

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.



Barreras en la implementación de la Ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021 en la eficiencia de las compras públicas de alimentos e inclusión de pequeños productores agropecuarios en el municipio de Villavicencio

Cristian Norvey Villar Beltran, ID 877487

Lina María Calderón Martín, ID 692002

Néstor Darío Díaz Jiménez, ID 248388

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Rectoría Virtual y a Distancia

Maestría en Gerencia de la Innovación en Proyectos

Sublínea de investigación: Gestión de la innovación para el desarrollo sostenible y la consolidación empresarial.

junio de 2025

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Barreras en la implementación de la Ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021 en la eficiencia de las compras públicas de alimentos e inclusión de pequeños productores agropecuarios en el municipio de Villavicencio

Cristian Norvey Villar Beltrán, ID 877487

Lina María Calderón Martín, ID 692002

Néstor Darío Díaz Jiménez, ID 248388

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Gerencia de la Innovación en Proyectos

Asesor

Efraín Morales Correa

M. Sc Economista

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Rectoría Virtual y a Distancia

Maestría en Gerencia de la Innovación en Proyectos

junio de 2025

## **DEDICATORIA**

Dedicamos este trabajo a quienes han sido nuestra fuente de inspiración, fortaleza y apoyo incondicional a lo largo de este camino.

A Dios, por guiarnos en cada paso, darnos fuerza en los momentos de desafío y permitirnos alcanzar esta meta.

A nuestras familias, por su amor infinito, paciencia y sacrificios, quienes con su aliento y confianza han sido el motor que nos impulsó a seguir adelante.

A nuestro asesor Mg. Efraín Morales Correa y docentes, por compartir su conocimiento, brindarnos su guía y motivarnos a dar siempre lo mejor de nosotros.

Y a nuestros compañeros, con quienes compartimos aprendizajes, retos y momentos inolvidables, convirtiéndose en parte fundamental de esta experiencia.

A todos ustedes, con gratitud y admiración, dedicamos este logro.

## CONTENIDO

Lista de tablas .....	2
Lista de figuras.....	3
Lista de anexos.....	4
Resumen.....	5
Abstract.....	6
INTRODUCCIÓN .....	7
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	9
1.1. Descripción del problema.....	9
1.2. Problema concreto .....	11
1.3. Pregunta de investigación.....	11
1.4. Objetivos de investigación .....	12
1.4.1. Objetivo general .....	12
1.4.2. Objetivos específicos.....	12
2. MARCO DE REFERENCIA (REVISIÓN DOCUMENTAL).....	15
2.2. Marco teórico .....	20
2.3. Estado del arte .....	25
3. METODOLOGÍA .....	29
3.1. Postura epistemológica.....	29
3.2. Enfoque, alcance y tipo de investigación .....	30
3.3. Población y muestra .....	34
3.3.1. Definición de la Población .....	34
3.4. Diseño metodológico.....	38
3.5. Hipótesis.....	41
3.5.1. Hipótesis General .....	41
3.5.2. Hipótesis Específicas.....	41
3.5.3. Verificación Empírica .....	42
3.6. Variables.....	42
3.6.1. Variables Independientes .....	42
3.6.2. Variables Dependientes.....	43
3.6.3. Relación entre las Variables .....	44
3.7. Instrumentos de recolección de información.....	44
3.7.1. Descripción de los Instrumentos .....	45
3.7.2. Propuesta de Validación de Instrumentos .....	47
3.8. Análisis de información.....	48
3.9. Consideraciones éticas .....	48
3.9.1 Análisis de consideraciones éticas .....	48
3.9.2. Instrumentos de aceptación y autorización .....	49
4. RESULTADOS .....	50
4.1. Objetivo específico 1:.....	50
4.2. Objetivo específico 2:.....	72
4.3. Objetivo específico 3:.....	83
5. CONCLUSIONES .....	88
6. RECOMENDACIONES .....	90
REFERENCIAS.....	92
ANEXOS .....	100

### **Lista de tablas**

Tabla 1. Factores de Participación en Compras Públicas pequeños productores .....	23
Tabla 2. Matriz de instrumentos .....	45
Tabla 3. Relación Contratos SECOP II.....	52
Tabla 4. Relación Contratos ICBF .....	58
Tabla 5. Relación de compras locales mensuales .....	64
Tabla 6. Información Recolectada en Entrevistas.....	73
Tabla 7. Análisis de la Información.....	81
Tabla 8. Estrategias para Mejorar la Inclusión de Pequeños Productores Agropecuarios.....	84

### **Lista de figuras**

Figura 1. Características de alimentación del contrato .....	53
Figura 2. Características del servicio.....	54
Figura 3. Cumplimiento de ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021 .....	55
Figura 4. Características del contrato.....	56
Figura 5. Características del Contrato.....	57
Figura 6. Validación ICBF compras publicas.....	62
Figura 7. Formato de Validación ICBF Compras Publicas .....	64

**Lista de anexos**

Anexo 1. RE-001 Alcaldía de Villavicencio.....	100
Anexo 2. RE-006 Alcaldía de Villavicencio.....	100
Anexo 3. ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA-218511-2024-MET .....	100
Anexo 4. ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA-218492-2024-MET .....	100
Anexo 5. ICBF-CA-PRIMERA INFANCIA-195338-2024-MET .....	100
Anexo 6. Formato de entrevista .....	100
Anexo 7. Entrevistas .....	100
Anexo 8. Oficio entidades territoriales .....	100
Anexo 9. Respuesta entidades territoriales .....	100

## Resumen

Este proyecto busca identificar y analizar las barreras que dificultan la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en el municipio de Villavicencio. Estas normativas exigen que al menos el 30 % de los alimentos comprados por entidades públicas provengan de pequeños productores agropecuarios. Más allá de cumplir con ese porcentaje, lo que realmente se busca es abrirle las puertas del mercado institucional a los campesinos, mejorar sus condiciones de vida y promover el desarrollo rural.

Sin embargo, en la práctica, muchos productores siguen sin poder participar activamente. Las razones son diversas: falta de infraestructura, escaso acceso a crédito, poca formación técnica y desconocimiento de cómo aplicar a las compras públicas. Según la Agencia de Desarrollo Rural (2021), solo el 15 % de ellos está vinculado actualmente a este tipo de procesos.

Frente a esta realidad, el proyecto se propone responder una pregunta clave: ¿qué está fallando y cómo se puede mejorar? Para ello, se analizarán experiencias exitosas en otros países y casos concretos que han logrado integrar a los pequeños productores al sistema de compras estatales, reduciendo intermediarios y generando mayores beneficios.

En esencia, esta investigación quiere que la ley deje de ser solo una buena intención y se convierta en una herramienta real para transformar el campo. Porque detrás de cada norma hay personas que merecen oportunidades, reconocimiento y una participación justa en la economía pública.

*Palabras clave:* Políticas públicas, Desarrollo rural, Competitividad agrícola, Intermediación comercial, Acceso a mercados, Financiamiento agropecuario, Inclusión económica.

## **Abstract**

This project aims to identify and analyze the barriers hindering the implementation of Law 2046 of 2020 and Decree 248 of 2021 in the municipality of Villavicencio. These regulations mandate that at least 30% of the food purchased by public entities must come from small-scale agricultural producers. Beyond meeting this percentage, the real goal is to open access for small farmers to institutional markets, improve their living conditions, and promote rural development.

However, in practice, many producers are still unable to participate actively. The reasons are varied: lack of infrastructure, limited access to credit, insufficient technical training, and a lack of knowledge about how to engage in public procurement. According to the Rural Development Agency (2021), only 15% of these producers are currently involved in such processes.

In light of this situation, the project seeks to answer a key question: what is going wrong, and how can it be improved? To do this, the study will analyze successful international experiences and real cases where small producers have been effectively integrated into state procurement systems, reducing intermediaries and increasing benefits.

At its core, this research aims to ensure the law becomes more than just a good intention it should become a real tool for transforming rural life. Because behind every regulation are people who deserve opportunities, recognition, and fair participation in the public economy.

**Keywords:** *Public policies, Rural development, Agricultural competitiveness, Market intermediation, Market access, Agricultural financing, Economic inclusion.*

## INTRODUCCIÓN

Imagina que cada vez que el Estado compra alimentos para escuelas, hospitales o cárceles, está ayudando a que un pequeño agricultor colombiano venda sus productos y mejore sus condiciones de vida. Esa es la idea que inspira las compras públicas de alimentos: una política pensada para conectar al campo con las instituciones, dinamizar las economías rurales y garantizar el acceso a alimentos frescos y de calidad para toda la población.

En Colombia, donde muchas familias viven de la agricultura, este tipo de iniciativas puede marcar una gran diferencia. Permiten generar empleo, aumentar los ingresos rurales y reducir la pobreza en el campo. Pero llevar esta idea a la práctica no es tan fácil como suena. Muchos campesinos enfrentan trabas difíciles de superar: trámites complejos, falta de apoyo técnico, poco acceso a financiación, dificultades para cumplir con los requisitos del Estado, y, muchas veces, simplemente no saber por dónde empezar.

Para enfrentar estos retos, el gobierno colombiano creó la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021, que obligan a las entidades públicas a comprar al menos el 30 % de sus alimentos a pequeños productores. En teoría, estas normas buscan abrir el mercado estatal a los agricultores familiares, fortalecer la economía rural y promover modelos de producción más sostenibles.

Pero la realidad en muchos territorios, como Villavicencio, es más compleja. A pesar del marco legal, muchos productores siguen sin poder acceder a estas oportunidades por barreras estructurales y operativas que limitan su participación.

Este proyecto de investigación nace con una pregunta clave: ¿cómo se están aplicando estas normas en Villavicencio y qué barreras impiden que más pequeños productores puedan venderle

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

al Estado? A través de entrevistas, revisión de documentos y análisis de datos, se pretende entender qué está funcionando, qué no, y qué caminos se pueden tomar para mejorar el sistema.

Además, se estudiarán experiencias internacionales que han demostrado ser exitosas. En Brasil, por ejemplo, el Programa de Adquisición de Alimentos ha integrado a miles de campesinos al sistema estatal de compras, asegurándoles precios justos y pagos a tiempo. En Europa, políticas similares han promovido compras locales, fortaleciendo la relación entre productores y consumidores. Estos casos muestran que, más allá de una buena ley, se necesitan condiciones reales para que funcione.

La investigación también abordará temas como economía circular, cadenas de valor sostenibles y eficiencia en la contratación pública, buscando que las propuestas resultantes sean aplicables y útiles, tanto a nivel local como nacional.

La tesis estará organizada en cinco capítulos que recorren desde el marco conceptual y legal, hasta un estudio de caso en Villavicencio, con recomendaciones prácticas para fortalecer el sistema.

En definitiva, este trabajo busca tender puentes entre las políticas públicas y los pequeños agricultores. Porque detrás de cada productor hay una historia, una familia y un esfuerzo que merece ser reconocido y apoyado. Hacer que las compras públicas funcionen en el territorio es, más que un deber legal, una apuesta ética por un país más justo, ruralmente vivo y sosteniblemente conectado.

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1. Descripción del problema**

El sector agrícola colombiano contribuye con aproximadamente el 6,8 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país, lo que resalta su papel clave en la economía nacional. Esta participación significativa refleja la importancia del campo no solo como motor económico, sino también como garante de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Su aporte es fundamental para la generación de empleo, el bienestar de las comunidades campesinas y el abastecimiento de alimentos para millones de colombianos. Las políticas públicas son como los cimientos que ayudan a construir un futuro próspero para nuestros agricultores, abriendo mercados y promoviendo prácticas sostenibles. En este sentido, la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 prometían un cambio importante: asegurar que al menos el 30% de los alimentos que compran las entidades estatales provengan directamente de nuestros pequeños productores (Congreso de la República, 2020; Presidencia de la República, 2021).

La propuesta tiene un enorme potencial, y lo cierto es que no es una idea nueva. En distintos países, las compras públicas se han consolidado como una herramienta valiosa para garantizar el acceso a alimentos nutritivos y, al mismo tiempo, fortalecer a las comunidades rurales. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2022) señala que, cuando los pequeños productores logran integrarse a estos sistemas, no solo se mejora su calidad de vida, sino que también se promueve una producción más respetuosa con el medio ambiente y se fortalecen las cadenas de suministro, haciéndolas más resilientes.

Países como Brasil y México han puesto en marcha políticas similares con resultados significativos, aunque no exentos de dificultades. Entre los retos más comunes se encuentran el

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

acceso limitado a financiamiento, las brechas en infraestructura y los desafíos logísticos para conectar la producción local con la demanda institucional (FAO, 2021; Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2021). Aun así, sus experiencias ofrecen lecciones valiosas para repensar cómo implementar este tipo de políticas de manera más efectiva en contextos como el colombiano. Pero ¿qué pasa en Colombia? A pesar de tener leyes que suenan muy bien en el papel, la realidad es que el campo colombiano sigue enfrentando problemas enormes: tierras mal distribuidas, falta de carreteras y acceso limitado a educación y salud. Para colmo, a nuestros pequeños agricultores les cuesta cumplir con los estándares de calidad y las cantidades que exigen las entidades públicas (Mejía & Rueda, 2021). Un informe de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) revela un dato alarmante: ¡solo el 15% de los pequeños productores han logrado participar de manera efectiva en las compras públicas! (FAO, 2021). Esto nos demuestra que hay una gran diferencia entre lo que dice la ley y lo que realmente ocurre en el campo.

Y aquí es donde se complica aún más la cosa. Muchos agricultores ni siquiera conocen la Ley 2046 y el Decreto 248. Las cooperativas y asociaciones de productores se topan con obstáculos como la falta de capacitación técnica, la escasez de dinero y la falta de infraestructura para poder vender sus productos al gobierno (Fundación Agronegocios para el Desarrollo Sostenible [FADES], 2022).

En Villavicencio, estas dificultades se hacen aún más evidentes, ya que la ciudad depende en gran medida de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. La falta de oportunidades para que los pequeños productores vendan sus productos directamente al gobierno los obliga a depender de intermediarios, lo que reduce sus ganancias y afecta su calidad de vida (Delgado & Rivas, 2022).

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Aunque las políticas actuales buscan dar respuesta a estos desafíos, todavía hace falta información suficiente para saber si, en la práctica, están cumpliendo con su propósito. Aún no está claro cómo están impactando realmente en la vida de los pequeños agricultores. Por eso, resulta necesario investigar con mayor profundidad. No solo para entender los obstáculos que persisten, sino también para identificar caminos viables que permitan que estas leyes se apliquen de forma más efectiva. La meta, en el fondo, es contribuir a un desarrollo rural que no sea solo sostenible en el discurso, sino tangible en el día a día de quienes viven del campo.

## **1.2. Problema concreto**

La Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 llegaron a Colombia con una promesa importante: darles a los pequeños agricultores la oportunidad de vender sus productos al Estado, impulsando así su economía y mejorando sus vidas. Pero ¿realmente se está cumpliendo esa promesa? Todavía no es posible afirmarlo con certeza. Quedan muchas preguntas abiertas sobre si estas leyes realmente están cumpliendo con lo que prometen y, sobre todo, qué factores están dificultando su aplicación efectiva en un contexto específico como el de Villavicencio. La brecha entre lo que se plantea en la norma y lo que ocurre en la práctica sigue siendo un terreno que necesita explorarse con más profundidad.

## **1.3. Pregunta de investigación**

¿Cuáles son las principales barreras que dificultan la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en las compras públicas de alimentos en Villavicencio, y cómo estas limitaciones afectan la inclusión de los pequeños productores agropecuarios en dichos procesos?

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

#### **1.4. Objetivos de investigación**

##### **1.4.1. Objetivo general**

Analizar las barreras que dificultan la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en las compras públicas de alimentos, y cómo estas limitaciones afectan la inclusión de pequeños productores agropecuarios en el municipio de Villavicencio.

##### **1.4.2. Objetivos específicos**

- Caracterizar el proceso de implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en el sistema de compras públicas de alimentos en el municipio de Villavicencio, identificando vacíos, limitaciones y avances institucionales.
- Identificar las principales barreras que dificultan la participación de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos en Villavicencio, en el marco de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.
- Proponer estrategias para mejorar la inclusión de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos, a partir del análisis de las barreras identificadas durante el proceso de investigación.

#### **1.5. Justificación de la investigación**

En Colombia, la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 nacieron con una misión noble: abrir las puertas de las compras públicas a nuestros pequeños agricultores, para que puedan mejorar sus vidas vendiendo sus productos al Estado. Sin embargo, nos falta una pieza clave del rompecabezas: saber si estas leyes realmente están funcionando y si están ayudando a nuestros campesinos a tener éxito en este mercado (Mejía & Rueda, 2021).

No se trata únicamente de contar con leyes bien redactadas. Lo verdaderamente importante es que esas leyes se traduzcan en transformaciones concretas, en cambios reales para quienes más

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

lo necesitan. El ideal compartido es claro: un campo próspero, dinámico, y una alimentación segura y digna para todas las familias.

Según la FAO (2022), cuando los pequeños agricultores logran integrarse de forma activa a los esquemas de compras públicas, no solo mejoran su bienestar, sino que también adoptan prácticas más sostenibles y reducen la dependencia de intermediarios, lo que les permite obtener mayores ingresos. Sin embargo, en el contexto colombiano, todavía persisten múltiples barreras que dificultan ese acceso: desde la falta de infraestructura vial básica, hasta limitaciones en el acceso a crédito y una oferta insuficiente de formación técnica.

La Fundación Agronegocios para el Desarrollo Sostenible (FADES, 2022) advierte que, en municipios como Villavicencio, muchos pequeños productores simplemente no cuentan con las condiciones mínimas para cumplir los requisitos que impone el Estado. Y eso los deja, una vez más, al margen de las oportunidades.

Al observar experiencias cercanas en América Latina, como las de Brasil y México, se ve que sí es posible implementar políticas de compras públicas que generen impactos positivos y duraderos. El CIDE (2021) ha documentado cómo la inclusión de pequeños productores en estos países ha contribuido a mejorar su calidad de vida y a consolidar cadenas productivas más sólidas. Entonces, la pregunta que queda en el aire es inevitable: ¿qué está impidiendo que Colombia recorra ese mismo camino?

Para avanzar en esa dirección, es clave reconocer tanto los aciertos como los errores del camino recorrido. Comprender qué se está haciendo bien —y qué no tanto— resulta fundamental. También lo es mirar hacia afuera: comparar lo que ocurre en Colombia con experiencias exitosas de otros países puede ofrecer lecciones valiosas. No se trata de copiar modelos, sino de aprender

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

de ellos y adaptar sus estrategias a la realidad local. Como lo señalan Delgado y Rivas (2022), es necesario investigar a fondo, con mirada crítica y apertura, para saber qué funciona y qué puede mejorarse si se quiere aumentar la participación de los pequeños productores en el sistema de compras públicas.

Esta investigación cobra especial importancia porque permitirá identificar los obstáculos que, una y otra vez, frenan a quienes cultivan el campo: el acceso limitado a crédito, la escasa formación técnica, la falta de infraestructura adecuada. Pero no se quedará solo en el diagnóstico. La idea es también proponer soluciones concretas, pensadas para la vida real, que les permitan integrarse mejor al mercado, fortalecer su competitividad y, en última instancia, mejorar sus condiciones de vida de forma sostenida.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

## 2. MARCO DE REFERENCIA (REVISIÓN DOCUMENTAL)

En todo el mundo, los gobiernos se enfrentan al desafío de impulsar la economía de sus países y mejorar la vida de su gente. Una forma de hacerlo es apoyando a la industria local, especialmente la agricultura, ya que esto no solo nos permite tener alimentos seguros, sino que también ayuda a reducir la pobreza. En Colombia, se ha apostado por las compras públicas de alimentos producidos por nuestros campesinos, convirtiéndolos en el corazón de una estrategia para promover la sostenibilidad y dinamizar la economía rural.

De acuerdo con la FAO (2019), "las compras públicas de alimentos pueden proporcionar un canal de comercialización accesible y una fuente de ingresos para los agricultores, promoviendo su participación en los mercados". Esto no solo aumenta el bienestar familiar, sino que también repercute en la productividad y la seguridad alimentaria. En este contexto, Colombia ha implementado marcos normativos como el Decreto 1071 de 2015, *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”* que regula la gestión de políticas agrícolas, ganaderas, pesqueras y de desarrollo rural, define lineamientos sobre subsidios, créditos agropecuarios, seguros y programas de asistencia técnica, establece regulaciones sobre acceso y formalización de tierras, así como la gestión ambiental en el sector agropecuario; que busca entre otras cosas conectar productores y consumidores mediante circuitos cortos de comercialización.

La Ley 2046 de 2020 *“por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”*, fue un hito en la promoción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC). Esta ley establece que al

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

menos el 30% de los recursos para compras públicas de alimentos deben destinarse a pequeños productores locales o de la ACFC. Además, obliga a entidades públicas y privadas que manejan recursos estatales a cumplir con esta meta. Su objetivo es reducir la intermediación, fomentar la formalidad y estabilizar los ingresos de los productores agropecuarios. Asimismo, se considera la incorporación de un enfoque cultural en la definición de minutas alimentarias, priorizando productos locales y respetando los hábitos alimentarios de cada región.

Para que todo esto funcione, la Ley 2046 de 2020 creó la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales, que es un equipo especial a nivel nacional. Este equipo se encarga de coordinar y asegurar que esta política se aplique de manera efectiva en todo el país. A nivel departamental, también existe un grupo llamado el Comité Intersectorial e Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que ayuda a diseñar, implementar y supervisar estas iniciativas.

La ley también establece criterios para calificar a los pequeños productores, definiéndolos como personas naturales con activos totales inferiores a los 284 salarios mínimos legales vigentes (SMMLV), según lo estipulado en el Decreto 691 de 2018 *“Por el cual se modifica el artículo 2.1.2.2.8 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la definición y calificación de pequeño productor para los fines de la Ley 16 de 1990, y se deroga el artículo 2.1.2.2.9 del mismo”*.

El Decreto 248 de 2021 *“por el cual se adiciona la Parte 20 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las compras públicas de alimentos”*, complementa la Ley 2046

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

de 2020, clarificando conceptos clave como los esquemas asociativos de pequeños productores y las organizaciones de la ACFC. Asimismo, establece un registro general de pequeños productores y sus organizaciones, lo cual facilita su identificación y participación en los procesos de contratación pública.

El decreto también introduce un sistema de puntajes adicionales en los procesos de contratación. Por ejemplo, se otorga un 6% adicional a los oferentes que trabajen con proveedores locales que cumplan con el pago de cuotas parafiscales o que sean usuarios del servicio público de extensión agropecuaria, enmarcado en la Ley 1876 de 2017. Además, se asigna otro 10% a quienes se comprometan a superar el mínimo exigido de compras a pequeños productores locales.

Las entidades que manejan recursos públicos deben informar a la Mesa Técnica Nacional sobre el cumplimiento de estas disposiciones, asegurando que al menos el 30% de sus compras se realicen a pequeños productores agropecuarios locales.

La clasificación de los Productores Agropecuarios, La Resolución 07 de 2021 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario introduce una nueva clasificación para los pequeños productores:

**Pequeño productor de ingresos bajos:** Con ingresos brutos anuales hasta de 1.250 UVT (equivalentes a \$45.385.000 en 2021) y activos totales no superiores a 11.250 UVT (\$408.465.000 en 2021).

**Pequeño productor:** Con ingresos brutos anuales entre 1.250 UVT (\$45.385.000) y 3.500 UVT (\$127.078.000), y activos totales que no superen los 11.250 UVT.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

La verificación de los criterios para participar en las compras públicas debe estar en manos de las secretarías de agricultura departamentales. Ellas tienen la responsabilidad de asegurar que los productores estén incluidos en las bases de datos oficiales. Suena técnico, sí, pero es fundamental: si no están en el sistema, simplemente no existen para las compras estatales.

Ahora bien, aunque en el papel todo parece avanzar, la realidad es otra. Y es que, a pesar de los avances normativos, la implementación de estas políticas sigue enfrentando obstáculos grandes, muy reales. Según la FAO (2022), en Colombia apenas el 15% de los pequeños productores ha logrado participar de manera efectiva en las compras públicas. Solo el 15%. ¿Por qué? Las razones son muchas, pero hay tres que se repiten como un eco: falta de infraestructura, poco acceso a financiamiento y escasa capacitación técnica.

Pero el problema no termina ahí. También hay un vacío enorme en la difusión de estas normas. Muchos productores y especialmente las asociaciones campesinas ni siquiera conocen la Ley 2046 de 2020 ni el Decreto 248 de 2021. No saben qué se necesita para participar ni cómo cumplir con los requisitos que impone el Estado. Y lo que es peor: los estándares de calidad, los volúmenes mínimos y los requisitos logísticos que exigen las entidades públicas terminan dejando por fuera a quienes más necesitan estar dentro del sistema.

Al hacer comparaciones con países como Brasil o México, el desfase se nota. Allí, políticas similares han dado resultados concretos. La FAO (2021) y el CIDE (2021) muestran cómo esos países han logrado integrar a sus pequeños productores en cadenas de suministro más resilientes, fortaleciendo su inclusión en los mercados formales. ¿Cuál fue la clave? Mejor organización, más apoyo técnico, menos barreras de entrada y mucha voluntad política.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

¿Y qué hay de los beneficios? Las compras públicas locales, bien gestionadas, tienen un potencial enorme. Los llamados circuitos cortos de comercialización, promovidos por estas leyes, reducen la cadena de intermediarios. ¿El resultado? Más ingresos para el productor y precios más justos para el consumidor. Pero hay más. Estos circuitos activan la economía local, mueven el comercio regional y mejoran la calidad de vida de las comunidades rurales.

Y eso no es todo. Cuando las minutas alimentarias priorizan productos locales, también se protegen las tradiciones culturales. Se promueve una dieta más saludable, basada en lo que da la tierra de cada región. Se refuerza la identidad y se construye cohesión social. Porque comer lo nuestro también es una forma de cuidar el territorio.

Mirando hacia adelante, queda claro que implementar estas políticas de forma efectiva exige algo más que buenas intenciones. Hace falta una mayor coordinación entre instituciones, inversión concreta y un esfuerzo decidido por cerrar las brechas que hoy impiden que muchos campesinos participen. Capacitación técnica, mejor infraestructura rural y acceso real a créditos blandos son medidas urgentes, no opcionales.

También es clave contar con mecanismos sólidos de monitoreo y evaluación. Si no se mide los avances, no se sabe qué está funcionando y qué no. Además, crear incentivos para las entidades que superen el mínimo obligatorio de compras a pequeños productores podría ser una estrategia efectiva para empujar el cambio desde adentro.

La Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 representan, sin duda, un avance importante. Son un paso en la dirección correcta. Sin embargo y conviene decirlo con franqueza su éxito no está asegurado. Todo dependerá de la capacidad para transformar lo que está escrito en acciones

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

concretas, de que las entidades públicas asuman su rol con compromiso real, y de que el sector privado también encuentre su lugar en esta apuesta colectiva.

Si se logra cerrar las brechas existentes y ofrecer a los pequeños productores las oportunidades que durante tanto tiempo se les han negado, estas políticas pueden ir más allá de su intención inicial. Pueden convertirse en una herramienta poderosa, no solo para impulsar la agricultura, sino también para tejer un futuro más justo, más sostenible y, en muchos sentidos, más humano en las zonas rurales de Colombia.

Pero ese camino no se puede recorrer en solitario. Se necesita la participación activa de todos los actores: el Estado, las organizaciones locales, la sociedad civil, y por supuesto, los propios agricultores. Solo con ese esfuerzo compartido será posible que las compras públicas dejen de ser vistas como un simple procedimiento administrativo y se conviertan, en cambio, en una verdadera oportunidad para transformar el campo desde sus raíces.

## **2.2. Marco teórico**

Este apartado reúne las bases conceptuales y teóricas que permiten entender el alcance y las implicaciones de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021, especialmente en lo que respecta a la eficiencia de las compras públicas de alimentos y a la inclusión de pequeños productores agropecuarios en el municipio de Villavicencio. A continuación, se presentan los principales enfoques teóricos y antecedentes que fundamentan el estudio.

Teorías sobre Políticas Públicas y Desarrollo Rural: Las políticas públicas son instrumentos clave para el desarrollo socioeconómico y la regulación de mercados. Según North (1990), las instituciones desempeñan un papel fundamental en la generación de incentivos y restricciones que guían el comportamiento de los actores económicos. En el contexto agropecuario,

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

las políticas de compras públicas buscan corregir fallas de mercado, reducir desigualdades y promover la inclusión de pequeños productores en los sistemas de abastecimiento estatal (FAO, 2022).

La teoría del desarrollo rural sostenible resalta la importancia de la equidad en el acceso a los mercados y la creación de capacidades productivas (Mejía & Rueda, 2021). En este marco, Porter (1996) introduce el concepto de cadenas de valor sostenibles, argumentando que la integración de pequeños productores en los sistemas de compras públicas no solo aumenta su competitividad, sino que también fortalece la resiliencia del sector agroalimentario.

Otra perspectiva clave es la teoría de la gobernanza en redes (Rhodes, 1996), la cual enfatiza la importancia de la cooperación entre actores públicos y privados para la implementación efectiva de políticas públicas. En el caso de las compras gubernamentales, la colaboración entre entidades estatales, productores agropecuarios y otros actores del mercado resulta esencial para superar las barreras estructurales y mejorar la eficiencia del sistema.

Compras Públicas y su Impacto en el Sector Agropecuario: Las compras públicas de alimentos han sido utilizadas en varios países como una estrategia para fortalecer el sector agropecuario y mejorar la seguridad alimentaria. En Brasil, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) ha permitido la inclusión de más de 200,000 pequeños productores en mercados estatales, asegurando precios justos y condiciones de pago favorables (Triches & Schneider, 2010). De manera similar, en la Unión Europea, la Política Agrícola Común (PAC) ha establecido incentivos para la contratación de productos de origen local y sostenible, promoviendo el desarrollo de circuitos cortos de comercialización (European Commission, 2021).

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

En Colombia, la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 establecen un marco normativo que busca garantizar que al menos el 30% de las compras públicas de alimentos sean adquiridas a pequeños productores locales (Congreso de la República, 2020; Presidencia de la República, 2021). Sin embargo, la implementación de estas normativas enfrenta barreras significativas, como la falta de infraestructura, acceso a financiamiento y capacitación técnica, que limitan la participación efectiva de los pequeños productores en el sistema de abastecimiento estatal (FAO, 2022).

Gobernanza y Regulación en Sistemas Agroalimentarios: El concepto de gobernanza en sistemas agroalimentarios hace referencia a los mecanismos de regulación, coordinación y participación que permiten la integración de actores en los mercados de alimentos (Williamson, 2000). En el caso de las compras públicas, la gobernanza implica la articulación entre entidades gubernamentales, productores agropecuarios y otros actores del sector para garantizar que los procesos de contratación sean eficientes, inclusivos y sostenibles (OECD, 2021).

El Decreto 248 de 2021 introduce criterios específicos para facilitar la participación de pequeños productores en las compras públicas, incluyendo el establecimiento de esquemas asociativos y registros oficiales de productores agropecuarios. Además, otorga incentivos adicionales en los procesos de contratación a oferentes que trabajen con proveedores locales que cumplan con requisitos de calidad y formalidad (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

Barreras y Desafíos en la Implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021: A pesar de los beneficios potenciales de estas normativas, diversos estudios han identificado barreras estructurales que dificultan su implementación efectiva. La Agencia de Desarrollo Rural

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

(ADR, 2021) señala que solo el 15% de los pequeños productores han logrado participar en las compras públicas debido a los siguientes factores:

**Tabla 11. Factores de Participación en Compras Públicas pequeños productores**

<b>FACTORES</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>Falta de Infraestructura:</b>	Los pequeños productores a menudo carecen de centros de acopio, transporte adecuado y tecnología para garantizar la trazabilidad de los productos.
<b>Acceso Limitado a Financiamiento:</b>	Las dificultades para acceder a créditos y subsidios afectan la capacidad de los productores para cumplir con los requisitos de volumen y calidad exigidos por las entidades públicas.
<b>Desconocimiento Normativo:</b>	La falta de difusión y capacitación sobre la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 impide que muchos pequeños productores puedan aprovechar los beneficios de estas regulaciones.
<b>Intermediación Comercial:</b>	La presencia de intermediarios en la cadena de suministro reduce los ingresos directos de los productores y encarece los productos para las entidades compradoras (Delgado & Rivas, 2022).
<b>Estrategias para la Optimización del Sistema de Compras Públicas:</b>	Para mejorar la inclusión de pequeños productores en el sistema de compras públicas, es fundamental adoptar estrategias innovadoras basadas en mejores prácticas internacionales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2021) sugiere, con firmeza, pero también con una mirada práctica, la necesidad de implementar plataformas digitales que permitan una conexión más ágil y directa entre los pequeños productores y las entidades compradoras del Estado. Estas herramientas no solo simplifican procesos: también abren caminos donde antes había paredes burocráticas. Junto a esto, la creación de fondos de garantía podría marcar una gran diferencia al facilitar el acceso al financiamiento, especialmente para quienes hoy siguen quedando por fuera del sistema financiero tradicional.

Por su parte, la FAO (2022) resalta que la capacitación constante de los productores —en temas como normatividad, estándares de calidad y gestión empresarial— es un paso clave para

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

lograr su integración efectiva en los mercados estatales. Porque no basta con saber sembrar: también es necesario entender cómo venderle al Estado, cómo organizarse, cómo competir sin perder la esencia del trabajo campesino. Además, las políticas de incentivos fiscales y subsidios focalizados pueden ser un empujón decisivo para lograr que este sistema no solo funcione, sino que se mantenga en el tiempo. Estos apoyos, bien diseñados, pueden marcar la diferencia entre participar o quedarse al margen.

Un enfoque que ha dado resultados en otras latitudes —y que cobra cada vez más fuerza— es el desarrollo de cadenas de suministro resilientes. ¿Cómo? A través de la formación de cooperativas y asociaciones de productores, estructuras que permiten no solo mejorar las condiciones de negociación, sino también disminuir la dependencia de intermediarios que muchas veces absorben gran parte de las ganancias (World Bank, 2021). Esta estrategia ya ha sido aplicada con buenos resultados en países como México y Argentina, donde el fortalecimiento del tejido gremial ha impulsado la competitividad del sector agropecuario y ha devuelto voz y poder a quienes trabajan la tierra.

Todo este marco teórico ofrece más que simples definiciones: proporciona una base sólida para analizar cómo las compras públicas pueden convertirse en una herramienta real de inclusión para los pequeños productores agropecuarios en territorios como Villavicencio. A partir de estas ideas y experiencias previas, la investigación buscará comprender qué factores han facilitado —o limitado— la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.

El objetivo no es solo diagnosticar. También se trata de identificar oportunidades reales para mejorar la aplicación de estas políticas y maximizar su impacto en el desarrollo rural

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

sostenible. Porque detrás de cada número, cada normativa y cada compra, hay personas, historias y comunidades que dependen de que el sistema funcione como debe.

### **2.3. Estado del arte**

A continuación, se presenta una revisión de la literatura relevante en el tema.

#### **Investigaciones sobre compras públicas y desarrollo rural**

Diversos estudios han abordado las barreras de las compras públicas en el desarrollo rural, destacando la importancia de los mercados institucionales como una herramienta para la inclusión de pequeños productores. Según Mejía & Rueda (2021), la integración de pequeños productores en los mercados públicos mejora su acceso a ingresos estables y reduce la intermediación en la comercialización de sus productos. La FAO (2022) resalta que, en América Latina, las compras públicas han sido un instrumento clave para fomentar la sostenibilidad y fortalecer la seguridad alimentaria.

En Colombia, el Observatorio de Políticas Agropecuarias (2022) ha identificado que, a pesar de los esfuerzos normativos, la participación de pequeños productores sigue siendo limitada debido a la falta de infraestructura, capacitación técnica y acceso a financiamiento.

#### **Evaluaciones sobre la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021**

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR, 2021) realizó un análisis sobre la efectividad de estas normativas, evidenciando que solo el 15% de los pequeños productores han logrado participar activamente en compras públicas. El estudio destaca que las principales barreras para su implementación incluyen:

- Falta de infraestructura adecuada para el almacenamiento y distribución de productos.
- Requisitos normativos y administrativos complejos que dificultan la participación de pequeños productores.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

- Desconocimiento de las normativas y procedimientos de contratación por parte de los productores.
- Dificultades en el acceso a financiamiento para cumplir con los estándares exigidos en las compras públicas.

Además, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2022) ha señalado la necesidad de fortalecer los programas de asistencia técnica y capacitación para que los pequeños productores puedan cumplir con los requisitos de contratación estatal.

### **Comparación con experiencias internacionales**

Las experiencias internacionales ofrecen modelos exitosos que pueden servir como referencia para mejorar la implementación de las compras públicas en Colombia. En Brasil, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) ha permitido la inclusión de más de 200,000 pequeños productores en los mercados estatales, garantizando precios justos y condiciones de pago favorables (Triches & Schneider, 2010). Factores clave en el éxito de este programa incluyen:

- Simplificación de trámites administrativos para la contratación de pequeños productores.
- Creación de plataformas digitales para facilitar la conexión entre productores y entidades compradoras.
- Asignación de incentivos fiscales para fomentar la participación de productores locales.
- En México, el Programa de Abasto Social de LICONSA ha implementado esquemas de financiamiento y capacitación para pequeños productores, logrando incrementar su participación en el mercado gubernamental (CIDE, 2021).

Por su parte, en la Unión Europea, la Política Agrícola Común (PAC) ha establecido incentivos específicos para la contratación de productos de origen local y sostenible, promoviendo el desarrollo de circuitos cortos de comercialización (European Commission, 2021).

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

### **Retos y oportunidades en la implementación de compras públicas en Colombia**

A partir de la revisión de estudios y experiencias previas, han salido a la luz varios desafíos que todavía hay por delante si se pretende que la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 se implementen de manera efectiva en Colombia. No basta con que las normas existan: hay que hacer que funcionen en la práctica, en el día a día de nuestros campesinos.

Entre los principales retos identificados, se destacan los siguientes:

- Contar con infraestructura logística adecuada, especialmente en zonas rurales, para garantizar que los productos adquiridos en las compras públicas lleguen a su destino de forma oportuna y en buenas condiciones. De nada sirve producir si no se puede distribuir.
- Diseñar mecanismos financieros más accesibles, que faciliten el acceso a créditos para pequeños productores. Muchos de ellos quieren participar, pero simplemente no tienen el capital para cubrir los costos iniciales ni las condiciones que exige el mercado estatal.
- Implementar plataformas digitales ágiles y transparentes, que hagan más eficiente el proceso de contratación pública y eviten la burocracia que tantas veces aleja a los productores de estas oportunidades.
- Fortalecer los programas de formación y asistencia técnica, para que quienes quieran participar tengan las herramientas, el conocimiento y el acompañamiento necesarios para hacerlo bien y con confianza.

Ahora bien, no todo son desafíos. También hay enormes oportunidades que se pueden aprovechar sabiendo como hacerlo. Por ejemplo, la digitalización de los procesos no solo hace más fácil contratar, sino que abre la puerta a más transparencia, menos corrupción y mejores resultados. Además, fomentar modelos asociativos entre pequeños productores puede ser clave: al

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

unirse, pueden negociar mejor, reducir costos y cumplir con los volúmenes y estándares que exige el Estado.

Hasta ahora, hay algo que resulta evidente: tanto la Ley 2046 de 2020 como el Decreto 248 de 2021 representan un avance significativo. Son una muestra clara de que el Estado reconoce la necesidad de respaldar a los pequeños productores agropecuarios y de abrirles la puerta al mercado público. Sin embargo, también está claro que aún persisten muchos obstáculos que impiden que ese objetivo se cumpla como fue planteado.

Las experiencias en otros países han dejado aprendizajes valiosos. Una de las lecciones más repetidas es que, para que estas políticas funcionen, no basta con buenas intenciones. Es necesario simplificar trámites, facilitar el acceso a financiamiento y, quizás lo más importante, ofrecer procesos de formación continua, adaptados a las realidades de quienes trabajan la tierra.

Esta investigación pone el foco en Villavicencio. El propósito es entender qué puede hacerse desde lo local para que estas leyes dejen de ser simplemente un marco legal y se conviertan en herramientas vivas de transformación. Porque si eso se logra, el impacto va mucho más allá de mejorar la agricultura. Estaremos, en realidad, sembrando las bases de un campo más justo, más resiliente y con un horizonte lleno de posibilidades.

### 3. METODOLOGÍA

#### 3.1. Postura epistemológica

En el presente estudio, que examina la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021, se asume una posición epistemológica crítica. Este enfoque se centra en examinar las dinámicas de poder que podrían incidir en la creación y la aplicación de políticas públicas, así como en evaluar las consecuencias de dichas políticas en grupos y sectores menos favorecidos, como los pequeños agricultores (Leyva, 1999).

La teoría crítica argumenta que el conocimiento no es imparcial ni de validez universal, sino que se edifica dentro de estructuras de poder que reflejan y perpetúan las desigualdades de índole social, económica y política (Ruffini, 2017). En consecuencia, este marco teórico posibilita examinar el impacto de las políticas de compras públicas en los pequeños productores agropecuarios colombianos, considerando no solo su eficacia, sino también las dinámicas de poder que influyen en su implementación y en los resultados alcanzados. Desde este punto de vista, se indaga si dichas políticas están genuinamente orientadas a beneficiar a los pequeños productores, o si existen intereses subyacentes que restringen su efectividad, aspecto esencial para lograr una aplicación justa y equitativa.

La epistemología crítica facilita un análisis exhaustivo de los procesos de implementación de la ley y el decreto, al investigar las condiciones materiales, sociales y políticas que afectan a los pequeños productores. Dicho enfoque desestima la noción de que el conocimiento debe ser exclusivamente empírico y experimental, y promueve una visión más comprensiva que contemple los aspectos éticos, políticos y económicos asociados al conocimiento (Galafassi, 2002). Esta teoría resulta particularmente valiosa en el análisis de las políticas públicas y en la comprensión

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

de cómo las estructuras de poder, tanto en el ámbito gubernamental como en el empresarial, pueden ejercer influencia en los resultados de las políticas de compras públicas.

De acuerdo con De la Garza Toledo (2002), la teoría crítica subraya la relevancia de analizar los acontecimientos y fenómenos dentro de su marco social, histórico y político, lo cual es crucial en este estudio para comprender los desafíos que enfrentan los pequeños productores al participar en los procesos de compras públicas. Esta perspectiva crítica facilita una comprensión más integral del fenómeno, permitiendo identificar las causas estructurales que obstaculizan una mayor inclusión de los pequeños productores agropecuarios en el sistema de compras públicas.

Al adoptar una postura epistemológica crítica, esta investigación busca no solo evaluar los impactos de la Ley 2046 y el Decreto 248 de 2021 en la inclusión de los pequeños productores, sino también detectar los posibles mecanismos de exclusión presentes en el sistema de compras públicas. De esta manera, el enfoque epistemológico posibilitará proponer soluciones más inclusivas y equitativas, fundamentadas en una comprensión profunda de las dinámicas de poder y en la necesidad de asegurar una participación justa de todos los actores involucrados (Pereira Pérez, 2011).

### **3.2. Enfoque, alcance y tipo de investigación**

En la presente investigación, se adoptará una estrategia cualitativa.

La metodología cualitativa en la investigación se distingue por ser exploratoria y descriptiva, enfocándose en la comprensión profunda de los fenómenos sociales y humanos dentro de su contexto natural. Se fundamenta en la interpretación de experiencias y percepciones, utilizando datos no numéricos como entrevistas, observaciones y documentos. Su diseño es

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

flexible y adaptable, permitiendo ajustes a medida que avanza el estudio. Además, emplea un análisis inductivo, extrayendo patrones y significados a partir de la información recopilada, priorizando la profundidad sobre la amplitud de los datos.

Entre sus principales ventajas, este enfoque facilita una comprensión detallada de creencias, valores y comportamientos, ofreciendo una visión holística de los fenómenos estudiados. Resulta idóneo para generar nuevas teorías y abordar problemas complejos que no pueden ser medidos mediante datos cuantitativos. Su aplicación es común en disciplinas como las ciencias sociales, la antropología, la psicología y la educación, donde el significado y la interacción desempeñan un papel esencial en la interpretación de la realidad.

La estrategia cualitativa resulta crucial para examinar las percepciones, experiencias y desafíos que enfrentan los pequeños productores en relación con la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021. A través de técnicas como entrevistas en profundidad y grupos focales, se podrá obtener información detallada sobre cómo estos productores perciben las políticas, qué obstáculos encuentran y cuáles son sus expectativas en cuanto a la inclusión en los procesos de compras públicas. Este enfoque también permitirá identificar los factores subjetivos que influyen en la participación y la competitividad de los productores en los mercados públicos (Guevara Albán, Verdesoto Arguello, & Castro Molina, 2020).

La metodología cualitativa se empleará para analizar las bases de datos oficiales de compras públicas, como el SECOP (Sistema Electrónico para la Contratación Pública), con el objetivo de evaluar la eficiencia de las compras públicas y la participación de los pequeños productores. Se podrán identificar patrones de participación, montos asignados y los resultados

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

alcanzados en términos de inclusión de los pequeños productores en los mercados públicos de alimentos.

El alcance de la investigación define los límites y las áreas de intervención del estudio, especificando las dimensiones, los temas y los contextos que serán abordados. En este caso, el alcance de la investigación se centra en identificar las barreras de implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en la eficiencia de las compras públicas de alimentos, así como en la inclusión efectiva de los pequeños productores agropecuarios en el proceso de contratación estatal en el municipio de Villavicencio. Este estudio se enfocará especialmente en cómo estas políticas han influido en la capacidad de los pequeños productores para participar en los sistemas de compras públicas y cómo podrían contribuir a la sostenibilidad y la competitividad del sector agropecuario local.

En primer lugar, se investigarán las dificultades que los pequeños productores enfrentan para acceder a los mercados públicos, destacando aspectos como la infraestructura, el financiamiento apropiado y la capacitación técnica para satisfacer los requerimientos de las compras públicas (Gómez & Pérez, 2022). Este análisis busca proporcionar una comprensión detallada de los obstáculos estructurales que limitan la participación de los productores en las compras públicas de alimentos y cómo estos impedimentos afectan la competitividad del sector agropecuario.

En segundo lugar, la investigación también se propone diseñar soluciones que mejoren la inclusión de los pequeños productores agropecuarios en el sistema de compras públicas. La identificación de las barreras a nivel local y la evaluación de las políticas públicas existentes permitirán el diseño de estrategias que no solo incrementen la participación de los pequeños

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

productores en las compras públicas, sino que también optimicen la eficiencia operativa del sistema (FAO, 2022). Mediante el análisis de datos cualitativos, se identificarán las mejores prácticas y se propondrán mejoras fundamentadas en ejemplos internacionales exitosos.

El estudio se concentra exclusivamente en el municipio de Villavicencio, con un enfoque particular en las políticas públicas locales y los productores agropecuarios de la región. Según la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), si bien estas políticas se han implementado a nivel nacional, su efectividad en el ámbito local ha variado significativamente debido a las diferencias en la infraestructura y los recursos disponibles (FAO, 2022). Por lo tanto, la investigación se orientará a evaluar específicamente cómo estas políticas impactan a los pequeños productores de Villavicencio y qué aspectos podrían mejorarse para optimizar su integración en el sistema de compras públicas.

En términos de innovación en proyectos agropecuarios, la investigación también explorará si la implementación de la Ley 2046 y el Decreto 248 ha promovido la adopción de nuevas tecnologías y enfoques dentro de las comunidades rurales de Villavicencio, con el propósito de lograr una mayor sostenibilidad. Este análisis examinará también cómo los pequeños productores pueden beneficiarse de una economía rural más equitativa y con mayores oportunidades de innovación en sus proyectos agropecuarios, a través de un acceso más inclusivo a los mercados públicos.

Este enfoque integrado tiene como objetivo no solo mejorar la eficiencia en las compras públicas, sino también fomentar una economía rural sostenible, garantizando que los pequeños productores agropecuarios no solo participen, sino que lo hagan de manera competitiva y con la capacidad de generar un impacto positivo en la economía local.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

En este estudio, el enfoque cualitativo es adecuado para estudiar la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021, porque permite analizar en profundidad su impacto social, la percepción de los actores involucrados y la aplicación real de estas normativas en distintos contextos.

Este enfoque permite recopilar testimonios, experiencias y opiniones de los beneficiarios, autoridades y expertos, identificando desafíos, barreras y oportunidades en la implementación de la ley y el decreto. A través de entrevistas y análisis de documentos, se pueden obtener apreciaciones, revelaciones o descubrimientos profundos y significativos de los pequeños productores y de productores de ACFC, que permiten comprender mejor sus necesidades, motivaciones y comportamientos, para tomar decisiones más informadas sobre la eficacia de estas normativas, la manera en que han sido interpretadas por las instituciones y su impacto en la vida cotidiana de los actores del sector agropecuario.

### **3.3. Población y muestra**

#### **3.3.1 Definición de la Población**

##### **Objetivo específico 1:**

Caracterizar el proceso de implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en el sistema de compras públicas de alimentos en el municipio de Villavicencio, mediante el análisis de las bases de datos oficiales de compras públicas para identificar los montos asignados, la participación de pequeños productores y los resultados obtenidos hasta la fecha.

**Población:** La población objeto de análisis para este objetivo corresponde a los procesos contractuales de compra pública de alimentos publicados por las entidades del orden municipal y nacional con incidencia en Villavicencio en la vigencia 2024. Esta incluye principalmente:

- Contratos reportados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II).

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

- Procesos de contratación adelantados por entidades como la Alcaldía de Villavicencio y el ICBF, en su modalidad de compra de alimentos para programas sociales.
- Registros administrativos asociados al cumplimiento del porcentaje mínimo del 30 % de compras a pequeños productores, conforme a la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.

A través del análisis de estos registros se identifican elementos como el cumplimiento normativo, el monto asignado a compras locales, el número de pequeños productores beneficiados directa o indirectamente, y las modalidades de contratación utilizadas. Esta población es clave para comprender cómo se ha aplicado la normativa y cuáles han sido sus resultados en el contexto local.

#### **Características cualitativas:**

- Diversidad de actividades: incluye contratos para el suministro de frutas, hortalizas, tubérculos y productos pecuarios (como huevos, carne de pollo o cerdo).
- Organización: los registros permiten identificar si los proveedores adjudicados están organizados en asociaciones, cooperativas o si actúan como personas naturales.
- Limitaciones estructurales: muchos contratos no incluyen trazabilidad de los proveedores, lo que impide identificar con claridad la participación de pequeños productores.
- Información en plataformas de contratación: se evaluará el cumplimiento normativo revisando los pliegos de condiciones, estudios previos y reportes de ejecución disponibles en SECOP.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

**Objetivo específico 2:**

Identificar los obstáculos que impiden que los pequeños productores agropecuarios puedan participar en las compras públicas de alimentos en Villavicencio, basados en la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.

**Población:** La población objetivo está conformada por pequeños productores agropecuarios del municipio de Villavicencio, incluyendo tanto aquellos que han participado en compras públicas como los que no han logrado acceder a este mercado. Esta población incluye:

- Productores de frutas, hortalizas, tubérculos y actividades pecuarias (avicultura, porcicultura, ganadería menor).
- Miembros de asociaciones, cooperativas o redes de agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC).
- Productores que trabajan de manera independiente y no están formalmente organizados.

Estos actores presentan características comunes, como limitaciones en infraestructura, bajo acceso a tecnología, escasa formación en temas normativos y financieros, y barreras de información para participar en procesos estatales. Para la recolección de datos se empleará un muestreo intencional, con entrevistas en profundidad a entre 10 y 15 productores clave, seleccionados por su experiencia y diversidad de situaciones frente al acceso al sistema de compras públicas.

La caracterización cualitativa de esta población permitirá identificar de manera directa las barreras reales que enfrentan, tales como el desconocimiento de la ley, falta de asistencia técnica, problemas de asociatividad, dificultades logísticas o baja capacidad productiva.

**Características cualitativas:**

- Diversidad de actividades: se incluyen experiencias de productores con distintos tipos de cultivo y producción animal.
- Organización: una parte significativa de la población entrevistada estará vinculada a organizaciones formales; otros productores operan de forma individual.
- Limitaciones estructurales: Analizar acceso a tecnología, transporte, sistemas de riego, financiamiento y asistencia técnica.
- Formación educativa: niveles académicos de los entrevistados para analizar variables que pueden incidir en la participación de los pequeños productores locales y productores de ACFC en los mercados.

**Objetivo específico 3:**

Proponer estrategias para mejorar la inclusión de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos, a partir del análisis de los factores que han limitado su participación.

**Población:** La población considerada para este objetivo son los pequeños productores agropecuarios del municipio de Villavicencio y líderes de asociaciones rurales.

- El análisis de esta población busca generar estrategias basadas en experiencias, conocimientos técnicos y propuestas innovadoras adaptadas al contexto de Villavicencio. Se espera que su participación contribuya a validar soluciones viables, cultural y operativamente, que promuevan la inclusión de los pequeños productores en el mercado estatal.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

**Características cualitativas:**

- Diversidad de actividades: incluye tanto productores como actores institucionales con experiencias distintas en temas de contratación y asistencia técnica.
- Organización: se consideran tanto entidades formales (instituciones públicas y privadas) como liderazgos comunitarios.
- Experiencia y conocimiento: se prioriza la participación de actores con experiencia directa en la aplicación de la Ley 2046 y el Decreto 248.
- Información de plataformas: se validarán las propuestas mediante triangulación con los datos de contratación y participación efectiva de pequeños productores.

**3.4. Diseño metodológico**

La metodología de investigación se basa en un enfoque cualitativo, el cual presenta diversas ventajas para el estudio de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021, dado que posibilita la comprensión de su impacto desde la perspectiva de los actores implicados, tales como productores rurales, comerciantes, entidades gubernamentales y comunidades locales. A través de entrevistas, estudios de caso y análisis documental, este enfoque facilita el acceso a información detallada sobre la aplicación de estas normativas, identificando percepciones, dificultades y oportunidades en su implementación.

Adicionalmente, este enfoque permite un análisis profundo y contextualizado, ofreciendo una visión integral sobre cómo estas regulaciones inciden en la comercialización agropecuaria y el desarrollo rural. También se caracteriza por su flexibilidad, lo cual permite adaptar el estudio a medida que emergen nuevos hallazgos, enriqueciendo la comprensión del fenómeno investigado.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Por último, contribuye a generar recomendaciones y propuestas de mejora fundamentadas en la realidad y en las necesidades de los beneficiarios directos de la legislación.

### **Objetivo Específico 1:**

Caracterizar el proceso de implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en el sistema de compras públicas de alimentos en el municipio de Villavicencio, identificando vacíos, limitaciones y avances institucionales.

- **Población:** procesos de contratación publicados por las entidades públicas que involucren la implementación de la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021.
- **Muestra:** contratos publicados por entidades públicas en la vigencia 2024 cuya ejecución se desarrolle en el Municipio de Villavicencio.
- **Procedimientos:** recolección de datos secundarios de bases oficiales como el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).
- **Análisis:** datos cualitativos analizados mediante el análisis de la implementación de la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021, tanto en estudios previos, como en los contratos suscritos.

### **Objetivo Específico 2:**

Identificar las principales barreras que dificultan la participación de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos en Villavicencio, en el marco de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.

- **Población:** Pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

- **Muestra:** Se empleará un muestreo intencional o por conveniencia, seleccionando entre 10 y 15 productores clave para entrevistas en profundidad, priorizando la diversidad de experiencias.
- **Procedimientos:** Entrevistas semiestructuradas para profundizar en los desafíos percibidos y experiencias individuales.
- **Análisis:** Interpretación cualitativa basada en categorías predefinidas como conocimiento, acceso a financiamiento, capacitación técnica, infraestructura, estado de las vías.

### **Objetivo Específico 3:**

Proponer estrategias para mejorar la inclusión de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos, a partir del análisis de las barreras identificadas durante el proceso de investigación

- **Población:** Pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos, líderes de asociaciones del Municipio de Villavicencio.
- **Muestra:** Se empleará un muestreo intencional o por conveniencia, seleccionando entre 10 y 15 productores clave para entrevistas en profundidad, priorizando la diversidad de experiencias entrevistas en profundidad.
- **Procedimientos:**
  - Entrevistas semiestructuradas para profundizar en los desafíos percibidos y experiencias individuales.
  - Entrevistas con productores para evaluar propuestas preliminares.
- **Análisis:** Interpretación cualitativa basada en la sistematización de hallazgos, enfocada en identificar estrategias viables y pertinentes, tomando en cuenta categorías como:

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

capacidades locales, asociatividad, acceso a información, apoyo institucional y sostenibilidad de las propuestas.

### **3.5. Hipótesis**

En el marco de la presente investigación, no se plantean hipótesis formales, ya que se adopta un enfoque cualitativo orientado a identificar y analizar las barreras que dificultan la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en Villavicencio. El estudio se fundamenta en la delimitación del problema, la revisión de documentos normativos, y el análisis de experiencias previas que permiten comprender cómo estas limitaciones afectan la inclusión de pequeños productores agropecuarios en el sistema de compras públicas de alimentos.

#### **3.5.1. Hipótesis General**

La implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en Villavicencio ha enfrentado múltiples barreras estructurales y operativas, las cuales han dificultado la inclusión efectiva de pequeños productores agropecuarios en los procesos de compras públicas de alimentos. Estas limitaciones han restringido el alcance real de la normativa en el territorio.

#### **3.5.2. Hipótesis Específicas**

- Infraestructura y financiamiento insuficientes: la carencia de centros de acopio, transporte adecuado y líneas de crédito flexibles restringe la participación efectiva de los pequeños productores en las compras públicas de alimentos.
- Vacíos en conocimiento normativo y capacitación: muchos productores desconocen la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021, o carecen de la formación técnica necesaria para cumplir los requisitos contractuales.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

- Intermediación dominante: la presencia de intermediarios en la cadena de suministro reduce los beneficios directos que recibirían los pequeños productores al venderle al Estado.
- Cumplimiento institucional desigual: mientras algunas entidades muestran avances parciales, la aplicación de la normativa es inconsistente y carece de lineamientos operativos claros.

### **3.5.3. Verificación Empírica**

Esta investigación adopta un enfoque metodológico cualitativo que combina entrevistas semiestructuradas y el análisis de información oficial para comprender las barreras que dificultan la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en Villavicencio. Los hallazgos permitirán identificar limitaciones clave y orientar el diseño de estrategias que contribuyan a mejorar la inclusión de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos.

## **3.6. Variables**

Para analizar la influencia de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en la inclusión de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas, se identifican y operacionalizan las siguientes variables:

### **3.6.1. Variables Independientes**

- a. Infraestructura:** Disponibilidad de centros de acopio, transporte y tecnología para la distribución de productos agropecuarios.
  - Indicador: Número de centros de acopio habilitados y acceso a sistemas logísticos.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

- Fuente de datos: Entrevistas a productores y revisión de registros institucionales.
- b. Capacitación y conocimiento normativo:** Nivel de conocimiento y formación de los productores sobre la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.
  - Indicador: Número de capacitaciones recibidas y nivel de comprensión de los requisitos normativos.
  - Fuente de datos: Entrevistas
- c. Intermediación comercial:** Presencia de intermediarios en la cadena de suministro de los productos agropecuarios.
  - Indicador: Porcentaje de ventas realizadas directamente a entidades estatales sin intermediarios.
  - Fuente de datos: Análisis de contratos de compra y encuestas a productores.
- d. Uso de plataformas digitales:** Implementación de herramientas tecnológicas para la gestión de compras públicas.
  - Indicador: Número de productores registrados en plataformas digitales de contratación pública.
  - Fuente de datos: Revisión de bases de datos gubernamentales.

### 3.6.2. Variables Dependientes

- a. Participación de pequeños productores en compras públicas:** Grado de integración de los pequeños productores en los procesos de contratación estatal.
  - Indicador: Relación de contratos adjudicados a pequeños productores o por persona interpuesta sobre el total de compras públicas de alimentos.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

- Fuente de datos: Datos del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

**b. Beneficios económicos directos para los productores: Incremento en ingresos y estabilidad** financiera derivada de su participación en compras públicas.

- Indicador: número de veces que ha podido participar en compras públicas locales.

- Fuente de datos: Entrevista a productores

**c. Eficiencia del proceso de contratación pública: Nivel de cumplimiento de la asignación del 30% de las compras públicas de alimentos a pequeños productores.**

- Indicador: Porcentaje de procesos de contratación en el Municipio de Villavicencio; vigencia 2024 que cumplen con los requisitos establecidos en la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021.

- Fuente de datos: Informes de auditoría y evaluación de cumplimiento normativo.

### **3.6.3. Relación entre las Variables**

La investigación examinará la influencia de las variables independientes en la participación de los pequeños productores en las compras públicas de alimentos. Mediante el análisis de datos cualitativos, se procurará identificar los factores que ejercen mayor impacto en la integración de estos productores en el mercado estatal, así como las estrategias que podrían optimizar su participación.

### **3.7. Instrumentos de recolección de información**

Los instrumentos de recopilación de información son esenciales para alcanzar los objetivos específicos del proyecto. A continuación, se presenta una descripción de los instrumentos diseñados para cada técnica de recolección, su relación con los objetivos planteados, la propuesta

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

de validación por expertos, y el proceso de prueba piloto para los instrumentos de naturaleza cuantitativa.

### 3.7.1. Descripción de los Instrumentos

Para lograr el propósito de la investigación, se elaboró una matriz con el fin de lograr el análisis integrado de las variables.

**Tabla 22. Matriz de instrumentos**

<b>Objetivo Específico</b>	<b>Objetivo del Instrumento</b>	<b>Estructura del Instrumento</b>	<b>Variables Observadas</b>	<b>Categorías de Análisis</b>	<b>Instrumento de Recolección</b>
Caracterizar el proceso de implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en el sistema de compras públicas de alimentos en Villavicencio	Recolectar y analizar información documental oficial sobre procesos de contratación pública de alimentos desarrollados por entidades estatales en Villavicencio en la vigencia 2024, con el fin de identificar evidencias de implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.	Datos generales del proceso contractual (entidad contratante, referencia, año, valor, estado del proceso).	Entidad contratante	Normatividad aplicada	Revisión documental de bases de datos SECOP I y II
		Tipo de contratación.	Modalidad de contratación	Mecanismos de inclusión	
		Inclusión normativa en documentos clave.	Modalidad de contratación, monto total del contrato	Normatividad aplicada: Presencia explícita de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.	
		Evidencia del cumplimiento del 30% mínimo de compras a pequeños productores.	Monto destinado a compras locales, Tipo de proveedor (pequeño productor, industria, cooperativa), Porcentaje de participación de pequeños productores	Mecanismos de inclusión: Estrategias o cláusulas que favorezcan la compra a pequeños productores, cumplimiento presupuestal, trazabilidad	

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

		- Inclusión de alimentos de origen local o de ACFC.	Mención de la normativa (sí/no)	Supervisión y seguimiento	
Identificar los obstáculos que impiden que los pequeños productores agropecuarios puedan participar en las compras públicas de alimentos en Villavicencio	Recoger experiencias y percepciones de los líderes de asociaciones rurales sobre los obstáculos que enfrentan sus organizaciones y sus asociados para participar en procesos de compras públicas.	Datos generales del entrevistado.	Grado de conocimiento normativo (alto, medio, bajo)	Acceso normativo e institucional	Entrevista a profundidad a líderes de asociaciones y pequeños productores
		Preguntas orientadoras sobre conocimiento normativo, participación, proceso de compras públicas, apoyo institucional y dificultades.	Número de procesos en que han intentado participar, Grado de conocimiento normativo (alto, medio, bajo)	Acceso normativo e institucional	
		Observaciones abiertas para comentarios y sugerencias.	Principales causas de exclusión o dificultad	Grado de formalización de las asociaciones, barreras operativas y administrativas, Infraestructura y transporte,	
			Tipo de acompañamiento recibido	Relación con entidades gubernamentales	
			Capacidad organizativa y nivel de asociatividad	Relación con entidades gubernamentales	
			Apoyo	Propuestas y recomendaciones	
		Proponer estrategias para mejorar la inclusión de pequeños productores agropecuarios en las compras	Identificar y clasificar los factores que afectan la inclusión de pequeños productores agropecuarios y	Análisis de información de las compras públicas (SECOP).	
Resultados de entrevistas.	Factores repetidos entre actores o grupos			Condiciones normativas y administrativas	

públicas de alimentos	proponer estrategias viables de mejora.	Identificación de factores que afectan o promueven la inclusión.	Factibilidad y prioridad de estrategias emergentes	Articulación institucional	
			Sinergias entre factores positivos y negativos	Infraestructura y logística local	
				Mercado y demanda	
				Política pública y financiamiento	

*Nota: Elaboración propia*

### 3.7.2. Propuesta de Validación de Instrumentos

Los instrumentos serán evaluados por un panel de al menos dos jueces con experiencia en metodologías de investigación, políticas públicas agropecuarias y desarrollo rural. El proceso incluirá:

- Revisión Individual de los Jueces: Cada juez recibirá los instrumentos junto con los objetivos específicos. Evaluarán claridad, pertinencia y alineación con los objetivos.
- Consolidación de Observaciones: Se recopilarán las observaciones de los jueces y se ajustarán los instrumentos según sus recomendaciones.
- Prueba Final: Los instrumentos revisados se someterán a una nueva evaluación breve para confirmar su validez.

### 3.7.3. Anexos Propuestos

Se incluirán los siguientes anexos en el documento final:

- Ejemplo del cuestionario estructurado.
- Guía completa para entrevistas.
- Informe de validación por jueces y ajustes realizados.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

### **3.8. Análisis de información**

Para poder analizar si las entidades públicas están acatando lo descrito en la ley 2046 de 2020 y el decreto 248 de 2021; se hará una revisión exhaustiva de los documentos de cada uno de los procesos que las entidades tienen que publicar en la plataforma del SECOP; siendo los estudios previos y el pliego de condiciones fuentes principales de información.

Así mismo, se verificará si en los informes emitidos por el contratista, interventor o supervisor de los contratos ejecutados en el Municipio de Villavicencio, se evidencia el cumplimiento de las compras públicas locales a pequeños productores y ACFC's.

Teniendo en cuenta que el beneficiario directo con la implementación de la ley son los pequeños productores y productores de la ACFC, se adelantaran las entrevistas pertinentes con los productores y se tabulará la información suministrada, para poder analizar la percepción de cada uno de ellos.

Con la información recolectada tanto del SECOP como de las entrevistas se efectuará el respectivo análisis del cumplimiento o incumplimiento, tanto del decreto y la ley relacionadas; planteando diversas estrategias que se pueden implementar para lograr que el marco legal normativo cumpla con el propósito para el cual fue estructurado.

### **3.9. Consideraciones éticas**

#### **3.9.1. Análisis de consideraciones éticas**

La presente investigación se desarrolló de manera honesta, responsable y respetuosa con los derechos y el bienestar tanto de las entidades públicas como de las personas involucradas; garantizando la integridad científica y la confiabilidad de los resultados. Para ello, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

- **Consentimiento informado:** Las personas que participaron en las entrevistas sabían en qué consistía la investigación, los riesgos que implicaba y el libre consentimiento.
- **Confidencialidad y privacidad:** Se protegió la identidad y los datos personales de los participantes.
- **No causar daño:** Se evitó cualquier forma de daño físico, psicológico o social a los sujetos involucrados.
- **Justicia:** se Aseguró un trato equitativo para todos los participantes, sin discriminación.
- **Veracidad y transparencia:** Se presentaron los resultados de forma honesta, sin manipular datos ni plagiar el trabajo de otros.
- **Responsabilidad profesional:** Se cumplió con las normas éticas definidas por la UNIMINUTO y por la comunidad científica en general.
- **Uso adecuado de los recursos:** Se utilizaron los fondos, instalaciones y apoyo técnico de forma responsable y conforme a los fines del estudio.

### 3.9.2. Instrumentos de aceptación y autorización

Teniendo en cuenta que la fuente de información primaria son los productores locales, antes de adelantar las respectivas entrevistas se informó oportunamente el fin de la misma resaltando que hacía parte de un trabajo de investigación, que no tenía ningún vínculo con entidades públicas o gubernamentales y toda la información que se comparta, será tratada con la debida confidencialidad y solo será utilizada con fines académicos. Cada uno de los entrevistados acepto las condiciones y aclaraciones pertinentes, por tanto, se procedió a efectuar las respectivas entrevistas.

#### 4. RESULTADOS

Para poder llevar a cabo la presente investigación se analizaron los factores que han influido en la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en las compras públicas de alimentos con el fin de evaluar su efecto en la inclusión de pequeños productores agropecuarios en el municipio de Villavicencio. Por tanto, es necesario desarrollar las siguientes actividades:

##### 4.1. Objetivo específico 1:

Caracterizar el proceso de implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en el sistema de compras públicas de alimentos en el municipio de Villavicencio, identificando vacíos, limitaciones y avances institucionales.

Para poder caracterizar el proceso de implantación de la ley 2046 de 2020 y el decreto 248 de 2021 en el sistema de compras públicas locales, es necesario hacer las respectivas averiguaciones en el Sistema Electrónico de Contratación Pública de acuerdo con lo establecido en la ley 1150 de 2007, siendo este el *medio de información oficial del estado colombiano, del registro de toda la contratación realizada con dineros públicos. La plataforma SECOP es el punto único de ingreso de información para las entidades que contratan con cargo a recursos públicos y todas ellas están obligadas a registrar estos procesos en dicho sistema.*

A pesar de que algunas entidades estatales cuentan con plataformas similares, todas están obligada a hacer las publicaciones de los procesos contractuales en el SECOP teniendo en cuenta que *los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas dicha*

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

*información en la Web, a fin de que estas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones.*

El decreto 1082 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional” establece que son documentos del proceso: *(a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación;* por tanto, es necesario analizar estos documentos en cada uno de los procesos de contratación con el fin de analizar si las entidades están cumpliendo con los mecanismos para que las compras públicas de alimentos prioricen a pequeños productores locales y a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

Al hacer la búsqueda respectiva en el SECOP, las únicas entidades estatales que contratan aspectos relacionados con las compras públicas locales y que operan dentro de la jurisdicción del Municipio se encuentra la Alcaldía de Villavicencio y el instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF; por tal razón nos centraremos en los procesos de contratación que adelantan dichas entidades en el año 2024, con el fin de verificar si están cumpliendo con los criterios establecidos en la ley 2046 de 2020 y el Decreto Reglamentario 248 de 2021.

### **Procesos de contratación adelantados por el Municipio de Villavicencio**

Una vez efectuada la búsqueda en la plataforma de contratación SECOP II, se evidencian que los procesos que ha sacado la administración municipal en los cuales está obligada a cumplir con lo establecido en la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021, son los siguientes:

**Tabla 33. Relación Contratos SECOP II**

ENTIDAD ESTATAL	REFERENCIA	DESCRIPCIÓN	CUANTÍA	ESTADO
<b>ALCALDÍA MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO</b>	RE-001	Prestación de servicios para garantizar la atención de la población adulto mayor vulnerable en modalidad de centros vida del municipio de Villavicencio.	\$3.181.278.828,00	Proceso adjudicado y celebrado
<b>ALCALDÍA MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO</b>	RE-006	Prestación de servicios para garantizar la atención de la población adulto mayor vulnerable en modalidad de centros vida del municipio de Villavicencio.	\$2.261.205.800,00	Proceso adjudicado y celebrado

*Nota: Elaboración propia a partir de datos analizados*

#### **Análisis proceso RE-001**

Al hacer un análisis exhaustivo del proceso citado, se evidencia que este hace parte de contratación de Régimen Especial amparado en el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia la cual establece que *El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

De acuerdo con lo anterior la entidad acude a lo establecido en el decreto 092 de 2017 por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, siendo el citado decreto la justificación para adelantar una contratación por régimen especial.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

El proceso tiene por objeto la “PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTO MAYOR VULNERABLE EN MODALIDAD DE CENTROS VIDA DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO” y establece que se deben entregar 66.000 raciones de refrigerios y almuerzos a 15 centros vida en un plazo de tres (3) meses; además de cumplir con personal especializado, compra de elementos de aseo, vestuario entre otros para la atención de los adultos mayores.

**Figura 11. Características de alimentación del contrato**

ITEM	CÓDIGO UNSPSC	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
1	94131607	REFRIGERIOS: incluye refrigerios diarios servido de acuerdo a las minutas nutricionales establecidos para los 1100 beneficiarios de los 15 centros vida que prestarán el servicio por 03 meses (Descripción de cantidades y gramaje al detalle en el estudio previo) y según el estado de salud de cada adulto mayor (diabetes, hipertensión, colesterol alto, etc)	RACIONES	66000
2	94131607	ALMUERZOS: raciones en el centro vida, servidos de acuerdo a las minutas nutricionales establecidos para los 1100 beneficiarios de los 15 centros vida que prestarán el servicio por 03 meses (Descripción de cantidades y gramaje al detalle en el estudio previo) y según el estado de salud de cada adulto mayor (diabetes, hipertensión, colesterol alto, etc)	RACIONES	66000

*Nota: Datos propios del contrato*

Al hacer el análisis de los estudios previos del proceso de contratación no se evidencia en su contenido que se mencione la ley 2046 de 2020, el decreto 248 de 2021, ni se hace alusión a las compras públicas locales. Es importante resaltar que la ley 2046 de 2020, en el literal d del artículo 7, establece que la entidad establecerá en los estudios previos la zona geográfica para la compra de alimentos a productores locales teniendo en cuenta aspectos como los circuitos cortos de comercialización, vocación agrícola, disponibilidad, entre otros; pero la entidad estatal no tiene en cuenta estos aspectos.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Así mismo, se menciona que en el artículo 8 de la precitada ley que se deben diseñar y adecuar minutas de acuerdo al enfoque cultural y hábitos alimenticios de la población, priorizando los productos que ofrecen los pequeños productores locales o productores que hagan parte de la Agricultura Campesina familiar Comunitaria sin afectar la calidad microbiológica y el aporte nutricional de la alimentación entregada, pero en los documentos del proceso no se evidencia el establecimiento de dicha minuta; solamente se menciona que las cantidades y gramaje están en el estudio previo, sin que se evidencie el documento. Al hacer relación a los aspectos relacionados con la alimentación no se menciona la importancia que se incluyan los productos locales dentro de la minuta patrón.

### **Figura 22. Características del servicio.**

**3.3.1.5 Alimentación:** Para garantizar la alimentación a los Adultos Mayores en el Centro de protección social se realizará de acuerdo a la minuta Patrón establecida (anexo N° 1) la cual debe ser verificada y actualizada en caso de requerirse, por el Profesional en Nutrición, quien deberá realizar los ciclos de menús correspondientes los cuales se deben cumplir en su totalidad y ser fijados en la zona de alimentación del Centro de Protección Social, se desarrollará el componente de nutrición brindando a cada beneficiario diariamente (domingo a domingo) desayuno, refrigerio, almuerzo, refrigerio y comida, supliendo con estos, el 100% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, atendiendo lo establecido para la adecuada ingesta, nutrientes y demás recomendaciones para la prevención de enfermedades.

*Nota: Datos propios del contrato*

Al hacer la revisión de los respectivos informes del proceso que dieron origen al contrato 819 de 2024, se evidencia el acta de designación del supervisor donde se relaciona las funciones encomendadas por la entidad, entre las que se enumeran entre otras el cumplimiento de marco legal destacándose leyes como la ley 80 de 1993, decreto 1082 de 2015, ley 1474 de 2011, ley 115° de 2007, entre otras, pero nunca se hace mención del decreto y la ley que se debe tener en

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

cuenta para incluir a los productores locales y productores de agricultura campesina familiar y comunitaria en este tipo de procesos, a través de las compras públicas locales.

El único documento en el que se hace relación a la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021, es en el contrato que se firma electrónicamente a través de la plataforma; sin que se evidencie la respectiva implantación en los demás documentos del proceso.

### Figura 33. Cumplimiento de ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021

**Aprobador – Entidad Estatal**  
Aprobado <sup>ALBA</sup>  
por: AURORA      Fecha de      23/04/2024 12:57:33 PM ((UTC-  
COLINA      aprobación:      05:00) Bogotá, Lima, Quito)

**Contrato Firmado:**  
**Contrato en ejecución:**

---

Documentos Tipo

Documentos Tipo	No	Documentos tipo adoptados por la ANCP-CCE en virtud de la Ley 2022 del 2020
<b>Decreto 248 de 2021</b>		
¿Debe cumplir con invertir mínimo el 30% de los recursos del presupuesto destinados a comprar alimentos, cumpliendo con lo establecido en la Ley 2046 de 2020, reglamentada por el Decreto 248 de 2021?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	El decreto 248 de 2021, obliga a las entidades que manejen recursos públicos, a adquirir alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios y/o de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, mínimo el (30%) del presupuesto destinados a la compra de alimentos
¿El contrato incluye el suministro de bienes y servicios distintos a alimentos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No	

*Nota: Datos propios del contrato*

### Análisis proceso RE- 006

El contrato tiene por objeto la “PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTO MAYOR VULNERABLE EN MODALIDAD DE CENTROS VIDA DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO”. Al hacer el respectivo análisis se evidencia que similar al proceso RE-001, obedece a un proceso de contratación de régimen especial teniendo como justificación el artículo 355 de la constitución política de Colombia y el decreto 092 de 2017.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

El proceso establece que se deben entregar 52.800 raciones de refrigerios y almuerzos a 15 centros vida en un plazo de tres (3) meses; además de cumplir con personal especializado, compra de elementos de aseo, vestuario entre otros para la atención de los adultos mayores.

**Figura 44. Características del contrato**

IT	CÓDIGO UNSPSCC	DESCRIPCION	UNIDAD DE MEDIDA	CANTIDAD
1	93131608	<b>REFRIGERIOS:</b> incluye refrigerios diarios servido de acuerdo a las minutas nutricionales establecidos para los 1100 beneficiarios de los 15 centros vida que prestarán el servicio por 03 meses (Descripción de cantidades y gramaje al detalle en el estudio previo) y según el estado de salud de cada adulto mayor (diabetes, hipertensión, colesterol alto, etc)	RACIONES	52.800
2	93131608	<b>ALMUERZOS:</b> raciones en el centro vida, servidos de acuerdo a las minutas nutricionales establecidos para los 1100 beneficiarios de los 15 centros vida que prestarán el servicio por 65 días (Descripción de cantidades y gramaje al detalle en el estudio previo) y	RACIONES	52.800

*Nota: Datos propios del contrato*

En ninguno de los documentos del proceso se evidencia que se mencione la ley y el decreto que se debe tener en cuenta para incluir a los pequeños productores en las compras públicas locales. Así mismo no se evidencia la minuta patrón, ni la inclusión de productos de origen local agropecuario que le permita a los pequeños productores y productores de agricultura campesina Familiar Comunitaria; poder vender sus productos en los procesos de compras públicas locales.

Llama la atención que dentro del contrato firmado electrónicamente se evidencia que la entidad argumenta que el proceso que dio origen al contrato 1601 de 2024, no debe cumplir con la inversión de mínimo el 30% de los recursos del presupuesto destinados a compra de alimentos a productores agropecuarios locales de acuerdo con lo establecido en la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021.

### Figura 55. Características del Contrato

LAUNCHEROS

**Aprobador – Entidad Estatal**  
Aprobado ALBA AURORA Fecha de 2/09/2024 8:15:44 PM ((UTC-05:00))  
por: COLINA aprobación: Bogotá, Lima, Quito

**Contrato Firmado:**  
**Contrato en ejecución:**

Documentos Tipo

---

Documentos Tipo	No	Documentos tipo adoptados por la ANCP-CCE en virtud de la Ley 2022 del 2020
<hr/>		
Decreto 248 de 2021		
¿Debe cumplir con invertir mínimo el 30% de los recursos del presupuesto destinados a comprar alimentos, cumpliendo con lo establecido en la Ley 2046 de 2020, reglamentada por el Decreto 248 de 2021?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No	El decreto 248 de 2021, obliga a las entidades que manejen recursos públicos, a adquirir alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios y/o de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, mínimo el (30%) del presupuesto destinados a la compra de alimentos
<hr/>		
Sentencia T-302 de 2017		
Contrato asociado a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-302 de 2017	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No	Sentencia que declara el estado de Cosas Inconstitucionales en relación con los derechos de los niños del pueblo Wayúu.
<hr/>		
Condiciones ejecución y entrega		

**Nota:** Datos propios del contrato

De manera similar dentro del clausulado del convenio tampoco se hace mención de las leyes que promueven la participación de productores agropecuarios en las compras públicas locales.

#### Procesos de contratación adelantados por el ICBF

Una vez efectuada la búsqueda en la plataforma de contratación SECOP II, se evidencian que los procesos que ha sacado el ICBF en los cuales está obligada a cumplir con lo establecido en la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021, son los siguientes:

**Tabla 44. Relación Contratos ICBF**

ENTIDAD ESTATAL	REFERENCIA	DESCRIPCION	CUANTIA	ESTADO
ICBF REGIONAL META	ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA-218511-2024-MET	CONTRATO DE APORTE-PRIMERA INFANCIA	\$ 2.944.978.418,00	Proceso adjudicado y celebrado
ICBF REGIONAL META	ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA-218492-2024-MET	CONTRATO DE APORTE-PRIMERA INFANCIA	\$ 2.332.867.249,00	Proceso adjudicado y celebrado
ICBF REGIONAL META	ICBF-CA-PRIMERA INFANCIA-195338-2024-MET	CONTRATO DE APORTE-PRIMERA INFANCIA	\$ 3.140.961.606,00	Proceso adjudicado y celebrado

*Nota: Elaboración propia a partir de datos*

#### **Análisis De Proceso ICBF-CA-Primera Infancia-218511-2024-MET**

El proceso en mención asciende a la suma de \$ 2.944.978.418,00 con un plazo de ejecución de 526 días y aparece como objeto del contrato *“Prestar los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia de conformidad con los manuales técnicos, guías operativas para la atención a la primera infancia y los lineamientos establecidos por el ICBF, en armonía con la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre”*.

Se adelanto el proceso mediante contratación directa de acuerdo a lo establecido en la resolución 5206 del 30 de septiembre de 2020 del ICBF *“Por la cual se adopta el Manual de Contratación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se deroga la Resolución 1100 de 2015 y sus resoluciones modificatorias”* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 del Decreto Ley 2150 de 1995, el cual señala: *“ARTÍCULO 122°.- Simplificación de los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar. Se podrán celebrar directamente los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar con entidades sin ánimo de lucro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.”*

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Al hacer el análisis de los estudios previos se evidencia que de acuerdo con lo establecido en el literal h del artículo 35 del Manual de contratación de la entidad el proceso se adelanta mediante invitación cerrada.

El ICBF le brinda la posibilidad a las asociaciones campesinas de participar en el proceso de selección, exigiéndole como condiciones que deben contar con el otorgamiento de la personería jurídica o reconocimiento para pertenecer al Sistema Nacional de Bienestar Familiar del ICBF, Certificado de existencia y representación legal o su documento equivalente con el cual acredite la personería jurídica; así como la copia de los estatutos vigentes, solo en caso de que alguno de los documentos anteriores no indique la duración de la persona jurídica o las facultades del representante legal.

Dentro de la cláusula 7.1 obligaciones del ICBF, numeral 7.1.13 se establece que: *“El supervisor del contrato deberá verificar que el contratista haya comprado el, o los productos directamente a los pequeños productores o productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o a sus organizaciones, de conformidad con los listados registrados y validados por las secretarías departamentales de agricultura o quien haga sus veces, conforme a lo dispuesto en la Ley 2046 de 2020 y Decreto 248 de 2021, y la demás normativa que los adicione, modifique o sustituya. Así mismo verificará que se haya realizado el pago contra entrega del producto a los pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones por parte del contratista”*, siendo evidente que el ICBF tiene en cuenta los requerimientos legales que deben cumplir los procesos de contratación con relación a las compras públicas locales.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Así mismo, dentro de la cláusula 7.1.4.2 obligaciones durante la fase de implementación del contrato, literal 7.1.4.2.9.1 se establece que el contratista deberá cumplir con la Ley 2046 de 2020, invirtiendo al menos el 30% de los recursos ejecutados para la compra de alimentos, adquiriéndolos directamente a los pequeños productores agropecuarios locales, productores de la agricultura campesina, familiar o comunitaria locales, organizaciones de estos productores o a las industrias y emprendimientos agroalimentarios que procesen materias primas adquiridas directamente a estos productores locales.

Para hacer el seguimiento y verificar que el contratista cumpla con las compras públicas locales el ICBF cuenta con el formato “G5.ABS- Guía Orientadora para la Implementación de la Estrategia de Compras Locales”; teniendo la obligación de reportar mensualmente las compras efectuadas al supervisor del contrato.

También aclara que el contratista debe efectuar los pagos contra entrega en efectivo, giro bancario o a través de billeteras digitales de cada uno de los productos adquiridos a los pequeños productores o productores de ACFC.

En la cláusula 7.1.4.2.11 obligaciones relacionadas con la Administración de Recursos; se establece que se debe discriminar en el informe financiero el valor total del componente alimentario, para poder hacer una verificación efectiva desde la supervisión y/o interventoría, el 30 % mínimo del valor de compras locales para cada periodo.

Con relación a la inclusión de productos locales dentro de las minutas, no es claro si el requerimiento es tenido en cuenta en la ejecución del contrato pues dentro del numeral 7.1.4.2.3.6. *Diseñar y/o implementar según aplique de acuerdo con el servicio, el ciclo de menús de conformidad con la minuta patrón vigente de los servicios de Primera Infancia desde el inicio de*

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

*la atención efectiva a los usuarios del servicio*, donde no se evidencia los menús diarios a implementar.

Al hacer la revisión del anexo 36 cláusulas contractuales; se evidencia que la información contenida en los estudios previos también quedo establecida dentro de las cláusulas contractuales del contrato.

De manera similar se encuentra el anexo para el fortalecimiento de las compras locales que busca viabilizar en el medio local la promoción del comercio justo de los productos y aumentar las oportunidades del trabajo formal. Así mismo, aclara que el contratista debe adjuntar copia legible y completa de la factura de venta, cuenta de cobro o documento equivalente, que cumpla con los requisitos de ley, en el que se detallen los productos de origen local, sus precios y cantidades; así como la copia o Rut del vendedor.

Al revisar la documentación de la ejecución del contrato se evidencia que para el mes de diciembre de 2024 no se cumplió con el porcentaje del 30% de compras públicas locales de acuerdo a lo establecido en la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021, llegando tan solo al 12,38%, con la siguiente nota:

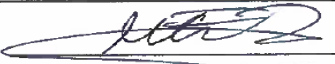
**Figura 66. Validación ICBF compras publicas**


USUARIO: SPMeta  
 MES VALIDADO: DICIEMBRE  
 FECHA Y HORA DE VALIDACIÓN: 24/02/2025 12:21  
 VALOR TOTAL COMPRA DE ALIMENTOS: \$25.080.400,00

Porcentaje de Compra Local	
Reportado (%):	12,38
Validado (%):	12,38

NOTA DEL SUPERVISOR:

NOTA DEL OPERADOR:  
 no se cumple con el porcentaje de compras de locales de diciembre ya que solo se entregó pte vacacional y solo se pudo registrar huevos ya que no había presupuesto para comprar los alimentos por lo tanto el pte fue a credito pero algunos pequeños proveedores no dan los productos a credito por lo tanto no se cumple el porcentaje

Firma del supervisor:   
 Nombre del Supervisor: MARIA FERNANDA DUARTE QUINTERO

Firma de quien reporta:   
 Nombre de quien reporta: SOFIA BARRERA

Unidad de Medida	Cantidad	Valor Total (\$)	Municipio del Proveedor	Tipo de Proveedor	Nombre del Proveedor	% Compra local
Unidades	5176	\$3.108.000,00	Villavicencio - Meta	Pequeño Productor (PP)	ANAYAMILE	12,38

**Análisis del Proceso ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA-218492-2024-MET**

El proceso en mención asciende a la suma de \$ 2.944.978.418,00 con un plazo de ejecución de 526 días y aparece como objeto del contrato *“Prestar los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia de conformidad con los manuales técnicos, guías operativas para la atención a la primera infancia y los lineamientos establecidos por el ICBF, en armonía con la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre”*.

Dentro de los documentos contractuales se evidencia que similar al proceso analizado anteriormente relaciona en estudios previos y cláusulas del contrato la obligatoriedad por parte del contratista de cumplir con lo dispuesto en la ley 2046 de 2020 y el decreto 248 de 2021.

Con relación a los alimentos que se deben entregar a cada uno de los niños, se menciona una minuta patrón, pero no hay evidencia de la misma; por tanto, no se puede verificar si se están teniendo en cuenta los productos locales en el establecimiento de cada una de las minutas.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

### **Análisis de Proceso ICBF-CA-PRIMERA INFANCIA-195338-2024-MET**

El proceso en mención asciende a la suma de \$ 2.944.978.418,00 con un plazo de ejecución de 307 días y aparece como objeto del contrato "Prestar los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia de conformidad con los manuales operativos y el lineamiento técnico para la atención a la primera infancia y las directrices establecidas por el ICBF, en armonía con la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre"

Dentro de los documentos contractuales se evidencia que similar a los procesos ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA-218511-2024-MET y ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA -218492-2024-MET analizados anteriormente relaciona en estudios previos y cláusulas del contrato la obligatoriedad por parte del contratista de cumplir con lo dispuesto en la ley 2046 de 2020 y el decreto 248 de 2021.

Con relación a los alimentos que se deben entregar a cada uno de los niños, se menciona una minuta patrón, pero no hay evidencia de esta; por tanto, no se puede verificar si se están teniendo en cuenta los productos locales en el establecimiento de cada una de las minutas.

El contrato se inició en el mes de marzo de 2024 y finalizó en diciembre del mismo año. En los informes de ejecución aparecen la validación o verificación por parte del supervisor del contrato de las compras públicas locales por cada uno de los meses, como se denota a continuación:

**Figura 77. Formato de Validación ICBF Compras Publicas**



PROCESO  
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS  
FORMATO DE SEGUIMIENTO COMPRAS LOCALES

FL.GS.ABS 16/06/2023  
Versión 9 Página 1 de 1  
Clasificación de la información: Pública

REGIONAL: META      USUARIO: SPMeta      NOTA DEL SUPERVISOR: LA EAS CUMPLE CON LA OBLIGACION CONTRACTUAL

N° DE CONTRATO: 50001452024      MES VALIDADO: OCTUBRE

FECHA DE INICIO: 26/02/2024      FECHA Y HORA DE VALIDACIÓN: 28/11/2024 18:05

FECHA DE TERMINACIÓN: 31/Mar/2024      VALOR TOTAL COMPRA DE ALIMENTOS: \$100.813.945,00

TIEMPO DE EJECUCIÓN (Meses): 11

VALOR TOTAL CONTRATO: \$ 3.140.961.606

Porcentaje de Compra Local	
Reportado (%):	30,68
Validado (%):	30,68

NOTA DEL OPERADOR:

NIT DEL OPERADOR: 822000187

NOMBRE DEL OPERADOR: ASOCIACION DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR FAMILAR LA FLORESTA, OLIMPICO, MACARENA DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

PROGRAMA: PRIMERA INFANCIA

MODALIDAD: FAMILIAR

SERVICIO: DIMF - Desarrollo Infantil en Medio Familiar con Ariendo

Firma del supervisor: *Indira Morales Armenta*  
Nombre del Supervisor: INDIRA ROSY MORALES ARMENTA

Firma de quien reporta: *Luz Dary Cardenas*  
Nombre de quien reporta: LUZ DARY CARDENAS

No.	Mes	Producto Local	Unidad de Medida	Cantidad	Valor Total (\$)	Municipio del Proveedor	Tipo de Proveedor	Nombre del Proveedor	% Compra local
1	Octubre	Huevo	Unidades	24060	\$12.511.200,00	Villavicencio - Meta	Pequeño Productor (PP)	OSCAR JULIAN BOHORQUEZ GALINDO	12,41
2	Octubre	Leche en polvo	Unidades	1068	\$18.419.440,00	Zipacurá - Cundinamarca	Industria Transformadora	COSMOLAC S.A.S	18,27

*Nota: Datos propios del contrato*

En la siguiente tabla, parece la respectiva relación y porcentaje de compras públicas locales por cada uno de los meses de ejecución del contrato.

**Tabla 55. Relación de compras locales mensuales**

MES	REPOR TADO	VAL IDADO	PRODUCTO LOCAL	MUNICIPIO DEL PROVEEDOR	TIPO DE PROVEEDOR	NOMBRE DEL PROVEEDOR	% COM PRA LOCA L
<b>MARZ O</b>	36,39	10,64	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	10,64
<b>ABRIL</b>	30,42	11,09	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	11,09
<b>MAYO</b>	11,05	11,05	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	11,05
<b>JUNIO</b>	31,19	31,19	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	13,44

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

			LECHE EN POLVO	Zipaquirá-Cundinamarca	Industria transformadora	Cosmolac s.a.s	17,75
<b>JULIO</b>	30,84	30,84	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	18,26
			LECHE EN POLVO	Zipaquirá-Cundinamarca	Industria transformadora	Cosmolac s.a.s	12,58
<b>AGOSTO</b>	30,65	30,65	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	18,03
			LECHE EN POLVO	Zipaquirá-Cundinamarca	Industria transformadora	Cosmolac s.a.s	12,62
<b>SEPTIEMBRE</b>	30,42	30,42	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	12,38
			LECHE EN POLVO	Zipaquirá-Cundinamarca	Industria transformadora	Cosmolac s.a.s	18,04
<b>OCTUBRE</b>			HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor		12,41
			LECHE EN POLVO	Zipaquirá-Cundinamarca	Industria transformadora		18,27
<b>NOVIEMBRE</b>	30,46	30,46	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	12,48
			LECHE EN POLVO	Zipaquirá-Cundinamarca	Industria transformadora	Cosmolac s.a.s	17,98
<b>DICIEMBRE</b>	35,06	35,06	HUEVOS	Villavicencio-Meta	Pequeño Productor	Oscar Julián Bohórquez	17,09
			LECHE EN POLVO	Zipaquirá-Cundinamarca	Industria transformadora	Cosmolac s.a.s	17,97

*Nota: Elaboración propia*

Se evidencia que en los primeros meses el contratista no cumplió con los requisitos de compras públicas locales del 30% de acuerdo a lo estipulado en la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021; por tanto, el ICBF adelantó los requerimientos pertinentes el día 11 de junio de 2024 por presunto incumplimiento al contrato. El contratista presentó el plan de mejoramiento y a partir del mes de junio la entidad contratante le validó más del 30% de compras públicas locales.

Al revisar la facturación correspondiente que acreditan las compras públicas locales se evidencian al proveedor de huevos acreditado como pequeño productor del Municipio de

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Villavicencio y la empresa Cosmolac SAS, que la catalogan como una industria transformadora, encargada de proveer la leche en polvo, la cual tiene su domicilio en Zipaquirá Cundinamarca.

### **Análisis de respuesta de entidades publicas**

Así como se adelantaron las entrevistas con los pequeños productores de la ACFC y se analizaron algunos procesos de contratación, es necesario comprender la percepción que tiene las entidades estatales que se encuentran en el Municipio de Villavicencio y que se encargan de adelantar procesos contractuales de acuerdo a lo establecido en la ley 2046 de 2020 y el decreto 248 de 2021; por tanto, se proyectaron algunas preguntas a la Gobernación del Meta, Alcaldía de Villavicencio, ICBF regional Meta, Fuerza aeroespacial Colombiana Regional Meta, Inpec regional Villavicencio y Cuarta División del Ejército Nacional.

La Gobernación del Meta, Alcaldía de Villavicencio, ICBF regional Meta contestaron cada una de las preguntas planteadas, donde se les indago acerca de los programas de acompañamiento que se ha prestado desde cada una de las dependencias, para dar cumplimiento a lo establecido en la ley 2048 de 2020 y decreto 248 de 2021.

La Gobernación del Meta contestó que mediante circuitos de comercialización, ruedas de negocios, mercados campesinos, mesa local de compras públicas, establecida por la ordenanza 1140 de 2021, se apoya a los pequeños productores; pero nunca se menciona que dentro de los pliegos de condiciones de cada uno de los procesos de contratación de compras públicas locales de alimentos, se promueve la participación de los pequeños productores en dichos mercados; evidenciándose un posible desconocimiento de la obligación que tiene la entidad de apoyar a los pequeños productores de forma directa o a través de sus contratistas.

Situación similar ocurre con la alcaldía de Villavicencio que informa que el apoyo que se presta a los pequeños productores y productores de la ACFC es a partir del programa de extensión

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

agropecuaria; lo que refuerza lo mencionado en el análisis de los procesos de contratación donde se evidencia que no se está aplicando lo establecido en la ley y decreto citados.

El ICBF informa que la entidad cuenta con la estrategia de compras públicas locales de alimentos denominada Guía orientadora para el desarrollo de la estrategia de compras locales; situación que se pudo corroborar al hacer la revisión de los documentos de los procesos de contratación adelantados, así como en los informes del contratista y de interventoría.

Con el fin de conocer si las entidades mencionadas aplican lo establecido tanto en la ley 2046 de 2020 como en el decreto 248 de 2021 se indagó acerca de la participación que han tenido los pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria individuales y/o de organizaciones de productores legalmente constituidas en las compras públicas locales a través de los distintos procesos que se adelantan.

La Gobernación del Meta manifiesta la participación se gestiona a través de la inscripción en la base de datos de pequeños productores, permitiendo que los productores comercialicen directamente y sin intermediarios, participando en contratos y negocios ofertados por las diferentes entidades y operadores. Sin embargo, la inscripción en la base de datos de pequeños productores y productores de ACFC no es suficiente para promover la participación, ni se garantiza que efectivamente los operadores de los contratos tengan en cuenta a los productores locales en los suministros de los contratos.

La alcaldía de Villavicencio informó que para fortalecer a los productores locales se brinda el servicio de asistencia técnica – extensión agropecuaria prestando el apoyo, fortalecimiento y acompañamiento a proyectos productivos; sin hacer mención de la ley y el decreto mencionados.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

El ICBF tiene claro lo establecido en el marco legal y menciona que la entidad “remite a las Entidades Administradoras de Servicio la oferta de productores y productos en el Departamento quienes tienen la libertad de realizar la compra de alimentos de acuerdo con la demanda requerida pero también con la valoración costo efectiva de los productos a adquirir”; sin embargo como ya se mencionó anteriormente las administradoras del servicio no cumplen todos los meses con el 30% de compras públicas locales o los productos adquiridos no son de productores locales.

Con el fin de averiguar la efectividad en la implementación de la ley se indagó en que procesos de contratación o similares que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona, alimentos para el abastecimiento y para suministro de productos de origen agropecuario, se han beneficiado los pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria individuales y/o de organizaciones de productores legalmente constituidas de acuerdo a lo establecido en la ley y decretos relacionados.

La secretaria de agricultura de la Gobernación del Meta sostiene que a partir del registro de pequeños productores diversas entidades contratan con operadores locales el Plan de Alimentación escolar, programa de adulto mayor, entre otros. Pero se debe entender que la sola inscripción del registro no es suficiente para cumplir con lo descrito en el marco legal que regula las compras públicas locales. La Alcaldía de Villavicencio no se pronunció al respecto.

Por su parte el ICBF argumenta que en el marco de la estrategia de compras públicas locales de alimentos todos los contratos que celebra la entidad y que tengan componente alimentario “deben garantizar que el 30% del total de la compra de alimentos de manera mensual corresponda a compras públicas locales de alimentos a fin de contribuir a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria”. Si bien es cierto que la entidad propende por la inclusión de los productores

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

locales, en los procesos analizados no todos los meses se cumplió con el requisito; sin embargo, a partir de análisis de los procesos de contratación se exigieron planes de mejoramiento para cumplir el porcentaje exigido en la ley. Esto se evidencia en los informes de las entidades administradoras del servicio como del supervisor.

Llama la atención lo expresado por el ICBF donde manifiesta que dentro de las dificultades para la implementación de la ley 2048 de 2020 encuentran que en algunas ocasiones la cantidad de alimentos demandada no constituye grandes volúmenes de alimentos de algunas entidades administradoras y en otros casos algunas entidades requieren grandes volúmenes de alimentos que no pueden ser garantizados por los pequeños productores de alimentos .

También informa que el listado consolidado por la Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural incluye productores de alimentos que son sugestivos de no ser pequeños productores de alimentos dado los alimentos y la cantidad de alimentos que ofrecen. Por tanto, es posible que las personas inscritas realmente no sean pequeños productores; lo que evidenciaría falta de rigurosidad en el proceso de registro que tienen que adelantar las secretarías de agricultura de orden Departamental.

### **Análisis adicionales de los procesos publicados**

Dentro de los pliegos de condiciones tanto de la Alcaldía de Villavicencio como del ICBF, se evidencia que ambos emplean la modalidad de la contratación de régimen especial que se caracteriza por no estar sujeta a la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias, y por ser utilizada para procesos de contratación con Entidades sin ánimo de lucro (ESALES) que tienen normas de contratación propias, diferentes a las de la contratación pública general; sin embargo deben publicar sus procesos por la plataforma SECOP II.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Sin embargo, la contratación por régimen especial está sujeta a los principios generales de la función administrativa y de la gestión fiscal, pero con mayores márgenes de discrecionalidad; permitiendo métodos de contratación más directos.

Lo anterior permite que no sean tenidos en cuenta aspectos adicionales en los pliegos de condiciones que debería seguir la ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios; generándose invitaciones privadas a contratar que en los casos de los contratos analizados se hacen con entidades sin ánimo de lucro (ESAL); las cuales se caracterizan por ser organizaciones cívicas, sociales y comunitarias que buscan el desarrollo de la comunidad a través de la participación y la gestión social, sin perseguir fines económicos.

Lo anterior permite a las entidades públicas no incluir algunos aspectos relacionados con la oferta; que les permitiría a los productores locales y a las ACFC's una mayor posibilidad de vender sus productos. Dicho análisis se muestra a continuación.

El artículo 7 de la ley 2046 de 2020, establece que el porcentaje mínimo de compras locales a pequeños productores y productores de ACFC debe ser del 30% otorgando a los oferentes un puntaje mínimo del 10% asignables a la calificación de propuestas.

El artículo 2.20.1.2.1 del decreto 248 de 2021 estableció el sistema de puntajes adicionales dentro de los que se destaca la asignación del 6% de los puntos al oferente cuya mayoría de proveedores este al día con el respectivo pago de la cuota parafiscal, siendo esta una contribución obligatoria y específica que se recauda a un sector económico para financiar programas y proyectos que benefician a ese mismo sector; es decir, que para el caso concreto beneficiaría los pequeños productores locales; sin embargo al contratarse por régimen especial e invitación privada no tiene sentido establecer este puntaje adicional que fortalece a los productores agropecuarios.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

También se establece que se otorgará un 6% a aquellos oferentes que tengan la calidad de pequeño productor o productor de la ACFC; sin embargo, como se mencionó anteriormente, el régimen especial no es un proceso de licitación pública y no tiene sentido incluir estos aspectos en los documentos del proceso.

El artículo 2.20.1.2.2 del citado decreto da la posibilidad a las entidades contratantes de otorgar puntajes adicionales facultativos del 6% al oferente cuyos proveedores de productos agropecuarios que en su mayoría desarrollen su actividad en municipios con aptitud productiva o mayor índice de desempeño productivo para el respectivo bien agropecuario que se contrata de acuerdo a los mapas elaborados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA y un 6% adicional al oferente cuyos proveedores de productos agropecuarios sean usuarios del servicio de extensión agropecuaria en marcado en la ley 1876 de 2017; sin embargo, por las características del proceso de contratación de Régimen Especial, no tiene sentido incluir estos requisitos.

El artículo 2.20.1.2.3 establece un porcentaje adicional al 10% a los oferentes que presenten promesas de contrato de proveeduría comprometiéndose con la entidad a adquirir productos provenientes de pequeños productores locales o productores locales de ACFC o sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante; sin embargo, al tratarse de un Régimen especial de contratación no existe una competencia tacita entre oferentes y no tiene sentido otorgar estos puntajes adicionales quitándole la posibilidad a los pequeños productores de participar en un rango más amplio en las compras públicas locales.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

#### **4.2. Objetivo específico 2:**

Identificar las principales barreras que dificultan la participación de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos en Villavicencio, en el marco de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021.

Los datos primarios obtenidos a través de entrevistas a pequeños productores de Villavicencio revelan obstáculos reiterativos como la falta de acceso a información sobre procesos contractuales, la inexistencia de infraestructura adecuada para acopiar y distribuir productos, y el desconocimiento de los requisitos legales establecidos en la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021. Este hallazgo se alinea con lo expuesto en el marco teórico por la FAO (2022), que destaca la importancia del conocimiento normativo y la infraestructura como determinantes clave para la inclusión efectiva en las compras públicas. Adicionalmente, Mejía y Rueda (2021) argumentan que el acceso a financiamiento y la capacidad organizativa son factores limitantes comunes en América Latina, observación que también fue reiterada por varios productores entrevistados, quienes indicaron dificultades para asociarse formalmente y acceder a líneas de crédito.

Esta coincidencia entre los datos primarios y la literatura revisada refuerza la conclusión de que el marco legal, aunque ambicioso, aún no ha logrado traducirse en una política plenamente efectiva a nivel local. Asimismo, el contraste con la experiencia de países como Brasil — documentada por Triches y Schneider (2010)— donde las políticas de inclusión de pequeños productores han tenido éxito gracias al acompañamiento técnico y la flexibilización de procesos administrativos, sugiere que Colombia podría mejorar sus políticas mediante acciones similares de fortalecimiento institucional y simplificación normativa.

Dentro de las características de los entrevistados todos son propietarios o poseedores de los predios donde se dedican a cultivar maracuyá, piña, plátano, banano, yuca, entre otros.

Tabulación de la información recolectada a través de las entrevistas a profundidad de 11 pequeños productores de Villavicencio:

**Tabla 66. Información Recolectada en Entrevistas**

Nombre Entrevistas	Cooperativa Multiactiva de Mercados campesinos de la Orinoquia	Belisario Cifuentes	Luis Chacón	Evelio Torres León	Angelica González	Asoproagrinsa. R/L Nelly Gutiérrez	Luis Carlos Baquero	Deisy Carolina Rincón	Santiago Ramos Naranjo	Jonathan Andrés Sánchez	Diego Alejandro Beltrán
<b>1. Conocimiento de leyes</b>	Sí, menciona la Ley 2046 del 2020. Destaca la importancia de la agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria.	Sí, pero no a fondo. Menciona que la información no llega de manera efectiva a los productores.	No, escuchó solo un par de veces. No conoce los detalles ni cómo acceder a ellas.	No, nunca había escuchado.	Sí, por una amiga. Menciona que las trabas y filtros son complicados.	Sí, pero no a fondo. Menciona que han tratado de cumplir con los requisitos de algunas iniciativas.	No, no había escuchado.	No, no había escuchado.	No, no había escuchado.	No, no había escuchado.	No, no había escuchado.
<b>2. Dificultades para vender</b>	Falta de organización y voluntad política. Los productores no están preparados	Intermediarios y falta de transporte. Los productores carecen de acceso directo a	Información limitada y condiciones climáticas. Falta de acompañamiento	Vías y desconocimiento. Las vías secundarias y terciarias están en mal estado.	Trabas y filtros en el proceso. Los contratos suelen favorecer a grandes	Requisitos y homogeneización del producto. Dificultades para cumplir con las	No he intentado vender al Estado porque no sé cómo hacerlo, pero sería bueno por	El problema es la falta de información y la dificultad para cumplir	"La falta de documentación y apoyo es un gran obstáculo."	La infraestructura es un problema, especialmente las vías de	Los intermediarios se quedan con la mayor parte de las

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

	para cumplir con los volúmenes y requisitos exigidos por las entidades públicas.	los mercados.	miento técnico.		intermediarios en lugar de a los pequeños productores.	condiciones exigidas por las entidades públicas.	medio de la asociación.	con los requisitos normativos.		transporte.	ganancias."
<b>3. Intentos de vender a entidades</b>	Sí, pero con dificultades. Menciona que la falta de organización y voluntad política son las principales barreras.	No, siempre a través de intermediarios. Los productores no tienen acceso directo a los mercados.	Sí, pero no de manera constante. Menciona que la información sobre las compras públicas es limitada.	No, siempre a intermediarios. Los productores no tienen acceso directo a los mercados.	No, por las trabas. Menciona que los contratos suelen favorecer a grandes intermediarios.	Sí, con éxito en algunos casos. Menciona que han logrado cumplir con los requisitos de algunas iniciativas.	No ha intentado.	No ha intentado.	He intentado, pero los trámites son muy complicados y requieren muchos documentos.	No ha intentado.	No ha intentado.
<b>4. Apoyo recibido</b>	No, solo eventos de divulgación. Menciona que han recibido herramientas como videos instructivo	No, solo insumos y máquinas. Menciona que no han recibido apoyo significativo para participar	No, solo iniciativa personal. Menciona que no han recibido apoyo significativo para participar	No, nunca. Menciona que no han recibido apoyo significativo para participar en compras públicas.	No, solo programas de huertas comunitarias. Menciona que no han recibido apoyo	Sí, a través de convocatorias públicas. Menciona que han recibido apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural, pero	No ha recibido apoyo.	No ha recibido apoyo.	No ha recibido apoyo significativo.	No ha recibido apoyo.	No ha recibido apoyo.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

	s, pero enfrentan dificultades con los pagos a plazos.	en compras públicas.	en compras públicas.		significativo para participar en compras públicas.	enfrentan dificultades logísticas y de empaque.					
<b>5. Disposición a formar cooperativa</b>	Sí, ya pertenece a una cooperativa. Destaca la importancia de la asociatividad para acceder a los mercados públicos.	Sí, estaría dispuesto. Menciona que estaría dispuesto a formar una cooperativa si recibe el apoyo necesario para organizarse y acceder a los mercados.	Sí, estaría dispuesto. Menciona que estaría dispuesto a formar una cooperativa si recibe el apoyo necesario para organizarse y acceder a los mercados.	Sí, estaría dispuesto. Menciona que estaría dispuesto a formar una cooperativa si recibe el apoyo necesario para organizarse y acceder a los mercados.	Sí, si hay asesoría. Menciona que estaría dispuesta a formar una cooperativa si hay asesoría y apoyo para cumplir con los requisitos legales y de producción.	Sí, ya pertenece a una asociación. Menciona que la asociatividad es fundamental para acceder a los mercados públicos.	Sí, estaría dispuesto.	Sí, estaría dispuesta.	Sí, estaría dispuesto.	Sí, estaría dispuesto.	Sí, estaría dispuesto.
<b>6. Acceso a financiamiento</b>	Complicado, pero hay opciones. Menciona que el acceso a financiamiento es complicado	Difícil, depende de préstamos. Menciona que los productores	Difícil, falta acompañamiento técnico. Menciona que, aunque hay opciones	Difícil, solo préstamos personales. Menciona que los productores dependen de	Difícil, solo préstamos bancarios. Menciona que los productores dependen	Difícil, pero han accedido a algunos beneficios. Menciona que han accedido a algunos	Difícil, depende de créditos.	Difícil, falta de apoyo.	Difícil, falta de tecnificación.	Difícil, falta de apoyo.	Difícil, falta de apoyo.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

	o, especialmente debido a los altos intereses y la falta de acompañamiento técnico.	dependen de préstamos bancarios para financiar sus actividades.	de financiamiento, el acompañamiento técnico es insuficiente.	préstamos personales para financiar sus actividades.	de préstamos bancarios para financiar sus actividades.	beneficios, pero enfrentan dificultades logísticas y de empaque.						
<b>7. Infraestructura adecuada</b>	No, falta de centros de acopio. Menciona que la infraestructura es insuficiente, especialmente en términos de centros de acopio y vías de transporte.	No, vías y centros de acopio insuficientes. Menciona que las vías secundarias y terciarias están en mal estado, lo que dificulta el transporte de productos.	No, vías y centros de acopio insuficientes. Menciona que la infraestructura es insuficiente, especialmente en términos de centros de acopio y vías de transporte.	No, vías insuficientes. Menciona que las vías secundarias y terciarias están en mal estado, lo que dificulta el transporte de productos.	No, falta de centros de acopio. Menciona que la infraestructura es insuficiente, especialmente en términos de centros de acopio y vías de transporte.	No, falta de logística y maquinaria. Menciona que la infraestructura es insuficiente, especialmente en términos de logística y maquinaria.	Mejoras en vías y centros de acopio.	Infraestructura insuficiente.	Infraestructura insuficiente.	Infraestructura insuficiente.	Infraestructura insuficiente.	Infraestructura insuficiente.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

<p><b>8. Centros de acopio suficientes</b></p>	<p>No, falta de caracterización. Menciona que falta una caracterización de los pequeños productores para conocer sus necesidades y mejorar la infraestructura.</p>	<p>No, monopoli o en centros de acopio. Menciona que los centros de acopio existentes están monopolizados por grandes intermediarios.</p>	<p>No, falta de centros de acopio. Menciona que la infraestructura es insuficiente, especialmente en términos de centros de acopio.</p>	<p>No, desconoce centros de acopio. Menciona que no conoce centros de acopio en su región.</p>	<p>No, falta de centros de acopio. Menciona que la infraestructura es insuficiente, especialmente en términos de centros de acopio.</p>	<p>No, falta de centros de acopio. Menciona que la infraestructura es insuficiente, especialmente en términos de centros de acopio.</p>	<p>Falta de centros de acopio.</p>	<p>Falta de centros de acopio.</p>	<p>Falta de centros de acopio.</p>	<p>Falta de centros de acopio.</p>	<p>Falta de centros de acopio.</p>
<p><b>9. Otras soluciones necesarias</b></p>	<p>Capacitación y organización. Menciona que la capacitación y la organización son fundamentales para que los pequeños productores puedan</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico. Menciona que la capacitación y el apoyo técnico son necesarios para que los pequeños productor</p>	<p>Capacitación y acompañamiento técnico. Menciona que la capacitación y el acompañamiento técnico son necesarios para que los pequeños</p>	<p>Mejoras en vías y centros de acopio. Menciona que las mejoras en vías y centros de acopio son necesarias para que los pequeños productores puedan</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico. Menciona que la capacitación y el apoyo técnico son necesarios para que los pequeños productor</p>	<p>Capacitación y logística. Menciona que la capacitación y la logística son necesarias para que los pequeños productores puedan cumplir</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico.</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico.</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico.</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico.</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico.</p>

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

	acceder a los mercados públicos.	es puedan cumplir con los requisitos de las compras públicas.	productores puedan cumplir con los requisitos de las compras públicas.	acceder a los mercados públicos.	es puedan cumplir con los requisitos de las compras públicas.	con los requisitos de las compras públicas.					
<b>10. Reducción de intermediarios</b>	Organización y centros de acopio. Menciona que la organización y la creación de centros de acopio pueden ayudar a reducir la dependencia de intermediarios.	Capacitación y asociatividad. Menciona que la capacitación y la asociatividad son necesarias para que los pequeños productores puedan reducir la dependencia de intermediarios.	Capacitación y acceso a mercados. Menciona que la capacitación y el acceso a mercados son necesarios para que los pequeños productores puedan reducir la dependencia de intermediarios.	Mejoras en infraestructura. Menciona que las mejoras en infraestructura son necesarias para que los pequeños productores puedan reducir la dependencia de intermediarios.	Capacitación y acceso a mercados. Menciona que la capacitación y el acceso a mercados son necesarios para que los pequeños productores puedan reducir la dependencia de intermediarios.	Capacitación y logística. Menciona que la capacitación y la logística son necesarias para que los pequeños productores puedan reducir la dependencia de intermediarios.	Eliminar intermediarios.	Capacitación y acceso a mercados	Capacitación y acceso a mercados.	Capacitación y acceso a mercados	Capacitación y acceso a mercados

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

<p><b>11. Recomendación al Gobierno</b></p>	<p>Implementar la ley de manera efectiva, evitar la intermediación y contratar profesional es en comercialización para apoyar a los pequeños productores.</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico. Menciona que la capacitación y el apoyo técnico son necesarios para que los pequeños productores puedan cumplir con los requisitos de las compras públicas.</p>	<p>Capacitación y acompañamiento técnico. Menciona que la capacitación y el acompañamiento técnico son necesarios para que los pequeños productores puedan cumplir con los requisitos de las compras públicas.</p>	<p>Mejoras en vías y centros de acopio. Menciona que las mejoras en vías y centros de acopio son necesarias para que los pequeños productores puedan acceder a los mercados públicos.</p>	<p>Capacitación y apoyo técnico. Menciona que la capacitación y el apoyo técnico son necesarios para que los pequeños productores puedan cumplir con los requisitos de las compras públicas.</p>	<p>Capacitación y logística. Menciona que la capacitación y la logística son necesarias para que los pequeños productores puedan cumplir con los requisitos de las compras públicas.</p>	<p>Mejorar la divulgación y apoyo.</p>	<p>Mejorar la divulgación y apoyo.</p>	<p>Mejorar la divulgación y apoyo.</p>	<p>Mejorar la divulgación y apoyo.</p>	<p>Mejorar la divulgación y apoyo.</p>
---	---	--	--	---	--	--	--	--	--	--	--

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

<p><b>12. Divulgación de normatividad</b></p>	<p>Sí, es importante. Menciona que la divulgación de la normatividad es importante para que los pequeños productores puedan acceder a los mercados públicos.</p>	<p>Sí, es importante. Menciona que la divulgación de la normatividad es importante para que los pequeños productores puedan acceder a los mercados públicos.</p>	<p>Sí, es importante. Menciona que la divulgación de la normatividad es importante para que los pequeños productores puedan acceder a los mercados públicos.</p>	<p>Sí, es importante. Menciona que la divulgación de la normatividad es importante para que los pequeños productores puedan acceder a los mercados públicos.</p>	<p>Sí, es importante. Menciona que la divulgación de la normatividad es importante para que los pequeños productores puedan acceder a los mercados públicos.</p>	<p>Sí, es importante. Menciona que la divulgación de la normatividad es importante para que los pequeños productores puedan acceder a los mercados públicos.</p>	<p>Sí, es importante.</p>	<p>Sí, es importante.</p>	<p>Sí, es importante.</p>	<p>Sí, es importante.</p>	<p>Sí, es importante.</p>
---	--	--	--	--	--	--	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------

### **Análisis primario de la información**

De acuerdo con la información recopilada a las entrevistas se procedió a efectuar la respectiva transcripción y el análisis de la información, la cual se muestra a continuación.

**Tabla 77. Análisis de la Información**

<b>Pregunta</b>	<b>Respuestas comunes</b>
<b>1. Conocimiento de leyes</b>	<p>De los entrevistados (4) tienen conocimiento parcial de las leyes, pero no las conocen a fondo. Esto sugiere una necesidad de mayor divulgación y educación sobre la normatividad. Por otro lado, siete (7) personas no habían escuchado acerca de la ley y decreto reglamentario que regula las compras públicas locales. Los pequeños productores que no conocen lo establecido en la ley, pueden perder oportunidades de vender sus productos a entidades públicas debido a la falta de conocimiento sobre las leyes y decretos que regulan las compras públicas. Por otro lado, la falta de conocimiento puede llevar a una desconfianza en las instituciones gubernamentales y en los procesos de compras públicas, lo que puede disuadir a los productores de no participar en los procesos.</p> <p>El desconocimiento de las leyes va ligado al nivel de escolaridad de los entrevistados teniendo en cuenta que algunos manifiestan que solamente se han dedicado a sembrar y sacar adelante su finca, pero desconocen a fondo temas regulatorios. Algunos manifestaron dificultad o conocimiento nulo de aplicaciones tecnológicas y comentaron que escasamente sabían emplear el teléfono y les es muy difícil acceder a información legal o vender u ofrecer sus productos por plataformas digitales. Además, en algunas fincas la posibilidad de señal de buena calidad es nula.</p>
<b>2. Dificultades para vender</b>	<p>Las dificultades comunes incluyen la falta de organización, infraestructura inadecuada, y la dependencia de intermediarios, falta de acompañamiento técnico tanto en la etapa de producción como de comercialización. Algunos destacan que exigen requisitos de homogenización de los productos, pesos o medidas que dificultan participar activamente en las compras públicas locales. Uno de los entrevistados informa que no tienen maquinaria apropiada para embalaje de productos de grano, situación que les impide participar activamente en las compras públicas locales, debido a que productos como el arroz, el frijol, lentejas o garbanzos tiene que ir debidamente empacados y cumplir con algunos sellos de calidad.</p>
<b>3. Intentos de vender a entidades</b>	<p>La mayoría (7) no ha intentado vender a entidades públicas debido a la falta de conocimiento y los trámites complicados. Aquellos que han intentado enfrentaron dificultades significativas relacionadas con falta de voluntad política y de organización, así como de conocimiento relacionado con la normatividad legal y requisitos.</p>

<p><b>4. Apoyo recibido</b></p>	<p>El apoyo recibido es limitado, y muchos productores dependen de préstamos personales o bancarios para financiar sus actividades. Solo 1 de los entrevistados confirmo que ha recibido apoyo de la Agencia de desarrollo rural, pero esta ha sido insuficiente; otro manifiesta que el apoyo ha consistido únicamente en videos o instructivos y otro que el apoyo se ha dado a partir de la implementación de huertas comunitarias.</p> <p>La falta de apoyo puede llevar a los productores a perder oportunidades de vender sus productos a entidades públicas, ya que no cuentan con los recursos necesarios para cumplir con los requisitos de las compras públicas. Un productor que no recibe apoyo técnico o financiero puede no poder mejorar la calidad de sus productos o aumentar su producción para cumplir con los volúmenes requeridos.</p> <p>Sin apoyo, los productores pueden depender más de intermediarios para acceder a los mercados públicos, lo que reduce sus ganancias y aumenta los costos de transacción. Un productor que no tiene los recursos para transportar sus productos puede verse obligado a vender a un intermediario, quien se queda con una parte significativa de las ganancias.</p>
<p><b>5. Disposición a formar cooperativa</b></p>	<p>Hay una disposición general para formar o unirse a cooperativas, lo que indica una oportunidad para fomentar la asociatividad. Dos entrevistados informan que ya pertenecen a una asociación o cooperativa y destacan la que la asociatividad es fundamental para acceder a los mercados públicos.</p> <p>Es evidente que los conocimientos de los pequeños productores y productores de ACFC, es relativamente bajo e individualmente es muy complejo acceder y posicionarse en el mercado de compras públicas locales.</p> <p>Esto ofrece grandes ventajas, si bien las cooperativas son también empresas, los objetivos principales de las personas que crean una cooperativa o se unen a ella, consisten en mejorar sus condiciones económicas y sociales por medio de la acción conjunta orientada al bien de todos los asociados antes que a intereses sólo individuales.</p>
<p><b>6. Acceso a financiamiento</b></p>	<p>Diez de los entrevistados informan que el acceso a financiamiento es complicado, y muchos productores enfrentan dificultades debido a los altos intereses que tienen que pagar a las entidades bancarias y la falta de acompañamiento técnico. Una persona manifestó que no ha accedido a créditos y que produce a partir de los recursos propios que percibe.</p> <p>Acceder a mejores opciones de financiamiento y acompañamiento técnico puede mejorar significativamente la producción cumpliendo con volúmenes de compra y de calidad que exigen las compras públicas.</p>
<p><b>7. Infraestructura adecuada</b></p>	<p>La infraestructura es insuficiente, donde todos manifiestan que hay inconvenientes especialmente en términos de centros de acopio y vías de transporte.</p>
<p><b>8. Centros de acopio suficientes</b></p>	<p>Hay una falta generalizada de centros de acopio, lo que limita la capacidad de los productores de almacenar y distribuir sus productos de manera eficiente.</p>

<b>9. Otras soluciones necesarias</b>	La capacitación y el apoyo técnico son vistos como esenciales para ayudar a los productores a cumplir con los requisitos de las compras públicas. Otros reiteran la necesidad de mejorar las vías y tener centros de acopio funcionales. Un productor que no conoce los requisitos de calidad y seguridad alimentaria puede no cumplir con estos estándares, perdiendo así oportunidades de vender sus productos a entidades públicas.
<b>10. Reducción de intermediarios</b>	La eliminación de intermediarios y el acceso directo a los mercados son vistos como cruciales para aumentar las ganancias de los pequeños productores. Destacan que la capacitación y temas de logística en temas de mercadeo son necesarios para reducción de la intermediación. En el caso de las personas que ya pertenecen a una cooperativa o asociación, argumentan que a pesar de todo la intermediación es necesaria para poder acceder a nuevos mercados, poder ejecutar transformación o embalaje de productos, cumplir con requisitos de salubridad y sellos de calidad que dan valor adicional a los productos. Un productor independiente no puede cumplir fácilmente con este tipo de requisitos,
<b>11. Recomendación al Gobierno</b>	Las recomendaciones comunes incluyen la necesidad de capacitación, apoyo técnico, mejoramiento de vías, eficiencia en cadena de logística y los centros de acopio para que los pequeños productores puedan cumplir con los requisitos de compras públicas locales. Uno de los entrevistados manifiesta la necesidad de implementar la ley de manera efectiva, pues esta no se está cumpliendo.
<b>12. Divulgación de normatividad</b>	Todos los entrevistados consideran importante aumentar la divulgación de la normatividad para que los productores puedan acceder a los mercados públicos.

*Nota: Elaboración propia*

#### 4.3. Objetivo específico 3:

Proponer estrategias para mejorar la inclusión de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos, a partir del análisis de las barreras identificadas durante el proceso de investigación.

De acuerdo con la información recopilada tanto en la plataforma del SECOP, como en las entrevistas efectuadas a los pequeños productores y productores de ACFC, es esencial implementar una serie de estrategias que permitan la inclusión de los pequeños productores en el proceso de compras públicas locales en cumplimiento de la ley 2046 de 2020 y decreto 248 de 2021.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

Los datos primarios refuerzan esta orientación, dado que muchos entrevistados manifestaron sentirse excluidos por no contar con conocimientos básicos sobre el funcionamiento de los portales de contratación ni con acompañamiento institucional. En ese sentido, la experiencia internacional como el Programa de Abastecimiento Alimentario en México y el PAA en Brasil demuestra que la articulación entre formación técnica y políticas públicas centradas en el productor puede generar impactos sostenibles (CIDE, 2021; FAO, 2021). En conclusión, el contraste entre evidencia empírica y literatura académica permite afirmar que las estrategias planteadas no solo responden al contexto local, sino que están fundamentadas en prácticas exitosas implementadas en otras regiones con características similares. Las estrategias propuestas se relacionan a continuación:

**Tabla 88. Estrategias para Mejorar la Inclusión de Pequeños Productores Agropecuarios**

<b>Estrategia</b>	<b>Línea estratégica</b>	<b>Acción</b>
<b>1. Capacitación y Educación</b>	Programas de Capacitación	Desarrollar programas de capacitación continua para los pequeños productores sobre la normatividad de compras públicas, procesos de licitación, y requisitos de calidad y empaque.
	Talleres y Seminarios	Organizar talleres y seminarios sobre temas específicos como facturación electrónica, manejo de inventarios, y técnicas de comercialización.
	Educación en Asociatividad	Fomentar la educación sobre los beneficios de la asociatividad y cómo formar y gestionar cooperativas efectivas
<b>2. Mejora de la Infraestructura</b>	Centros de Acopio	Construir y equipar centros de acopio en áreas estratégicas para facilitar la recolección, almacenamiento y distribución de productos agrícolas.
	Vías de Transporte	Mejorar las vías secundarias y terciarias para facilitar el transporte de productos desde las áreas rurales hasta los centros de acopio y mercados.
	Infraestructura Tecnológica	Implementar tecnologías de información y comunicación que permitan a los productores

		acceder a información sobre precios, demanda y oportunidades de mercado.
<b>3. Acceso a Financiamiento</b>	Créditos Accesibles	Ofrecer líneas de crédito con tasas de interés bajas y plazos flexibles, adaptados a las necesidades de los pequeños productores
	Subsidios y Apoyos Financieros	Proveer subsidios y apoyos financieros para la adquisición de insumos, maquinaria y tecnología que mejoren la productividad y calidad de los productos.
	Fondos Rotatorios	Establecer fondos rotatorios en cooperativas para facilitar el acceso a capital de trabajo y financiar pequeñas inversiones.
<b>4. Fortalecimiento de la Asociatividad</b>	Fomento de Cooperativas	Promover la creación y fortalecimiento de cooperativas y asociaciones de productores para mejorar la capacidad de negociación y acceso a mercados.
	Apoyo Técnico y Administrativo	Proveer asistencia técnica y administrativa a las cooperativas para mejorar su gestión y eficiencia operativa.
	Redes de Colaboración	Fomentar la creación de redes de colaboración entre productores, cooperativas y entidades públicas para compartir conocimientos y recursos
	Logística Eficiente	Implementar soluciones logísticas que optimicen la cadena de suministro, reduciendo costos y mejorando la eficiencia en la distribución de productos.
<b>5. Divulgación y Transparencia</b>	Campañas de Divulgación	Realizar campañas de divulgación sobre la Ley 2046 y el Decreto 248 para informar a los productores sobre sus derechos y oportunidades.
	Plataformas de Información	Desarrollar plataformas digitales que proporcionen información actualizada sobre oportunidades de compras públicas, requisitos y procesos de participación.
	Transparencia en Procesos	Asegurar la transparencia en los procesos de licitación y adjudicación de contratos para evitar prácticas corruptas y favorecer a los pequeños productores.
	Rendición de Cuentas	Asegurar que los procesos de compras públicas sean transparentes y que haya mecanismos de rendición de cuentas para evitar prácticas corruptas y favorecer a los pequeños productores.

<b>6. Apoyo Institucional</b>	Asesoría Legal y Técnica	Proveer asesoría legal y técnica a los productores para ayudarles a cumplir con los requisitos de las compras públicas y navegar los procesos administrativos.
	Monitoreo y Evaluación	Implementar sistemas de monitoreo y evaluación para medir el impacto de las estrategias y ajustarlas según sea necesario.
	Colaboración Interinstitucional	Fomentar la colaboración entre diferentes entidades gubernamentales y organizaciones del sector agrícola para coordinar esfuerzos y recursos.
	Adopción de tecnologías y prácticas innovadoras	Mejorar la productividad y la calidad de los productos agrícolas.
	Innovación en Producción	Fomentar la adopción de prácticas agrícolas innovadoras y sostenibles que mejoren la productividad y la calidad de los productos.
	Empoderamiento de Mujeres y Jóvenes	Implementar programas específicos para empoderar a mujeres y jóvenes en el sector agrícola, proporcionándoles las herramientas y recursos necesarios para participar activamente en las compras públicas.
<b>7. Incentivos y Reconocimientos</b>	Premios y Reconocimientos	Establecer programas de premios y reconocimientos para las cooperativas y productores que logren altos estándares de calidad y cumplimiento en las compras públicas.
	Certificaciones de Calidad	Promover la obtención de certificaciones de calidad que aumenten la competitividad de los productos en los mercados públicos.
<b>8. Sostenibilidad y Responsabilidad Ambiental</b>	Promover prácticas agroecológicas y sostenibles	es esencial para preservar el medio ambiente y mejorar la competitividad de los productos agrícolas.
	Producción Agroecológica	Fomentar la producción agroecológica y sostenible, reduciendo el uso de agroquímicos y promoviendo prácticas que preserven el medio ambiente
	Certificaciones Ambientales	Apoyar la obtención de certificaciones ambientales que reconozcan y valoren las prácticas sostenibles de los pequeños productores.

<b>9. Participación y Empoderamiento de los Productores</b>	Empoderamiento	Promover la participación es fundamental para que puedan participar activamente en las compras públicas y en la toma de decisiones que les afectan.
	Espacios de Participación	Crear espacios de participación y diálogo donde los productores puedan expresar sus necesidades y contribuir a la formulación de políticas que les afectan.
	Biofábricas y Centros de Transformación	Apoyar la creación de Biofábricas y centros de transformación que permitan a los productores agregar valor a sus productos, como la producción de alimentos procesados o productos orgánicos.
<b>10. Monitoreo y Evaluación Continua</b>	Implementar sistemas de monitoreo y evaluación continua	Medir el impacto de las políticas y estrategias implementadas, y realizar ajustes según sea necesario.
	Evaluación de Impacto	Implementar sistemas de monitoreo y evaluación continua para medir el impacto de las políticas y estrategias implementadas, y realizar ajustes según sea necesario.
	Retroalimentación de Productores	Establecer mecanismos de retroalimentación para que los productores puedan informar sobre sus experiencias y necesidades, permitiendo ajustes en las políticas

*Nota: Elaboración propia*

## **5. CONCLUSIONES**

### **5.1. Objetivo general**

El análisis de las barreras que dificultan la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en Villavicencio permitió evidenciar múltiples limitaciones que afectan directamente la inclusión de pequeños productores agropecuarios en el sistema de compras públicas de alimentos. Entre las principales dificultades se identificaron la falta de infraestructura, el escaso acceso a financiamiento, el desconocimiento normativo, la debilidad en los procesos de asociatividad y la limitada articulación institucional. Estas barreras no solo restringen la participación de los productores locales, sino que también debilitan la eficacia de una política pública pensada para fortalecer el desarrollo rural. Superar estos desafíos implica un esfuerzo conjunto entre entidades gubernamentales, organizaciones campesinas y actores del territorio para traducir la normativa en acciones concretas que garanticen una inclusión real y sostenida.

### **5.2. Objetivo específico 1**

El análisis del proceso de implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021 en Villavicencio evidenció una aplicación fragmentada y desigual entre las entidades públicas. Si bien el ICBF ha desarrollado herramientas como la guía orientadora para compras locales y ha incluido parcialmente las disposiciones legales en sus acuerdos, su cumplimiento no ha sido constante ni plenamente orientado a proveedores locales. En contraste, tanto la Alcaldía de Villavicencio como la Gobernación del Meta han centrado sus acciones en programas de apoyo agropecuario sin integrar formalmente estos marcos normativos en sus procesos contractuales. Esta situación refleja una falta de lineamientos operativos, escasa articulación interinstitucional y debilidad en la apropiación normativa, lo cual constituye una barrera crítica para la eficiencia del sistema de compras públicas y para la inclusión de pequeños productores en el territorio.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

### **5.3. Objetivo específico 2**

La investigación permitió identificar diversas barreras estructurales y funcionales que limitan la participación de los pequeños productores agropecuarios de Villavicencio en las compras públicas de alimentos, en el marco de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021. Entre los obstáculos más relevantes se encuentran la precariedad en la infraestructura productiva y de transporte, el acceso restringido a financiamiento, el desconocimiento de los requisitos normativos, la escasa asistencia técnica y la fuerte dependencia de intermediarios. Estas condiciones reflejan un desfase entre los principios de inclusión rural promovidos por la normativa y las condiciones reales que enfrenta el sector agropecuario en el territorio. Para muchos productores, participar en el mercado público no representa una oportunidad concreta, sino un proceso complejo y poco accesible debido a estas barreras persistentes.

### **5.4. Objetivo específico 3**

A partir del análisis de las principales barreras que enfrentan los pequeños productores agropecuarios en Villavicencio, esta investigación propone un conjunto de estrategias orientadas a facilitar su inclusión en las compras públicas de alimentos en el marco de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021. Las propuestas incluyen la creación de centros rurales de acopio, el fortalecimiento de las formas asociativas, el acceso a líneas de crédito diferenciadas y programas de formación técnica en normatividad y contratación pública. Estas estrategias fueron construidas con base en las necesidades reales evidenciadas en el territorio y se inspiran en buenas prácticas internacionales, como el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil. Se concluye que para superar las barreras identificadas no basta con contar con un marco normativo, sino que es indispensable traducir la política en acciones coordinadas, contextualizadas y sostenidas que realmente impacten la vida de los pequeños productores rurales.

## **6. RECOMENDACIONES**

### **6.1. Para futuras investigaciones en Villavicencio y municipios similares**

Se recomienda desarrollar investigaciones de seguimiento a mediano y largo plazo que permitan observar cómo evolucionan las barreras identificadas en la implementación de la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021. Más allá del análisis legal, es importante evaluar su impacto en el bienestar de los pequeños productores, su inclusión real en el mercado estatal y la mejora de sus ingresos y condiciones de vida. Esto permitiría construir indicadores comparables en el tiempo y ajustar las políticas públicas desde la evidencia, no solo desde la intención.

### **6.2. Recomendaciones metodológicas para otros investigadores**

Para abordar de manera más integral las barreras en la inclusión de pequeños productores agropecuarios en las compras públicas, se sugiere una combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas. Se recomienda utilizar entrevistas en profundidad, grupos focales y análisis de datos del SECOP. También es clave incluir estudios participativos con actores locales, tanto productores como funcionarios públicos, para captar la complejidad del problema desde múltiples perspectivas institucionales, sociales y territoriales.

### **6.3. Sugerencias para nuevas líneas de investigación**

Existen Surgen varias líneas prometedoras que merecen explorarse. Una es el papel de la digitalización en el seguimiento, trazabilidad y eficiencia de las compras públicas. Otra es el diseño de incentivos fiscales o económicos para entidades públicas que prioricen compras a pequeños productores. También es fundamental investigar el efecto de la intermediación comercial sobre la rentabilidad del productor, y explorar mecanismos para reducir dicha dependencia. Finalmente,

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

incorporar una mirada de género permitiría comprender mejor las barreras particulares que enfrentan las mujeres rurales en estos procesos.

#### **6.4. Aplicabilidad de los resultados**

Los hallazgos de esta investigación pueden ser utilizados por gobiernos locales, entidades ejecutoras y organizaciones de desarrollo rural para formular estrategias que respondan a las barreras identificadas. Entre ellas, se destacan: el fortalecimiento técnico y organizativo de los pequeños productores, el acceso real a financiamiento adaptado a sus necesidades y la mejora de las capacidades institucionales para acompañar los procesos de compras públicas de forma sostenida, eficaz y con enfoque territorial.

## REFERENCIAS

1. Agencia de Desarrollo Rural (ADR). (2021). Informe sobre la implementación de compras públicas inclusivas en Colombia. Bogotá, Colombia: ADR.
2. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. (2024). Generación de mecanismos de inclusión de la economía popular en la compra pública. Colombia Compra Eficiente.
3. Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente). (2021). Guía práctica de compras públicas para el sector agropecuario. Bogotá: Colombia Compra Eficiente.
4. Banco Mundial. (2020). Transformando los mercados agroalimentarios en América Latina. <https://www.worldbank.org>
5. Bedoya-Franco, P. A., & Cristancho-Giraldo, L. A. (s.f.). Análisis de las dinámicas socioeconómicas campesinas colombianas en torno a la educación, 2006-2016.
6. Castro, I., & Galán, J. L. (2004). Las relaciones interorganizativas como fuente de capital social. *Universidad Business Review - Actualidad Económica*, (2), 104-119.
7. CEPAL. (2021). Compras públicas para el desarrollo sostenible en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL.
8. Clavijo Sánchez, N. (2016). Tipificación de las cooperativas del sector agropecuario en Colombia (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia.
9. Congreso de Colombia. (2020). Ley 2046 de 2020. *Diario Oficial de Colombia*.
10. Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). SAGE Publications.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

11. De la Garza Toledo, E. (2002). La teoría crítica de la Escuela de Frankfurt y la crisis de la idea de razón en la modernidad. *Revista de Filosofía*, 34(2), 41-59.
12. Decreto 248 de 2021. (2021). Por el cual se adiciona la Parte 20 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015. Presidencia de la República.
13. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Asociatividad: Balance de las experiencias de cooperación internacional en Colombia 2010 a 2016. DNP.
14. DNP. (2020). Análisis del marco nacional de barreras y oportunidades en inversión del sector privado en temas de adaptación al cambio climático para los sectores agua, agricultura, desarrollo urbano y financiero. Departamento Nacional de Planeación.
15. DNP. (2022). Informe de desempeño del sistema de compras públicas en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
16. FAO, Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS. 2021. Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets - Volume 2. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb7969en>
17. FAO, Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS. 2021. Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets – Volume 1. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb7960en>
18. FAO, IFAD, PAHO, UNICEF & WFP. 2023. Latin America and the Caribbean – Regional Overview of Food Security and Nutrition 2023: Statistics and trends. Santiago. <https://doi.org/10.4060/cc8514en>
19. FAO, Unión Europea y CIRAD. 2022. Perfil de sistemas alimentarios: Colombia. Catalizar la transformación sostenible e inclusiva de nuestros sistemas alimentarios. Roma, Bruselas y Montpellier, Francia. <https://doi.org/10.4060/cc2298es>

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

20. FAO. (2002). *Agricultural and Rural Development in the 21st Century: Lessons from the past and policies for the future.*
21. FAO. (2010). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2010.* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
22. FAO. (2021). *Compras públicas y agricultura familiar: una oportunidad para el desarrollo rural inclusivo.* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
23. FAO. 2023. *Informe anual sobre la colaboración con el sector privado 2022.* Roma.  
<https://doi.org/10.4060/cc4586es>
24. FAO. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2010.* Roma, FAO. 2010. 219p.
25. Fonseca Carreño, N. E y Vega Baquero, Z. Y. (2019). Sostenibilidad como estrategia de competitividad empresarial en sistemas de producción agropecuaria. *Revista Estrategia Organizacional*, 8 (1). pp. 9-26. doi: <https://doi.org/10.22490/25392786.3168>
26. Fonseca-Carreño, N. E., González Moreno, M. R., y Narváez Benavides, C. A. (2020). Asociatividad para la administración los sistemas de producción campesina. *Revista Estrategia Organizacional*, 9(1). doi: <https://doi.org/10.22490/25392786.3644>
27. Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2018). *Food and agriculture policy decisions: Trends, emerging issues and policy alignments since the 2007/08 food security crisis.* FAO.
28. Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2023). *European forestry matters: Integrated fire management.* United Nations Economic Commission for Europe.
29. Gáfar-González, M. M., Poveda-Olarte, P., Clark Granger-Castaño, D. A., Salas, V., Tobar-Cruz, J. S., Guzmán-Finola, K., Sarmiento, M., Arias-Rodríguez, F., Florez-Acosta, J., & Bohorquez-Penuela, C. (2025). *Barreras de acceso al crédito a pequeños productores*

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

*agropecuarios en Colombia*. Revista Ensayos Sobre Política Económica (ESPE),  
(109). <https://doi.org/10.32468/espe109>

30. Gallegos, C., & Rosales Carranza, G. (2012). Epistemología crítica. Itinerario Educativo.
31. Gobernación del Meta. (2024). Plan departamental de extensión agropecuaria 2024 - 2027. Gobernación del Meta
32. Gobierno de Colombia. (2018). Un campo para la equidad: Política agropecuaria y de desarrollo rural 2018 - 2022. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
33. Gobierno de Colombia. (2021, 9 de marzo). *Decreto 248 de 2021*. Presidencia de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159934>
34. Guerrero Bejarano, M. A., & Villamar Cobeña, J. A. (2016). La importancia de la asociatividad para el desarrollo. *INNOVA Research Journal*, 1(11), 105-119. <https://doi.org/10.33890/innova.v1.11.2016.125>
35. Guevara Alban, G., Verdesoto Arguello, A., & Castro Molina, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *RECIMUNDO*, 4(3), 163-173. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(3\).julio.2020.163-173](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(3).julio.2020.163-173)
36. Hasan, M.R., Bueno, P.B. and Corner, R.A. eds. 2020. Strengthening, empowering and sustaining small-scale aquaculture farmers' associations. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 655. Rome, FAO. 190 pp. <https://doi.org/10.4060/c7741en>
37. Love, D. C., Fry, J. P., Li, X., Redman, E., Nachman, K. E., & Trushenski, J. T. (2018). Aquatic food security: Insights into challenges and solutions from an analysis of interactions between fisheries, aquaculture, food safety, human health, fish and human

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

welfare, economy, and environment. *Environmental Science & Policy*, 87, 1-

8. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.06.002>

38. MADR. (2021). Análisis de experiencias de modelos asociativos como mecanismo para el desarrollo empresarial en la ruralidad. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
39. Maetz, M., Aguirre, M., Kim, S., Matinroshan, Y., Pangrazio, G., & Pernechele, V. (2011). Food and agricultural policy trends after the 2008 food security crisis: Renewed attention to agricultural development. Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO.
40. Martínez-Olmo, F., & González-Catalán, F. (2020). Apuntes de investigación descriptiva y explicativa. Dipòsit digital de la Universitat de Barcelona. <http://hdl.handle.net/2445/204620>
41. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2021). Guía técnica para la implementación de compras públicas locales a pequeños productores. Bogotá: MinAgricultura.
42. Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) - Vía Campesina. (2016). *Potenciar el reconocimiento y el intercambio sobre la implementación de las DVGT en el MERCOSUR desde la mirada de organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena*. FAO. <http://www.fao.org/3/a-mr218e.pdf>
43. Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI). (2016). Latin America: Potenciar el reconocimiento y el intercambio sobre la implementación de las DVGT en el MERCOSUR desde la mirada de organizaciones de la agricultura familiar, campesina e indígena. FAO.
44. Ochoa, D. & Montoya, A. (2010) Consorcios microbianos: una metáfora biológica aplicada a la asociatividad empresarial en cadenas productivas agropecuarias. En: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada. *rev.fac.cienc.econ*, XVIII (2)

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

45. OECD (2024), Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2024, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e61e16ad-es>.
46. OECD et al. (2024), Perspectivas económicas de America Latina 2024: Financiando el desarrollo sostenible, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/25aed2f5-es>
47. OECD. (1999). Agriculture, trade and the environment: Anticipating the policy challenges. Organisation for Economic Co-operation and Development.
48. OECD. (2019). Aligning agricultural and rural development policies in the context of structural change. Organisation for Economic Co-operation and Development
49. OECD. (2024). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2024*.
50. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). Market openness review of Colombia. OECD Publishing.
51. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2016). La alimentación y la agricultura: Claves para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. FAO.
52. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2014). *Nutrition-sensitive agriculture*. FAO. <https://www.fao.org/icn2>
53. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) & Agencia de Desarrollo Rural (ADR). (2019). Plan integral de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial. Tomo I – Departamento del Meta. FAO.
54. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) & Agencia de Desarrollo Rural (ADR). (2019). Plan integral de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial. Tomo II – Departamento del Meta. FAO.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

55. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) & Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2008). *The OECD-FAO agricultural outlook, 2008-2017*. OCDE. <https://www.oecd.org>
56. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2007). OECD and other international organisations. OECD Publishing.
57. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) & Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2024). OECD-FAO Agricultural Outlook 2024-2033. OECD Publishing.
58. Proenza, F. (2007). Latin America and the Caribbean: Information systems and land administration. FAO/World Bank Cooperative Programme.
59. Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2025). *Impactos económicos de la innovación en compras públicas*. RICG. <https://ricg.org/es/publicaciones/impactos-economicos-de-la-inovacion-en-compras-publicas/>
60. Rey Huertas, L. E. y Moreno Sierra, V. C. (2016). Agricultura familiar y la Asociación de Productores de Puente Abadía (APPA), Villavicencio, Meta. En A. Acevedo-Osorio y J. Martínez-Collazos (comps.) (2016). *La agricultura familiar en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz* (pp. 165-184). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia - Corporación Universitaria Minuto de Dios - Agrosolidaria. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/9789587600476>
61. Ruffini, M. (2017). El enfoque epistemológico de la teoría crítica y su actualidad. *Cinta Moebio*, 60, 306-315. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2017000300306>
62. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (Año). Mercado de tierras rurales agropecuarias en Colombia. UPRA

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

63. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (s.f.). Documento regional UPRA Meta. UPRA.
64. Universidad de los Llanos. (2020). Caracterización social de las zonas rurales del departamento del Meta en el marco del proyecto: Planes de energización rural sostenible – PERS, una opción para el desarrollo rural productivo. Universidad de los Llanos.
65. World Bank. (2022). Inclusive policies for smallholders in public markets. Washington, DC: World Bank.

Barreras de la Ley 2046 y Decreto 248 en compras públicas agropecuarias.

## **ANEXOS**

Anexo 11. RE-001 Alcaldía de Villavicencio

Anexo 22. RE-006 Alcaldía de Villavicencio

Anexo 33. ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA-218511-2024-MET

Anexo 44. ICBF-CA-PRIMERAINFANCIA-218492-2024-MET

Anexo 55. ICBF-CA-PRIMERA INFANCIA-195338-2024-MET

Anexo 66. Formato de entrevista

Anexo 77. Entrevistas

Anexo 88. Oficio entidades territoriales

Anexo 99. Respuesta entidades territoriales