



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

Diagnóstico de la institucionalidad pública en el
sector agropecuario

Documento elaborado por
Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS

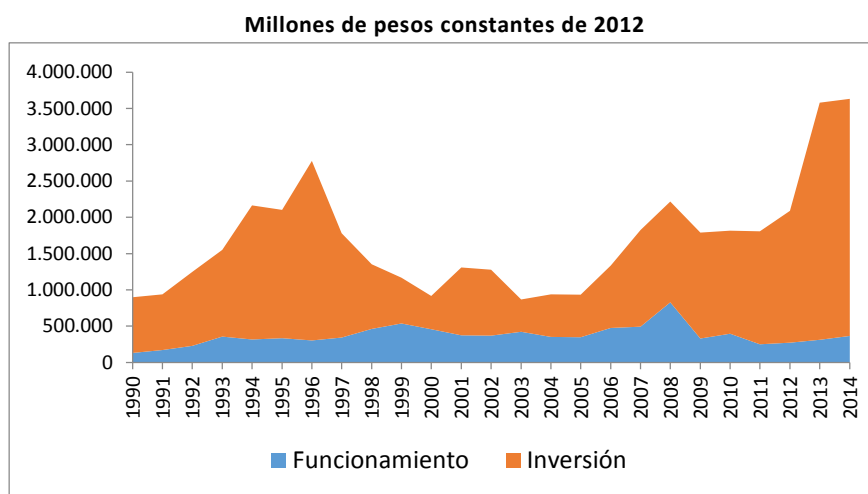
Bogotá D.C., diciembre de 2014

Este documento analiza la evolución de la institucionalidad del sector agropecuario y rural desde la década del noventa. Las tres primeras secciones presentan la evolución del presupuesto del sector, de la parafiscalidad y una síntesis de la dinámica institucional durante el último cuarto de siglo. Con base en estas consideraciones se identifican siete cuellos de botella que en la actualidad impiden contar con un marco institucional moderno y eficiente del sector agropecuario y del desarrollo rural.

1. Evolución del Presupuesto en el Sector Agropecuario

El presupuesto del sector agropecuario pasó en los últimos 23 años de \$896 millones (pesos constantes de 2012) en 1990 a \$3,4 billones en el año 2014, pero con un comportamiento muy inestable a lo largo del periodo analizado. En particular, mostró un aumento entre 1990 y 1996, una fuerte contracción en los años siguientes, que alcanzó su punto más bajo entre 2000 y 2005, seguida por una recuperación posterior, especialmente en años recientes (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Evolución del Presupuesto del Sector Agropecuario¹



1.1 Presupuesto de funcionamiento

Del Presupuesto General de la Nación orientado al sector agropecuario, los recursos asignados a los gastos de funcionamiento han variado su participación como respuesta a los ajustes institucionales realizados en el mismo. En efecto, la participación de los recursos de funcionamiento fue en promedio del 22% en la década de los noventa, mientras que en la década del 2000 el promedio de participación llegó al 35% y entre 2010-2013 cayó al 14%.²

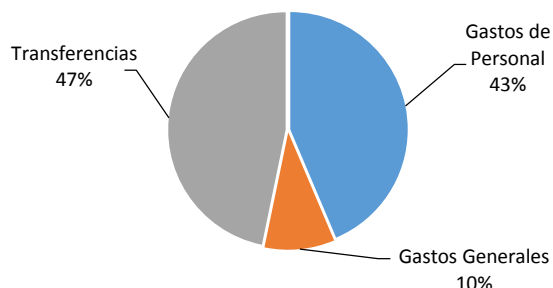
Entre 1990 y 2013, el total de recursos destinados a gastos de funcionamiento en el sector agropecuario ascendió a \$8,8 billones (pesos constantes de 2012). De éstos el 55% se destinó al

¹ Los datos del 2014 están a corte del 31 de octubre.

² En inversión se incluyen las transferencias que por gastos de funcionamiento el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le ha hecho a CORPOICA y a los productores cafeteros para apoyar el Programa de Protección del Ingreso Cafetero – PIC.

rubro de transferencias, 43% a los gastos de personal y el 10% a los gastos generales. (Ver Gráfico 2)

Gráfico 2: Distribución de los Recursos de Funcionamiento del Sector Agropecuario 1990-2014



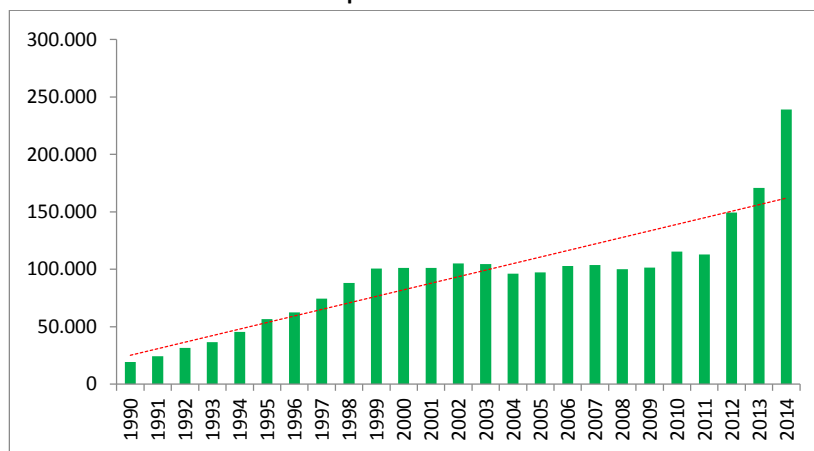
Fuente: MHCP - MADR

Es importante aclarar que el rubro de transferencias del sector agropecuario ha sido jalonado por el mismo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y no por sus entidades adscritas. En efecto, en el año 1997 los recursos de transferencias de esa cartera fueron de \$10.815 millones (pesos de 2012) y pasaron a \$141.350 millones en el año de 1998. Así mismo, se destaca el año 2008 en el cual las transferencias ascendieron a más de \$671 mil millones (pesos constantes de 2012), debido en parte a los gastos que asumió el MADR con motivo de la eliminación de entidades como el INCORA, el INAP y el INAT en los años anteriores.

De otra parte, cabe resaltar que el presupuesto de funcionamiento del sector ha mantenido su tendencia de crecimiento normal a pesar de la supresión de entidades en las dos décadas pasadas. Lo anterior se corrobora con la evolución de los gastos de personal, los cuales guardan coherencia con los años en los cuales se presentaron ajustes institucionales en el sector agropecuario. (Ver Gráfico 3.)

Gráfico 3. Evolución del Gasto de Servicios Personales del Sector Agropecuario

Millones de pesos constantes de 2012

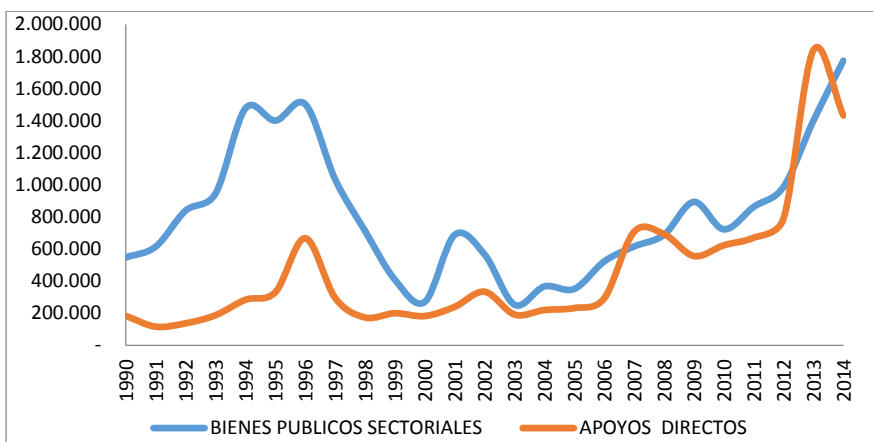


Fuente: MHCP - DNP

1.2 Presupuesto de inversión

El presupuesto de inversión sectorial ha tenido variaciones significativas en las últimas décadas. En la década del noventa se priorizó el gasto en los bienes públicos sectoriales³, mientras que en la década del dos mil el presupuesto se repartió de manera más o menos equilibrada entre bienes públicos y apoyos directos⁴. Finalmente, entre el 2010 y el 2014 la inversión en bienes públicos creció en un 146%, mientras que la inversión en apoyos directos aumentó en 200% entre el 2010 y el 2013, cayendo en un 16% en el 2014 (Ver Gráfico 2). Esta última caída se debe principalmente a que en el 2013 se apropió un poco más de un billón de pesos para el Programa de Protección al Ingreso Cafetero – PIC, mientras que en lo que va corrido del 2014 (con corte a septiembre 30) solo se han apropiado cerca de 600.000 millones (a precios constantes de 2012).

Gráfico 2. Comparación de la evolución de los recursos para Bienes Públicos Agropecuarios frente a los Apoyos Directos⁵
(Millones de pesos constantes 2012)



Fuente: MHCP – MADR - DNP

Tal como lo afirman Junguito, Perfetti y Becerra (2014), “*el gasto en apoyos y subsidios directos ha sido mayor que el correspondiente a bienes públicos particularmente en investigación tecnológica. Más grave aún, mientras que para el conjunto de América Latina se observa una corrección en el sentido de acentuar el énfasis en el gasto en bienes públicos ello no ocurrió en Colombia al menos hasta el 2012*”

Es importante mencionar que dentro de los bienes públicos sectoriales los que más crecieron durante el periodo 1990 – 2014 fueron los enfocados al mejoramiento de la competitividad

³ Incluye los recursos para: i) la competitividad agropecuaria (investigación, asistencia técnica, información, protección sanitaria) y ii) los bienes públicos para el desarrollo rural (reforma agraria, tierras, adecuación de tierras, vivienda social rural).

⁴ Apoyos directos se entienden como las transferencias directas a productores con recursos del Presupuesto de Inversión del Sector. Dentro de estos apoyos se incluyen: Incentivos al Almacenamiento del Arroz, Compensaciones al Precio del Algodón, Programa de Protección al Ingreso Cafetero – PIC, Línea Especial de Crédito, Incentivo a la Capitalización Rural – ICR, Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA, entre otros.

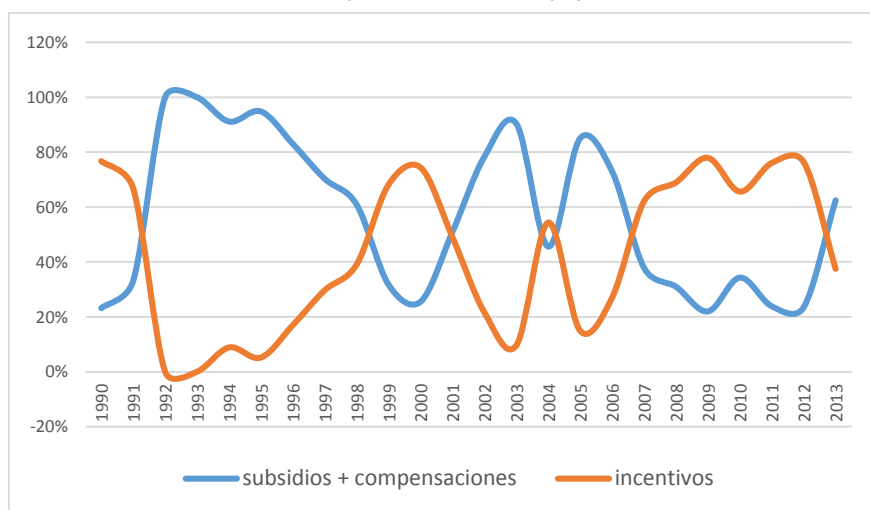
⁵ Los datos del 2014 están a corte del 30 de septiembre.

sectorial, pasando de \$548 mil millones a \$1,4 billones (pesos constantes de 2012), con un crecimiento de 156%.

Ahora bien, en términos de apoyos directos, éstos se multiplicaron por nueve, pasando de \$182 mil millones a \$1,8 billones (pesos constantes de 2012). Vale la pena destacar, que estos apoyos directos se dividen en dos tipos de instrumentos: los subsidios y compensaciones orientadas a compensar la pérdida de ingresos y los incentivos que buscan el mejoramiento de la competitividad sectorial.

Entre 1992 y 1999, los apoyos directos se focalizaron en los subsidios a la comercialización y las compensaciones a los precios, mientras que entre 1999 y 2001 los apoyos directos más utilizados fueron los incentivos, principalmente el ICR. Entre 2002 y 2007 nuevamente se privilegian los subsidios y las compensaciones, principalmente las compensaciones del precio del café y el algodón. Finalmente, entre 2007 y 2012 predominaron incentivos como el ICR, principalmente para el programa de renovación cafetera y la línea especial de crédito. (Ver Gráfico 5)

Gráfico 3. Comportamiento de los apoyos directos



Fuente: MHCP – MADR - DNP

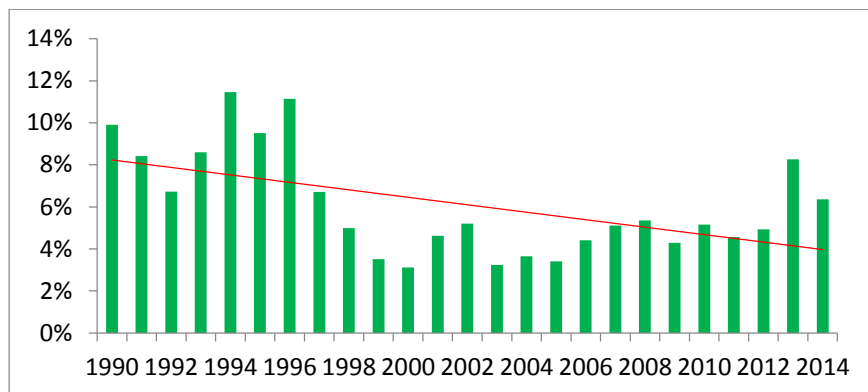
Por otro lado, el comportamiento del presupuesto de inversión del sector agropecuario a partir del año 2003 muestra una correlación con los ajustes institucionales del mismo. Es decir, la eliminación de entidades como el Fondo DRI, el INCORA, el INAT y el INPA trajo como consecuencia la baja destinación de recursos orientados a bienes públicos sectoriales y el incremento del presupuesto orientado a apoyos y subsidios a los productores del campo. Estos aspectos se profundizarán más adelante.

1.2.1 Participación del presupuesto de inversión en el total del Presupuesto General de la Nación

La participación del presupuesto de inversión del sector agropecuario en el Presupuesto General de la Nación entre 1990 y 2014 fue de 6% en promedio. Desde mediados de la década de los noventa y hasta el año 2003, la participación registró una caída pronunciada, pasando del 10% en 1990 a

poco más del 3% en el 2003. A partir del 2004, la participación comienza a recuperarse, pero aún no alcanza los niveles registrados durante los primeros años de los noventa (Ver Gráfico 6).

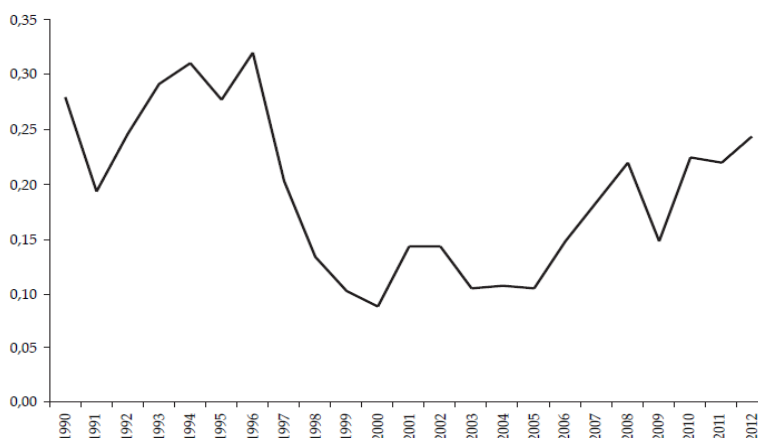
Gráfico 4: Participación del Presupuesto de Inversión del Sector Agropecuario en el Total del Presupuesto de Inversión de la Nación (%)⁶



Fuente: DNP - DIFP

Olivera (2010) ha hecho un cálculo más preciso de la importancia otorgada en Colombia al sector agrícola a través del Índice de Orientación Agrícola (IOA) del presupuesto. Este índice se calcula dividiendo la participación del gasto público en el sector agrícola en el gasto público total por la participación del PIB agrícola en el PIB total. Un IOA igual a 1 sugiere que el país le está dando al gasto agrícola la misma importancia que tiene este sector en la economía nacional. Tal como lo muestra el Gráfico 7, el índice alcanzó un máximo en 1996 y, desde entonces y hasta el 2004, se redujo mostrando un acentuado sesgo urbano en la asignación presupuestal. A partir de 2005 se registra cierta recuperación en la asignación presupuestal para el agro sin alcanzar los indicadores de mediados de la década del noventa.

Gráfico 7: Índice de Orientación Agrícola (IOA) 1990-2013



Fuente: Olivera (2010), actualizado por Junguito, Perfetti y Becerra (2014)

⁶ Los datos del 2014 están a corte del 31 de octubre.

1.2.2 Análisis del Presupuesto de Inversión del Sector en los Periodos Gubernamentales

Al analizar el comportamiento del presupuesto del sector agropecuario frente a los periodos de la administración gubernamental, se concluye que durante el Gobierno de César Gaviria, el capítulo agropecuario del Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica” priorizó el programa de adecuación de tierras (riego y drenaje), seguido de investigación, ciencia y transferencia de tecnología. En efecto, el 35% del presupuesto de inversión durante ese periodo se orientó a esos dos programas. Para estudios, diseños y construcción de obras de riego y drenaje se destinaron \$1,1 billones (pesos constantes de 2012), mientras que para investigación, ciencia y transferencia de tecnología cerca de \$800 mil millones.

Durante el Gobierno de Ernesto Samper, el capítulo agropecuario del Plan de Desarrollo “El Salto Social” tuvo como objetivo “promover la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, en un marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a los mercados internacionales altamente distorsionados.” Los recursos de inversión del sector se orientaron prioritariamente al programa de asistencia técnica para el desarrollo tecnológico: \$553.000 millones (pesos de 2012) que corresponde al 9% del total de la inversión en el cuatrienio. Así mismo, fue muy importante el fortalecimiento de los bienes públicos para el desarrollo rural a los cuales se orientó el 53% de los recursos, así: riego y drenaje \$950.000 millones; Fondo de Desarrollo Rural Integrado – DRI \$1,5 billones y al programa de reforma agraria \$1 billón. Por su parte, se fortaleció el Fondo de Solidaridad Agropecuario – FONSA \$580.000 millones y el programa de subsidio a la normalización de cartera agropecuaria \$364.000 millones. Es de anotar, que durante este gobierno se redujeron los apoyos a la comercialización pues en el año 1996 entra en funcionamiento el incentivo al almacenamiento y en diciembre de 1997 se elimina el Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA.

En el periodo 1999 – 2002, el Gobierno de Andrés Pastrana, a través del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”, establece que para el sector agropecuario “se buscará la generación de nuevos proyectos y modelos en cadenas integradas de gran impacto regional, que fomenten la inversión y permitan la reconversión y modernización de la producción agropecuaria, elevando de manera significativa la competitividad, el volumen de la producción y las exportaciones con impactos positivos sobre la generación de empleo y riqueza en el contexto rural”. El presupuesto de inversión del sector agropecuario durante este cuatrienio cayó el 56% al pasar de \$6,6 billones a \$2,9 billones (pesos constantes de 2012). Los recursos se orientaron a los programas de comercialización de cosechas \$427.000 millones (15% de la inversión total); al fortalecimiento del Incentivo a la Capitalización Rural – ICR \$211.000 (7%), al Certificado de Incentivo Forestal – CIF \$110.000 (4%) y al programa de asistencia al desarrollo tecnológico \$277.000 millones (10%). La inversión destinada al programa de adecuación de tierras con riego y drenaje cayó el 60% mientras que los recursos para el Fondo DRI se disminuyeron en un 78%.

En el primer gobierno de Álvaro Uribe, el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, orientó la política agropecuaria hacia la focalización regional de las inversiones en función de los parámetros relacionados con la reducción de la desigualdad, el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del capital estratégico del campo. En este sentido, la intención fue respaldar intervenciones a través de: i) acceso a infraestructura básica y a vivienda; ii) seguridad alimentaria; iii) esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural; iv) desarrollo científico y tecnológico y v) acceso a factores productivos y financieros. El presupuesto de inversión sectorial nuevamente disminuyó frente al cuatrienio anterior en un 17% al pasar de \$2,9 billones a \$2,4 billones (pesos constantes de 2012). Los recursos se orientaron al Fondo de comercialización de cosechas \$551.000 millones (incluye: incentivo al almacenamiento de arroz, compensaciones al precio del algodón y apoyo al ingreso cafetero), al programa de Vivienda de Interés Social Rural \$272.000 millones (11%), a los programas nacionales de investigación \$205.000 millones (9%) y al programa de reactivación cafetero \$96.000 millones (4%).

Para el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe, el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, el sector agropecuario se orientó a adoptar políticas específicas dirigidas para mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos y su calidad de vida, mediante: (i) el ordenamiento social de la propiedad para promover el acceso a la tierra; (ii) el ajuste institucional del sector; (iii) el mejoramiento de su capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos; (iv) el desarrollo de programas de promoción social para la población rural a través del acceso a bienes públicos; y (v) la oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos. En este cuatrienio, el presupuesto de inversión del sector agropecuario creció el 127% al pasar de \$2,4 billones a \$5,6 billones (pesos constantes de 2012). Lo anterior debido a la Ley 1133 de 2007 que creó el programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS” con una apropiación anual de \$500.000 millones. La orientación de los recursos de inversión fue hacia: programa de adecuación de tierras \$1,1 billones (20%); fortalecimiento del ICR \$687.000 millones (12% del total del cuatrienio); línea especial de crédito \$488.000 millones (9%); fondo de comercialización de cosechas \$492.000 millones (9%); fortalecimiento del CIF \$98.000 millones (2%); alianzas productivas \$73.000 millones (1%); y vivienda de interés social rural \$222.000 millones (4%). Es importante mencionar que, en ese cuatrienio se fortaleció el ICA con un incremento de los recursos de inversión del 67% frente al anterior como respuesta al esfuerzo gubernamental para mejorar el estatus sanitario nacional previsto en los diferentes documentos CONPES que se adelantaron en este cuatrienio con el objetivo de tener acceso real a los mercados externos.

En el periodo 2010 – 2013, correspondiente al primer gobierno de Juan Manuel Santos, el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, enfocó la política agropecuaria y rural a: i) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; ii) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; iii) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; iv) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; v) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; vi) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y vii) adecuar la institucionalidad para

el desarrollo rural y la competitividad. En ese sentido, los recursos de inversión del sector sólo en los tres primeros años crecieron 18% frente al cuatrienio anterior, pasando de \$5,6 billones a \$6,6 billones (pesos constantes de 2012). De acuerdo con los lineamientos de política, los recursos se destinaron principalmente al fortalecimiento del ICA \$409.000 millones (6%); vivienda de interés social rural \$596.000 millones (9%); programas de reforma agraria \$443.000 millones (7%); alianzas productivas \$153.000 millones (2%); Fondo de Comercialización de Cosechas \$217.000 millones (3%); fortalecimiento del ICR \$1 billón (15%); Programa de Reactivación Agropecuaria - PRAN \$260.000 millones (4%); programa de Protección del Ingreso Cafetero – PIC \$1 billón (15%) y al fortalecimiento del CIF \$174.000 (3%).

A continuación, en la Tabla 1, se presenta la desagregación de los recursos de inversión del presupuesto del sector agropecuario por periodos gubernamentales en los diferentes énfasis de política.

Tabla 1: Desagregación de Presupuesto de Inversión el Sector Agropecuario por Periodos Gubernamentales⁷
(Millones de Pesos constantes de 2012)⁸

PROGRAMAS	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Comercialización	582,080	350,764	460,748	595,204	574,338	937,404
Ciencia Tecnología Innovación	105,042	595,121	486,650	331,450	515,211	523,581
Capitalización y Financiamiento	323,055	1,136,923	514,245	318,357	1,959,787	3,246,189
Sistemas de Información	28,372	54,301	46,022	39,591	67,300	81,475
Sanidad Agropecuaria	682,337	166,040	158,108	183,864	322,957	551,289
Adecuación de Tierras	1,054,122	947,033	378,481	370,441	1,324,557	639,531
Desarrollo Rural	1,437,085	1,856,850	625,352	424,860	571,847	1,997,633
Reforma Agraria	1,122,103	1,008,735	220,197	166,446	165,008	979,689
Otros	257,913	450,561	34,263	42,832	100,101	833,081
TOTAL	5,592,110	6,566,328	2,924,065	2,473,045	5,601,106	9,789,872

Fuente: DNP - DDRS

1.2.3 Otras Fuentes de Recursos de inversión para el Desarrollo Rural y Agropecuario

Los recursos de inversión dirigidos al sector agropecuario y rural a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y sus entidades adscritas, y los recursos provenientes de otros sectores⁹ que fueron destinados a la zona rural durante el periodo 2000-2013, ascendieron a \$27,8 billones (pesos de 2012), de los cuales \$10,7 billones correspondieron a inversiones de otras entidades del Gobierno en el sector rural. Las entidades con mayor inversión dentro de los otros sectores con injerencia en lo rural fueron el Ministerio de Transporte (vías terciarias) con el 10%, el SENA con el 8%, la Unidad de Consolidación con el 5% y el Ministerio de Minas y Energía con el 5%, recursos que fueron ejecutados a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (Gráfico).

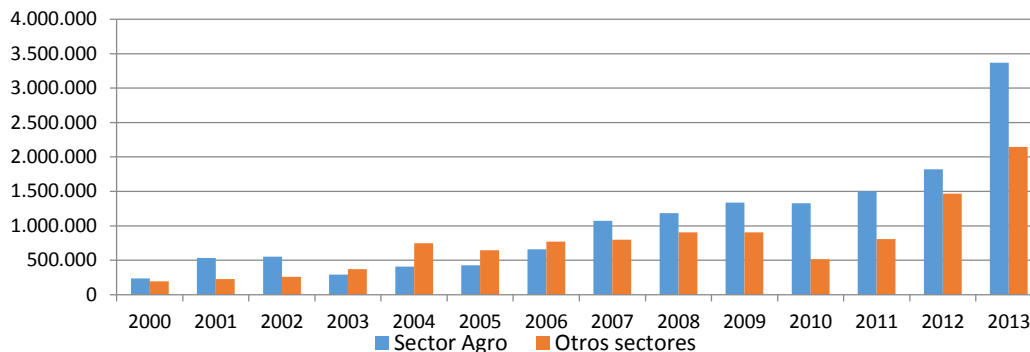
⁷ Los datos del 2014 están a corte del 31 de octubre.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Ministerio de Ambiente, Caminos Vecinales, Colombia Humanitaria, Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología- Colciencias, Departamento de la Prosperidad Social - De Presidencia de la Republica, Ministerio de Educación, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte – INVIAS, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Fondo Nacional de Regalías y Sistema General de Regalías, Unidad Consolidación Territorial, Ministerio de Salud - Fondo Nacional Hospitalario.

Gráfico 8: Recursos de inversión del sector y de otros sectores dirigidos al sector rural

(Millones de pesos constantes de 2012)



Fuente: DNP – DIFP; Cálculos DDRS

2. Los Fondos Parafiscales¹⁰

Las contribuciones parafiscales son definidas, desde la perspectiva constitucional, como tributos ordenados por el legislador, que gravan sólo a un sector social o grupo económico, en este caso el agropecuario, con la finalidad de contribuir a financiar las actividades de dicho sector y en beneficio de sus contribuyentes. En los inicios de los años noventa existían siete Fondos Parafiscales y en la actualidad el sector cuenta con quince, el más reciente es el Fondo de Fomento Cauchero creado en el año 2003. La administración de dichos recursos se distribuye en un 61%, 25% y 14% entre los fondos del café, los pecuarios y los agrícolas, respectivamente.¹¹

Los recursos de los Fondos Parafiscales del sector varían anualmente dependiendo del recaudo, el cual a su vez tiene que ver con factores inherentes a la producción agropecuaria, como son: i) las variaciones de las condiciones climáticas; ii) los precios de los productos transados, que a su vez dependen, en su mayoría, de los precios internacionales; y iii) la evasión relacionada con los sistemas de producción y comercialización. Entre el año 1995 y el año 2013, los recursos de los Fondos Parafiscales del sector, excluyendo el Fondo Nacional del Café, crecieron a una tasa promedio anual del 28% y pasaron de \$4.874 millones a \$271.061 millones (pesos de 2012). El Fondo de Fomento del Ganado y la Leche participan en promedio con el 50% del total de los recursos de los Fondos. Sin embargo, estos recursos representan apenas el 8% de los recursos asignados al sector agropecuario en el Presupuesto General de la Nación (PGN). De acuerdo con un informe reciente de la Contraloría General de la República, esto se debe en parte al alto porcentaje de evasión de las cotizaciones, que se estima en 55.3% en promedio (cerca de \$650.000 millones) y que es particularmente severa en los fondos de panela, hortofrutícola, cereales, leguminosas y leche.

¹⁰ La Corte Constitucional señala que las contribuciones parafiscales son: i) gravámenes obligatorios; ii) Que no afectan a todos los ciudadanos sino a únicamente a un grupo económico determinado; iii) Tienen una destinación específica por ser utilizados para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen; iv) Son administrados por órganos que integran el mismo reglón económico. (Sentencia C-307/09).

¹¹ Los datos que se utilizan en esta sección son tomadas en general del documento de la Contraloría General de la República sobre Parafiscalidad en el Sector Agropecuario, publicado en 2014.

Los recursos de los Fondos deben ser invertidos, de acuerdo con la Ley 101 de 1993, en los siguientes programas: i) Investigación y transferencia de tecnología, asesoría y asistencia técnica; ii) Adecuación de la producción y control sanitario; iii) Organización y desarrollo de la comercialización; iv) Fomento de las exportaciones y promoción del consumo; v) Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo; y vi) Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo.

En los últimos años, el mayor porcentaje de recursos se orientó al desarrollo tecnológico (52%), seguido por sanidad y adecuación de la producción (20%) y comercialización (8%). Esto se ha reflejado en importantes aportes en investigación, desarrollo tecnológico, sanidad vegetal y animal, comercialización y transferencia de tecnología, que sin embargo varían significativamente entre los distintos fondos. No obstante, se carece en general de análisis específicos de indicadores para medir la eficacia e impacto de estas acciones. Por otra parte, aunque pequeños productores se benefician del portafolio de estas acciones, no existe tampoco una medición precisa de este efecto. Podría ser conveniente contar con mejor información en estos aspectos para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pueda evaluar la conveniencia de la prórroga de los contratos para su administración.

Entre los principales problemas, se destaca los altos gastos administrativos, a los que los fondos dedican en promedio el 20% de sus recursos, con gran variación entre ellos. Esto se debe en parte a que no existe en algunos casos una clara diferenciación entre las actividades de administración y las de soporte a los objetivos misionales de cada Fondo. Un problema adicional, resaltado por la Contraloría General de la República en su informe sobre los fondos, es la ausencia de criterios claros para determinar la representatividad de las organizaciones gremiales y que refleja el hecho de que, de acuerdo con su juicio, *“algunos fondos muestran graves deficiencias en su estructura democrática”*¹².

3. Dinámica de las reformas institucionales del sector agropecuario

Las reformas estructurales que afectaron la economía colombiana a principios de los años noventa trajeron como resultado una mayor exposición e inserción del sector agropecuario al comercio internacional, así como mayor acceso a los mercados externos. Paralelo a estas transformaciones del entorno, la institucionalidad rural experimentó un proceso de ajuste y modernización, fruto del nuevo modelo de desarrollo que propugnaba por un Estado menos intervencionista y más regulador. Esto llevó a una reorganización de la institucionalidad del sector agropecuario y rural.

El primer ajuste en el sector fue dado por la Ley 16 de 1990, en la que se creó el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, el Fondo de Financiamiento Agropecuario – FINAGRO y la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario como instancia rectora de la política de financiamiento

¹² Ibid.

agropecuario. Para entonces, el crédito del sector estaba concentrado en entidades de origen estatal como la Caja Agraria, el Banco Ganadero y el Banco Cafetero.

Con la Ley 29 de 1990 el país creó las bases para el desarrollo científico y tecnológico a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En el marco de esta Ley se separaron las labores de regulación, prevención y control sanitario de las de generación y transferencia de tecnología, manteniendo en el ICA las primeras, pero trasladando las segundas a una nueva corporación mixta de derecho privado, CORPOICA. Se decidió, además, que esta entidad contaría con autonomía en sus instancias regionales y locales en diversos niveles y tipos de programa, con el fin de contrarrestar la centralización que padecía el ICA (Perry, 2000).

En 1992, con el propósito de apoyar el desarrollo de nuevos productos de exportación, en particular aquellos provenientes de frutas y hortalizas, se creó la Corporación Colombia Internacional – CCI, también como entidad de economía mixta con una donación gubernamental de 3 millones de dólares. En sus primeros años de funcionamiento, la CCI no recibió el apoyo del sector privado que se esperaba y hoy en día depende en su funcionamiento de los diferentes convenios que realiza con el MADR.

Adicionalmente, en esta década se creó, con base en la Ley 41 1993, el Consejo Superior de Adecuación de Tierras – CONSUAT como instancia de coordinación sectorial de la política de adecuación de tierras. Se constituyó el Fondo Nacional de Tierras – FONAT como mecanismo de financiación y se determinó que, aparte del Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras – HIMAT, otras entidades públicas y privadas podrían ser organismos ejecutores. Igualmente, se reglamentó la participación de los esquemas asociativos como asociaciones de usuarios de distritos de riego en las etapas de diseño, construcción y administración de los distritos.

Posteriormente, la Ley 99 de 1999 ordenó la liquidación del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA, para integrarse en el nuevo Ministerio de Ambiente, la creación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia – IDEAM que en adelante asumiría las funciones que en esta materia tenía el HIMAT¹³, y la constitución del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras – INAT, que reemplazaría al HIMAT en las demás funciones que tenía asignadas.

Por su parte, el IDEMA no se ajustó a las nuevas tendencias de los mercados agropecuarios, principalmente por los cambios en el enfoque de la política pública. Este hecho, unido a la evidencia de corrupción en la institución, obligó a su liquidación en 1997. Esta decisión eliminó la institucionalidad existente para la comercialización agropecuaria, sin que a la fecha exista un arreglo institucional que oriente los instrumentos para la comercialización y distribución de productos, como si ocurre en otros países latinoamericanos.

¹³ DNP y MADR (2007) Visión Colombia II Centenario. Aprovechar las Potencialidades del Campo. Propuesta para discusión.

En 1999, mediante el Decreto 1064 de 1994, se liquidó la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S. A. - Caja Agraria, creada por la Ley 57 de 1931, y se reestructuró el Banco de Desarrollo Empresarial S.A, que en adelante se denominaría Banco Agrario de Colombia S.A., vinculado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR.

A partir del año 2002, con la finalidad de reducir el déficit fiscal, el Gobierno Nacional adoptó la determinación de eliminar y fusionar un conjunto de entidades del orden nacional. En el marco de estas decisiones, la institucionalidad del sector agropecuario y rural se redujo. El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria – INCORA, el Fondo de Desarrollo Rural Integrado – DRI, el Instituto Nacional de Tierras – INAT y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura - INPA, se transformaron en una sola entidad: el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. De esta manera, se llevó a cabo una reducción sustancial en la institucionalidad rural. Perfetti y Olivera (2010)¹⁴ señalan que de ocho entidades que operaban en el sector a comienzos de los años noventa, cinco que fomentaban el desarrollo productivo y tres el desarrollo rural, solo subsistieron tres: el INCODER, el Banco Agrario y el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA. A ellas hay que agregar, sin embargo, FINAGRO y dos corporaciones de economía mixta que subsistieron, CORPOICA y la CCI

¹⁵.

Debido a que desde el 2003 el INCODER recogió la competencia y funciones del grueso de las entidades dedicadas al desarrollo rural, su capacidad de respuesta se redujo frente a las necesidades productivas de los pequeños productores y de algunos subsectores como acuicultura y pesca. Los esfuerzos por articular los objetivos misionales y competencias de las cuatro entidades en una no dieron los resultados esperados. Sus labores al interior del nuevo INCODER terminaron materializándose de manera fragmentada y desarticulada para impulsar los instrumentos de desarrollo rural, a pesar de las reformas de la estructura institucional que se adelantaron en la entidad en 2009.

La dispersión de objetivos y la insuficiencia de personal que enfrentó el INCODER para asumir las competencias de las cuatro entidades liquidadas, llevó en la práctica a la pérdida de importancia del desarrollo rural en la agenda de las políticas públicas. El MADR terminó en muchos casos por duplicar las funciones del INCODER y una y otra entidad terminaron recurriendo frecuentemente a las convocatorias para la ejecución de los recursos de inversión.

Durante el último cuatrienio se crearon tres entidades nuevas ejecutoras de la política sectorial en planificación y uso del suelo (UPRA), restitución de tierras (Unidad de Restitución) y uso y regulación de la pesca y la acuicultura (AUNAP). Así mismo, se reestructuró el MADR, restableciendo el Viceministerio de Desarrollo Rural con sus respectivas direcciones.

¹⁴ Perfetti, J.J y Olivera, M. (2010) 'La Política Agropecuaria y el Desarrollo del Sector'. Documento de Trabajo elaborado para el INDH 2011.

¹⁵ En 2007 se creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, a partir de la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007 y el Decreto 4907 de 2007) y encargada de planificar y administrar las propiedades rurales del Estado, sin embargo esta entidad se liquidó en 2009, producto de que la Corte Constitucional declarara inexecutable la Ley 1152.

En síntesis, el ajuste institucional de las últimas dos décadas ha implicado que el Ministerio perdió su rol como rector de política y asumió la ejecución de muchos de los programas, así como las funciones de algunas de las entidades que fueron liquidadas, sin tener la capacidad para llevarlas a cabo. La consecuencia de ello fue que los recursos comenzaron a asignarse cada vez más a través de instrumentos como las convocatorias y la tercerización de las actividades, dispersando las intervenciones y ocasionando un sobrecosto en la ejecución de los programas, como se abordará más adelante.

4. Cuellos de botella de la institucionalidad agropecuaria

Se han identificado siete cuellos de botella que en la actualidad impiden contar con la institucionalidad necesaria para llevar a cabo el desarrollo rural y agropecuario: i) recursos ejecutados a través de convocatorias públicas no brindan una cobertura óptima y no permiten intervenciones integrales; ii) atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector y altos costos de la tercerización; iii) inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario; iv) poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio; v) débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los territorios; vi) poca articulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural; y vii) ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas.

4.1 Recursos a través de convocatorias públicas no brindan una óptima cobertura

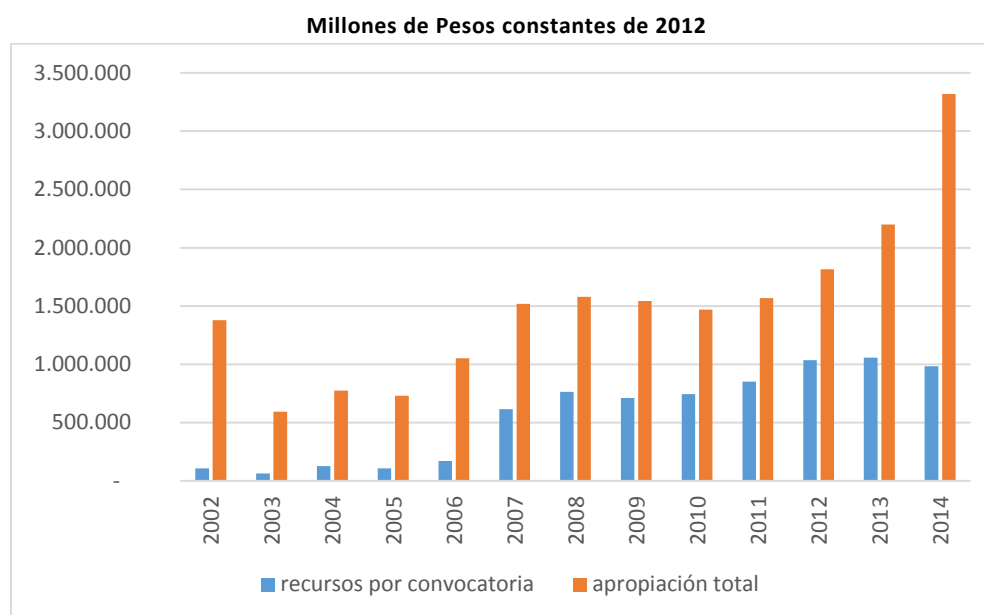
Uno de los mecanismos utilizados para la ejecución del presupuesto de inversión sectorial a través de proyectos es la convocatoria pública. Durante el período comprendido entre 2002 y 2014, del total de la apropiación de inversión para el sector agropecuario (\$19,5 billones) el 38% o sea \$7,3 billones fueron asignados por convocatoria pública (Ver [Gráfico](#)).

Los recursos por convocatoria para este periodo fueron ejecutados en un 88% por el MADR en diez proyectos de inversión¹⁶ y el resto de recursos por el INCODER en dos proyectos¹⁷. A pesar de que el mecanismo de convocatoria pretende hacer más eficiente la ejecución de las entidades, para el periodo 2002 a 2013, el MADR y el INCODER alcanzaron solamente una ejecución de pagos del 79% en promedio.

¹⁶ i) Formulación y ejecución de las alianzas productivas para la paz; ii) Implantación del programa de generación y fortalecimiento de la microempresa rural; iii) Implementación programa para el desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales. Nacional; iv) Reforestación a través del certificado de incentivo forestal; v) Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia s.a. ley 546 de 1999; vi) Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia s.a. - atención a la población desplazada; vii) Subsidio de vivienda de interés social rural para familias de la red unidos. Chaparral, Tolima; viii) Apoyo agro ingreso seguro nacional; ix) Apoyo a los emprendimientos productivos y de desarrollo a las mujeres rurales nacional; y x) implementación programa para la formación y desarrollo del joven rural nacional.

¹⁷ i) Subsidio para conformación de empresas básicas agropecuarias, mercado de tierras. Nivel nacional, y ii) Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional

Gráfico 9. Recursos del Sector Agropecuario ejecutados por Convocatoria Pública



Fuente: Bases Sistema Integrado de Información Financiera- (SIIF)- Cálculos DDRS.

De otra parte, si bien uno de los propósitos de la convocatoria pública es ampliar la cobertura y el acceso de los productores del campo a los recursos gubernamentales, este objetivo no se ha cumplido en su totalidad si se tiene en cuenta que: i) desde el punto de vista de la oferta, la multiplicidad de criterios del MADR para cada convocatoria dificulta el acceso a los recursos y no existe una divulgación suficiente de las mismas; y ii) desde la demanda, existe una capacidad técnica limitada para la formulación de proyectos con el agravante que la misma en las regiones es deficiente, lo que no permite jalonar recursos para garantizar las contrapartidas exigidas.

4.2 Atomización en la ejecución del presupuesto de inversión del sector y altos costos de la tercerización

El MADR concentra la ejecución de proyectos e instrumentos que deberían ser ejecutados por las entidades adscritas y vinculadas. Proyectos tales como Alianzas productivas, Oportunidades rurales, Mujer rural, Fondo de Comercialización de cosechas, Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA, Programa de compra de cartera, Certificado de Incentivo Forestal – CIF, entre otros, han sido ejecutados por el Ministerio. Este hecho, se debe en parte a que el MADR ha asumido las funciones de las entidades que se eliminaron, pues no se creó la institucionalidad necesaria para cumplir con las mismas.

A pesar de que buena parte de los programas están en cabeza del Ministerio, éstos no han sido ejecutados por él en el estricto sentido de la palabra, en la medida que su estructura corresponde a una entidad rectora de la política. Esta situación ha llevado a recurrir a operadores de diversa índole, que no han contado con una orientación que permita que su operación sea coherente con los objetivos de la política. Estos operadores son simplemente mecanismos de ejecución o intermediación de recursos públicos, lo que contribuye a que los instrumentos se apliquen de

manera dispersa y desordenada. Evidencia de ello son los múltiples convenios interadministrativos e interinstitucionales que suscribe el MADR para ejecutar los recursos.

En el año 2013 el MADR contó con una apropiación de recursos del Presupuesto General de la Nación de \$1,5 billones de los cuales el 81%, es decir \$1,2 billones, fueron ejecutados a través de terceros mediante convenios o transferencias.¹⁸ El costo promedio que cobran las instituciones que ejecutan estos recursos es de 5%; esto implica que el costo para el presupuesto del MADR fue de \$62.000 millones en ese año. Estos recursos equivalen al 47% del total de los gastos de funcionamiento del sector agropecuario (MADR y entidades) del año 1990 y al 20% de los recursos apropiados en el sector en el mismo rubro en el 2013.

Adicionalmente, varias entidades del sector (e incluso de otros sectores) terminan haciendo lo mismo. Por ejemplo, los programas y proyectos productivos y empresariales encaminados a la generación de ingresos están siendo impulsados simultáneamente por el MADR (con múltiples programas como Alianzas productivas, Oportunidades Rurales, capacidades Emprendedoras, Mujer Rural y Joven Rural), el INCODER, la Unidad de Restitución, la Unidad de Consolidación, el DPS, e incluso el Ministerio de Comercio a través de Innpulsa, Innpulsa Mipymes, el Programa de Transformación Productiva y Propaís. Igualmente, la asistencia técnica es provista a través del Programa Agro Ingreso Seguro y también a través de los programas de generación de ingresos del MADR. Por último, la financiación de estudios y construcción de distritos de riego la provee el MADR a través del Programa Agro Ingreso Seguro y a la vez el INCODER.

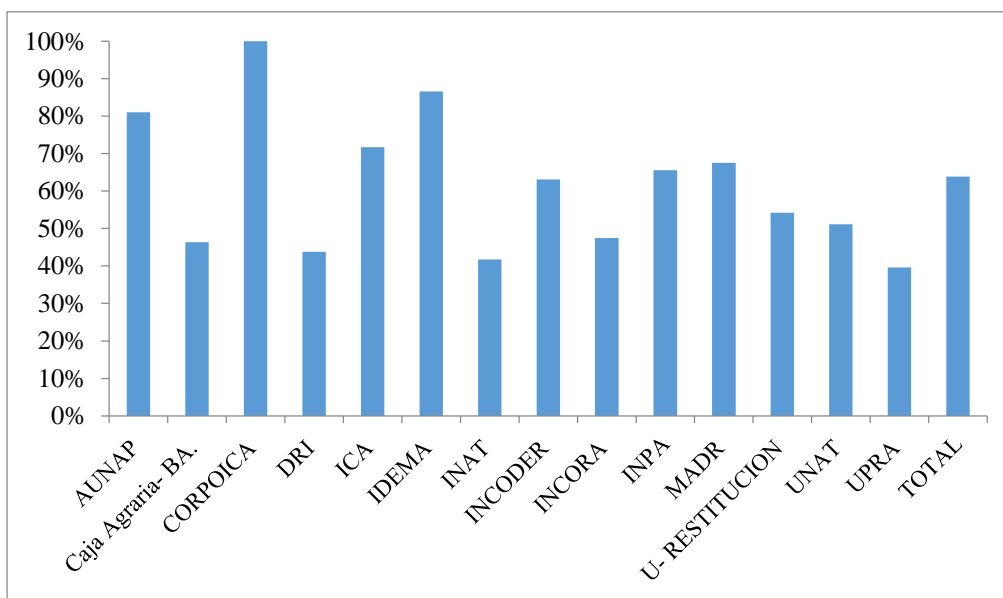
4.3 Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario

Las entidades del sector agropecuario presentaron una ejecución promedio del 62%¹⁹ en el periodo comprendido entre 1990 y el 2014, cifra que es bastante inferior al promedio del sector público que se ubica en el 80%. Lo anterior se debe, entre otras cosas, a que el presupuesto de inversión del sector presenta una alta inflexibilidad y no ha cambiado en su composición pues los proyectos son recurrentes. Las entidades que han tenido el peor comportamiento en la ejecución de recursos son: el Fondo DRI, el INAT, el INCORA y de las entidades creadas recientemente, la UPRA ([Gráfico](#)).

¹⁸ En la década del noventa y parte de la del dos mil, celebró convenios con el IICA para desarrollar algunas funciones sectoriales y más recientemente con FINAGRO, la Bolsa Mercantil de Colombia, la Corporación Colombia Internacional – CCI, la Organización Internacional de Migraciones – OIM, entre otros.

¹⁹ Ejecución: (Pagos/Apropiación)*100

Gráfico 10. Ejecución (Pagos) de las Entidades del Sector Agropecuario (1990 – 2014)²⁰



Fuente: DNP - DDRS

En el marco del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, las entidades pueden ejecutar los recursos apropiados a partir del primero de enero de cada vigencia fiscal. No obstante, y como consecuencia de la concentración de los recursos del sector en el MADR y la falta de institucionalidad para la ejecución de las políticas sectoriales, se lleva a cabo un proceso de contratación o de convocatoria que demora en promedio de tres a cuatro meses, reduciendo los tiempos para ejecutar los proyectos y los recursos asociados a los mismos. Lo anterior, ocasiona traumatismos en la ejecución presupuestal y financiera de los recursos del sector para cumplir con el principio de anualidad de la inversión pública. Adicionalmente, la mayoría de los proyectos que se ejecutan en el sector se demoran más de un año, como es el caso de los proyectos de riego, asistencia técnica, investigación y tierras, lo cual limita las intervenciones generando pocos resultados en términos de política pública.

Finalmente, dado que en la actualidad los recursos del sector vienen en fichas presupuestales del nivel nacional con actividades concretas definidas desde el año anterior, al sector le queda prácticamente imposible cumplir con las obligaciones derivadas de los documentos CONPES, y los Contratos Plan, así como atender con celeridad las contingencias de último momento en las distintas regiones.

4.4 Poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio

Una porción significativa de los recursos de inversión del sector agropecuario se ejecutan a través de convenios o contratos celebrados en Bogotá, lo que demuestra la escasa presencia institucional del MADR y sus entidades a nivel territorial.

²⁰ Los datos del 2014 están a corte del 30 de octubre.

Lo anterior se debe, en algunos casos, a la falta de autonomía administrativa de las oficinas regionales, y en otros, a su falta de operatividad financiera, lo que las convierte en simples tramitadores de solicitudes que son enviadas al nivel central. Esto tiene dos implicaciones: i) en el tránsito desde el nivel central al nivel regional, las comunidades terminan recibiendo en bienes y servicios un porcentaje de recursos muy inferior al que se pactó en el contrato o convenio (pérdida de eficiencia), y ii) los programas y proyectos, al no estar regionalizados y no celebrarse en el nivel regional, no consultan las verdaderas necesidades de los territorios (pérdida de eficacia).

Al revisar los datos de ejecución sectorial entre los años 2010 y 2013²¹ (Tabla 2), se encuentra que, por ejemplo, en la AUNAP y el ICA, 71% y 68% del presupuesto, respectivamente, es ejecutado en la capital. En el caso de la AUNAP, de los recursos ejecutados en Bogotá, el 94% fue destinado a la administración y control de los recursos pesqueros. Esto se debe a que la AUNAP se organiza territorialmente en 7 regionales y cerca de 20 oficinas piloto a lo largo del país que adelantan labores de inspección, vigilancia y control del recurso pesquero, pero que no cuentan con autonomía administrativa y carecen de bodegas, almacenes, etc. En consecuencia, su actividad se limita a realizar las solicitudes de trámites ante el nivel central. Lo anterior dificulta las labores de decomisos y capturas de embarcaciones ilegales, las cuales requieren actuaciones dentro de las primeras 72 horas de los términos judiciales. Esta falta de operatividad en terreno ha llevado a que varias embarcaciones no se les pueda realizar el procedimiento de inspección de manera completa.

Por su parte, el 63% de los recursos del ICA para prevención y control de plagas y enfermedades fueron ejecutados desde Bogotá. Para la UPRA no es posible clasificar regionalmente la inversión dado que no tiene presencia regional, a pesar de que su competencia le exige presentar metas y resultados en el ámbito territorial. Esta situación lo obliga a ejecutar la mayoría de los recursos de inversión a nivel central, lo que ha llevado a la entidad a suscribir convenios con entes territoriales de diferente carácter para tener mayor alcance en el cumplimiento de su objetivo misional.

Por el contrario, en la Unidad de Restitución de Tierras toda su ejecución se puede clasificar regionalmente. El mayor peso lo tiene la región Caribe, con el 41% del presupuesto, especialmente en el departamento de Bolívar, con el 25% de los recursos de la región. Bogotá fue la región del país con la menor participación, con tan solo el 2%.

El INCODER, la entidad adscrita al MADR con mayores recursos de inversión después del mismo MADR, concentró el 40% de su ejecución en la región Centro Oriente, especialmente en el diseño y construcción de distritos de riego y drenaje (\$361.000 millones). La segunda región con mayor ejecución fue Bogotá con un 24% del total de recursos entre 2010 y 2013, de estos, el 56% se dirigió al subsidio integral para la conformación de empresas agropecuarias y la atención a la población desplazada y campesina.

En el caso del MADR, las regiones Centro Oriente y Occidente ejecutaron el 60% de los \$3,1 billones de inversión entre 2010 y 2013. Mientras que la Amazonía tan solo el 1%.

²¹ La ejecución sectorial se puede clasificar por regiones y departamentos desde el año 2010, cuando entró en operación el Sistema de Seguimiento a los Proyectos de Inversión – SPI. Sin embargo, esto no quiere decir que con anterioridad no se hicieran inversiones regionales, es incluso probable que los montos hubieran sido superiores a los registrados en el periodo 2010-2013 debido a que las entidades adscritas contaban con una mayor presencia regional.

Tabla 2: Pagos de inversión sectorial regional por entidades 2010-2013

Millones de pesos constantes de 2012

Regiones	AUNAP	ICA	INCODER	Unidad de Restitución de Tierras	UPRA	MADR
Amazonía	77	3.871	12.068	2.553	0	42.767
Bogotá D.C.	11.558	202.073	249.325	1.530	0	187.877
Caribe	1.534	21.899	223.304	27.721	0	583.668
Centro Oriente	1.262	24.961	420.778	9.481	0	928.938
Occidente	1.578	31.938	108.545	18.666	0	920.481
Orinoquía	268	9.745	29.454	6.901	0	167.426
No Regionalizable	0	1.586	6.634	0	6.610	234.038
Total	16.278	296.072	1.050.108	66.851	6.610	3.065.194

Fuente: Cálculos DNP-DDRS con base en DIFP-DNP

4.5 Débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde los territorios

La institucionalidad para lo rural a nivel regional tiene instancias de poca operatividad que no se articulan adecuadamente con las instancias de nivel nacional, y por lo tanto su actividad tiene una influencia limitada sobre el desarrollo rural de las regiones.

El Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal comercial y de Desarrollo Rural – SNRA – , creado por la Resolución 164 de 2004, tiene por finalidad planificar y ejecutar la política sectorial y de desarrollo rural, los programas especiales y la prestación de servicios agropecuarios pesqueros, forestales comerciales y de desarrollo rural en el nivel territorial, con criterios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación y con principios de participación, concertación, descentralización, equidad social y de género buscando el desarrollo de la sociedad rural y las actividades agropecuaria, pesquera y forestal comercial.

El Dirección nacional del SNRA está a cargo de MADR, quien debe definir las orientaciones generales del proceso de planificación, ejecución y seguimiento, coordinar el cumplimiento de las funciones estratégicas, liderar el fortalecimiento institucional y financiero del sistema y velar por el logro de las metas, agendas y planes de trabajo de los organismos constitutivos del mismo. Por su parte, las direcciones regionales están a cargo de las Secretarías de Agricultura, quienes deben actuar como *agentes seccionales* del MADR y, en tal condición, pueden ejercer en sus respectivos departamentos iguales funciones a las atribuidas a la dirección nacional, salvo la de expedir reglamentos de carácter general. Adicionalmente, las Secretarías de Agricultura tienen a su cargo el ejercicio de las funciones susceptibles de ser delegadas a los departamentos por el MADR y sus entidades adscritas y vinculadas, principalmente las asignadas al INCODER, y obran como instrumentos para coordinar y ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural en su jurisdicción.

A nivel regional, el SNRA está compuesto por los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario – CONSEA y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR. Los CONSEA tiene como funciones: coordinar la política sectorial en el territorio; difundir y socializar la política sectorial; identificar y promover proyectos agropecuarios a nivel departamental; apoyar la cadenas productivas; participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario departamental; realizar seguimiento y evaluación del impacto de las políticas sectoriales; coordinar los sistemas de información y concretar y recomendar las distribución de recursos de inversión de las entidades adscritas y vinculadas y de los programas especiales a nivel departamental. Por su parte, los CMDR, tienen como principales responsabilidades: coordinar la definición de las demandas locales frente a los servicios agropecuarios; evaluar, discutir y aprobar el plan de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural municipal; concertar las prioridades en materia de inversión pública agropecuaria; coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para agenciar las soluciones de los problemas agropecuarios y de desarrollo rural locales; y realizar el seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos sectoriales y de desarrollo rural desarrollados a nivel local. En la actualidad, todos los CONSEA y 989 CMDR se encuentran activos.²²

No obstante estos espacios tienen una composición y unas funciones bien definidas en la ley, su funcionamiento ha sido bastante precario. En 1997, el MADR contrató la construcción una línea de base con un total de 223 municipios de 22 departamentos para hacer seguimiento y evaluación a los CMDR. En dicha encuesta se encontró lo siguiente: i) baja capacidad de concertación, tanto a nivel comunitario como con entidades y programas gubernamentales; ii) baja capacidad de ejercer control social sobre los temas de su competencia; iii) baja voluntad política; iv) designación democrática de miembros relativamente significativa; v) incidencia nula sobre los procesos de toma de decisiones, especialmente programas y proyectos, así como en la destinación de recursos; y vi) deficiencias en la información y capacitación de sus miembros.²³

Más recientemente, el MADR realizó, con apoyo de la Red Adelco y la Unión Europea, una serie de visitas de campo y entrevistas semi-estructuras a miembros de los CMDR y los CONSEA, autoridades públicas locales, sector privado y academia, en 4 departamentos del país (Santander, Boyacá, Nariño y Vichada). De este ejercicio se obtuvieron los siguientes resultados: i) son pocos los alcaldes que ponen a consideración del CMDR el presupuesto del municipio; ii) los representantes de la comunidad tienen participación en las decisiones, pero el desconocimiento de las reglas de juego y el diseño normativo de los espacios de concertación local afecta su funcionalidad; iii) no hay mecanismos claros de selección de representantes de organizaciones de base social y comunitaria, de pequeños productores y de asociaciones.²⁴

Al analizar en detalle la representatividad y el pluralismo en las decisiones de participación, se encontraron en general mejores resultados en los CONSEA que en los CMDR. Desde el punto de

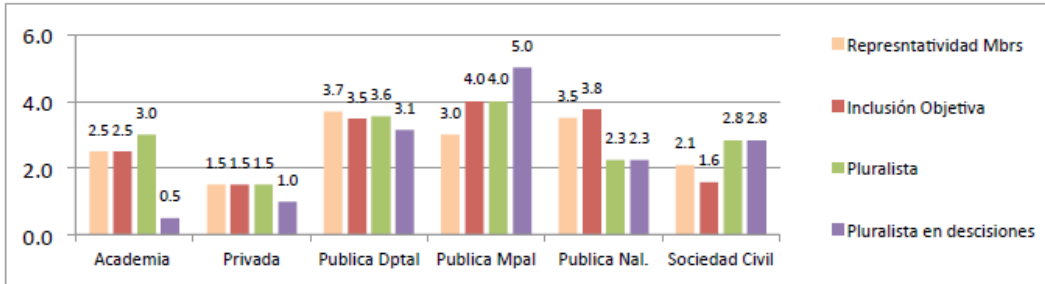
²² Gran parte de los CMDR fueron reactivados a raíz del Pacto por el Agro y el Desarrollo Rural (Pacto Agrario).

²³ Econometría Consultores, Informe: Montaje de un sistema de seguimiento a la gestión de los CMDR, 1997.

²⁴ MADR-Red Adelco, 2014. Documento de Diagnóstico espacios de concertación para el desarrollo rural CMDR y CONSEA. Versión preliminar.

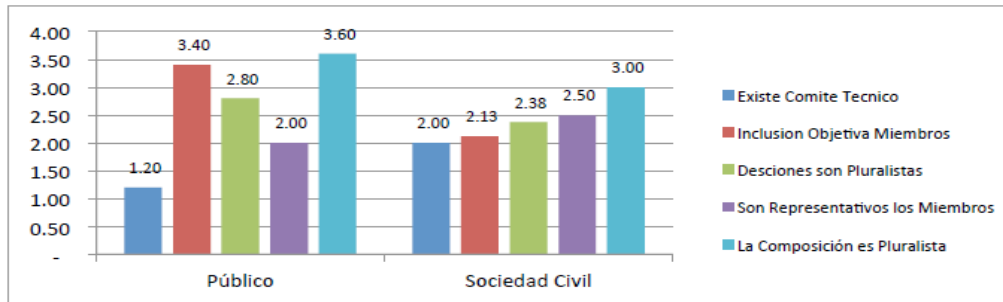
vista de la sociedad civil, las principales debilidades de los CMDR se encuentran en la representatividad de sus miembros y su inclusión objetiva. Por su parte, las debilidades más notorias de los CMDR, según la apreciación de la sociedad civil, son la inexistencia de un Comité Técnico, la inclusión poco objetiva de sus miembros y la falta de pluralismo en las decisiones.

Gráfico 11. Representatividad y pluralismo en las decisiones de los CONSEA²⁵



Fuente: MADR – Red Adelco

Gráfico 12. Representatividad y pluralismo en las decisiones de los CMDR²⁶



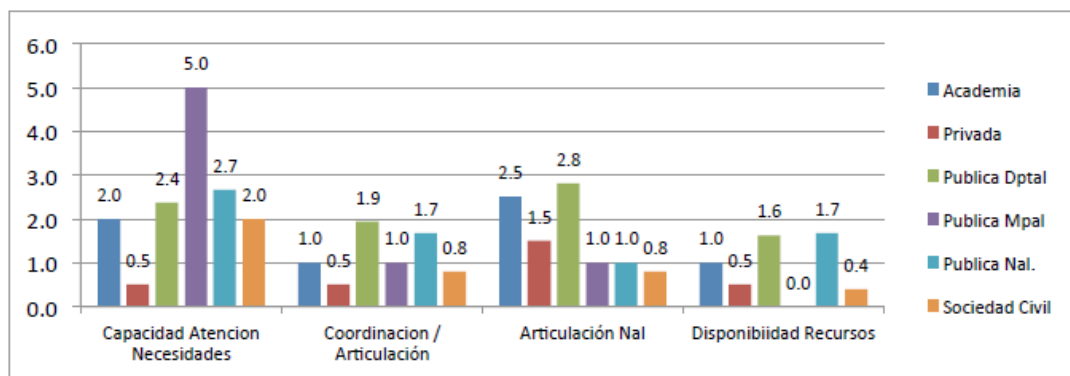
Fuente: MADR – Red Adelco

Finalmente, al analizar en detalle la percepción de los diferentes actores territoriales respecto al cumplimiento de las funciones legales de los CMDR, se encuentra que hay una opinión desfavorable en todos los ámbitos, especialmente en la coordinación y articulación con el nivel departamental y el nivel central, y en la disponibilidad de recursos (Gráfico 13)

²⁵ En la valoración, 1 equivale a malo o deficiente y 5 a bueno u óptimo.

²⁶ En la valoración, 1 equivale a malo o deficiente y 5 a bueno u óptimo.

Gráfico 13. Representatividad y pluralismo en las decisiones de los CMDR²⁷



Fuente: MADR – Red Adelco

En conclusión, los CMDR y los CONSEA enfrentan grandes dificultades desde el punto de vista organizacional y financiero que impiden que la sociedad civil tenga una mayor influencia en la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y de desarrollo rural desde las regiones.

4.6 Poca articulación de las entidades del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural

El sector rural no cuenta en la actualidad con una institucionalidad a nivel central que le permita a los diferentes ministerios y demás entidades del orden nacional generar consensos con respecto a las políticas que deben guiar el accionar del estado en las zonas rurales, y articular y coordinar la provisión de bienes y servicios públicos rurales para llegar a los territorios con una apuesta integral de desarrollo rural que vaya mucho más allá del aspecto eminentemente sectorial.

La ley 301 de 1996 creó el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial – CNAA como un organismo consultivo y asesor del Gobierno Nacional que debe servir como mecanismo de participación y concertación gubernamental, gremial y ciudadana para la planificación y el desarrollo de la política agropecuaria. El CNAA está integrado por los ministros de Agricultura, Hacienda y Crédito Público, Defensa, Medio Ambiente, Minas y Energía, Comercio Exterior, salud, educación, el Director del Departamento para la Prosperidad Social y el Director de Departamento Nacional de Planeación. No obstante lo anterior, y a pesar de que la ley prevé que el CNAA sesione como mínimo cuatro veces al año, éste solo ha sesionado en una oportunidad desde su creación. Además, tiene un enfoque eminentemente agropecuario y no de desarrollo rural.

Ahora bien, con la reestructuración del MADR a finales del año 2013, se creó al interior del nuevo Viceministerio de Desarrollo Rural la Dirección de Gestión de Bienes Públicos rurales. Esta dirección tiene las siguientes funciones: i) coordinar, diseñar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial encaminadas a la provisión de bienes públicos rurales, que incidan en el desarrollo social y productivo del campo, tales como educación, salud,

²⁷ Ibid.

seguridad social, agua potable, saneamiento básico, seguridad, electrificación, vías y vivienda rural; y ii) formular acciones para propiciar la articulación con los diferentes ministerios y las demás entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario con enfoque territorial. Actualmente, esta dirección está liderando agendas intersectoriales de trabajo con varios ministerios para tener un plan conjunto de acciones que se acomoden mejor a los requerimientos del sector rural. La elaboración de estas agendas ha servido para que el MADR tenga una comunicación más estable con los demás ministerios, pero su alcance aún es limitado, pues los presupuestos de las diferentes entidades no están regionalizados y las actividades y productos de sus fichas de inversión son definidas con anterioridad, por lo que cuentan con poco margen de maniobra para acomodar posteriormente su ejecución presupuestal.

Algo similar ocurre con la figura del Contrato Plan que se enmarca en las leyes 1450 y 1454 de 2011. El objetivo de este instrumento es lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, permitiendo a las entidades u organismos del nivel nacional y a las Corporaciones Autónomas Regionales suscribir contratos con las entidades u organismos del nivel territorial y los esquemas asociativos Territoriales para comprometer presupuesto nacional y regional. Aunque esta figura ha logrado niveles importantes de concertación y planeación a nivel territorial para la identificación de necesidades y apuestas de desarrollo rural, en la práctica son pocos los recursos que se han podido comprometer de los distintos ministerios debido a las inflexibilidades de las fichas presupuestales y la ausencia de mecanismos efectivos para obligar a las entidades del orden nacional y regional a destinar los recursos a una determinada región, tal como lo prevé el Contrato Plan.

4.7 Ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas

En la actualidad, no hay un organismo que esté liderando la articulación y el trabajo mancomunado entre las entidades que producen información. Cada entidad actúa en forma separada y elabora y ejecuta la programación de sus tareas sin considerar sinergias o apoyos de otras entidades. En la actualidad, producen información para el sector no solo el DANE, sino también el MADR, el ICA, el INCODER, CORPOICA, la UPRA, el IGAC, el IDEAM, el Ministerio de Comercio, los gremios y los centros de investigación. Como consecuencia de lo anterior, la información que arrojan las diferentes encuestas es diversa y en ocasiones incluso contradictoria. Por ejemplo, en el caso de usos del suelo o de información de las cosechas, es habitual tener cifras muy diferentes para el mismo renglón productivo. Lo anterior, ha imposibilitado el establecimiento de series que faciliten los cálculos y las proyecciones para el diseño de instrumentos de política pertinentes.

Adicionalmente, el sector no cuenta con un marco muestral maestro que permita diseñar adecuadamente todas las operaciones y asegurar que los resultados sean representativos, comparables y en lo posible complementarios. Hoy en día, encuestas como la ENA trabajan con un marco desactualizado que limita en mucho la calidad estadística de sus resultados. Otras operaciones se llevan a cabo sobre diseños muy generales o incompletos. Aun las encuestas por

producto se realizan únicamente para la parte del territorio donde están ubicados los productores agremiados y/o donde se encuentran los núcleos productivos más importantes y no se tienen estadísticas fiables sobre la cobertura que finalmente alcanzaron estos ejercicios en las zonas estudiadas. El Censo Agropecuario que se está construyendo en este momento deberá servir como marco muestral para superar estos inconvenientes.²⁸

Un punto especialmente crítico se encuentra en la debilidad de los equipos técnicos que son responsables de producir la información rural. En el DANE no se cuenta con un equipo de planta que haga la lectura integrada de la información rural y proponga acciones para su fortalecimiento. En el caso del MADR, después de la reestructuración, se eliminó la dependencia que tenía la responsabilidad de contratar y divulgar la información sectorial. Los funcionarios de la anterior Dirección de Política Sectorial se trasladaron a la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva donde estas actividades se diluyeron ante la responsabilidad que tiene esta oficina con los temas presupuestales. En resumen, no se tiene en la alta dirección del MADR un responsable de liderar y concentrar todos los esfuerzos en esta temática.

Por otro lado, las dos encuestas más importantes del sector tienen serios problemas de rigor metodológico y representatividad. La EVA recoge información a nivel de departamento y municipio pero son cifras recogidas por consenso por lo cual carecen de representatividad estadística. Por otro lado, la ENA, aunque establece marcos muestrales y tiene un desarrollo metodológico más desarrollado, por cuestiones presupuestales tampoco llega a tener una representatividad estadística desagregada a nivel departamental. Además, la entrega de sus resultados es muy demorada, llegan cuando sus cifras ya perdieron todo su valor para ser utilizadas como insumo en otros ejercicios.²⁹ Esta última encuesta es una muestra de la falta de continuidad y coordinación en los proyectos de sistemas de información: inicialmente (1995-2005) fue desarrollada por el DANE, y luego por el MADR a través de la CCI (2006-2009), entidad que no tiene entre sus funciones la recolección y el manejo de las cifras agropecuarias del país. En el año 2010, la ENA se realizó de manera conjunta entre MADR, CCI y el DANE, y desde el 2011 la realización de la encuesta es responsabilidad exclusiva del DANE.

Otra falencia importante del Sistema de información Agropecuaria es el limitado acceso que tanto entidades públicas, como investigadores y productores tienen a los datos estadísticos. El DANE debe cumplir la Ley 79 de 1993, la cual le imposibilita difundir información con la cual sea posible identificar al informante y su localización geográfica. Si bien es destacable el esfuerzo realizado por el DANE para facilitar el acceso a los microdatos de un gran número de sus operaciones estadísticas, aún es bastante difícil acceder a los datos y mucho menos tener la información no anonimizada para poder hacer cruces con otras bases. Pero la situación es más crítica cuando se quiere acceder a la

²⁸ Crece, 2014. "Propuesta de un modelo y arreglo institucional para organizar un sistema nacional de estadísticas agropecuarias y rurales que sea referencia para el diseño y ajuste de políticas públicas, y facilite la toma de decisiones por parte de los productores agropecuarios."

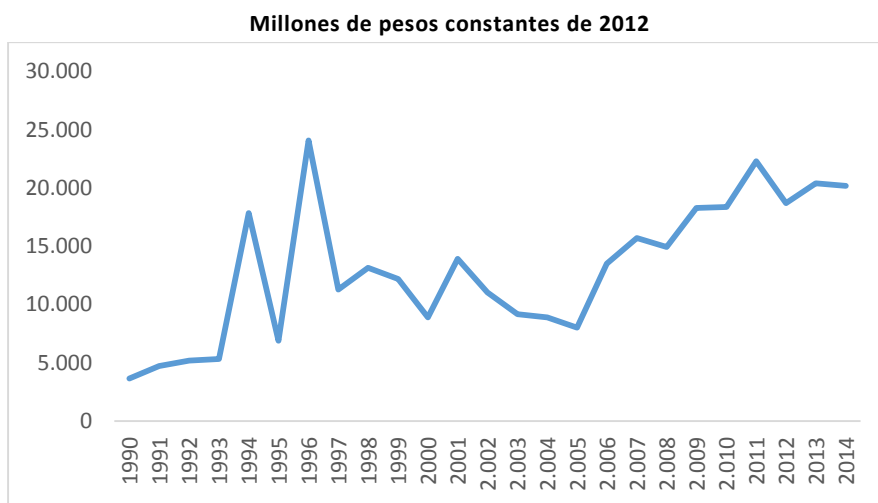
²⁹ Perfetti JJ, Escobar D., Torres JE y Vargas JI, Oferta de Información Agropecuaria en Colombia, Análisis y Propuestas. Programa MIDAS Bogotá 2007.

información que se recoge con recursos de los fondos parafiscales. En general los gremios responsables de la administración de los fondos restringen en extremo el acceso a la información de su sector, incluso para las entidades del sector público.

Por último, hay varias temáticas para las que no se tiene una información de calidad, como por ejemplo: comercialización, costos y competitividad, empleo agropecuario, equipamiento, mujer rural, tecnología, productividad, inventarios pecuarios y usos del suelo. También existe una demanda creciente de información sobre todo lo relacionado con la propiedad rural, en especial los temas de tenencia, tamaños, áreas protegidas, baldíos y su adjudicación. Para ello, la UPRA está montando el Observatorio de Mercado de Tierras, cuya misión es recabar información sobre esta temática.

Es importante notar sin embargo que, tal como se muestra en el Gráfico 14, sin importar los cambios de las instituciones que realizan las investigaciones agropecuarias, el MADR y sus entidades han presentado incrementos considerables en el presupuesto dedicado a los sistemas de información, llevando a que desde 1990 al 2013 se cuente con un incremento promedio anual de 30% en los montos que se dedican a este objeto.

Gráfico 14. Evolución del Presupuesto de Sistemas de Información del Sector



Fuente: DNP - DDRS

Actualmente el DANE se encuentra elaborando el Plan Estadístico Sectorial de Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca, el cual tiene como objetivo fortalecer la gestión, producción y calidad de la información estadística requerida por el sector, para facilitar la toma de decisiones. Si bien este ejercicio presenta un buen diagnóstico sobre la multiplicidad de fuentes de información agropecuaria, no establece responsables directos sobre las acciones, ni la cuantificación y asignación de recursos que se requieren para cumplir el objetivo propuesto.

5. Bibliografía

- Arango L. (2003) Logros y frustraciones de una política agropecuaria 1998-2002. Produmedios
- Ballesteros, O.J. (1998) La nueva política de comercialización agropecuaria y la liquidación del IDEMA, Artículo publicado en la Revista Planeación y Desarrollo, Volumen XXIX/Número 2/abr-jun de 1998.
- Conpes 2884, Ajuste institucional a la política de Comercialización Agropecuaria.
- Contraloría General de la República (2012) Parafiscalidad en el Sector Agropecuario.
- Crece, 2014. “Propuesta de un modelo y arreglo institucional para organizar un sistema nacional de estadísticas agropecuarias y rurales que sea referencia para el diseño y ajuste de políticas públicas, y facilite la toma de decisiones por parte de los productores agropecuarios.”
- DNP y MADR (2007) Visión Colombia II Centenario. Aprovechar las Potencialidades del Campo. Propuesta para discusión.
- Econometría Consultores, 1997. Informe: Montaje de un sistema de seguimiento a la gestión de los CMDR.
- Jaramillo, C.F. (2002), Crisis y transformación de la Agricultura Colombiana, Economía Latinoamericana.
- Junguito, R. Perfetti, M. y Becerra, A. (2014), Desarrollo de la agricultura colombiana, Cuadernos FEDESARROLLO 48.
- MADR-Red Adelco, 2014. Documento de Diagnóstico espacios de concertación para el desarrollo rural CMDR y CONSEA. Versión preliminar.
- Olivera, M. (2010), El Gasto Público en el Sector Agropecuario, PNUD
- Perfetti JJ, Escobar D., Torres JE y Vargas JI, (2007). Oferta de Información Agropecuaria en Colombia, Análisis y Propuestas. Programa MIDAS Bogotá.
- Perfetti, J.J y Olivera, M. (2010) ‘La Política Agropecuaria y el Desarrollo del Sector’. Documento de Trabajo elaborado para el INDH 2011
- Perry (2000) El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana. Serie Desarrollo Productivo 94, Red de Desarrollo Agropecuario CEPAL

Leyes y Decretos:

- Ley 38 de 1989
- Ley 29 de 1990
- Ley 41 1993
- Ley 99 de 1993
- Ley 101 de 1993
- Ley 546 de 1999
- Ley 1152 de 2007
- Decreto 4907 de 2007