdo con la propuesta de estructura orgánica, el Viceministerio de Desarrollo Agropecuario atiende sus respectivos campos de acción.

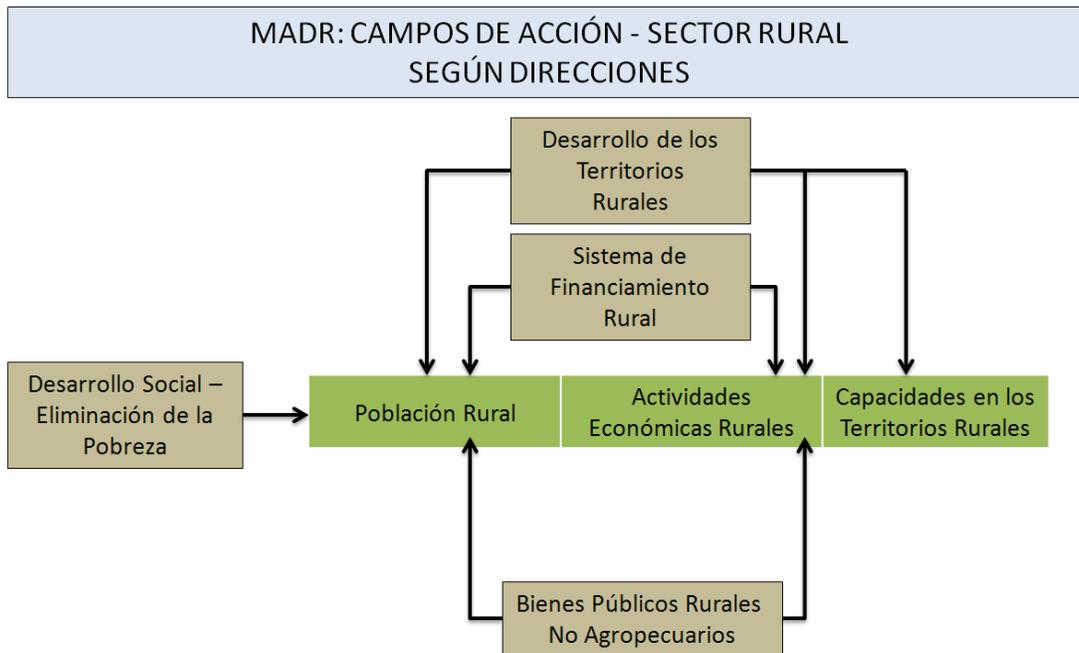
**Gráfico 3. Campos de acción del Viceministerio de Desarrollo Agropecuario**



Por su parte, el Viceministerio de Desarrollo Rural tiene su campo de acción en los diferentes territorios rurales del país, atiende a toda la población que los habita, y no sólo a los productores agropecuarios y sus familias, y vela por el desarrollo de las diferentes actividades rurales, como la agropecuaria, la minería, el comercio, el turismo, los servicios ambientales, etc.

A continuación se ilustra, en el Gráfico 4, cómo, de acuerdo con la propuesta de estructura orgánica, el Viceministerio de Desarrollo Rural atiende sus respectivos campos de acción.

**Gráfico 4. Campos de acción del Viceministerio de Desarrollo Rural**



El Gráfico 5 ilustra los temas y los asuntos que atiende cada una de las direcciones de los dos Viceministerios.

**Gráfico 5. Áreas y temas de intervención de cada Viceministerio del MADR**

Viceministerio de Desarrollo Agropecuario		Viceministerio de Desarrollo Rural	
CT+I	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investigación</li> <li>Tecnología</li> <li>Innovación</li> <li>ATA</li> </ul>	SISTEMA DE FINANCIAMIENTO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de inversión rural no agropecuaria</li> <li>Desarrollo del sistema de financiamiento rural</li> </ul>
COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociaciones internacionales</li> <li>Acuerdos comerciales</li> <li>Inteligencia de mercados</li> <li>Promoción de exportaciones</li> <li>Nuevos productos y mercados</li> </ul>	BIENES PÚBLICOS RURALES NO AGROPECUARIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>TIC</li> <li>Infraestructura (vías secundarias / terciarias)</li> <li>Información (no agropecuaria)</li> <li>Electrificación rural</li> </ul>
INVERSIÓN PRIVADA FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE RIESGOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de la inversión</li> <li>Financiamiento</li> <li>Gestión de Riesgos</li> </ul>	DESARROLLO SOCIAL RURAL – ELIMINACIÓN DE LA POBREZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas sociales en el sector rural (educación, salud, vivienda, etc.)</li> <li>Programas eliminación de la pobreza rural</li> </ul>
CADENAS DE VALOR AGROPECUARIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>Biocombustibles</li> <li>Sostenibilidad / Cambio climático</li> <li>MSF</li> <li>Seguridad Alimentaria</li> <li>Agronegocios</li> </ul>	DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS RURALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyos a entes territoriales</li> <li>Desarrollo de actividades rurales no agropecuarias</li> <li>Innovación rural</li> <li>Competitividad de los territorios rurales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Agrícolas</li> <li>Pecuarías</li> <li>Forestal</li> <li>Pesquera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información</li> <li>Riego/Adecuación</li> <li>Infraestructura vial</li> <li>TIC's</li> <li>Formación para el trabajo</li> </ul>		
BIENES PÚBLICOS AGROPECUARIOS			
COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO REGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconversión productiva regional</li> <li>Programas regionales de desarrollo productivo</li> <li>Desarrollo de clusters</li> <li>Sistemas regionales de competitividad agropecuaria</li> </ul>		

## VII. ÁREAS DE INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL DEL MADR

Para lo que tiene que ver con el desarrollo agropecuario y rural se considera necesario ampliar las actuales áreas de intervención de la institucionalidad sectorial. Para ello se propone:

- Crear una organización dedicada a la inteligencia de mercados y a la promoción y el desarrollo de productos de exportación.
- FINAGRO debe convertirse en una Agencia de desarrollo en el sentido de la propuesta que ha elaborado el grupo de trabajo de AECOM en torno a la reforma del sistema de financiamiento agropecuario.

- Debe crearse una institución dedicada a la prospectiva y los estudios agropecuarios y rurales, como lo tienen Estados Unidos con USDA y Australia con ABARES, pero que esté por fuera de la estructura orgánica del MADR.
- Establecer una agencia para la modernización y la transformación agropecuaria que se ocupe de la ejecución de las políticas, los programas y los proyectos en las áreas de: información, riego y adecuación de tierras, reconversión y competitividad, y TICs.
- Mantener una institución dedicada al tema de tierras.
- Contar con una institución encargada de la promoción empresarial de nuevos productos y de emprendimientos agropecuarios y agroindustriales.
- Crear un Fondo de Cofinanciamiento del desarrollo agropecuario y rural a través del cual se canalice la ejecución de los recursos de inversión asignados al MADR para el desarrollo agropecuario y rural. El Fondo de Cofinanciamiento deberá operar como el instrumento financiero de las otras entidades u organizaciones que se proponen.
- Debe mantenerse el ICA como una institución clave del desarrollo de la agricultura colombiana. Debe fortalecerse en sus capacidades y, especialmente, elevar el nivel técnico (más gente con doctorados y maestrías especializadas) del grupo de profesionales.

Finalmente, el MADR debe sostener estrechos vínculos con el Banco Agrario y conseguir más apoyo del mismo para la ejecución de las políticas, especialmente las relacionadas con los pequeños productores agropecuarios y la población rural en general. El Banco debería convertirse en el puntal a través del cual se institucionaliza el Sistema de financiamiento rural

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

- 

La propuesta de estructura orgánica básica del MADR que aquí se hace parte del principio de que se quiere conservar el manejo de los asuntos agropecuarios y rurales en un solo Ministerio.

De otra parte, dicha propuesta exige, dentro del MADR, una alta capacidad de coordinación, tanto entre los Viceministerios, como entre las diferentes áreas de un mismo Viceministerio.

Asimismo, por las exigencias que de cara al futuro tienen el desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales, es necesario elevar el nivel técnico y el número de profesionales vinculados al MADR.

Para cumplir con las responsabilidades que aquí se le asignan al Ministerio, es necesario ajustar y adecuar la misión y las funciones del mismo.

En el desarrollo del trabajo se hizo claro para los consultores que la complejidad creciente que ha adquirido el sector rural colombiano y dada la importancia que, de cara al futuro, el mismo tiene para el desarrollo del país, el MADR no es el vehículo institucional idóneo para promover el desarrollo de los territorios rurales. Esto nos lleva a pensar que lo ideal es que el Ministerio de Agricultura se dedique al desarrollo productivo y comercial de este sector y que, al mismo tiempo, se establezca un Ministerio o un departamento administrativo especializado en el desarrollo de los territorios rurales.