

# Producto 4075

“Estudio e investigaciones sobre la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales”

## AUTORES

Nohora Yulieth Forero Ramírez - Contrato 459 de 2020

Luis Roberto Hernández Vega - Contrato 342 de 2020

Orizel Josefina Llanos Congote - Contrato 300 de 2020

Jazmine Medina Velandia - Contrato 438 de 2020

Diego Fernando Romero Valbuena - Contrato 299 de 2020

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

## Entregable N°. 10196

Nombre del entregable:  
“Documento consolidado de estudio e investigaciones sobre la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales”

DICIEMBRE DE 2020

## Plan de trabajo

### Objetivo general:

Hacer un estudio que dé cuenta de las características del mercado de compras públicas locales, así como de las lecciones aprendidas y oportunidades de mejora de los instrumentos para la provisión de bienes y servicios públicos del sector agropecuario con el fin de potenciar el desarrollo de estos instrumentos.

### Objetivos específicos:

(i) caracterizar el mercado de compras públicas locales, (ii) caracterizar el gasto público de inversión en el sector y brindar recomendaciones para la mejora en implementación y focalización de la política pública sectorial; (iii) identificar los cuellos de botella y oportunidades de mejora de la prestación del servicio público de Adecuación de Tierras – ADT; (iv) fortalecer los Sistemas Territoriales de Innovación definidos en la ley 1876 de 2017, que incluya entre otros la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

### Justificación:

El Plan Nacional de Desarrollo propone una alianza para dinamizar la productividad agropecuaria de la mano con la mejora de las condiciones de vida y oportunidades de la población rural. La insuficiente provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la competitividad agropecuaria se identificó en aspectos como los siguientes: (i) la baja asistencia técnica en el sector (según el Censo Nacional Agropecuario (2014) solo el 16,5% de las Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) declaró haber recibido asistencia técnica para el desarrollo de la actividad agropecuaria; (ii) la baja cobertura de hectáreas que cuentan con riego, que no supera el 6% del potencial; (iii) los limitantes para el posicionamiento de los productos agropecuarios en los mercados domésticos y externos, entre las cuales están: fallas de acceso a la información, altos niveles de intermediación, volatilidad de precios e incapacidad de los pequeños productores para comercializar grandes volúmenes de producción.

Para superar estas limitaciones el PND contempla, entre otras estrategias, las de destinar al menos el 50 % del presupuesto del sector a la provisión y fortalecimiento de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural, y la promoción de circuitos cortos de comercialización (mercados campesinos, canales digitales, compras públicas, oferta de alimentos, bienes y servicios de las organizaciones solidarias, etc.).

Específicamente, algunas de las metas planteadas que se abordarán en este documento son: aumentar de 199 mil a 550 mil el número de productores atendidos por el servicio de extensión agropecuaria, lograr 50.794 hectáreas con distritos de Adecuación de Tierras (ADT) construidos y ampliados. Así mismo, se contempla la reglamentación del artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 en materia de compras públicas locales.

#### Alcance:

El resultado esperado es un documento que contenga las características del mercado de compras públicas locales, así como las lecciones aprendidas y oportunidades de mejora de los instrumentos para la provisión de bienes y servicios públicos del sector agropecuario con el fin de potenciar el desarrollo de estos instrumentos.

## Contenido

Listado de cuadros y gráficas .....	4
1. Introducción .....	6
2. Diagnóstico y caracterización .....	8
2.1. Gasto público social del sector y en bienes y servicios públicos.....	8
2.2. Mercado de Compras públicas locales en el marco de los programas institucionales de alimentación.....	26
Análisis del segmento de alimentos, bebidas y tabaco para uso final .....	29
2.3. Prestación del servicio público de Adecuación de Tierras a partir de los lineamientos del Documento CONPES 3926 de 2018. ....	35
2.4. Sistemas Territoriales de Innovación .....	53
2.5. Resultados de la Cooperación Técnica: Adecuación de Tierras y Extensión Agropecuaria 66	
3. Insumos y lineamientos para la mejora de los instrumentos para la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales.....	73
3.1. Recomendaciones de focalización del gasto público del sector .....	73
3.1.1. Caracterización del mercado de compras públicas locales en el marco de los programas institucionales de alimentación .....	74
3.1.2. Prestación del servicio público de Adecuación de tierras.....	74
3.1.3. Buenas prácticas identificadas en la Cooperación Técnica: Adecuación de Tierras y Extensión Agropecuaria.....	84
4. Conclusiones y recomendaciones.....	88

## Listado de cuadros y gráficas

Cuadro 1. Resumen de los problemas de gasto público del sector agropecuario .....	8
Cuadro 2. Proyectos de inversión que contribuyen a la provisión de bienes y servicios públicos sociales sectoriales .....	17
Cuadro 3. Compras públicas de alimentos según modalidad de contratación .....	31
Cuadro 4. Compras públicas de alimentos en la modalidad de Régimen Especial.....	34
Cuadro 5. Asignaciones presupuestales de inversión para el sector agropecuario, Incoder/ADR y ejecución de actividades vinculadas a la ADT para el periodo 2014-2019 .....	44
Cuadro 6. Recursos del SGR apropiados a las Gobernaciones de La Guajira, Tolima y Huila y ejecución presupuestal desde el 2012 hasta el bienio actual.....	75
Cuadro 7. Proyectos del sector agropecuario aprobados desde 2012 hasta el bienio actual por las Gobernaciones de La Guajira, Tolima y Huila .....	76
Cuadro 8. Techo de gasto sectorial 2020-2023 .....	78
Gráfica 1. Rendimientos de arroz (ton/ha) de acuerdo con el acceso a bienes y servicios sectoriales en las Unidades de Producción Agropecuaria - UPAs .....	6
Gráfica 2. Inversión sectorial como % del PIB Agropecuario y Gasto sectorial como % del PIB total	10
Gráfica 3. Presupuesto de inversión sectorial (pesos constantes de 2019) y su participación en gasto total .....	11
Gráfica 4. Distribución del gasto de inversión por unidad ejecutora. ....	12
Gráfica 5. Porcentaje de inversión en la asignación total por entidad ejecutora- 2019 .....	12
Gráfica 6. Distribución de la inversión sectorial por programa presupuestal (2019).....	14
Gráfica 7. Gasto en CTel Agropecuaria como proporción del valor agregado del sector .....	14

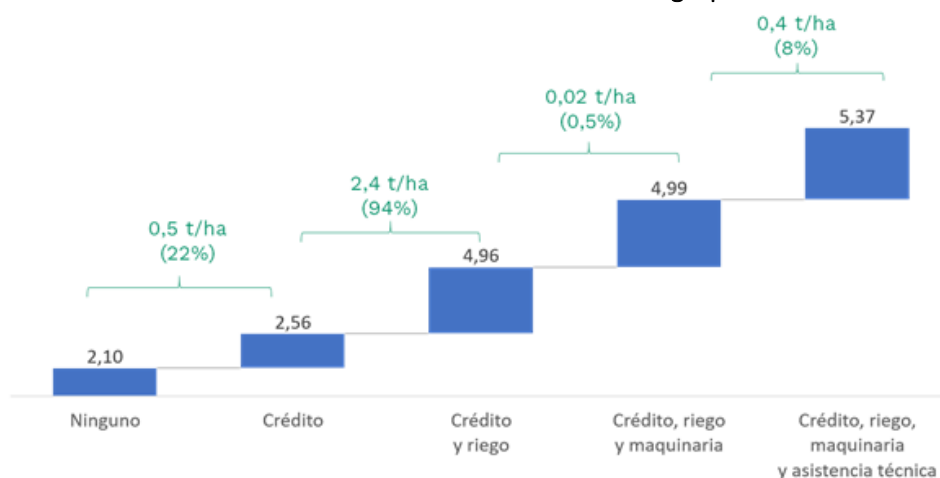
Gráfica 8. Distribución del presupuesto de inversión según la clase de bien o servicio sectorial financiado .....	16
Gráfica 9. Compras públicas de alimentos del orden nacional y territorial .....	30
Gráfica 10. Compras públicas de alimentos según modalidad de contratación .....	32
Gráfica 11. Gasto del gobierno/PIB en ACTI y ACTI Agropecuaria .....	56
Gráfica 8. Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.....	60
Gráfica 8. Comisiones Regionales de Competitividad e innovación.....	61
Gráfica 12. Brecha del producto de mediano plazo y crecimiento real y potencial del PIB (%).....	77
Gráfica 13. Gastos del Gobierno Nacional Central 2018-2031 .....	78
Gráfica 14. Comportamiento apropiación recursos Adecuación de tierras 2008 – 2020 .....	80
Gráfica 15. Proyección cuota asignación presupuestal ADT 2022 - 2034 .....	81
Gráfica 16. Proyección VF incrementando cuota actual asignación presupuestal de ADT. Escenario 1 – 100% PNG – 0% Otros.....	81

## 1. Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo en su Línea “*Campo con Progreso*” propone una alianza para dinamizar la productividad agropecuaria de la mano con la mejora de las condiciones de vida y oportunidades de la población rural. La insuficiente provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la competitividad agropecuaria se identificó, entre otros, en aspectos como los siguientes: (i) la baja asistencia técnica en el sector (según el Censo Nacional Agropecuario (2014) solo el 16,5% de las Unidades de Producción Agropecuarias (UPA) declaró haber recibido asistencia técnica para el desarrollo de la actividad agropecuaria; (ii) la baja cobertura de hectáreas que cuentan con riego, que no supera el 6% del potencial; (iii) los limitantes para el posicionamiento de los productos agropecuarios en los mercados domésticos y externos, entre las cuales están: fallas de acceso a la información, altos niveles de intermediación, volatilidad de precios e incapacidad de los pequeños productores para comercializar grandes volúmenes de producción.

Para superar estas limitaciones el PND contempla, entre otras estrategias, las de destinar al menos el 50 % del presupuesto del sector a la provisión y fortalecimiento de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural, y la promoción de circuitos cortos de comercialización (mercados campesinos, canales digitales, compras públicas, oferta de alimentos, bienes y servicios de las organizaciones solidarias, etc). La Gráfica 1- partiendo del caso del arroz- da cuenta de la importancia de ubicar en una posición privilegiada dentro de la asignación de inversión del sector, a los bienes y servicios públicos sectoriales dado su rol como determinantes de la productividad del sector.

**Gráfica 1. Rendimientos de arroz (ton/ha) de acuerdo con el acceso a bienes y servicios sectoriales en las Unidades de Producción Agropecuaria - UPAs**



Fuente: Cálculos DDRS-DNP a partir de CNA (2014)

Específicamente, algunas de las metas planteadas en el PND que se abordarán en este documento son: aumentar de 199 mil a 550 mil el número de productores atendidos por el servicio de extensión agropecuaria, lograr 50.794 hectáreas con distritos de Adecuación de

Tierras (ADT) construidos y ampliados. Así mismo, se contempla la reglamentación del artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 en materia de compras públicas locales.

Además de estos factores de la *productividad* del sector -crédito, riego, maquinaria, servicio de extensión agropecuaria, e incluso el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias como un bien público- y de la promoción de la *comercialización* en el sector, también el *ordenamiento social y la generación de ingresos en la ruralidad*, son determinantes del desarrollo rural. En el país, únicamente el 37,4% de los hogares rurales cuenta con tierra (DANE, 2014), pero más de la mitad de esos hogares no tiene los derechos de propiedad formalizados. Además, están los componentes de inversión en bienes y servicios públicos no sectoriales como servicios públicos, salud, educación, vivienda, vías terciarias, y la gestión ambiental dado el consumo de recursos -agua y energía- por parte de las actividades agropecuarias. De todos estos elementos, el presente documento hace énfasis en los bienes y servicios públicos sectoriales (destacando el servicio público de adecuación de tierras y el de extensión agropecuaria), la promoción de los circuitos cortos de comercialización, y la inclusión productiva como parte del gasto público social sectorial.

Este documento busca: (i) caracterizar el mercado de compras públicas locales, (ii) caracterizar el gasto público de inversión en el sector y brindar recomendaciones para la mejora e implementación y focalización de la política pública sectorial; (iii) identificar los cuellos de botella y oportunidades de mejora de la prestación del servicio público de Adecuación de Tierras – ADT; (iv) fortalecer los Sistemas Territoriales de Innovación definidos en la ley 1876 de 2017, que incluya entre otros la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria.

Para atender estos objetivos, esta investigación se organiza de la siguiente manera: seguido de esta introducción el segundo capítulo realiza: un diagnóstico del gasto público sectorial en inversión, una caracterización del mercado de compras públicas locales en el marco de los programas de alimentación, un diagnóstico de la prestación del servicio público de adecuación de tierras (ADT) y un análisis de los Sistemas Territoriales de Innovación como modelo de desarrollo territorial. Teniendo en cuenta la Cooperación en curso del DNP con CAF - banco de desarrollo de América Latina-, este segundo capítulo también incluye el desarrollo de esta cooperación y los lineamientos brindados para mejorar la provisión de los instrumentos sectoriales: el servicio de ADT y la extensión agropecuaria. El tercer capítulo desarrolla las recomendaciones para mejorar la provisión de instrumentos sectoriales, e incluye lineamientos de focalización del gasto público sectorial, así como para el mercado de compras públicas locales, los sistemas territoriales de innovación, la prestación del servicio ADT y extensión, y presenta como punto de partida las buenas prácticas en estos dos últimos instrumentos del sector. Por último, el cuarto capítulo sintetiza las principales recomendaciones de este estudio.

## 2. Diagnóstico y caracterización

### 2.1. Gasto público social del sector y en bienes y servicios públicos

El sector agropecuario y de desarrollo rural cuenta con varios diagnósticos acerca del gasto público, así como de los desafíos del sector relacionados con sus políticas de inversión (Banco Mundial 2015, 2016; DNP, 2015; Ramírez et al (2016); DDRS-DNP, 2017; OCDE, 2015; FAO, 2018; Hernández, 2019). En general, estos estudios destacan la necesidad de: priorizar las inversiones en bienes y servicios públicos, en políticas de acceso a la tierra y del Sistema de MSF, potencializar el sistema de innovación agrícola, dar claridad y fortalecer la cadena de valor sectorial, y fortalecer desde la inversión pública los temas de asociatividad, información, y comercialización, entre otros.

Para brindar los lineamientos sobre la asignación del Gasto Público Sectorial -incluyendo Gasto Público Social que este documento tiene por objetivo-, este capítulo parte de los principales problemas del gasto público del sector y de las cifras de gasto del Presupuesto General de la Nación. La sección se subdivide en: una revisión de literatura que sintetiza las recomendaciones de política que documentos previos han brindado, un análisis de las principales cifras del sector, y una propuesta metodológica que permita brindar lineamientos sobre eficiencia y focalización del gasto social.

#### 2.1.1. Revisión de literatura: problemas y recomendaciones en torno al gasto público sectorial

Dentro de los problemas más relevantes del sector con relación a su gasto público, la DDRS del DNP ha identificado los que se resumen en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Resumen de los problemas de gasto público del sector agropecuario**

Problema	Diagnóstico	Recomendaciones	Documentos
La composición del gasto no privilegia la inversión en bienes y servicios públicos sectoriales (BSPS) y esto se manifiesta en los desafíos del sector para impulsar su productividad.	Falta de enfoque en temas estructurales para abordar la baja productividad e innovación de las políticas sectoriales. Solo 33% de las UPAs tienen cultivos que usan riego; únicamente el 6,68% del área apta para riego, está irrigada (esto es, de las 17.030.758 has aptas, están irrigadas 1.137.238). En infraestructura productiva y de comercialización las inversiones en ADT han caído con posterioridad al 2009 pese a las declaraciones de importancia estratégica de las conducciones hacia Ranchería (Conpes 3362 de 2005), del Triángulo del Tolima (Conpes 3357 de 2005), y de Tesalia	Mejorar la gestión de los distritos de riego, y culminar los ya iniciados. Uno de los documentos brinda lineamientos para fortalecer la provisión de BSPS para los proyectos de inversión 2020. La recomposición del gasto de apoyos directos a bienes públicos de 10 pp puede aumentar 5% los ingresos agrícolas pc. Realizar reformas estructurales de largo plazo que impacten la productividad y la competitividad	(DNP, 2015) – Misión de Transformación del Campo. (DDRS-DNP, 2019) (OCDE, 2015) (Ramírez, Delgado, Cavalli, & Perfetti, 2016) (Perfetti, y otros, 2019) (DDRS-DNP, 2017) (BID, 2019)



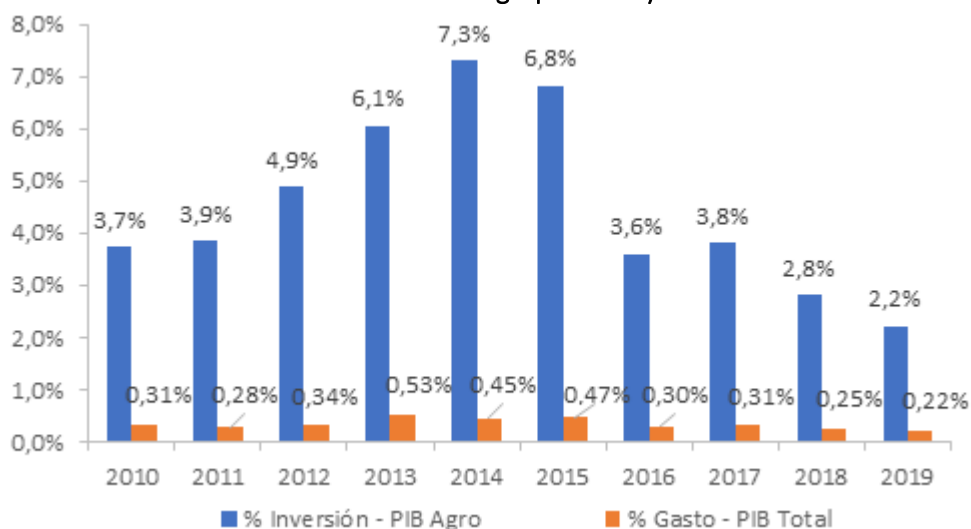
	Paicol (Conpes 3556 de 2008); estas inversiones tienen inflexibilidades derivadas de los costos de administración y operación y a ello se suma su gran dependencia del PGN.		
La composición del gasto ha privilegiado las transferencias de recursos a privados y esto se agrava por la cultura de no pago en el sector, desencadenando potenciales efectos redistributivos adversos.	<p>La Parafiscalidad del sector es de 2 billones de pesos (2014)</p> <p>El gasto asociado con subsidios para productores y empresas de Finagro y del Banco Agrario representaron en promedio el 12% de total de este gasto (2010-2014).</p> <p>Subsidios, créditos especiales, y exenciones de impuestos en tierras han privilegiado a grandes productores.</p> <p>El estimado de Apoyo Total al Sector agrícola del país es de 1,8% del PIB, lo que sitúa lo sitúa por encima de la OCDE (0,8%), a nivel similar de México (0,7%), y por debajo de China (2,3%).</p> <p><i>“En el transcurso de la última década, la política pública se orientó a otorgar subsidios y subvenciones directas a los grandes productores, dejando en manos de privados los rumbos del desarrollo”</i> (PNUD, 2011)</p>	<p>Revisar esquemas de franjas de precios.</p> <p>Analizar la costo-efectividad de los subsidios y fijarles un horizonte de tiempo.</p> <p>Incrementar inversión en bienes y servicios públicos como riego y Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SMSF).</p> <p>Dinamizar el mercado de tierras.</p> <p>Crear un impuesto a la tierra que no se explote, para incentivar su venta.</p> <p>Evaluar impacto de los subsidios que más concentren recursos.</p>	<p>(Gáfaró, Ibañez, &amp; Zarruk, 2014)</p> <p>(OCDE, 2015)</p> <p>(Ramírez, Delgado, Cavalli, &amp; Perfetti, 2016)</p> <p>(Bernal, y otros, 2017)</p> <p>(DDRS-DNP, 2017)</p> <p>(Perfetti, y otros, 2019)</p> <p>PNUD (2011)</p>
Baja inversión en CTel.	<p>Falta un enfoque estratégico en la asignación de estos recursos; en el caso del incentivo a la asistencia técnica (IAT) se encuentra una cobertura insuficiente y con limitaciones de calidad.</p> <p>Las inversiones a nivel nacional no se articulan con los territoriales.</p> <p>3 de los 4 instrumentos de CTel del MADR son subsidios, lo que denota baja especialización.</p> <p>El 74% del presupuesto CTel del MADR se traslapa con instrumentos ofrecidos por otras entidades.</p>	<p>Incrementar la inversión en investigación y desarrollo y "reforzar el sistema de innovación agrícola" para que se adapte a las necesidades de los pequeños productores.</p>	<p>(OCDE, 2015)</p> <p>(Banco Mundial, 2015)</p> <p>(DDRS-DNP, 2017)</p> <p>La Sección 2.3.1. de este documento profundiza el tema de la baja inversión en CTel.</p>
Los retrasos en ejecución presupuestal demandan recursos de manera recurrente y dificultan la trazabilidad del gasto.	<p>Los retrasos en ejecución del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural y de los distritos de adecuación de tierras no finalizados, generan sobrecostos.</p> <p>Análogamente, retrasos en las inversiones del sector en Adecuación de Tierras han hecho que se superen los presupuestos iniciales, como es el caso de los tres distritos declarados de importancia estratégica.</p>	-	<p>DNP (2013)</p> <p>Perfetti et al (2019)</p> <p>La Sección 2.3.1. de este documento profundiza el tema para el caso de los distritos de adecuación de tierras.</p>

<p>Falta de claridad en la cadena de valor del sector y en las posibles cadenas de valor multi sectoriales.</p>	<p>El Subsidio de VISR careció de claridad en su cadena de valor; su inestabilidad institucional afectó su seguimiento y resultados.</p> <p>Pese a no ser su principal rol el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) concentra la mayor parte de los recursos de inversión del sector.</p> <p>Posible traslape de instrumentos del sector Inclusión Social (DPS) y MADR, con bajo impacto relativo.</p>	<p>Dar mayor claridad a la focalización poblacional y territorial.</p> <p>Articular PDRIET, DPS y Contratos Plan</p> <p>Proveer incentivos adecuados y atender las necesidades más apremiantes</p> <p>Usar eficientemente los recursos</p>	<p>(DNP, 2013) (Moya, 2016) Ramírez, Delgado, Cavalli, &amp; Perfetti, 2016)</p> <p>(Banco Mundial, 2015) (Banco Mundial, 2016) (DDRS-DNP, 2017)</p> <p>(Berry, 2017)</p> <p>(FAO, 2018)</p>
---	--	--	--

### 2.1.2 Análisis a partir de las cifras del Presupuesto General de la Nación

En las últimas dos décadas el gasto de inversión en el sector ha sido en promedio el 4,51% del PIB agropecuario alcanzando niveles por debajo de 3% en los últimos dos años. Por su parte, el gasto total del sector agropecuario (inversión, funcionamiento y servicios de la deuda) en el PIB de toda la economía representa en promedio 0,35% siendo 2013 el año con la proporción más alta con medio pp del PIB total (Gráfica 2). Además, la participación de la inversión en el sector Agropecuario en el presupuesto nacional de inversión ha descendido los últimos años hasta representar el 3,8% del total de la inversión pública en 2019; esta cifra ha sido en promedio 5,2% los últimos 20 años y alcanzó sus niveles más altos (6,8% y 7,1%) en 2014 y 2015 respectivamente.

**Gráfica 2. Inversión sectorial como % del PIB Agropecuario y Gasto sectorial como % del PIB total**

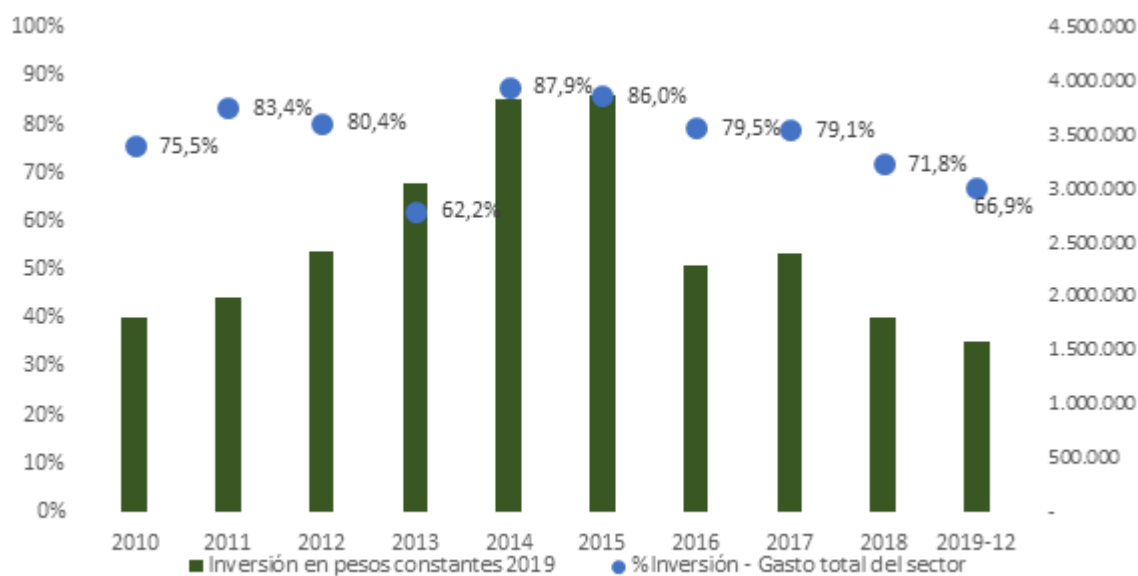


Fuente: elaboración propia a partir de SIIF Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017) y DIFP

La inversión sectorial en la vigencia 2019 fue la más baja de las últimas dos décadas (en pesos constantes de ese año) y los valores más altos se ubican en 2014 y 2015; de hecho, la de 2015 es 2,4 veces la inversión en términos reales de 2019, hecho que está asociado a la asignación exclusiva del recaudo por gravamen a los movimientos financieros al sector agropecuario. Como proporción del gasto total del sector, 2014 es el año en que se destinan

más recursos a inversión en relación con servicio de la deuda y funcionamiento y el año 2013 el del menor porcentaje (62%) (Gráfica 3). Para las tres últimas vigencias se observa una caída sistemática en la proporción de la inversión en el gasto total del sector. Adicionalmente, para 2020 la apropiación presupuestal de inversión del sector fue de \$1.324.319 millones (antes de los bloqueos ocasionados por la emergencia económica y sanitaria), siendo inferior a la del año inmediatamente anterior.

**Gráfica 3. Presupuesto de inversión sectorial (pesos constantes de 2019) y su participación en gasto total**

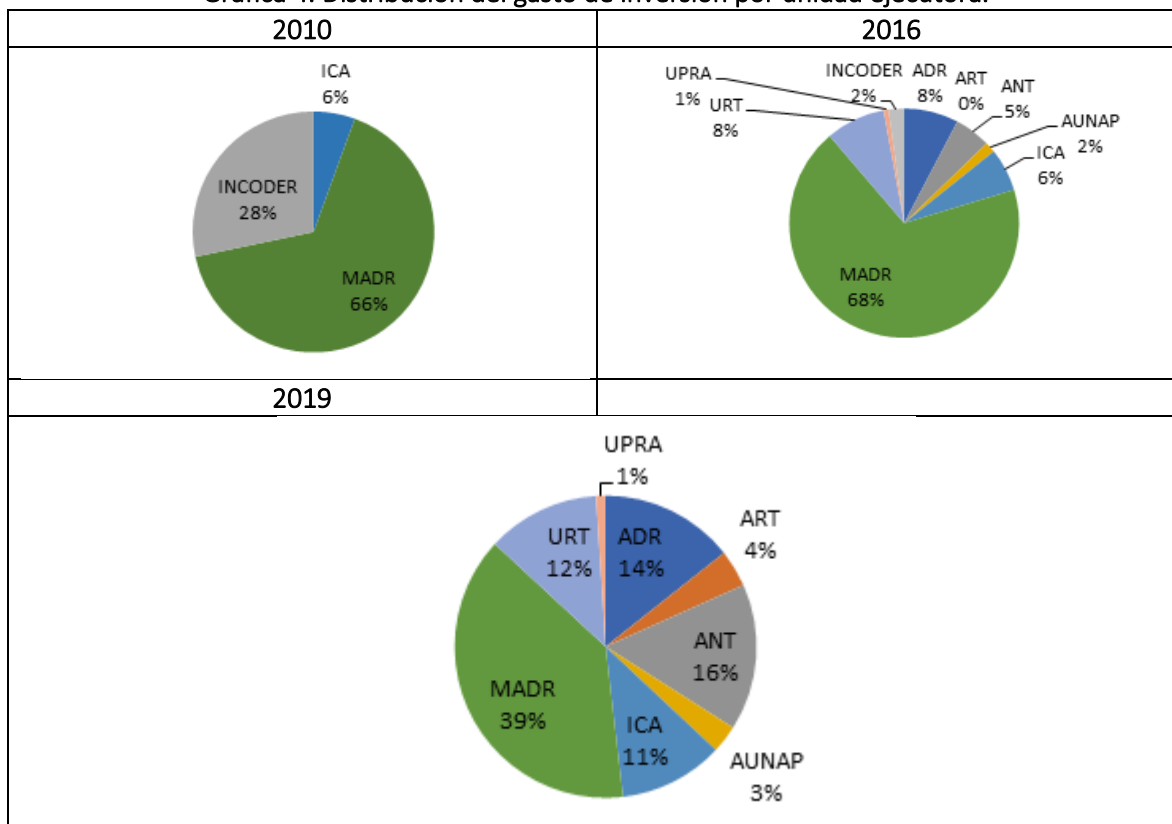


**Fuente:** elaboración propia a partir de SIF Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017) y DIFP

La institucionalidad del sector se ha modificado en los últimos años pasando de tres a ocho entidades. Con estos ajustes las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se centran en la formulación, dirección y coordinación de la política sectorial (Decreto 1985 de 2013), de modo que las entidades adscritas se encarguen de la ejecución de las políticas. De allí que el MADR haya reducido su participación en la inversión total del sector del 66% al 39% en las últimas dos décadas; sin embargo, sigue siendo la entidad que más recursos de inversión concentra, lo cual va en contravía del objetivo de las reformas institucionales realizadas que han buscado que el Ministerio sea más el diseñador que el ejecutor de las políticas sectoriales (Gráfica 4).

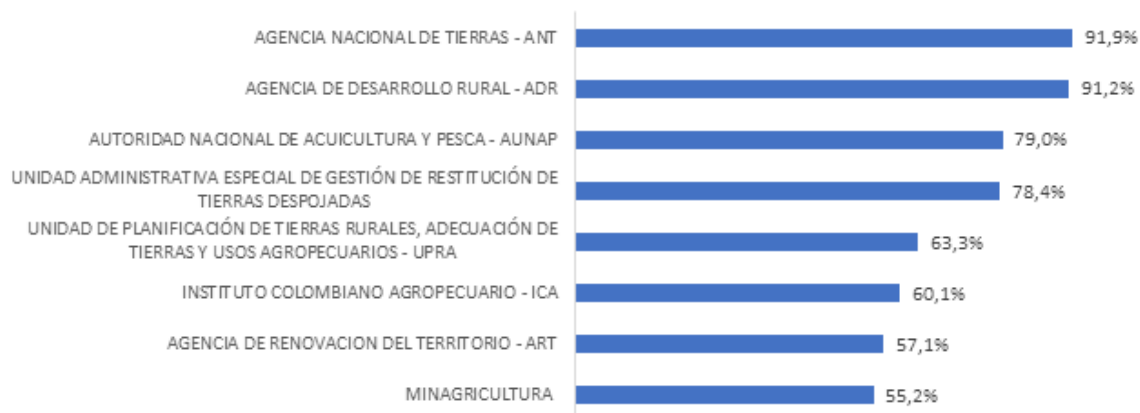
Por entidad ejecutora, para la vigencia 2019 la ANT y la ADR son las entidades que destinan la mayor proporción de sus recursos a inversión (Gráfica 5).

Gráfica 4. Distribución del gasto de inversión por unidad ejecutora.



Fuente: elaboración propia a partir de SIIF Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017) y DIFP

Gráfica 5. Porcentaje de inversión en la asignación total por entidad ejecutora- 2019



Fuente: elaboración propia a partir de SIIF Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017) y DIFP

Para la vigencia 2019 el sector contaba con 11 programas presupuestales, situación que cambia con posterioridad cuando se sacan del sector los programas de habitabilidad rural (Vivienda) y renovación del territorio. El sector tiene un alto número de programas presupuestales si se compara con otros que solo reportan 4 (Comercio, Salud, Educación, CTel, y Vivienda), 6 (Trabajo), 9 (Ambiente). Excluyendo *Mejoramiento de la habitabilidad*

*rural y Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado*, los programas presupuestales del sector son los siguientes 9:

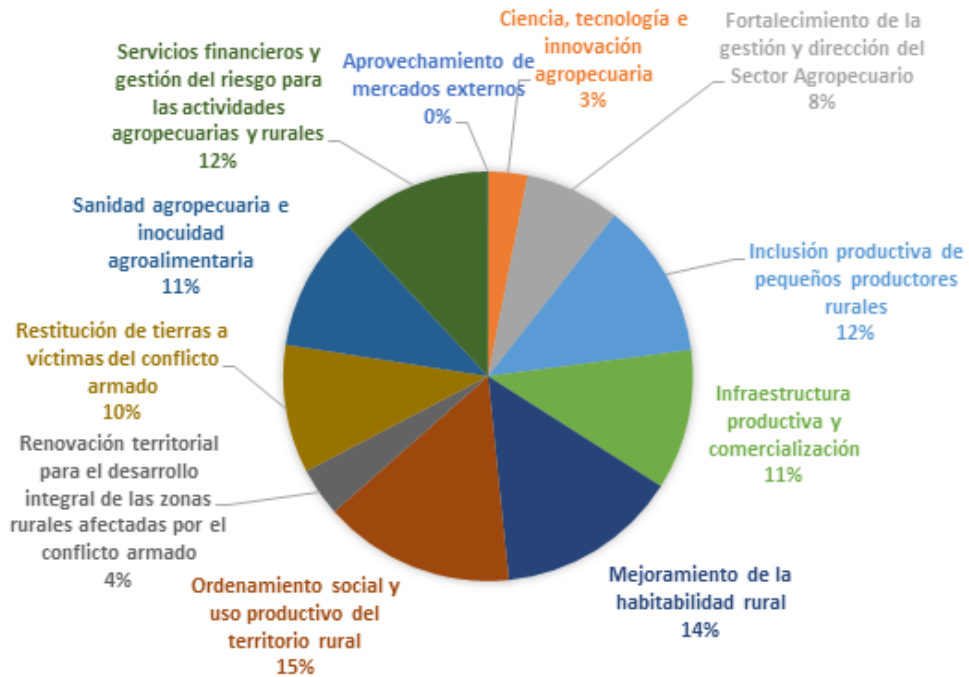
- Aprovechamiento de mercados externos
- Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria
- Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Agropecuario
- Inclusión productiva de pequeños productores rurales
- Infraestructura productiva y comercialización
- Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural
- Restitución de tierras a víctimas del conflicto armado
- Sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria
- Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales

El programa de ordenamiento social y productivo del territorio rural es el que más recursos de inversión concentra (240.184 millones), seguido de habitabilidad rural (228.285 millones), e inclusión productiva (195.983 millones). El aprovechamiento de mercados externos y CTel son los que menos recursos de inversión tienen asignados (592 y 48.816 millones respectivamente) (Gráfica 6). Además de ser baja respecto al resto de programas presupuestales, la inversión en CTel del sector en términos reales, cayó 22,4% entre 2018 y 2019<sup>1</sup>. Y comparativamente con países de la región, el gasto en CTel como proporción del valor agregado del sector es muy bajo (Gráfica 7).

---

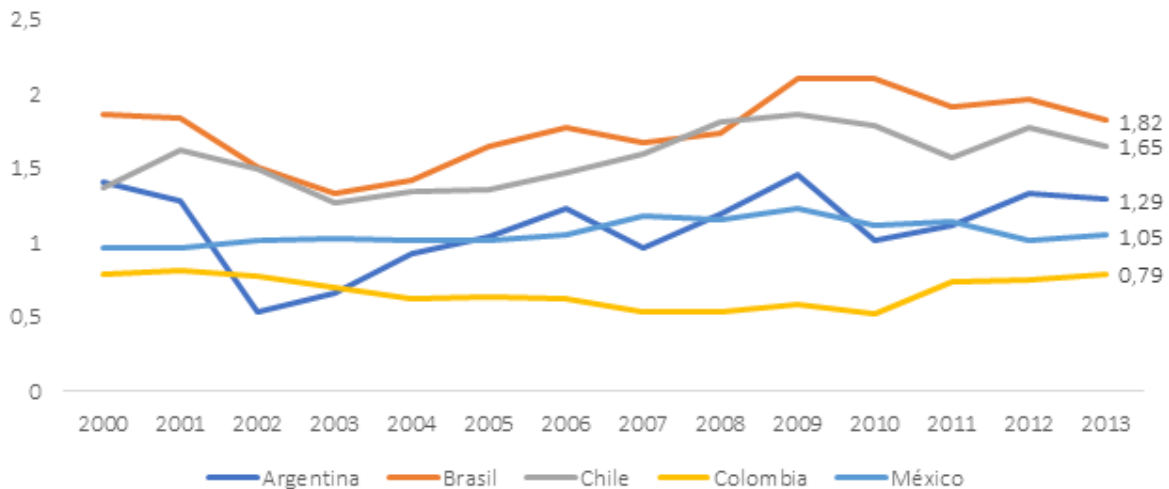
<sup>1</sup> La asignación nominal en 2018 fue de \$60.603.955.524, que en pesos de 2019 es de \$62.906.905.833; por su parte, la de la vigencia de 2019 fue de \$48.816.691.711.

Gráfica 6. Distribución de la inversión sectorial por programa presupuestal (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de SIIF Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017) y DIFP

Gráfica 7. Gasto en CTel Agropecuaria como proporción del valor agregado del sector



Fuente: Faostat.

### 2.1.3 Gasto Público en provisión de bienes y servicios públicos productivos o sociales

Otro criterio para caracterizar la inversión en el sector es identificar el tipo de bienes y servicios que se financian. En el marco de la metodología de EPICO<sup>2</sup> la DDRS del DNP definió los criterios para el módulo sectorial de esta metodología que analiza para cada proyecto de inversión, su prioridad (transversal y sectorial) y desempeño (en ejecución física, y financiera). Una parte de esta metodología buscó *“diferenciar los proyectos de inversión orientados a la generación o promoción del acceso a bienes y servicios sectoriales con fines tanto productivos como sociales, de aquellos que otorgan principalmente apoyos directos a los productores agropecuarios, que no impliquen un mejoramiento estructural de sus condiciones de productividad y competitividad o de su calidad de vida”*. Las definiciones adoptadas en esta metodología fueron:

1. Apoyos directos: “se entienden como aquellos subsidios o incentivos monetarios entregados a los productores sin mayores contraprestaciones”.
2. Bien o servicio público sectorial: “aquella oferta tangible del estado que permite mejorar directamente los procesos productivos agropecuarios o que mejora las condiciones de vida de la población rural”
3. Bienes o servicios públicos sectoriales de índole social: “aquellos proyectos de inversión que provean un beneficio colectivo o individual, previsto por el marco jurídico pertinente como competencia u obligación directa del sector en su provisión. Lo anterior, debido a que mejoran la calidad de vida de la población rural sin necesariamente estar formulados con el objetivo de mejorar la productividad o competitividad agropecuaria.
4. No provee ningún bien o servicio sectorial: este caso se refiere a que un proyecto puede financiar “Fortalecimiento institucional” -aunque no es el nombre que recibe en la metodología de EPICO- tal como se ha analizado en otros estudios de gasto del sector (por ejemplo, DDRS, 2017 conforme a las categorías OCDE). Este se refiere a que el proyecto provea recursos destinados a temas propios de la planeación estratégica o de la gestión administrativa y adecuaciones locativas de las entidades, incluyendo en algunos casos gestión relacionada con tecnologías de la información y las comunicaciones.

Partiendo de estos criterios, la Gráfica 8 presenta la distribución de los recursos para los proyectos de inversión del 2019 y de 2020 según si provee o no bienes o servicios públicos sectoriales (productivos o sociales), apoyos directos o fortalecimiento institucional. En ambos años la inversión en bienes productivos da cuenta de más del 40% de la inversión sectorial, seguido de la inversión en bienes sociales que cede aproximadamente 15 pp de su participación entre un año y otro; esta última pasa de representar el 40,2% de la inversión sectorial en 2019 al 25,5% en 2020, hecho que se explica principalmente porque los recursos apropiados para el *Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social*

---

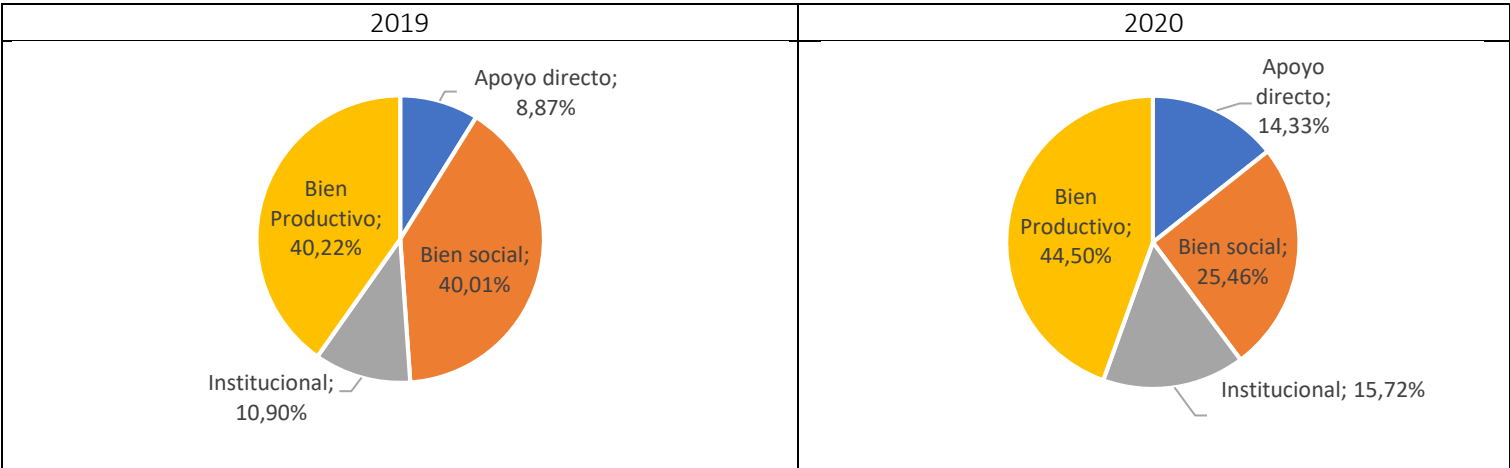
<sup>2</sup> EPICO es la evaluación del presupuesto de inversión colombiano y “busca determinar qué tan prioritarios son los proyectos de inversión en términos de las variables cualitativas relacionadas al cumplimiento de las grandes políticas de desarrollo del país a nivel nacional y sectorial” (Manual EPICO, 2019).

rural pasaron de más de 228 mil a 19.500 millones entre la vigencia 2019 y 2020. A su vez, esto se explica porque los nuevos subsidios pasaron a ser ejecutados por parte del MADR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quedando en Agricultura únicamente los rezagos en el otorgamiento de dicho subsidio; esto se realizó dando alcance a lo previsto en la Ley 1955 de 2019. Al tiempo que se reduce la proporción de recursos destinados a inversión en bienes sociales, las destinadas a apoyos directos y a fortalecimiento institucional ganan terreno; los apoyos directos pasaron de 141 mil a 190 mil millones. En síntesis, la recomposición del gasto entre 2019 y 2020 incluyó un aumento en la proporción de recursos dirigidos a la provisión de bienes productivos y una reducción en los sociales al tiempo que se incrementó la participación de los apoyos directos y del fortalecimiento institucional.

Si se suman las apropiaciones destinadas tanto a bienes o servicios públicos productivos como sociales, éstas pasan de representar el 80,2% al 70% de la inversión sectorial. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que al interior de los proyectos de inversión no todos los recursos se destinan necesariamente a temas propios de la inversión, sino que se mezclan con actividades de gestión. De allí que, aunque la inversión parezca alta -lo cual iría en contravía con los estudios revisados-, esta cifra debe analizarse con detalle.

A manera de ejemplo, conforme a los resultados del documento DDRS-DNP (2019), del total de recursos del proyecto de “Cadenas productivas” para la vigencia 2019, solo 21,4% se consideró oferta sectorial, es decir, que contribuye a la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la productividad. Al interior de la cadena de valor de este proyecto se identificaron varios apoyos directos para enfrentar situaciones que menoscaban la competitividad y la comercialización de algunos productos; en lugar de esto, “se podría fortalecer la política de ordenamiento productivo con la UPRA” de manera que los productores la incorporen en sus decisiones de dónde y cuánto producir teniendo en cuenta las dinámicas del mercado (DDRS-DNP, 2019). La siguiente sección realiza un análisis análogo para el caso de los bienes y servicios de índole social.

**Gráfica 8. Distribución del presupuesto de inversión según la clase de bien o servicio sectorial financiado**



Fuente: Reporte de seguimiento a la ejecución del PGNSIIF Nación; cálculos DDRS-DNP. Las cifras a 2020 son con corte a junio. Metodología EPICO



#### 2.1.4. Gasto destinado a bienes y servicios públicos de índole social

En 2020 el gasto destinado a la provisión de bienes y servicios públicos sociales contó con una apropiación de 337.138 millones equivalente al 25,46% de la inversión del sector. No obstante, este valor no incluye el programa de Generación de Ingresos que se consideró en EPICO como bien productivo, pero que puede verse como un bien social del sector y que no altera de manera significativa las proporciones de la gráfica 7. Incluyendo el Programa de Generación de Ingresos la inversión social del sector asciende en 2020 a 340.138 millones.

De esta manera, del PGN 2019 para el sector, el Cuadro 2 relaciona los 9 proyectos de inversión que proveen bienes y servicios públicos catalogados como *sociales*.

**Cuadro 2. Proyectos de inversión que contribuyen a la provisión de bienes y servicios públicos sociales sectoriales**

BPIN	Nombre
2017011000062	Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional
2017011000084	Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional
2017011000085	Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional
2018011000219	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional
2018011000226	Implementación programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional
2018011000229	Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural nacional
2018011000400	Implementación programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional
2019011000064	Contribución a la mejora de la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente a nivel nacional
2018011000747	Construcción y fortalecimiento de políticas de generación de ingresos y fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural nacional

##### *2.1.4.1. Proyecto de inversión 2017011000062 “Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional”*

El proyecto parte de las necesidades expuestas en el PND (Línea Campo con Progreso) en torno a propiciar acceso a la tierra para los sujetos de reforma agraria, así como la seguridad jurídica en torno a su tenencia. Este proyecto de inversión tiene en cuenta que el acceso a la tierra es la puerta de entrada de sus beneficiarios para la mejora de sus condiciones de vida dado que la tierra es uno de los principales factores productivos en la ruralidad.

Las productos del proyecto de inversión incluyen: (i) las gestiones tendientes a: la generación de lineamientos técnicos y servicios de acompañamiento para constituir nuevas zonas de

reserva campesina y la ejecución en dichas zonas de planes de desarrollo sostenibles; (ii) los servicios de adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, y la administración sobre limitaciones a la propiedad; (iii) los servicios de apoyo financiero para la adquisición de tierras, el servicio de entrega de tierras, y (iv) los documentos de planeación que se derivan de las actividades de seguimiento al cumplimiento de la función social de la propiedad rural formalizada.

De acuerdo con la información de la tabla 1 del Anexo -que se desprende del análisis de las actividades en el Documento Técnico-, el 68% del valor del proyecto apunta a la provisión del bien social. Junto con las actividades técnicas que soportan la existencia del gasto de inversión social en la ruralidad de este proyecto, se incluyen **gastos de desplazamiento por visitas técnicas de verificación y levantamiento de información topográfica**; por ejemplo, en la de “Realizar los procesos de adjudicación de baldíos a través de demanda a personas naturales” y “Adelantar las gestiones para la compra de predios rurales, en marco de los compromisos del Gobierno Nacional”. Estos gastos de desplazamientos y de levantamiento de información que se mezclan con actividades conducentes a la provisión del bien social, podrían considerarse de funcionamiento puesto que finalmente se trata de gastos administrativos que solo de manera indirecta se traducen en el otorgamiento del bien social.

De manera similar al caso de gastos de viáticos y tiquetes, cabría contemplar el pago de los impuestos prediales de los terrenos de la ANT como gasto de funcionamiento; éstos hacen parte de la actividad “Adelantar las gestiones de identificación y verificación de los predios transferidos a la ANT”. Además de lo anterior, algunas actividades del primer y cuarto objetivo pueden considerarse como las gestiones previas en las que debe incurrir la ANT para la provisión del bien social y se podría revisar su posibilidad de ser clasificadas como gasto del funcionamiento de la entidad.

#### *2.1.4.2. Proyecto de inversión 2017011000084 “Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional”*

Este proyecto tiene por objetivo “Contribuir a la formalización de la pequeña propiedad privada rural” y pretende aportar a la resolución de las problemáticas en torno a la “ocupación, uso y tenencia de la tierra” que generan consecuencias adversas sobre el desarrollo productivo de las zonas rurales; éstas se reflejan en que cerca de 1.7 millones de predios rurales tienen problemas en su posesión (ANT, 2019).

Los objetivos específicos del proyecto son: reducir la informalidad de la pequeña propiedad privada rural y fomentar la cultura de la formalidad; por su parte, los productos son el servicio de apoyo financiero para la formalización de la propiedad privada rural y el servicio de apoyo para el fomento de la formalidad.

Las actividades incluyen (Tabla 2 del Anexo): la contratación de personal profesional encargado de determinar la viabilidad de las solicitudes y preparar material de divulgación, la gestión inmobiliaria, y la ejecución de convenios técnicos y financieros para obtener

información, o para la articulación interinstitucional que se requieren para avanzar en la formalización de la pequeña propiedad rural. Por ejemplo, en el primer objetivo se contrata personal profesional para “determinar la viabilidad de las solicitudes recibidas para ingresar al programa de formalización”; pese a ser un paso importante dentro de la cadena de valor de la formalización, no es claro que la contratación de profesionales que luego de su análisis determinen que la solicitud ingresa o no al programa sea incluida como parte de la provisión del bien social.

Además, la gestión inmobiliaria de los predios y la obtención de información para hacer los estudios de títulos, aunque son relevantes para la provisión del bien social no constituyen la provisión de manera directa, así como las actividades de monitoreo y seguimiento ya que una vez se provee el bien social su seguimiento podría ser parte del quehacer misional de la entidad sin incluirlo de nuevo en el proyecto de inversión.

Las actividades del segundo objetivo se enfocan en temas de divulgación y preparar material de socialización, así como en la articulación interinstitucional. Estos temas podrían ser abordados (y por ende el presupuesto involucrado) por fuera del proyecto de inversión en la categoría de fortalecimiento institucional bajo las cuatro clasificaciones de la metodología de Epico. Para este proyecto de inversión, el 77 % de las actividades financian gasto para la provisión del bien social.

#### *2.1.4.3. Proyecto de inversión 2017011000085 “Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional”*

Este proyecto busca “contribuir a la seguridad jurídica en el ejercicio de la propiedad”, reconociendo los conflictos en la tenencia de la tierra en las zonas rurales cuyas causales incluyen la ausencia de títulos, el desconocimiento de mecanismos para la formalización de la propiedad, el incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, el acaparamiento, entre otros (ANT, 2018).

El primer objetivo específico del proyecto “Contribuir mediante la identificación física y jurídica de los predios a la seguridad jurídica y protección de los baldíos”, incluye las actividades de visitas previas, inspecciones oculares, monitoreo y seguimiento de expedientes de clarificación y recuperación (Tabla 3 del Anexo). Al interior de estas actividades el documento técnico del proyecto de inversión especifica servicios dentro de los que se encuentran arrendamientos de oficinas, tiquetes aéreos, terrestres y fluviales, así como los correspondientes viáticos; de manera particular, el arrendamiento de oficinas no se entiende como rubro de inversión pública conducente a la provisión de un bien social. Sin embargo, no es posible identificar a partir de la información del proyecto de inversión las cuantías exactas de estos rubros puesto que se encuentran agrupados junto con actividades que sí son propias del gasto de inversión como la compra de equipos geográficos especializados, planos y fotografías. No obstante, el resto de actividades y sus bienes y servicios relacionados describen las características propias de los gastos de inversión como

por ejemplo contratación de abogados, ingenieros topográficos, antropólogos, y establecimiento de convenios con otras entidades del sector público.

En cuanto al objetivo específico “Contribuir a la defensa de la función social y ecológica de la propiedad a través de la extinción del derecho del dominio”, dentro de sus actividades están las visitas previas y el fortalecimiento institucional. Llama la atención que dentro de la actividad de visitas previas se relacione el arrendamiento de oficinas; aunque no es posible inferir el monto exacto destinado a este fin, se asume que la actividad no contribuye a la provisión del bien social. Teniendo todo lo anterior, el 60% del gasto de inversión está destinado a la provisión del bien social.

#### *2.1.4.4 Proyecto de inversión 2018011000219 “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”*

El objetivo del proyecto es “resolver la afectación en la pervivencia de las comunidades indígenas” teniendo en cuenta que, al estar ubicadas en territorios aptos para el cultivo de coca y zonas fronterizas son altamente vulnerables; de las 84 etnias del país, más de 30 están en peligro de extinción por cuenta del conflicto. Implementar un programa de legalización de tierras busca atender esta problemática que persiste pese a los avances en legalización y dotación de tierras; el limitado acceso a la tierra, la inseguridad jurídica en su tenencia, y los usos de ésta que no responden a su vocación, impiden que las “iniciativas comunitarias” prosperen y por ende afecta la pervivencia de estos pueblos (ANT, 2019 – Documento Técnico del proyecto de inversión).

Teniendo en cuenta lo anterior, los tres objetivos del proyecto de inversión son: ampliar el acceso a tierra, brindar seguridad jurídica y aumentar el acceso a iniciativas comunitarias por parte de los indígenas. La Tabla 4 del Anexo indica que el 84% del monto del proyecto de inversión se destina a la oferta del bien social; las actividades que no corresponderían propiamente a la provisión de este bien social se refieren a aquellas que implican gastos de transporte: por ejemplo, para el seguimiento a la ejecución de las iniciativas comunitarias (Objetivo 3) o en el caso de las visitas de levantamiento de información (Objetivo 1 y 2).

Por otro lado, la contratación de profesionales para la realización de los avalúos comerciales de los predios que compra la ANT podría hacerse de manera transversal para éste y los demás proyectos de inversión de la Agencia que involucran este tipo de estudios. De manera similar, varias actividades de éste y otros proyectos de inversión de la Agencia involucran la contratación de mano de obra para hacer los estudios jurídicos y topográficos; en línea con lo antes expuesto, este tipo de actividades y los profesionales contratados podrían ser parte de los temas transversales o de fortalecimiento institucional de la entidad y no ser imputados a proyectos de inversión puntuales. Así mismo, las visitas técnicas no discriminan los rubros destinados a transporte, tema que no contribuye directamente a la provisión del bien social y que podría incluirse en otro tipo de gasto de la ANT. Similar a otros proyectos de inversión, las actividades de seguimiento a los proyectos, que en este caso corresponde al seguimiento

a las iniciativas comunitarias, no constituye en sí la provisión del bien social, pero su desarrollo es importante que sea abordado de manera transversal como seguimiento general a las actividades de la Agencia.

#### *2.1.4.5. Proyecto De Inversión 2018011000226 “Implementación programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional”*

Los problemas relacionados con el acceso a la tierra y la legalización en la tenencia de la misma por parte de las comunidades afro data de tiempo atrás, hecho frente al cual la Ley 70 de 1993 avanzó al definir la ocupación colectiva; no obstante, su reglamentación no ha culminado. La incidencia de la pobreza entre la población negra del país asciende al 60% y su esperanza de vida es entre 6 (hombres) y 11 (mujeres) años menor que el promedio nacional, a lo cual se suma una alta proporción de desplazamiento: de los 4.3 millones de personas negras del país, 813.080 están en el Registro Único de Víctimas. De todos estos problemas, el proyecto de inversión busca atender a las comunidades sin títulos legalizados, haciendo uso de la figura de Titulación Colectiva. El objetivo del proyecto es “mejorar la pervivencia de las comunidades negras en sus territorios” focalizando la atención en desplazados y víctimas.

El primer objetivo del proyecto es “Ampliar el acceso en dotación de tierra dirigida a poblaciones negras” (Tabla 5 del Anexo).). Con el producto “Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras” se gestiona el acceso a la tierra como factor productivo para las comunidades negras e involucra las visitas técnicas, las aclaraciones del área, y la adquisición de los predios que es a lo que más se dedican recursos dentro de este producto. Las visitas técnicas, así como los registros ante la ORIP abordan temas que no corresponden a la provisión del bien y que implican por ejemplo gastos de transporte.

De manera similar, el producto asociado referente al servicio de titulación involucra actividades relacionadas con el estudio de las solicitudes de titulación, la verificación de las condiciones de la solicitud, las visitas técnicas asociadas, y las demás relacionadas en la tabla 5 del Anexo que son relevantes para la aprobación de la titulación al Consejo Comunitario. Estas actividades requieren la contratación de profesionales de varias áreas del conocimiento (topografía, ciencias sociales, ciencias económicas...) y en general responden a las características de gasto de inversión conducentes a la provisión del bien social, excepto las relacionadas con transporte que no hacen parte de un rubro específico de la cadena de valor, sino que están en varias actividades.

El segundo objetivo es “brindar seguridad jurídica a las comunidades negras en la dotación y tenencia de la tierra” con dos productos: la delimitación del territorio que pertenece a la comunidad negra y la resolución de conflictos territoriales que buscan resolver temas relacionados con ocupación indebida de los territorios colectivos y abordar los vacíos jurídicos que dificultan la dotación de tierras. Todas las actividades de la cadena de valor constituyen gasto de inversión, excepto la realización de visitas y la socialización de estudios.

El tercer objetivo es “Ampliar el acceso de las comunidades negras a las iniciativas comunitarias”; estas iniciativas incluyen autoabastecimiento alimentario, y el desarrollo cultural de las comunidades. Las actividades se relacionan con la formulación y financiación de estas iniciativas, implementarlas y hacerles monitoreo. La mano de obra calificada y el transporte son las principales erogaciones de este objetivo del proyecto de inversión; frente a las actividades de este objetivo se recomendaría revisar la actividad de seguimiento y monitoreo.

En síntesis, el 81% del presupuesto de la cadena de valor del proyecto se destina a inversión social, salvo los gastos de transporte que no se identifican de manera discriminada en la cadena de valor, junto con las actividades de visitas en campo y seguimiento y monitoreo.

Por último, la cadena de valor de este proyecto es muy similar a la del proyecto de inversión 2018011000219; esto reitera que en tanto la diferencia está en la población atendida por cada proyecto (indígenas o afro), se puede evaluar la posibilidad de hacer más eficiente el gasto por medio de las economías de escala de algunas actividades; las actividades que se traslapan entre los proyectos son: Practicar visitas técnicas de levantamiento de información, Registrar acuerdo o resoluciones de constitución/adquisición ante la ORIP, Expedir resoluciones de titulación colectiva / expedir acuerdos de ampliación de resguardos y contratación de personal para estudios topográficos y visitas técnicas de levantamiento de información.

#### *2.1.4.6. Proyecto De inversión 2018011000229 “Subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural para la población rural nacional”*

Con este proyecto, el MADR otorga los subsidios como parte de la política de vivienda rural efectiva; teniendo en cuenta el traslado de esta facultad del MADR a Minvivienda (Ley 1955 de 2020), este proyecto busca agilizar la entrega en los subsidios otorgados que no han sido ejecutados por la entidad en aras de “transitar de manera progresiva al nuevo arreglo institucional”. El acceso de la población rural a la vivienda busca entre otras cosas propiciar las condiciones para un mayor acceso a servicios financieros, mejorar las condiciones de vida de la población y reducir el desplazamiento, abordando así el problema central de alto déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural.

El proyecto cuenta con un único objetivo específico y es el de “Aumentar el acceso de la población rural a vivienda rural nueva o al mejoramiento de la existente” cuyo producto es “Servicio de apoyo financiero para soluciones de vivienda rural” que consiste en los recursos asignados al hogar para vivienda nueva o para la realización de mejoramientos.

Este producto incluye tres actividades principales: la primera es el seguimiento a la ejecución del subsidio, y a las obras sujeto de indexación bajo esquemas de control que permitan identificar mejoras en lo concerniente a la calidad de las obras, los tiempos, entre otros. La mano de obra calificada, el apoyo logístico en términos de coordinación con las entidades territoriales y los viáticos son los rubros a los que corresponde esta actividad; no es posible

aislar los montos destinados a viáticos y valdría la pena su diferenciación. La segunda es el mantenimiento de la plataforma tecnológica con la que se valida la información para el otorgamiento de los subsidios que únicamente incluye los profesionales contratados para tal fin; este rubro podría considerarse como fortalecimiento institucional más que la provisión del bien social (en este caso, subsidio de vivienda). Por último, está la actividad de la indexación y cierre de 12.590 subsidios adjudicados. Al constituir la indexación del subsidio se trataría de la provisión de un bien público social; no obstante, la necesidad de indexar surgió por la demora en la materialización del subsidio lo que a su vez se originó por fallas iniciales del programa: por ejemplo, que el predio sobre el que se iba a realizar la construcción no tiene las condiciones o no dispone de acceso a servicios públicos, por la dificultad de ubicar a los beneficiarios o por los retrasos del BAC en contrataciones con los operadores.

Dado que la actividad de otorgamiento del subsidio no tiene recursos en la presente vigencia, ninguna actividad contribuye de manera directa a la provisión del bien social (Tabla 6 del Anexo) y eso refleja, por un lado, las ineficiencias acumuladas en torno al programa, las cuales se abordaron en DNP (2013) y que fueron referenciadas en el cuadro 1 de este documento. Por otro lado, y en línea con lo mencionado para otros proyectos de inversión, no es claro por qué las actividades de seguimiento se sustentan en proyectos de inversión y no en gasto de funcionamiento.

#### *2.1.4.7. Proyecto de inversión 2018011000400 “Implementación programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional”*

Con este proyecto de inversión, la Unidad de Restitución de Tierras busca “Facilitar la implementación de proyectos productivos para la población restituida” con lo que se pretende propiciar una reparación integral y sostenible a las víctimas permitiendo su integración a procesos productivos lo cual incluye la recuperación de las condiciones productivas del predio restituido.

El documento técnico reconoce la necesidad de una oferta interinstitucional articulada para el logro de intervenciones que abarquen las problemáticas de vivienda, agua y saneamiento, salud, educación, seguridad alimentaria, y generación de ingresos de manera sostenible en el tiempo. De allí que los sectores involucrados mencionados en este documento técnico sean: Vivienda, Salud, Transporte, Educación, Agricultura, Comercio, Inclusión social, Trabajo, Unidad de Víctimas, junto con entidades territoriales.

Los objetivos específicos son diseñar y formular los proyectos productivos, facilitar la recuperación productiva de los predios, y mejorar las capacidades socio-empresariales de la población restituida. Dos de las 6 actividades de los tres objetivos específicos de este proyecto son conducentes a la provisión del bien social relacionado con la contribución a la generación de ingresos de los hogares restituidos (Tabla 7 del Anexo.): el proceso de

transferencias corrientes de los incentivos económicos que incluye el proyecto, y la implementación de los proyectos productivos. Estas dos actividades constituyen el 68% de la inversión total del proyecto.

Las actividades del objetivo “Recuperación de productiva de los predios restituidos” son tercerizadas, mientras que las relacionadas con formulación y seguimiento de los proyectos sí las hace directamente la URT y ello permite el chequeo de lo ejecutado por el operador. Llama la atención la tercerización de las tareas por medio de operadores cuya contratación se hace por licitación. En 2017 el documento de análisis de gasto público del sector (DDRS-DNP, 2017) indicó que esto puede implicar: rezagos en la ejecución de los proyectos (por los tiempos de los procesos de licitación) lo que a su vez hace que “los resultados se obtienen de manera apresurada con poco tiempo en el segundo semestre del año”, y costos de alrededor del 5 – 10% del proyecto derivados de gastos de administración del operador.

#### *2.1.4.8. Proyecto de inversión 2019011000064 “Contribución a la mejora de la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente a nivel nacional”*

Con una asignación de \$140.237.064.026, este proyecto busca “Mejorar la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente”. La optimización del proceso a la que hace alusión este proyecto no necesariamente está ligada a la provisión del bien social que en este caso son los predios restituidos; de todas las actividades de la cadena de valor de proyecto de inversión, las siguientes dos son las que estarían más relacionadas con la provisión del bien social:

- Dar cumplimiento a las órdenes judiciales impartidas al Grupo Fondo para la restitución de tierras de los despojados.
- Realizar actividades relacionadas con la operación, ejecución e implementación de órdenes judiciales impartidas a la Unidad de Restitución de Tierras.

Como parte del primer objetivo específico del proyecto se tienen entre otras las siguientes tres actividades que podrían ser parte de funcionamiento propio de la entidad: (i) realizar análisis previo para determinar el ingreso al RTDA, en cuyo caso no es claro por qué destinar recursos de inversión a los análisis previos no conducentes al ingreso a dicho registro, (ii) de manera similar a otros proyectos de inversión, se presenta el caso de los temas de Tecnologías de la información y las comunicaciones que incluyen -según el documento técnico- “aire acondicionado, seguridad informática y detección de incendios para albergar las soluciones de sistemas de información de misión crítica sistemas estratégicos y misionales”. Sin menoscabar su importancia, estas actividades no constituyen directamente la provisión del bien social.

Por su parte, las actividades relacionadas con las campañas de divulgación de la política de restitución y la realización de eventos para las víctimas si bien son relevantes, no constituyen



per se el bien social y estos gastos deberían ser considerados de funcionamiento y no de inversión.

Teniendo en cuenta las anteriores observaciones, únicamente el 39% del monto de este proyecto es conducente de manera directa a la provisión del bien social (Tabla 8 del Anexo).

#### *2.1.4.9. Proyecto de inversión 2018011000747 “Construcción y fortalecimiento de políticas de generación de ingresos y fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural nacional”*

Este proyecto se consideró bajo la metodología de Epico como un bien productivo; sin embargo, tal como lo expone el documento técnico, el proyecto responde a la necesidad de superar la pobreza rural por lo que también puede considerarse como conducente a la provisión de un bien social.

La problemática abordada por este proyecto de inversión se centra en las dificultades de las zonas rurales para superar condiciones de pobreza monetaria y multidimensional. El documento técnico relaciona estas mayores condiciones de pobreza en la ruralidad con las actividades de la población rural (asociadas a una baja generación de ingresos), la falta de planificación de la producción agropecuaria -relacionada a su vez con excesos de oferta de productos que conllevan ingresos precarios de los productores y negociaciones asimétricas con comercializadores-. El documento señala que los avances que se han obtenido en pobreza rural se han dado más por políticas públicas que por la capacidad autónoma de la población.

El objetivo principal del proyecto es “estructurar las políticas públicas orientadas a la generación de ingresos y el fortalecimiento de capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural” y tiene como población objetivo al pequeño productor.

El primer objetivo específico es “Generar las Políticas, Lineamientos e Instrumentos para la generación de ingresos y el fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural”. Éste incluye las actividades propias de la recolección de insumos, la estructuración de las políticas y una sobre realización de “giras” en las cuales se puedan identificar casos exitosos de la política y así retroalimentar el desarrollo de este instrumento de política. El producto asociado es el documento de lineamientos técnicos; pese a que en sí mismo el documento no es la provisión del bien social, todas las actividades explicadas conducen a la generación del direccionamiento del proyecto.

El segundo objetivo es “Incrementar la adopción y conocimiento de las políticas”; en éste se contemplan las actividades relacionadas con la definición de roles y el acompañamiento a entidades del sector, tema que podría estar más relacionado con aspectos institucionales y no de la provisión del bien en sentido estricto. Como parte del tercer objetivo, se desarrollan revisiones técnicas de los programas y la generación de orientaciones a entidades ejecutoras con el fin de que éstas realicen los ajustes necesarios a los proyectos y esto puede

considerarse como parte de la provisión del bien social. En este tercer objetivo las actividades relacionadas con la evaluación y monitoreo de la política, no necesariamente son el otorgamiento del bien social, y en línea con lo mencionado al respecto para otros proyectos de inversión no se considera una actividad conducente a la provisión del bien. (Tabla 9 del Anexo).

En síntesis, el 36% de la inversión del proyecto es considerado conducente a la provisión del bien social sectorial que contribuye al fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos de los productores rurales.

## **2.2 Mercado de Compras públicas locales en el marco de los programas institucionales de alimentación**

De acuerdo con la OCDE (OECD, 2016) las compras públicas representan una parte importante de la economía de sus miembros, en promedio el 13% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 29% de los gastos de sus gobiernos. En el caso particular de Colombia, esta participación se encuentra ligeramente por debajo del promedio de la OCDE, con una estimación del 12,5%, mientras que, en términos del gasto, lo supera, con el 35,7%. Lo anterior representa sin duda una oportunidad para la inclusión productiva y económica de diferentes sectores, como por ejemplo el agropecuario y agroindustrial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, cuenta con un “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, en cuya línea F: Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva. En él se plantea la necesidad de que los grupos poblacionales que actualmente generan ingresos inestables e inferiores al salario mínimo y se encuentran en la informalidad, participen y obtengan beneficios dignos en las relaciones de producción de bienes y servicios.

En respuesta a esta problemática el Plan establece promover de las compras públicas de productos de origen o destinación agropecuaria del pequeño productor o agricultor familiar-ACFC, con el liderazgo de Colombia Compra Eficiente y en coordinación con MinAgricultura, MinTrabajo, MinEducación, ICBF, Fuerzas Militares, las entidades territoriales, entre otras competentes, para lo cual se diseñarán los siguientes instrumentos normativos, proyectos o programas que promoverán las compras públicas de productos de origen o destinación agropecuaria del pequeño productor o agricultor familiar-ACFC: (1) instrumento normativo para adquirir de forma preferente estos productos por parte de las entidades públicas del orden nacional y entes territoriales; (2) instrumento normativo, proyecto o programa que permita restringir la competencia para seleccionar a asociaciones de ACFC como proveedores e incentive que las entidades del orden nacional y territorial se acojan a esta política; (3) instrumentos de agregación de demanda a través de Acuerdos Marco de Precios u otros que vinculen a la ACFC; (4) instrumento normativo para crear incentivos tributarios a los contratistas privados en compras públicas que adquieran productos de la ACFC”.

De igual forma la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en el artículo 229 estableció un marco legal para la utilización de puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando presenten contratos de proveeduría suscritos con productores nacionales y la obligación para las empresas públicas contratantes de adquirir hasta el cuarenta por ciento (40%) de alimentos procesados o sin procesar, en donde los insumos y los productos hayan sido adquiridos de productores agropecuarios locales, en el que da la posibilidad de otorgar un diez por ciento (10%) de puntaje adicional, a los proveedores que realicen el suministro que se pretenda contratar vinculando pequeños productores.

Por su parte en agosto del 2020 se sancionó la Ley 2046 “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”, que complementa las disposiciones del artículo 229 con medidas específicas en relación con los productores de la ACFC.

La expedición de estas normas es un avance significativo en la reglamentación de la participación de este segmento de la población en el canal de compras públicas toda vez que en el país no existía una norma expresa que autorizara o impulsara las compras públicas de los pequeños productores y productores de la ACFC, quienes debían cumplir el marco legal del sistema de compras públicas para el proceso de adquisición de productos de origen o destinación agropecuaria de forma general. Este hecho generará sin duda un impacto positivo en este tipo de producción que dinamizará su participación en espacios de comercialización de esta naturaleza, aumentando la capacidad de generación de ingresos de los productores y mejorando su calidad de vida, esto sin contar con el aporte que representará para el cumplimiento de la meta propuesta por el gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de inclusión productiva de los productores rurales <sup>3</sup>.

Una vez reglamentadas las normas el reto para el país es implementarlas, para cuyo fin el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Agropecuario, en conjunto con las agencias y entidades del sector, y demás entidades del orden nacional y territorial que tienen funciones relacionadas con la materia deberán diseñar estrategias y acciones para lograrlo. Para lo cual se requiere el análisis de información sobre diferentes aspectos como, por ejemplo, las características y el funcionamiento del mercado de compras públicas locales.

Considerando lo anterior para la DDRS es importante realizar una caracterización del mercado de compras públicas locales de alimentos en términos de modalidad de contratación, tipo de entidades contratantes y cuantía de las adquisiciones, que sirvan como insumo para la implementación de las normas expedidas recientemente.

---

<sup>3</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, se establece una meta para el cuatrienio de 91.511 productores beneficiados con estrategias de inclusión productiva.

En sentido amplio la FAO define compras públicas como el proceso por el cual los Gobiernos compran bienes, servicios, capital y tecnologías para uso propio o público. Tanto en el caso de las compras públicas como en el de las privadas el propósito principal es adquirir bienes y servicios al mejor precio en aras de lograr la mejor relación costo / beneficio posible para la empresa. Sin embargo, y de acuerdo con lo que señalan (Arrowsmith, 2010; McCrudden, 2007), citados por (Miranda, 2018) “a diferencia del sector privado, y debido a la capacidad que tienen los Gobiernos de definir y controlar las normas que regulan las compras públicas y al gran tamaño de las compras gubernamentales, la contratación gubernamental tiene el poder de influir en los mercados y regular a sus actores, razón por la cual son utilizadas como una herramienta para el cumplimiento de diferentes objetivos de desarrollo, como la creación de empleos, la innovación, el crecimiento industrial, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social” (Pág. 7).

En la revisión bibliográfica realizada por (Miranda, 2018), la investigadora cita a (Arrowsmith, 2010), quien indica que las políticas que promueven el uso de las compras públicas como un medio para lograr objetivos sociales, económicos, políticos y ambientales se definen como políticas horizontales y que no son de uso reciente. Según dicha revisión actualmente la mayoría de los países aplican algún tipo de política horizontal en sus compras públicas. Uno de los temas en los que más ampliamente se utiliza la contratación pública es el fomento del desarrollo de las pymes, es así como una encuesta realizada por la OCDE evidenció que la mayoría de los países cuentan con una política o programa que favorece el acceso de las pymes al canal de compras públicas (Pág. 8).

La creciente utilización de políticas horizontales en la contratación pública representa un giro en el enfoque de las compras estatales, el cual ha pasado de buscar solo obtener cotizaciones bajas a lograr una combinación adecuada de precios, calidad, e impacto social y medioambiental (Miranda, 2018).

En el caso de las compras públicas de alimentos, su utilización para promover políticas horizontales relacionadas con la seguridad alimentaria, la nutrición, el desarrollo agrícola y la inclusión económica, es significativo. Según la Comisión Europea, el gasto público total en alimentos en Europa es de 82.000 millones de euros al año, mientras que el Programa Mundial de Alimentos (PMA 2013) estima que los Gobiernos gastan entre 47.000 y 75.000 millones de dólares al año en alimentación escolar (Miranda, 2018).

Para la realización de este segmento del documento se realizó un perfilamiento de datos o análisis descriptivo de la información disponible en SECOP I, plataforma en la cual las entidades estatales deben publicar los documentos del proceso de contratación, desde la planeación hasta su liquidación, con el fin de caracterizar el mercado de compras públicas, en términos de modalidad de contratación, tipo de entidades contratantes, contratistas, objeto de la contratación, y cuantía de las adquisiciones. Para ello se exploraron, filtraron y descargaron los datos de las bases de datos abiertos de la página de Colombia Compra Eficiente, particularmente los relacionados con “procesos de contratación”, seleccionando

aquellos para los cuales se firmó contrato entre 2015 y 2019. Luego se realizó un análisis en función de las variables de interés.

A través de la implementación de la metodología descrita arriba y la depuración y análisis de los procesos de contratación reportados en la plataforma SECOP I entre el 2015 y 2019, se pudo establecer, además del valor de las compras públicas de alimentos y el número de contratos celebrados en el orden nacional y territorial, las características de este tipo de adquisición en términos de: i) Modalidad y régimen de contratación, ii) Tipo de contrato, iii) Cuantía del contrato, iv) Entidades públicas contratantes, v) Empresas contratistas, y vi) Origen de los recursos de las compras estatales.

Aunque en el documento se estima el valor de las compras públicas de alimentos del orden nacional y territorial centralizadas y descentralizadas, para los segmentos i) Alimentos, bebidas y tabaco para uso final y ii) Servicios de Viajes, Alimentación, Alojamiento y Entretenimiento, el cual fue de aproximadamente 1,7 billones de pesos promedio anual entre 2015 y 2019, el ejercicio de caracterización de las compras públicas que se plasma en este documento se circunscribió al segmento i) Alimentos, bebidas y tabaco para uso final, de acuerdo con la referencia del código estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, UNSPSC (por sus siglas en inglés), que utiliza Colombia Compra Eficiente, CCE.

En este segmento se registran los productos que adquieren las entidades públicas para consumo o utilización final.

En el análisis se identificó que en el caso específico del PAE, uno de los programas institucionales de alimentación más importantes del país, el cual hace parte de los segmentos bajo análisis en este documento, las compras de alimentos ascendieron a un total de 94.976 millones de peso, sin contar con el valor de las adquisiciones del PAE Bogotá, que se realizan a través de un Acuerdo Marco de Precios.

A continuación se hace un análisis descriptivo de las compras públicas clasificadas en el segmento Alimentos, bebidas y tabaco para uso final.

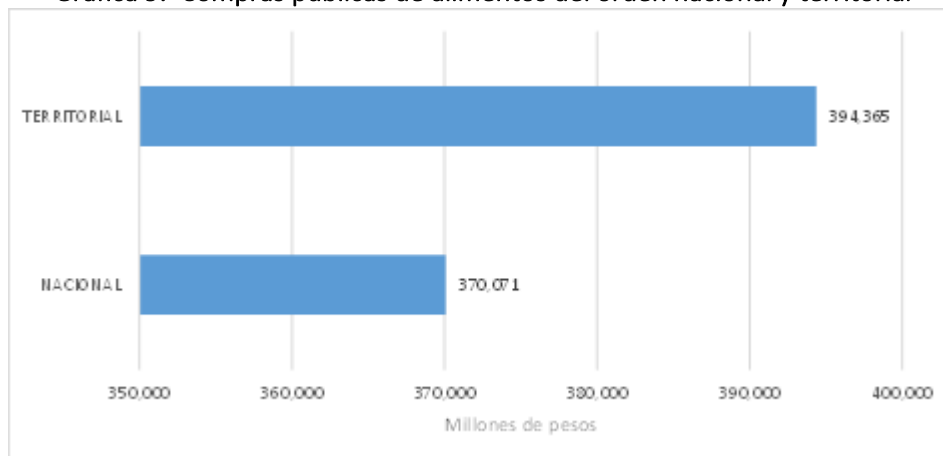
### **Análisis del segmento de alimentos, bebidas y tabaco para uso final**

Para efecto del análisis es importante señalar que las compras públicas de tabaco, no son representativas dentro del total de las compras de los segmentos de alimentos, bebidas y tabaco, ni de servicios de viajes, alimentación, alojamiento y entretenimiento, de hecho representan solo el 0,22% del valor de las adquisiciones de estas dos categorías en conjunto, razón por la cual se asume que los valores totales del segmento corresponden a la compra de alimentos y bebidas. Teniendo claro lo anterior, se analizará la información disponible en el SECOP I, para cada uno de los criterios de interés que se mencionaron arriba.

Para empezar, se encontró que el promedio anual de las compras de alimentos registradas en el segmento de alimentos, bebidas y tabaco para uso final entre 2015 y 2019 fue de

764.485 millones de pesos, de los cuales las entidades del orden nacional, adquirieron el 48,4% y las del orden territorial el 51,6% (Ver Gráfica 9).

**Gráfica 9. Compras públicas de alimentos del orden nacional y territorial**



Fuente: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-I/xvdy-vvsk>, procesado y consolidado por el autor, a noviembre de 2020.

### Contratación directa

Como se observa en el Cuadro 3 la modalidad de contratación más utilizada en este segmento es la contratación directa, que concentra una parte significativa de las compras públicas, con el 44,1% seguida por el régimen especial, 15,8%, la subasta 12,4% y la licitación pública 12,2% respectivamente, entre los más importantes. La alta participación de la contratación directa se debe al peso que tiene esta modalidad en las compras públicas de alimentos que hacen las entidades del orden nacional, y específicamente el Ejército Nacional, quien durante el periodo de análisis representó el 76% de las compras de alimentos realizadas bajo esta modalidad.

El Ejército justifica la contratación directa de alimentos en el marco de las causales: C) Contratos interadministrativos y G) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado, que se mencionan en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007[1]. De esta manera el Ejército cumple con la política de contratación del Sector Defensa, según la cual uno de los criterios para la ejecución de los recursos es la centralización de las compras para maximizar el presupuesto y obtener la mayor eficiencia, transparencia, economía de escala y calidad técnica para el equipamiento y abastecimiento de la Fuerza Pública.

**Cuadro 3. Compras públicas de alimentos según modalidad de contratación  
(Promedio 2015-2019)**

	NACIONAL	TERRITORIAL	TOTAL	% Part.
Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)	272,860	64,266	337,127	44.1
Régimen Especial	14,329	106,559	120,888	15.8
Subasta	25,378	69,260	94,639	12.4
Licitación Pública	2,511	90,578	93,089	12.2
Contratación Mínima Cuantía	36,287	36,931	73,218	9.6
Selección Abreviada de Menor Cuantía (Ley 1150 de 2007)	19,186	24,145	43,331	5.7
Asociación Público Privada		661	661	0.1
Contratos y convenios con más de dos partes	108	441	548	0.1
Selección Abreviada del literal h del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007		505	505	0.1
<b>Total</b>	<b>370,660</b>	<b>393,346</b>	<b>764,006</b>	<b>100</b>

Fuente: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-I/xvdy-vvsk>, procesado y consolidado por el autor, a noviembre de 2020.

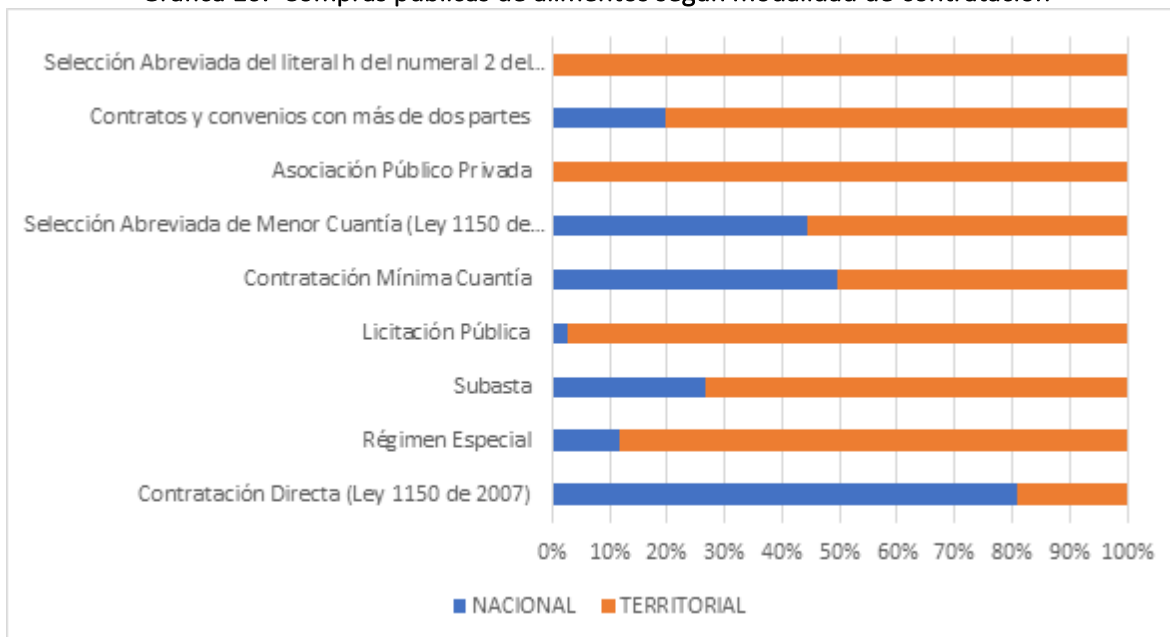
Una de las pautas para centralizar la compra de productos y servicios en el Sector es que estos sean de uso común a las Fuerzas y que sean susceptibles de ser provistos por las empresas que conforman el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED)[1], las cuales tendrán prelación mediante la contratación Interadministrativa, a suscribir convenios entre la respectiva empresa y la Secretaría General del Ministerio de Defensa Nacional, y serán adelantados en forma conjunta y para cada una las Fuerzas que participen en la adquisición (Ej.: raciones de campaña, tiquetes aéreos, munición y armamento, entre otros)[2].

En el caso del Ejército Nacional, el mayor proveedor de alimentos es la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, ALFM[1], quien entre el 2015 y 2019 le suministró un promedio anual de 331.674 millones de pesos en Abastecimiento de estancias de alimentación para el personal de soldados y alumnos de las unidades militares, Suministro de raciones de campaña, y Demás servicios de alimentación, mediante contratos interadministrativos con el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional. De esta manera la ALFM se constituye en el mayor intermediario de las compras públicas del Ejército Nacional.

Al explorar la información disponible en la plataforma del SECOP I sobre los procesos de compra de alimentos de la ALFM se encuentra que el 80% se lleva a cabo a través de la modalidad de Selección abreviada de menor cuantía, Subasta y Régimen Especial, y se concretan mediante contratos de suministro. Los contratistas de la ALFM se distribuyen 54,1% en personas jurídicas y 45,9% en personas naturales.

Si bien las entidades del orden territorial no utilizan la modalidad de contratación directa en la magnitud que lo hacen las entidades del orden nacional, ya que representa el 16% del valor total de las contrataciones, continúa siendo un porcentaje relevante (Ver Gráfica 10).

**Gráfica 10. Compras públicas de alimentos según modalidad de contratación**



Fuente: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-I/xvdy-vvsk>, procesado y consolidado por el autor, a noviembre de 2020.

Lo anterior confirma lo que menciona (OECD, 2016), acerca de que, si bien el régimen de contratación pública de bienes y servicios del país determina que la licitación es la modalidad de selección de proveedores que se debe utilizar por regla general en los procesos de compras públicas, en la práctica la mayor parte de los contratos, 3 de 5, se conceden a través de contratación directa a nivel nacional y territorial. Esta organización también señala que varias de las modalidades de selección se usan con mayor frecuencia que la licitación pública. De hecho, en el caso de la compra pública de alimentos del segmento que estamos analizando la licitación representa solo el 12,2%.

A pesar de que las entidades públicas deben justificar la utilización de una modalidad diferente a la licitación pública, mediante acto administrativo, el número de casos en los que la ley permite el uso de la Contratación Directa, hace que se convierta en un método común[5]. (OECD, 2016)

### Régimen especial

Después de la contratación directa, el Régimen especial es la modalidad con mayor participación en el valor de las compras públicas de alimentos de este segmento. Como se puede observar en el Gráfica 10, su participación es especialmente importante en los entes territoriales, en los que se constituye en la modalidad con el mayor valor registrado durante el periodo, con un promedio anual de 106.559 millones de pesos y un porcentaje del total del 26,5% en relación con las demás tipos de contratación.



Como se observa en el Cuadro 4, al desglosar la información relativa al Régimen Especial, se puede observar que las empresas que registran el valor promedio más alto en las compras de alimentos a través de esta modalidad son las Empresas Sociales del Estado, E.S.E[1], creadas por la nación o por las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud en forma directa, con un total de 59.906 millones de pesos promedio en el periodo de análisis, lo cual equivale a una participación del 56,2%%.

Como se observa en el Cuadro 4, al desglosar la información relativa al Régimen Especial, se puede observar que las empresas que registran el valor promedio más alto en las compras de alimentos a través de esta modalidad son las Empresas Sociales del Estado, E.S.E[1], creadas por la nación o por las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud en forma directa, con un total de 59.906 millones de pesos promedio en el periodo de análisis, lo cual equivale a una participación del 56,2%%.

Le siguen en importancia las alcaldías, que ejecutan el 14,3%, de las compras de alimento realizados bajo este régimen, es decir alrededor de 15.185 millones de pesos promedio anual. Estos recursos son utilizados en la contratación de entidades privadas sin ánimo de lucro, como Fundaciones y Asociaciones en el marco de Convenios de cooperación, con el objeto de atender el Programa de Alimentación Escolar, PAE, en los territorios.

Al respecto cabe anotar que el gobierno de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal están facultados por el artículo 355 de la Constitución Política para celebrar contratos con este tipo de entidades, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.

Adicionalmente el artículo 96 de la Ley 489[1] determina que las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley, para lo cual se debe observar lo dispuesto en el decreto 0092 de 2017[1].

De acuerdo con este marco normativo los contratos y asociaciones celebrados con entidades sin ánimo de lucro, constituyen un régimen especial y no están sujetos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, más allá del cumplimiento de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y están sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

Retomando el tema del PAE, se encontró que los recursos con los que se adquirieron los productos del programa a las entidades sin ánimo de lucro fueron los recursos propios de las alcaldías, gobernaciones y resguardos indígenas (51%), Presupuesto General de la Nación (31,3%), y Sistema General de Participaciones (23%).

**Cuadro 4. Compras públicas de alimentos en la modalidad de Régimen Especial**

Tipo de entidad	Millones de pesos (Promedio anual 2015-2019)	% Part.
Empresas sociales del estado (E.S.E)	59,906	56.2
Alcaldías	15,185	14.3
Licoreras	13,152	12.3
Hospitales	5,398	5.1
Universidades	3,805	3.6
Empresas industriales y comerciales del estado	2,441	2.3
Gobernaciones	1,957	1.8
Instituciones educativas	1,237	1.2
Cámaras de Comercio	1,209	1.1
Empresas de Servicios Públicos (E.S.P)	581	0.5
Loterías	315	0.3
Otras	1,373	1.3
<b>Promedio anual</b>	<b>106,559</b>	<b>100.0</b>

Fuente: <https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-I/xvdy-vvsk>, procesado y consolidado por el autor, a noviembre de 2020.

Aunque no son del interés de este análisis, las licoreras aparecen en el Cuadro. 2 debido a que las bebidas, en las que se clasifican los licores, forman parte de la clasificación “Alimentos, bebidas y tabaco” que utiliza el SECOP I. No sobra mencionar que la participación de estas empresas, cuyas operaciones relacionadas con el monopolio de licores, también corresponden a un régimen especial, fue del 12,3% del valor de las compras de este segmento.

El Cuadro 2, también muestra la importancia que tienen entidades e instituciones con regímenes especiales como los hospitales, universidades y empresas industriales y comerciales del estado, cuya adquisición de alimentos ascienden a un poco más de 11.600 millones de pesos en promedio anual, lo cual representa el 11% de las compras que se hacen bajo esta modalidad en los territorios.

### Subasta

Después de la Contratación Directa y el Régimen Especial, la subasta es la modalidad más utilizada en las compras estatales de alimentos, con un valor en operaciones de 94.639 millones de pesos promedio anual, distribuidas 27% en el orden nacional y 73% en el territorial. En el orden nacional tres entidades concentran el 95% del valor de las compras de alimentos que se realizan a través de subasta: la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, el Instituto Nacional Penitenciario, INPEC, y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Por su parte en el orden territorial las subastas son utilizadas básicamente por las Alcaldías y Gobernaciones, para la selección de proveedores de Programas de Alimentación como el PAE y los destinados a Adultos mayores. En el primer caso, el promedio anual de compra de

alimentos, a través de esta modalidad en el periodo de análisis fue de 56.761 millones de pesos, mientras que en el segundo fue de 64.098 millones aproximadamente.

### **Licitación pública**

En cuanto a la licitación pública, su participación en la adquisición de alimentos en este segmento es del 12,2%, lo cual representa un valor de 93.089 millones de pesos. Esta no es una modalidad que se utilice de manera significativa por parte de las entidades del orden nacional, de hecho, en el periodo de análisis estas adquirieron bajo este mecanismo un valor 2.511 millones de pesos, lo que, comparado con el valor de las compras de los entes territoriales, que alcanzaron un valor de 90.578 millones durante el periodo de análisis, resulta poco relevante.

De acuerdo con los registros del SECOP I, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, es la entidad del orden nacional que mayor uso hace de esta modalidad para la compra de alimentos. Es así como entre 2015 y 2019, adquirió un total de 4.283 millones de pesos. En lo que tiene que ver con los entes territoriales, son las alcaldías y las gobernaciones, las que más utilizan esta modalidad, como otro mecanismo para el abastecimiento de los Programas de Alimentación Escolar, PAE. En el periodo de análisis, se otorgaron contratos mediante este mecanismo por un valor de 174.168 millones de pesos promedio anual.

### **2.3 Prestación del servicio público de Adecuación de Tierras a partir de los lineamientos del Documento CONPES 3926 de 2018.**

Se realiza seguimiento particular a las considerables dificultades en la prestación del servicio público de adecuación de tierras (ADT) en los proyectos de importancia estratégica de Río Ranchería (La Guajira), Tesalia-Paicol (Huila) y Triángulo del Tolima. Lo anterior toma especial importancia y obliga priorizar la acción 3.2. del Documento CONPES 3926 de 2018 como centro del seguimiento y acompañamiento técnico por parte de la DDRS, debido a que la Procuraduría General de la Nación conminó al DNP y a MinAgricultura a concurrir a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en el desarrollo de los análisis y diseño de estrategias técnicas y de financiación para culminar dichas obras, debido a que esta última entidad no ha logrado finalizar en los tiempos esperados dichos elementos.

En esta sección se presenta el diagnóstico de los tres proyectos y la justificación de la línea de acción 3.2. del Documentos CONPES 3926, la cual consiste en desarrollar una hoja de ruta técnica y financiera para culminar progresivamente las obras, garantizando la certeza en los costos de construcción, el impacto de las inversiones, la resolución de problemas ambientales y sociales, y la correspondencia de las solicitudes presupuestales con el marco de gasto del sector agropecuario.

Igualmente, se hace una aproximación conceptual sobre las asociaciones de usuarios de los distritos de ADT en general, los modelos de administración de esta clase de infraestructura por parte de los usuarios y, al final, algunas recomendaciones para fortalecer la

administración y operación de los proyectos, de tal manera que estos lineamientos sean tenidos en cuenta a la hora de poner en marcha los tres proyectos de importancia estratégica.

Por otro lado, debido a que en junio de 2020 el DNP ha decidido acompañar a las autoridades locales en Valledupar para apoyar la actualización de los estudios y diseños del proyecto multipropósito Embalse los Besotes, se considera necesario analizar el impacto de esta iniciativa dentro de la capacidad de financiación que tiene el sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Esto último es de gran importancia, toda vez que mediante el oficio de radicado de entrada al DNP No. 20206630649692<sup>4</sup>, el señor ministro de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó la inclusión de esta iniciativa dentro del listado de proyectos a ser impulsados mediante una operación de crédito externo entre la Nación y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

### 2.3.1. Antecedentes de los tres proyectos de ADT de importancia estratégica

Los tres proyectos en La Guajira, Tolima y Huila fueron declarados de importancia estratégica, debido a su eventual aporte al desarrollo agropecuario y rural de las zonas donde se ubican y por los requerimientos de inversión estimados para su conclusión. Triángulo del Tolima fue declarado de importancia estratégica mediante el documento CONPES 3357 del 13 de junio de 2005; el Proyecto Multipropósito Río Ranchería (La Guajira) mediante el documento CONPES 3362 del 14 de julio de 2005<sup>5</sup>, y Tesalia-Paicol (Huila) por el documento CONPES 3556 del 11 de diciembre de 2008.

A pesar de lo anterior, los proyectos no han concluido. En el caso de Río Ranchería y Triángulo del Tolima, su avance se encuentra suspendido desde el año 2011, mientras que en Tesalia-Paicol se realizaron obras entre 2008 y 2018. En los tres casos, las inversiones a la fecha han superado los presupuestos inicialmente estimados para la fase de inversión, correspondientes a \$1,35 billones (de 2019), puesto que lo invertido efectivamente a la fecha en materia de obras ha ascendido a \$1,8 billones<sup>6</sup>. Además, no se han desarrollado análisis recientes sobre la vigencia de los estudios y diseños, ni frente a posibilidades de gestión y complementación presupuestal que apalanquen los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Los tres proyectos han sido objeto de seguimiento por parte de la Procuraduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República. En diversas ocasiones han exhortado a la ADR a mejorar su gestión técnica y presupuestal, con el objeto de finalizar los proyectos y ponerlos al servicio de las comunidades donde se encuentran localizados. La ADR ha

---

<sup>4</sup> De fecha de entrada al sistema de gestión documental del DNP 22 de mayo de 2020.

<sup>5</sup> Como se explica más adelante, este documento solo declaró la importancia estratégica de la fase inicial del proyecto, es decir, la construcción de la presa El Cercado y las conducciones principales que se derivan de esta para dos proyectos de riego “Ranchería” y “San Juan del Cesar”.

<sup>6</sup> Las cifras aquí presentadas han tomado como referencia la evolución del índice de precios al consumidor reportado por el DANE, dado que así ha presentado sus estimaciones en los últimos años la ADR. Sin embargo, esta entidad ha vuelto a considerar tomar como referencia el índice de costos de la construcción pesada.

manifestado a los entes de control que ha realizado gestión cada año ante MinAgricultura, DNP y MinHacienda para obtener los recursos que estima necesarios para finalizar las obras; sin embargo, esto se ha limitado a solicitar recientemente recursos de inversión por el orden de \$485.000 millones al año, sin considerar la realidad presupuestal del sector, de la entidad<sup>7</sup> y sin gestionar otras fuentes de recursos como ha sido posible en el pasado.

Además, al momento de diagnosticar y elaborar los lineamientos para el Documento CONPES 3926 Política de Adecuación de Tierras 2018-2038, aprobado el 23 de mayo de 2018, la DDRS del DNP consideró que la ADR no ha avanzado en la validación técnica y presupuestal de los estudios y diseños para la finalización de los proyectos. En consecuencia, existe incertidumbre frente al monto y efectividad de los recursos solicitados por la ADR para la finalización de los tres proyectos.

Por la anterior razón se incluyó la línea de acción 3.2. “Hoja de ruta para la culminación progresiva de los proyectos de importancia estratégica”, dentro del Documento CONPES 3926, de tal manera que la ADR validara la vigencia de los estudios y diseños de los proyectos, propusiera metas de avance técnico más cercanas a la realidad presupuestal, definiera posibilidades de gestión de fuentes de financiamiento complementarias y, de esta manera, otorgara mayor certidumbre a la DDRS del DNP para trabajar internamente con la DIFP y con MinHacienda y MinAgricultura para mejorar la programación de recursos del PGN destinados a los tres proyectos, sin que se presenten los problemas de mayores valores de obra que se han evidenciado.

A continuación, se presenta la trayectoria resumida de cada proyecto.

### *Proyecto Triángulo del Tolima*

El proyecto busca beneficiar al departamento de Tolima en los municipios de Coyaima, Natagaima y Purificación, mediante la provisión de riego en un área un poco mayor a 20.000 ha, la cual se caracteriza por contar con alta presencia de comunidades indígenas. El proyecto se encuentra dividido en cuatro sectores para surtir el agua proveniente del embalse Zanja Honda.

El inicio del proyecto se dio precisamente con la construcción de dicho embalse entre 1997 y 2004, con licencia ambiental otorgada en ese entonces por CORTOLIMA.

La construcción del proyecto se estructuró en tres fases:

- Fase I: licencia ambiental, revisión y complementación de diseños, construcción de la bocatoma, esclusor de sedimentos y condición principal.

---

<sup>7</sup> Esto desconoce la realidad presupuestal de la ADR, la cual ha recibido un promedio de \$300.000 millones anuales. Además, su gestión general se ha caracterizado por mostrar débiles resultados no solo en ADT, sino también en otros ámbitos como los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural (PIDAR).

- Fase II: plan agropecuario, revisión y complementación de diseños, construcción infraestructura principal de riego (canales principales 1, 2, 3 y 4).
- Fase III: construcción de redes secundarias y terciarias de distribución de agua a los predios, estaciones de bombeo, suministro de energía y riego intrapredial.

El documento CONPES 3357 de 2005 lo declaró de importancia estratégica por un valor, en su momento, de \$344.000 millones, equivalentes a precios de hoy a \$606.131 millones, aunque a la fecha se han invertido \$635.319 millones sin haber finalizado la totalidad de las obras. En el año 2013 se realizaron los diseños para continuar con la Fase III del proyecto, es decir, diseños detallados de la red secundaria, terciaria, estaciones de bombeo, obras complementarias y el diseño predial para los cuatro sectores.

En 2014 se concluyó la Fase II del proyecto, quedando pendiente la financiación de la Fase III<sup>8</sup>. Se observa que la apropiación presupuestal para los distritos de riego en el país se ha visto congelada desde la vigencia 2015, dado que en dicho año se inició el intento de definir un modelo de APP para la culminación de la Fase III del proyecto<sup>9</sup>; sin embargo, el modelo no fue establecido y las exigencias presupuestales en materia de ADT se han dirigido a proyectos más recientes como la construcción de Tesalia-Paicol (Huila) y requerimientos de rehabilitación de la infraestructura existente en otros departamentos.

Al 23 de mayo de 2018, que corresponde a la fecha de expedición del Documento CONPES 3926, se observa que la inversión en las fases I y II del proyecto, así como en vigilancia y administración de las obras parciales, ha superado el presupuesto inicialmente previsto en el Documento CONPES 3357 de 2015. Este hecho es preocupante, dado que la ADR manifiesta que la finalización del proyecto tiene un costo estimado de \$657.060 millones, según lo contemplado en los diseños del año 2013 para la Fase III.

Por otro lado, el proyecto está atravesando actualmente tres problemáticas críticas que son adicionales a la falta de una estrategia de finalización:

- *Controversia con CORTOLIMA y ANLA frente al cumplimiento de las obligaciones ambientales de la ADR*: las autoridades ambientales han considerado que el retraso en la finalización del proyecto ha implicado una serie de incumplimientos de lo previsto en las dos licencias ambientales. Consideran que se están presentando afectaciones ambientales de dos cuencas hidrográficas que la ADR no ha podido mitigar. Finalmente, recomiendan unificar en la ANLA una sola licencia ambiental, sin embargo, no se ha establecido una estrategia para evitar, por un lado, tener que

---

<sup>8</sup> Vale la pena destacar que la licencia ambiental para las obras de las conducciones principales y las concernientes a las fases II y III del proyecto están en cabeza de la ANLA. Esto implica que el proyecto cuenta actualmente con dos licencias ambientales, a pesar de ser un único proyecto.

<sup>9</sup> Tal como se encuentra reportado por el Incoder en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión, la apropiación presupuestal para el avance en obras para Triángulo del Tolima fue nula en la vigencia 2015. En contraste, la entidad registró una actividad denominada “Estructurar metodologías de alianzas público privadas (APP) para desarrollar infraestructura de adecuación de Sur Tolima”.

asumir altos costos por este procedimiento y, por otro, volver a consultar a las comunidades indígenas del área de influencia del proyecto.

- *Acción popular instaurada por la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria:* la Procuraduría ha acompañado a las comunidades indígenas y campesinas, como también a las alcaldías involucradas con el proyecto, para que por medio de una acción popular se reconozcan afectaciones derivadas de su inconclusión. La Contraloría General de la República también ha señalado diversas fallas en la gestión del proyecto y ha contribuido a la acción popular en curso.
- *Captaciones ilegales y eventual intervención de las fuerzas armadas:* debido a que el proyecto se encuentra inconcluso, pero con obras parciales, se ha presentado una situación de captación ilegal del agua que recorre los cuatro canales principales que se derivan del embalse Zanja Honda. La ADR manifiesta que no puede detener el flujo hídrico porque de esta manera se evitan afectaciones a la infraestructura de los canales. Sin embargo, algunos productores han instalado diversos mecanismos de captación ilegal como motobombas o sistemas de gravedad para irrigar sus predios sin tener que pagarle a la ADR la tarifa por la prestación del servicio. Esta situación ha incitado, según la Procuraduría General de la Nación, a procesos de arrendamiento de tierras y, en algunos casos, amenazas para acceder a predios cercanos a los canales principales. CORTOLIMA ha propuesto una intervención con fuerzas armadas para contrarrestar las afectaciones ambientales que se presentan, lo cual también cuenta con apoyo de la Procuraduría; esta situación implica, en todo caso, un riesgo de agitación social considerable.

### *Proyecto Multipropósito Río Ranchería*

Desde el año 1985 se han tenido iniciativas de estudios y diseños para desarrollar el proyecto, sin embargo, la decisión por parte del Gobierno nacional de contar con diseños finales se tomó en 2001. Este proceso técnico concluyó en febrero de 2005 con los diseños para: (i) la presa El Cercado (localizada en el corregimiento de Caracolí del municipio de San Juan del Cesar); (ii) las conducciones principales para el proyecto de riego “Ranchería”, ubicado en los municipios de Distracción, Fonseca y Barrancas; (iii) el proyecto de riego “San Juan del Cesar” que se emplazaría en el municipio del mismo nombre; (iv) las redes de distribución del agua al interior de los dos proyectos de riego, y (v) las obras de adecuación predial.

Con base en lo anterior, mediante el Documento CONPES 3362 de julio de 2005 se declaró la importancia estratégica de la construcción de la presa El Cercado, las conducciones principales hacia los dos proyectos de riego (que permitirían irrigar un área conjunta de 18.030 ha<sup>10</sup>), el plan de manejo ambiental, la interventoría y la compra de predios. El costo de esta primera fase del proyecto fue definido en dicho documento por un valor de \$347.548

---

<sup>10</sup> Repartidas así: proyecto de riego Ranchería, 15.030 ha y proyecto de riego San Juan del Cesar, 3.000 ha.

millones, equivalentes a precios de hoy a \$617.538 millones, de los cuales la Nación aportaría el 86 % de los recursos y el departamento de La Guajira el 14 % restante.

Se debe tener en cuenta que la declaratoria de importancia estratégica estableció la naturaleza multipropósito del proyecto frente a sus fases posteriores, al prever la posibilidad de construir una pequeña central hidroeléctrica que haga interconexión con la red de Electricaribe y de entregar agua cruda para nueve acueductos municipales<sup>11</sup>.

La construcción de las obras previstas en el Documento CONPES 3362 de 2005. se culminó en el año 2010, con un valor final de \$932.889 millones a precios de hoy, es decir, un 51 % más de lo inicialmente estimado.

Por su parte, las Fases II y III implican terminar las obras de los sistemas de distribución de riego y de drenaje en los distritos proyectados, adelantar las obras para el suministro a los acueductos, la generación eléctrica e impulsar posibles servicios de turismo. Los distritos de riego de Ranchería y San Juan del Cesar cuentan con estudios y diseños realizados en 2015 por el Consorcio Estudios Ranchería. El costo previsto por dichos estudios y comunicados por la ADR en el documento de soporte de su proyecto de inversión registrado en el BPIN es de \$718.190 millones, al 31 de diciembre de 2019. Este valor no contempla los demás componentes del Proyecto Multipropósito Río Ranchería.

Entre septiembre de 2014 y marzo de 2016 se tuvo una consultoría contratada por FONADE para la estructuración de una APP que permitiera finalizar las obras de la Fase II. Sin embargo, los resultados del estudio sugieren establecer compromisos de vigencias futuras equivalentes al 90 % del valor del CAPEX de las obras y realmente no brindan una puerta de entrada a la inversión privada de manera decidida. Así mismo, esta alternativa no refleja la realidad del marco de gasto de mediano plazo y no contempla la gestión de otros recursos, particularmente del orden territorial.

### *Proyecto Tesalia-Paicol (Huila)*

El Gobierno nacional realizó el primer estudio de factibilidad del proyecto de adecuación de tierras de Tesalia-Paicol en 1996. Sin embargo, en el año 2006 el Gobierno nacional suscribió un convenio de delegación de funciones con el departamento de Huila para actualizar los estudios de factibilidad y diseños detallados. Como resultado de lo anterior, se estableció que el área total del proyecto es de 3.823 ha que serán beneficiadas con el servicio de riego.

El proyecto se ubica en la cuenca alta del Río Magdalena, y en la subcuenca del Río Páez, con un área de influencia directa en la jurisdicción de los municipios de Tesalia, Paicol y Nátaga en el departamento del Huila y el Municipio de Páez en el Departamento del Cauca. La fuente de agua para el proyecto es el Río Negro de Narváez, donde se ubican las obras de captación

---

<sup>11</sup> Albania, Fonseca, Distracción, Barrancas, San Juan del Cesar, Hato Nuevo, Maicao, Uribia y Manaure.



en el límite de los departamentos de Huila y Cauca, el cual cuenta con presencia de comunidades indígenas

El Documento CONPES 3556 de 2008 declaró la construcción del proyecto como de importancia estratégica nacional por un valor de \$82.209 millones, equivalentes a \$122.361 millones a pesos de hoy. La Nación cofinanciaría el 58 % del proyecto, mientras que la Gobernación de Huila participaría con el 42 % restante.

El proyecto no ha sido culminado, a pesar de que tanto el extinto Incoder como la ADR asignaron recursos anuales durante el periodo 2009-2018 para su finalización. El valor total invertido en obras e interventorías asciende a la suma de \$222.000 millones (pesos de hoy), es decir, 81,6 % mayor a lo previsto por el CONPES. Según la ADR, el avance físico del proyecto es del 79,5 %.

Esto es resultado de una serie de problemas y controversias con los constructores, además de una disputa con la comunidad indígena a la altura de la bocatoma del proyecto, lo cual ha retrasado su culminación<sup>12</sup>. Por otro lado, se reportan procesos de urbanización de áreas rurales que estaban destinadas para el distrito de riego.

Cuando la ADR recibió el contrato de obra subrogado del Incoder en el año 2016, la entidad decidió contratar a la Sociedad de Ingenieros de Colombia para analizar el estado de los estudios técnicos del proyecto y el desarrollo de la construcción. Dicha sociedad señaló un conjunto de falencias técnicas sobre los estudios y diseños, tales como: (i) ausencia de diseños prediales; (ii) valoración económica del proyecto sin mayores sustentos para mostrarlo rentable, (iii) débil diseño técnico en los trazados de las conducciones para el proyecto; (iv) plan agropecuario sin sustento en análisis de mercado, entre otros.

La ADR ha manifestado la necesidad de revisar y ajustar los estudios y diseños del distrito y estima, por el momento, una inversión cercana a \$81.500 millones para concluir el proyecto.

### 2.3.2 Necesidad de una hoja de ruta técnica y financiera para la culminación de las obras (línea de acción 3.2. del Documento CONPES 3926)

La culminación de los tres proyectos se ha visto dilatada por razones presupuestales y técnicas que motivaron a la DDRS del DNP a coordinar la definición de una estrategia para su culminación junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y la ADR. Se determinó que esta última entidad elaborara una hoja de ruta técnica y financiera que permitiera generar certeza sobre los recursos requeridos para terminar los proyectos y que igualmente propusiera estrategias de complementación de los recursos del PGN.

---

<sup>12</sup> La comunidad manifiesta no estar de acuerdo con la consulta previa llevada a cabo, principalmente por presuntos incumplimientos de la ADR. Ante esto, la entidad manifiesta que no hay cabida a renegociaciones de lo previamente acordado.

Lo anterior debía partir de una revisión técnica de los estudios y diseños por parte de la ADR para confirmar los costos estimados, dado que la ejecución a la fecha ha mostrado que los mayores valores de obra han sido imperantes en el desarrollo de los proyectos. Cabe recordar que el valor proyectado de construcción de las tres obras al momento de iniciar fase de inversión correspondía a \$1,35 billones (de 2019), pero a la fecha se han invertido \$1,8 billones<sup>13</sup> y, además, la ADR manifiesta que faltan \$1,45<sup>14</sup> billones adicionales para finalizar las obras.

A pesar de que la revisión técnica por parte de la ADR era el hito inicial de la acción contemplada en el Documento CONPES 3926 para la hoja de ruta, la cual debía estar lista a más tardar el 25 de noviembre de 2019, la realidad es que la ADR presentó un documento que no podría considerarse una hoja de ruta técnica y financiera. Esto se debe a que la propuesta solo recoge los cronogramas de obras de los estudios y diseños existentes para los tres proyectos, sin haber realizado el análisis técnico sobre su vigencia y requerimientos de actualización. De hecho, el documento presentado por la ADR puede considerarse contradictorio con lo manifestado por ella misma en tres mesas técnicas que convocó durante 2019, dado que la entidad había señalado, por ejemplo, que en el caso específico de Tesalia-Paicol se deben ajustar los estudios, lo cual puede naturalmente implicar ajustes al presupuesto de las obras.

En consecuencia, a juicio de la DDRS, compartido formalmente a la ADR, MinAgricultura y la UPRA, dicha propuesta de noviembre de 2019 debió:

- Revisar la vigencia de los estudios y diseños para las fases restantes y determinar, con base en análisis técnicos, sociales, económicos y financieros, el alcance de la finalización de estos proyectos.
- Detallar la manera de abordar problemas en los proyectos que impiden la inversión en las obras aun cuando existieran recursos disponibles, como por ejemplo el caso de las reclamaciones de las comunidades indígenas en el área de la bocatoma del proyecto Tesalia-Paicol o las diferencias entre la ADR y la ANLA sobre la necesidad de modificar la licencia ambiental en Triángulo del Tolima, lo cual implicaría una nueva consulta previa.
- Corroborar el costo real de los componentes de cada obra, dado que no es suficiente hacer una proyección a precios corrientes basada en el comportamiento del Índice de Precios al Consumidor. Por lo tanto, existe incertidumbre sobre el costo real de cada proyecto.

---

<sup>13</sup> Este valor no incluye los costos de administración y vigilancia de las obras parciales en Triángulo del Tolima y Río Ranchería, los cuales ascienden a un promedio de \$13.000 millones al año desde 2012.

<sup>14</sup> Valor suministrado por la Agencia de Desarrollo Rural en el documento de soporte cargado al Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP), para solicitud de programación de recursos de la vigencia 2020 del Presupuesto General de la Nación para el proyecto de inversión "APOYO A LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS Y A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ADECUACIÓN DE TIERRAS A NIVEL NACIONAL" (código BPIN 2018011000151).

- Analizar el marco de gasto del sector y programar adecuadamente las solicitudes de inversión al Presupuesto General de la Nación, toda vez que, según la ADR, en promedio se requieren \$485.000 millones de pesos anuales por tres años para las obras, lo cual no es realista si se considera el marco de gasto del sector agropecuario y las necesidades de financiación de otras inversiones sectoriales.

Así las cosas, la inexistencia de la hoja de ruta dificulta el cumplimiento de lo previsto en el Documento CONPES 3926 de 2018 y en el PND 2018-2022 frente a la entrega de los tres proyectos, puesto que dicho insumo es imprescindible para: (i) lograr certeza sobre el alcance técnico que las obras tendrán en cada proyecto, a partir de un análisis a nivel de ingeniería y de viabilidad financiera; (ii) conocer el cronograma de obras y tener claridad sobre las fechas de entrega en cada uno de los tres proyectos; (iii) confirmar los requerimientos de inversión que se soliciten al PGN; (iv) trabajar de la mano con la DIFP, MinHacienda y MinAgricultura para que el marco de gasto sectorial y las cuotas de inversión contemplen las inversiones corroboradas que se requieran para culminar los proyectos.

Por otro lado, debe señalarse que la elaboración de la hoja de ruta por parte de la ADR, y su aprobación por MinAgricultura, son condiciones necesarias para que el DNP pueda avanzar en el marco de sus competencias con las anteriores tareas.

Los antecedentes demuestran que la culminación de las obras de Rio Ranchería, Tesalia-Paicol y Triángulo del Tolima ha supuesto una serie de debilidades en su planificación y ejecución que dificultan su finalización en el contexto de un presupuesto de inversión que debe ser utilizado estratégicamente para atender no solo la política pública de ADT, sino también otros tipos de oferta institucional en cabeza de la ADR. Además, se debe garantizar el impacto de las inversiones que destinen.

Como lo muestra el Cuadro 5 a continuación, el promedio anual de apropiación presupuestal durante las vigencias 2014-2019 en lo referente a la inversión del sector agropecuario para la entidad ejecutora de la política de ADT<sup>15</sup> ha sido de \$361.346 millones. En cuanto a la apropiación de inversiones para los temas relacionados con ADT, el promedio se ubica en \$116.441 millones de pesos, es decir, aproximadamente el 32 % del promedio asignado a la entidad ejecutora.

---

<sup>15</sup> El extinto Incoder fue responsable de la política de ADT desde su creación en 2013 hasta su supresión en 2016, año desde el cual la ADR ha asumido esta competencia.

**Cuadro 5. Asignaciones presupuestales de inversión para el sector agropecuario, Incoder/ADR y ejecución de actividades vinculadas a la ADT para el periodo 2014-2019**  
(Cifras en millones de pesos de 2019)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio
<b>Total apropiado sector agropecuario</b>	\$3.808.552	\$3.855.415	\$2.282.490	\$2.394.762	\$1.803.964	\$1.844.738	\$2.664.987
<b>Apropiación de recursos de inversión al Incoder y ADR*</b>	\$467.884	\$576.154	\$224.184	\$375.330	\$275.665	\$248.858	\$361.346
<b>Participación Incoder/ADR en presupuesto de inversión sector agropecuario*</b>	12,3%	14,9%	9,8%	15,7%	15,3%	13,5%	13,6%
<b>Asignado a ADT</b>	\$120.591	\$225.863	\$50.008	\$107.059	\$95.326	\$99.796	\$116.441
<b>Participación ADT dentro del presupuesto de inversión Incoder/ADR*</b>	25,8%	39,2%	22,3%	28,5%	34,6%	40,1%	31,7%

**Fuente:** elaboración DDRS-DNP a partir de información consignada en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF – Nación).

Nota: \*vigencias 2014 y 2015 corresponden a recursos del Incoder; vigencia 2016 corresponde a recursos del Incoder en Liquidación y la ADR, y vigencia 2017 en adelante solo ADR.

Lo anterior justificó la definición de la línea de acción 3.2. “*Hoja de ruta para la culminación progresiva de los proyectos de importancia estratégica*”, dentro del Documento CONPES 3926 de 2018<sup>16</sup>, con el propósito de que la ADR propusiera un curso de acción viable técnica y presupuestalmente (previendo alternativas de inversión privada, entre otras fuentes) para construir progresivamente las obras en mención y habilitar, en los casos que se considere posible, la provisión del riego por sectores o secciones en los proyectos de Río Ranchería y Triángulo del Tolima. Esto último es de gran importancia, dado que las obras en consideración han demandado alrededor de \$13.000 millones al año para sufragar su vigilancia y administración, razón por la cual la habilitación parcial del servicio permitiría iniciar el cobro tarifario que coadyuve a solventar este tipo de gastos.

### 2.3.3 Justificación de la participación directa de la DDRS en la elaboración de la hoja de ruta de responsabilidad de la ADR

La hoja de ruta es objeto de una actuación preventiva adelantada por la Procuraduría General de la Nación. Ese órgano de control ha reunido no solo al sector agropecuario y al DNP en los

<sup>16</sup> Aprobado el 23 de mayo de 2018, pero cuya elaboración inició con las entidades del sector agropecuario a mediados de 2016.

análisis y recomendaciones para la culminación de los proyectos, sino también a las autoridades ambientales pertinentes y al Ministerio de Hacienda como actores relevantes para los cursos de acción que se planteen. Precisamente, durante una reunión de esta actuación preventiva a finales de febrero del año en curso se evidenció por parte de la Procuraduría una serie de acontecimientos de orden judicial en cada uno de los tres proyectos que requiere de un diagnóstico detallado por parte de la ADR para poder alimentar la hoja de ruta que se ha desarrollado a la fecha.

Sin embargo, la hoja de ruta se encuentra incorporando los siguientes lineamientos solicitados por la DDRS:

- Durante 2020, tratar las problemáticas en cada proyecto estratégico de ADT que impiden continuar con las inversiones de construcción de obras (por ejemplo, la controversia con licencia ambiental en Tolima y las discrepancias con las comunidades indígenas en Huila);
- Los cronogramas de confirmación de costos de cada proyecto y de evaluación financiera y económica que determinen, en cada proyecto, si el alcance de terminación de obras es el 100 % o un porcentaje menor;
- Dos escenarios de financiación de obras que incluyen la complementación de recursos del Presupuesto General de la Nación con otros recursos y que, en todo caso, requerirían la programación de vigencias futuras entre 7 y 10 años.

#### 2.3.4 Nueva iniciativa en ADT: proyecto multipropósito Embalse Los Besotes.

A partir de información que reposa en los archivos de la DDRS desde la época del Incoder, se tiene una presentación general del estado de este proyecto que permite al contratista presentar los antecedentes del proyecto, su estado actual y sus consideraciones frente a los otros tres proyectos de importancia estratégica.

Cabe resaltar que en agosto de 2020 el DNP, por medio de la DIFP, celebró un convenio interadministrativo con EnTerritorio para efectuar dos contratos derivados, así: el primero consiste en adelantar un perfilamiento del proyecto a partir de información secundaria, mientras que el segundo tratará la actualización de los estudios de prefactibilidad y factibilidad. Este convenio interadministrativo cuenta con un comité directivo donde tiene asiento EnTerritorio, la DIFP, la dirección general del DNP y la subdirección general sectorial de este mismo departamento administrativo. Debido a que el proyecto integra el componente de riego, la DDRS viene acompañando el análisis de los productos que genera EnTerritorio en el marco de estos contratos derivados, con el propósito de apoyar la participación de la subdirección general sectorial en dicho comité directivo y brindar orientaciones que sean acordes con las prioridades de política pública contempladas en el Documento CONPES 3926 de 2018.

## *Antecedentes del proyecto*

Esta iniciativa data en sus orígenes desde 1969, cuando se iniciaron los primeros estudios para construir un embalse llamado “Los Besotes” que permitiera abastecer de agua potable y brindar riego a la ciudad de Valledupar en Cesar. Los últimos estudios de factibilidad fueron liderados por las autoridades locales en el Cesar en el año 2006 e implican que el embalse se localizaría en la Cuenca del Río Guatapurí en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta para abastecer no solo el servicio de riego, sino también generación eléctrica y agua potable.

Es importante señalar que la ubicación del embalse haría parte de territorios donde tienen asiento las comunidades indígenas Koguis, Wiwas, Arhuacas y Kankuamas, con quienes es necesario adelantar procesos de consulta previa que en el pasado no han logrado llegar a términos satisfactorios, por considerar que dichos territorios son claves para la preservación de sus prácticas y costumbres ancestrales

El área de riego potencial para el proyecto corresponde a 8.818 hectáreas, distribuidas en tres sectores alrededor del municipio de Valledupar, llamadas Los Corazones, Ovejas y Callao. No obstante, cabe advertir que debido a que los estudios que definieron la localización de las áreas de riego se basan principalmente en información de la década de los noventa, se considera muy probable que parte de dichas zonas se hayan incorporado al perímetro urbano de la ciudad de Valledupar y, por lo tanto, el área disponible para actividades agropecuarias sea menor a lo inicialmente previsto. Confirmar el área para fines de riego es necesario y esto puede implicar ajustes a los estudios de factibilidad existentes.

Los sistemas productivos potenciales para irrigar corresponden principalmente a cultivos de ají, pimentón, arroz, algodón, frijol, sorgo, maracuyá, cacao y palma. Así mismo, se prevén desarrollos de ganadería de doble propósito y de ceba. Dichas actividades podrían permitir aumentar la producción en 77.843 toneladas al año. Sin embargo, es necesario validar tales alternativas con base en los nuevos estudios de aptitud productiva que ha adelantado el sector agropecuario por medio de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), para determinar cuáles son los sistemas productivos más pertinentes con base en las condiciones de los suelos, las necesidades técnicas para su desarrollo y las tendencias de mercado.

El costo global del proyecto multipropósito es de \$426.276,6 millones de 2008, equivalentes actualmente a \$590.460 millones<sup>17</sup>. Sin embargo, dado que el proyecto no cuenta con diseños detallados para el componente de riego, no es posible tener certeza sobre su valor definitivo. Lo anterior es muy relevante, dado que el sector agropecuario ha visto reducido en años recientes su cuota sectorial de inversión en el Presupuesto General de la Nación y enfrenta serios retos a la hora de financiar importantes obras de riego, como es el caso de los proyectos de importancia estratégica de Río Ranchería (La Guajira), Tesalia-Paicol (Huila)

---

<sup>17</sup> Actualización con base en el índice de costos de la construcción pesada (ICCP) reportado por el DANE para diciembre de 2008 y abril de 2020.

y Triángulo del Tolima. La finalización de estos tres proyectos se priorizó en el PND 2018-2022, hace parte del seguimiento de metas transformacionales de la Presidencia de la República, e implicará grandes esfuerzos presupuestales de mediano plazo que pueden conllevar la asunción de vigencias futuras extraordinarias por un valor aproximado de \$1,45 billones.

### *Implicaciones de este proyecto*

El desarrollo de obras de riego en el país hace parte de las prioridades en materia de provisión de bienes y servicios públicos del sector agropecuario, tal como lo señaló el señor ministro de Agricultura y Desarrollo Rural en su oficio con radicado de entrada al DNP No. 20206630649692. En tal sentido, el proyecto Besotes se adecúa a lo definido en el PND 2018-2022 en materia de promoción de distritos de riego.

Se debe garantizar que la financiación de este proyecto multipropósito confirme la factibilidad de la iniciativa y proceda a desarrollar los estudios y diseños detallados para confirmar el mejor curso técnico a seguir y el costo financiero que implicará su construcción. Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe procurar que la estructuración para el componente de riego en su dimensión de ingeniería, de plan agropecuario y de capacitación de los potenciales usuarios del servicio de riego se realice con información reciente y pertinente al contexto y potencialidad actual agropecuaria del departamento de Cesar. Como se señaló previamente, los estudios existentes para el componente de riego requieren ser revisados debido al tiempo que ha pasado desde su elaboración. Es posible que esto pueda implicar estructurar un nuevo proyecto de distrito de riego.

Si la factibilidad del proyecto multipropósito Besotes es confirmada, se deben tener muy presentes las limitaciones en el techo de gasto de la cuota sectorial de inversión del sector agropecuario, dado que se tiene que priorizar el compromiso de finalizar los tres proyectos de importancia estratégica de riego señalados por el PND 2018-2022. En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las instancias pertinentes al interior del DNP deberán trabajar en el futuro para garantizar que la inclusión de los costos del componente de riego del proyecto multipropósito Besotes no afecte la financiación de los tres proyectos de importancia estratégica señalados previamente.

En todo caso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe articularse estrechamente con los demás sectores representativos de los otros componentes del proyecto multipropósito, dado que es necesario adelantar procesos de consulta previa, licenciamiento ambiental y coordinación de fuentes de financiación para poner en marcha el proyecto en su globalidad y evitar dificultades de coordinación como se ha presentado en el pasado con otras obras de carácter multipropósito.

### 2.3.4 Asociaciones de usuarios de distritos de adecuación de tierras y administración, operación y mantenimiento (AOM) de este tipo de infraestructura

#### *Asociaciones*

El usuario de un distrito de ADT es entendido como “toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, poseedor o tenedor, acreditado con justo título, un área del mismo. En tal virtud, debe someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los servicios, el manejo y conservación de las obras y la protección y defensa de los recursos naturales”<sup>18</sup>.

La AU se concibe como “una persona jurídica de derecho privado, de carácter corporativo, de objeto especial y sin ánimo de lucro, constituida por quienes reúnen las condiciones para ser tenidos como usuarios de un determinado distrito, cuyo objeto principal es la administración del distrito, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad y multifuncionalidad, y de acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 41/93 y el Decreto 1300/03”<sup>19</sup>.

En general, las AU tienen el deber de velar por los intereses de los usuarios, bajo el enfoque de mejorar la productividad y competitividad de sus actividades agropecuarias. En consecuencia, las funciones más destacadas encargadas a las asociaciones tienen que ver con la promoción de proyectos productivos, asegurar que los servicios prestados se implementen eficientemente, velar por el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los distritos de ADT, abogar por la conservación de los recursos naturales en el distrito, y posteriormente asumir la AOM del distrito.

Las AU deben llevar un Registro General de los Usuarios del Distrito –RGU–, cuyo propósito consiste en identificar a los usuarios y las características de sus predios. Este aspecto es importante debido a que las normas de gobierno corporativo de cada AU tendrán que estar relacionadas con la participación predial que cada usuario tenga dentro del área del distrito, con lo cual las tarifas, pero también el peso de sus votos, estarán relacionados con dicha extensión predial.

Registrados como tal, los usuarios tienen derecho a participar en las decisiones de la AU, la cual lleva la interlocución con el organismo ejecutor, así como el ser elegido para los cargos directivos en los mismos, realizar veeduría de los actos de la asociación, revisar información contable y solicitar la prestación de servicios que la AU ofrezca. Al mismo tiempo deben cumplir con obligaciones frente a la asociación, destacándose:

---

<sup>18</sup> Acuerdo 003 de 2004 “Por la cual se señalan las directrices de organización de las Asociaciones de Usuarios y establece el reglamento básico para el funcionamiento de los Distritos de Adecuación de Tierras de pequeña, mediana y gran escala”.

<sup>19</sup> Artículo 3, Acuerdo 003 de 2004.



- Acatar las decisiones que profiera la asamblea general de la AU.
- Participar en las asambleas.
- Cumplir con las obligaciones económicas como pago de tarifas y contribuciones.
- Cumplir con los planes de riego en materia de siembra y producción de acuerdo al cronograma indicado.
- Adelantar las obras para asegurar el riego intrapredial y la medición correcta del uso de agua<sup>20</sup>.
- Mantener en buen estado las obras de adecuación, permitir el paso de canales de riego, y facilitar la operación y conservación de las obras del distrito que atraviesen los predios del usuario.

Con base en datos del INCODER del año 2015, es posible afirmar que en la actualidad existen 331 AU en funcionamiento, 73 que no se encuentran funcionando, y 327 sin información al respecto, para un total de 731 AU (Proyectamos Colombia SAS, 2015, pág. 135). De estas 731 AU, 573 cuentan con personería jurídica, 100 no tienen, y no hay información frente a este tema sobre 58 AU.

Las AU pueden congregarse en la Federación Nacional de Usuarios de Distritos de Adecuación de Tierras –FEDERRIEGO-, entidad de representación promovida por la Ley 41 de 1993.

#### *Administración, operación y mantenimiento (AOM)*

La Ley 41 de 1993 fortaleció la figura de las AU para incidir en la promoción y gestión de los distritos de adecuación de tierras, procurando la participación, compromiso y mejor utilidad que las infraestructuras y equipos pudieran significar para los usuarios y su productividad. Realmente el concepto de las AU y su involucramiento en los proyectos de ADT ya era un aspecto contemplado por medio del Decreto 2259 de 1976, el cual ya abordaba la noción de las AU, pero con una posición ciertamente pasiva frente a las decisiones concernientes a los proyectos de ADT que se concentraban en las autoridades. Sin embargo, la posibilidad de administrar los distritos ya era una realidad en ese entonces de acuerdo al decreto.

Vale la pena mencionar que la transferencia de la administración de los distritos de ADT no fue en su comienzo una política de Estado, sino que respondió a las solicitudes por parte de las asociaciones de usuarios de los distritos de Saldaña y Coello en el departamento de Tolima en los años setenta, las cuales señalaban que podrían ser más eficientes en la administración y mantenimiento de esos distritos que el INCORA en esa época (Quintero, 2000).

La transferencia de la AOM de esos dos distritos se llevó a cabo, mostrando buenos resultados. No obstante, comenzaron a emerger algunos incentivos negativos en los organismos ejecutores frente a la transferencia de la administración y propiedad de los distritos a las AU; algunos como los siguientes fueron usuales:

---

<sup>20</sup> En principio las obras de ADT no incluyen la adecuación en cada predio, tenida como responsabilidad de cada usuario.

- Pérdida de control técnico y administrativo.
- Preocupación frente a la idoneidad y capacidades de las AU para asumir estas responsabilidades.
- Pérdida de poder por parte de los organismos ejecutores frente a las AU.
- Menor importancia de las oficinas regionales de los organismos ejecutores donde se daba la entrega de los distritos.
- Riesgo de pérdida de empleos de funcionarios públicos por motivo de la transferencia de los distritos.

En este sentido, cierta reticencia a la AOM o entrega de la propiedad de los distritos de ADT se podía presentar desde los organismos ejecutores. Por otro lado, también anota Quintero (Benefits and Second-Generation Problems of Irrigation Management Transfer in Colombia, 2000) que las AU enfrentaban incentivos negativos que reducían las motivaciones hacia una gestión más óptima de los distritos dado que no existían normas claras sobre la transferencia en propiedad de las obras. Derivado de lo anterior, las decisiones de las AU sobre invertir en la expansión o mejoramiento de las obras y los equipos de los distritos podía sesgarse mucho hacia no hacerlo porque la propiedad de los mismos permanecía en el organismo ejecutor a pesar de que la AU lleva a cabo la AOM del distrito<sup>21</sup>.

Con la introducción de la Ley 41 de 1993 se hizo énfasis en la importancia de las AU con miras a pensar los distritos en un bien público autogestionado. El Decreto 1881 de 1994 reglamentó varias disposiciones de la ley y con la Resolución 1399 de 2005 del INCODER se expidió el reglamento que define los criterios generales para la entrega de los distritos de ADT en AOM a las AU. La resolución establece las modalidades así:

- Concesión (entre otros actores, las AU, mediante contrato de concesión regido por la Ley 80 de 1993)
- Delegación de funciones (se puede llevar a cabo mediante acto administrativo)
- Administración
- Entrega en propiedad a los usuarios

Según esta regulación, el INCODER deberá entregar la AOM a las AU toda vez que las inversiones públicas para la construcción, rehabilitación, ampliación o complementación sean recuperadas en el marco de las actas de compromiso que se firmen por parte del organismo ejecutor y la respectiva asociación al inicio de la ejecución de las obras. En el artículo 8º de la resolución 1399 de 2005 se permite que las AU que ostenten la representación y AOM de los distritos de ADT puedan subcontratar la administración de los mismos, a través de la celebración de convocatorias públicas basadas en pliegos de condiciones óptimos y transparentes.

---

<sup>21</sup> La Ley 41 de 1993 en su artículo 23 modificó esta situación estableciendo que: “Una vez recuperado el valor de las inversiones públicas, las obras y demás bienes al servicio del Distrito ingresarán al patrimonio de la respectiva asociación de usuario”.

Se reitera en el artículo 11 de dicha resolución que luego de haberse obtenido la recuperación de inversiones y que los recaudos de las tarifas fijas y volumétricas estén al día, se puede entregar la propiedad del distrito a los usuarios. En materia presupuestal y contable, la AOM que no se ejecute derivada de la entrega en propiedad a los usuarios, se entiende como la administración de recursos públicos en tanto que las obras hacen parte del patrimonio estatal.

En consecuencia, las tarifas fijas y volumétricas por concepto de los servicios que brinden los distritos de ADT son ingresos públicos, razón por la cual en el caso que la AOM esté en manos de las AU, el presupuesto de ingresos y gastos debe ser aprobado por el organismo ejecutor para que la respectiva asociación pueda adelantar las funciones asumidas. En caso de que el dominio del distrito se haya trasladado a la respectiva AU, tales ingresos no se considerarán como públicos sino de ámbito privado.

Dado que las AU son estructuras corporativas que dentro de sus estatutos involucran normas de gobierno corporativo, este resulta ser un aspecto fundamental para comprender la representatividad, transparencia y equidad en las decisiones que los órganos de dirección y administración deben garantizar. En ocasiones, la participación con voto en las asambleas se garantiza a quienes puedan cumplir con las obligaciones monetarias frente a la AU, lo que puede dificultar que los usuarios más vulnerables tengan voz permanente en las decisiones.

Como ejemplo, dentro de los resultados la evaluación de Econometría Consultores (2016) sobre la política de adecuación de tierras “PRONAT” 1991-2000, se documentan casos sobre cambios en las campañas agrícolas con cultivos de mayor intensidad por parte de propietarios grandes que traía como efecto el aumento en las tarifas para los usuarios en el distrito y que dificultó el cumplimiento normal en las cuotas para quienes no tenían los medios de realizar dichos cambios en cultivos. Así, se evidencia que las normas de gobierno corporativo pueden tener efectos ulteriores en la sostenibilidad de los distritos y en la generación de ingresos de los asociados.

#### *Responsabilidades de las asociaciones de usuarios respecto a la AOM*

Considerando las referencias hechas por la Ley 41 de 1993 frente a las AU, en general éstas organizan y representan a los beneficiarios de las áreas sujetas a adecuación, en las distintas fases de los proyectos de ADT tales como estructuración, puesta en marcha, operación y mantenimiento. En este sentido, deben velar por la calidad y correcto funcionamiento de las obras, así como el cumplimiento de las obligaciones que como usuario y asociado tiene cada beneficiario. En consecuencia, la naturaleza representativa y organizativa de las AU implica derechos y deberes.

Algunas funciones que se destacan y que resaltan la importancia de la figura de las AU tienen que ver con:

- Aprobar los estudios de factibilidad de los proyectos de ADT<sup>22</sup>.
- Efectuar la AOM de los distritos una vez terminados o antes, cuando entre en funcionamiento una parte del proyecto de manera que permita el aprovechamiento de las obras.
- Presentar para estudio y aprobación de los organismos ejecutores, los presupuestos de AOM del distrito que hayan sido autorizados por la junta directiva de la AU.
- Proponer la fijación de las tasas, tarifas y derechos que se deriven de la prestación de los servicios del distrito.
- Vigilar el respeto de las regulaciones sobre el aprovechamiento de los servicios de los distritos y las obligaciones de los usuarios, definidas tanto por el organismo ejecutor o por la misma AU.
- Imponer sanciones a los asociados que no cumplan con sus obligaciones cuando se haya delegado esta función por parte del organismo ejecutor.

Hay que tener en cuenta que el Decreto 1881 de 1994 reglamentó la Ley 41 de 1993 y detalló otras responsabilidades encargadas en las AU. Una de éstas señala la conformación de un Comité Técnico en cada asociación, que a nivel de los estatutos de constitución deberá garantizarse para contar con un grupo interlocutor válido ante el organismo ejecutor. De esta manera, la definición de compromisos que asegure el inicio de la construcción del distrito se valida y obliga posteriormente a la asociación y sus usuarios, en cumplimiento del criterio de grado de interés de los potenciales usuarios del distrito<sup>23</sup> para la realización de las obras. Los compromisos pactados generan obligaciones futuras que constituyen mérito ejecutivo si no son honrados.

Las AU deben también representar a sus asociados en el momento de la definición de las cuotas de recuperación de inversiones que se calculen por parte del organismo ejecutor. En este proceso las asociaciones sirven de puente con el organismo ejecutor y deben monitorear la suscripción de pagarés por parte de los usuarios, que sirven de garantía para la recuperación de las inversiones de acuerdo a lo definido en el acuerdo 191 de 2009 del INCODER<sup>24</sup>. Establecida esta liquidación inicial de inversiones, cuando se finalizan las obras de ADT el organismo ejecutor lleva a cabo una liquidación final que define el monto efectivamente invertido y que implica una revisión de las cuotas a ser recuperadas con los pagos de los usuarios (que de todas formas no puede variar en más de un 30% de la liquidación inicial). En cualquier caso, los usuarios están obligados a cancelar el 10% de la

---

<sup>22</sup> La suscripción de actas finales de compromiso entre las AU y los organismos ejecutores buscan garantizar la participación y decisión por parte de los usuarios representados. Además, éstas tienen la potestad de adelantar proyectos de ADT por autoconstrucción, pudiéndose recibir el apoyo y financiación por parte del organismo ejecutor.

<sup>23</sup> Numeral 1 del párrafo del artículo 12 de la Ley 41 de 1993.

<sup>24</sup> Sobre la recuperación de inversiones públicas en los distritos de adecuación de tierras ejecutados por el INCODER.

suma total de recuperación de inversiones que le corresponda, como primer pago en el plan de amortización individual respaldado por el pagaré.

Cuando se decide la transferencia de la AOM a la AU, ésta se puede protocolizar por medio de un contrato suscrito con el organismo ejecutor. En este tipo de contratos las obligaciones de las AU frente a la AOM suelen estar definidas en términos de:

- Reposición y reparación de equipos.
- Mantenimiento rutinario del distrito.
- Operar obras, instalaciones, equipos y demás bienes muebles e inmuebles para la adecuada prestación del servicio.
- Rehabilitar, ampliar, complementar y construir nuevas obras según aprobación y destinación presupuestal del organismo ejecutor.
- Administrar y conservar las aguas que sirven al distrito.
- Elaborar el presupuesto anual de ingresos y egresos<sup>25</sup>.
- Determinar las tarifas o cuotas de sostenimiento que cubran la AOM y posibles costos ambientales.
- Recaudar el valor de las tarifas o cuotas de sostenimiento.
- Remitir al organismo ejecutor las tarifas que no hayan podido cobrarse para efectuar acciones de recuperación de cartera.
- Aportar información socioeconómica a las entidades pertinentes que lo requieran para llevar a cabo seguimiento y evaluación del distrito.

Estas obligaciones implican por tanto que las AU puedan ofrecer un servicio de calidad organizado a los usuarios asociados. En este sentido, se aboga por la formulación de campañas agrarias<sup>26</sup> y planes de riego en cada año, con el propósito de establecer los requerimientos hídricos de los predios cubiertos por el distrito. Por lo tanto, las AU deben solicitar y organizar los programas de cultivo y solicitudes de riego de los productores por cada campaña agrícola según lo dispuesto en el Decreto 1399 de 2005.

También vale la pena mencionar que la formulación de proyectos productivos es un aspecto clave señalado en el artículo 27 del Decreto 1399 de 2005, con el propósito de explotar óptimamente la infraestructura dispuesta. Por otro lado, en el caso de las asociaciones que administren distritos de mediana y gran escala, dentro de su estructura deben conformarse al menos tres departamentos: administración y finanzas, operación y conservación.

## 2.4 Sistemas Territoriales de Innovación

---

<sup>25</sup> Las AU, cuando tengan en su mando la AOM de los distritos, deberán elaborar el presupuesto de ingresos y egresos; el programa anual de administración, operación y mantenimiento (PAOM); el Plan Quinquenal de Inversiones (PQI), y con base en esto la propuesta de tarifas fijas y volumétricas, según lo dispuesto en el Acuerdo 193 de 2009 sobre los lineamientos para establecer las tarifas aplicables a los usuarios de los distritos de ADT ejecutados por el INCODER.

<sup>26</sup> Plan de siembra en el distrito.

Existe una estrecha relación entre innovación, crecimiento económico y bienestar social, que se ha visto reflejado en un sinnúmero de trabajos teóricos como los de Shumpeter (1934), Tirole (1995), Roger (2005), Lundvall (1992) entre otros autores y políticas de fomento de la innovación de gobiernos<sup>27</sup> y organizaciones multilaterales como la OCDE<sup>28</sup>.

A pesar del reconocimiento de la innovación como un motor del crecimiento económico, Colombia ha tenido problemas estructurales para la promoción de actividades de ciencia tecnología e innovación (ACTI) necesarias para transformar el aparato productivo del país concentrado en la producción de materias primas a la producción de bienes más sofisticados y de mayor valor agregado.

De acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2022) *“Pacto por Colombia pacto por la equidad”* estos problemas se concentran en: baja inversión en Acti a tiempo que debe mejorar la eficiencia del gasto en estas actividades; deficiente articulación entre sistemas y actores de los sistemas que promueven la ciencia, tecnología e innovación tanto a nivel nacional como regional; insuficiente formación y vinculación de capital humano de alto nivel dentro del aparato productivo colombiano; insuficiente adopción y promoción de la innovación pública. (DNP, 2019)<sup>29</sup>.

El sector agropecuario no escapa a este panorama, la Misión para la Transformación del Campo (MTC) identificó como principales obstáculos para el avance de las Acti agropecuaria *“la falta de recursos financieros y humanos, la falta de una política clara y articulada, la debilidad del país en asuntos de propiedad intelectual, y la ausencia de buenos procesos de planeación, seguimiento y evaluación”*. (DNP, 2015, pág. 163).

Por su parte el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria (PECTIA) dentro de su diagnóstico de limitantes de la inversión en ACTI indica que la financiación de estas actividades son dispersas y la toma de decisiones se realiza de forma aislada, sin tener en cuenta objetivos de largo plazo, con concentración de la financiación en el sector público (Corpoica, 2016). De manera general estos hallazgos del PECTIA y de la MTC muestran una debilidad del sistema de innovación agropecuaria relacionados con la gobernanza, la coordinación de actividades entre los actores del sistema, financiación del ACTI, la formación de capital humano y la difusión del conocimiento entre los generadores de conocimiento y los productores agropecuarios.

Con el fin de superar estas problemáticas el país aprobó la Ley 1876 *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y se dictan otras disposiciones.”* Con esta ley se incorporó el SNIA como un subsistema del Sistema Nacional de

---

<sup>27</sup> Ver Conpes 3834 *“Lineamientos de política para estimular la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación a través de deducciones tributarias”* el documento no solo aborda la política colombiana de fomento a la innovación a través de incentivos tributarios también muestra como antecedente el desarrollo de políticas similares en diferentes países de la OCDE.

<sup>28</sup> Ver The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow en <https://www.oecd.org/sti/45302715.pdf>

<sup>29</sup> Para más información se recomienda ver pacto 5 *“Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro”* páginas 581 a la 637.

Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>30</sup> (SNCCTI), a su vez se crean 3 subsistemas<sup>31</sup> con el fin de atender las necesidades de formación de capital humano, difusión y apropiación del conocimiento por parte de los productores y la generación de conocimiento y fomento a la innovación agropecuaria.

Con respecto al Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario, uno de sus objetivos es la promoción de los sistemas territoriales de innovación entendidos estos como:

*“Los Sistemas Territoriales de Innovación (STI) son entendidos como sistemas complejos que favorecen y consolidan relaciones entre diferentes grupos de actores tanto públicos como privados, que articulados en redes de conocimiento tienen el propósito de incrementar y mejorar las capacidades de aprendizaje, gestión de conocimiento agropecuario e innovación abierta que emergen en un territorio particular establecido a partir del reconocimiento de interacciones específicas entre sus dimensiones biofísicas, culturales, institucionales, socioeconómicas, entre otras.*

*Los STI son espacios prácticos en los cuales los procesos de investigación, formación de capacidades, de aprendizaje interactivo, así como de transferencia de tecnología y extensión, establecen dinámicas conjuntas de articulación institucional que concretan, impulsan y consolidan los procesos de ciencia, tecnología e innovación en los territorios.”*

A pesar de estos avances normativos, los productores colombianos están débilmente integrado con entidades promotoras de estos sistemas de innovación como lo son gremios, asociaciones de productores y centros de investigación. De acuerdo con el Tercer Censo Nacional Agropecuario del 2014 del DANE, solo el 1,1% de las Unidades de producción agropecuaria (UPAS<sup>32</sup>) manifestaron pertenecer a un gremio, el 3,6% a una asociación de productores y el 0,2% a un centro de investigación. De acuerdo con lo anterior, el país necesita fortalecer con urgencia los sistemas territoriales de innovación definidos en la ley 1876 del 2017 con el fin de impulsar el crecimiento económico sostenido y competitivo en el sector agropecuario.

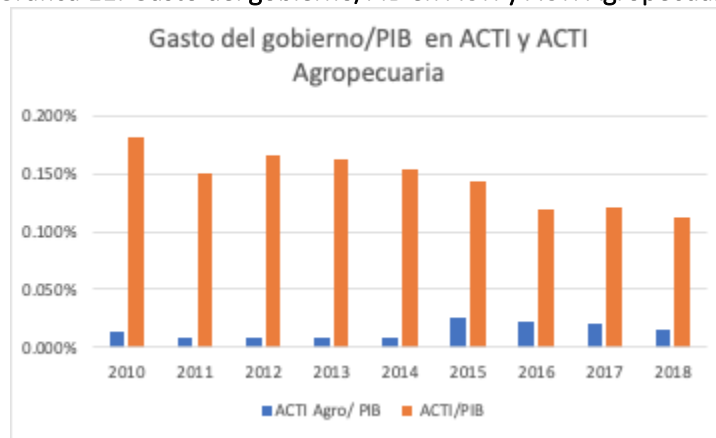
---

<sup>30</sup> Ley 1753 de 2015 y Ley 1286 de 2009

<sup>31</sup> El artículo 5 de la Ley 1876 creó los siguientes subsistemas I) Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario. II) Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. III) Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria.

<sup>32</sup> Sobre un universo de 2.913.163 UPAs censadas.

Gráfica 11. Gasto del gobierno/PIB en ACTI y ACTI Agropecuaria



Fuente: Observatorio de Ciencia tecnología e Innovación

Por otro lado, existe una baja financiación de las actividades de ciencia tecnología e innovación ACTI que son primordiales para el impulso de los sistemas territoriales de innovación pues estas general el conocimiento ha de ser compartido con los productores en general. Como muestra de la baja financiación, el gobierno central destino menos del 0,2% del PIB al financiamiento de ACTI y menos del 0,027% al financiamiento de ACTI agropecuaria. Estos niveles son bajos si se compararan con las recomendaciones de la OCDE de invertir el 2% en ACTI.

### Conceptos sobre innovación

De acuerdo con el Manual de Oslo la innovación se puede definir como el cambio significativo en producto, proceso, comercialización (marketing), y organización con el fin de mejorar los resultados de la empresa. Esto cambios se realizan a través de tres canales i) Las fuentes de información de libre acceso que proveen de información accesible para todos y que no requieren la compra de tecnología o derechos de propiedad intelectual, ni de interacción con la fuente; ii) La adquisición de conocimiento y tecnología que resulta de las compras de conocimiento externo y de bienes de capital (maquinaria, equipo, programas informáticos) y de servicio incorporados en el nuevo conocimiento o la nueva tecnología, sin interacción con la fuente; iii) la cooperación en cuanto a innovación que exige la cooperación activa con otras empresas o instituciones públicas de investigación en actividades de innovación (y pueden incluir compras de conocimiento y tecnología) (OCDE, 2005)

Aunque la anterior definición es la más utilizada y aceptada para medir los procesos relacionados a la innovación, lo cierto es que esta se basa en trabajos teóricos anteriores de diversas escuelas económicas. El primer referente en introducir la innovación como clave del desarrollo económico fue Schumpeter quien afirmó que el desarrollo económico está movido por la innovación por medio de un proceso dinámico en el cual nuevas tecnologías sustituyen a las antiguas en un proceso denominado la “destrucción creativa” en este sentido las innovaciones radicales original los grandes cambios del mundo mientras que las



innovaciones progresivas alimentan de manera continua el proceso de cambio (Schumpeter, 1934).

Otro punto de vista complementario al planteado por Shumpeter fue el desarrollado por la escuela neoclásicas quienes ven la innovación como un proceso de creación de capital fijo, en este contexto la innovación se considera como uno de los aspectos de la estrategia de la empresa o uno de los elementos de una serie de decisiones de inversión destinadas a crear capacidad de desarrollo de productos (OCDE, 2005)

Otros trabajos en particular los vinculados a la teoría de la organización industrial han destacado la importancia del posicionamiento respecto a la competencia las empresas innovan para defender su posición actual con relación a sus competidores así como para obtener nuevas ventajas competitivas una empresa puede reaccionar innovando para evitar perder cuota de mercado en favor de una competidora innovadora fue también tomar la ofensiva para lograr una posición estratégica en el mercado en relación con sus competidores por ejemplo desarrollando y esforzándose en imponer normas técnicas más rigurosas para los productos que fabrican.

Otros teóricos como Roseberg se han centrado en el papel de la incertidumbre como limitante a la innovación dado que la decisión de innovar se toma a menudo en un clima de gran incertidumbre los procesos futuros en cuanto al conocimiento y la tecnología los mercados la demanda de productos y las utilizaciones potenciales de las tecnologías son extremadamente difíciles de prever además la investigación y la recopilación de información pertinente son operaciones que pueden ser laboriosas y costosas (OCDE, 2005). Otro aporte a la teoría de la innovación vino en los trabajos como el de Lam (2005) relacionados con el papel de la estructura organizacional de las empresas especialmente en los procesos de aprendizaje y la adaptación a la evolución de la tecnología. En este sentido algunas estructuras se ajustan mejor que otras a ciertos ambientes particulares pues que un elevado nivel de integración organizacional puede mejorar la coordinación, la planificación y la puesta en práctica de la estrategia de innovación de acuerdo con este enfoque la integración organizativa puede originar resultados positivos en sectores que se caracterizan por una evolución progresiva del conocimiento y tecnología.

Desde el punto de vista de la mercadotecnia, el trabajo desarrollado por Hunt se centró en analizar el comportamiento de los consumidores, y los intercambios comerciales entre compradores y vendedores. De acuerdo con este enfoque los compradores y los vendedores son heterogéneos, por lo tanto, las empresas se enfrentan a un importante desafío para adaptar sus productos a la demanda heterogénea de los consumidores. Lo anterior hace que la diferenciación de los productos sea a menudo tan importante para atraer la demanda como el desarrollo de nuevos productos, en tal sentido la demanda no sólo depende de las características objetivas de los productos, sino que también de sus características y su imagen a nivel social, así que empresas pueden explorar estos dos elementos para influir sobre la demanda de sus propios productos (Hunt, 1983)

Otros aportes diferentes del enfoque de la innovación de la empresa, es la innovación como sistema propuestos por los estudios de Lundvall y Nelson, quienes muestran la influencia de las instituciones externas sobre la innovación de las empresas, en este sentido cobra importancia la transferencia y la difusión de ideas, la información y otros muchos elementos que circula a través de canales y redes, brindando un marco social, político y cultural. Bajo esta visión, la innovación es un proceso dinámico en el que el conocimiento se acumula mediante el aprendizaje y las interacciones sociales de la empresa y las instituciones que rodean a la empresa. Estos conceptos fueron introducidos inicialmente para los sistemas nacionales de innovación, aunque también aplicables a los sistemas regionales e internacionales. (Lundvall, 1992)

La visión de la innovación como sistema redefinió las políticas de promoción de la innovación, privilegiando las políticas dirigidas a promover las interacciones entre instituciones, el análisis de los procesos interactivos que intervienen en la creación de conocimiento y en su difusión. Muestra de esto son las políticas desarrolladas en el país para la consolidación del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y los mismos sistemas territoriales de innovación de finidos por la Ley 1876 del 2017 presentado con anterioridad.

### **Antecedentes**

El marco legal para el desarrollo de la ciencia la tecnología e innovación se desarrolló a partir de la Ley 29 de 1990 “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias.” Mediante esta ley se fortalece la estructura de promoción de la ciencia tecnología e innovación en el país que existía desde 1968.

El marco normativo fue fortalecido por la Constitución Política de 1991 en su artículo 70 y 71 dispone lo siguiente:

Artículo 70 “... que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional...”.

Artículo 71 “El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”

Posteriormente Ley 1286 de 2009, “por la cual se modifica la ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en departamento administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones” modificó la Ley 29 convirtiendo Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la tecnología Francisco José de Caldas en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias como entidad rectora del sector y del Sistema Nacional Ciencia Tecnología e Innovación SNCTI.

Con respecto a la financiación de las actividades de ciencia tecnología e innovación (ACTI), el Acto Legislativo 005 de 2011 “ Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones” incluyó la destinación de un 10% de los ingresos del Sistema General de Regalías a un fondo con el objetivo de incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones. En esa dirección la Ley 1530 de 2012 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías” definió la administración de los recursos del SGR a través de un sistema de cuentas conformado entre otras por el Fondo de CTI, así como los detalles estratégicos y operativos para el uso de estos recursos. Finalmente, la Ley 2056 del 2020 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías” modificó a la Ley 1530 y reestableció los recursos para la promoción de la ciencia tecnología e innovación del 9,5% al 10%.

Con respecto a la promoción de la CTI en el sector agropecuario la Ley 101 del 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero” favoreció el desarrollo tecnológico del agro, al igual que la prestación de la asistencia técnica a los pequeños productores, conforme a los procesos de descentralización y participación, así mismo ratificó como uno de los objetivos de la destinación de los recursos de los Fondos de Fomento Agropecuario y Pesqueros la financiación de investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas.

Finalmente, con la aprobación de la antes citada Ley 1876 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y se dictan otras disposiciones.” Con esta ley se incorporó el SNIA como un subsistema del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>33</sup> (SNCCTI), a su vez se crean 3 subsistemas<sup>34</sup> con el fin de atender las necesidades de formación de capital humano, difusión y apropiación del conocimiento por parte de los productores y la generación de conocimiento y fomento a la innovación agropecuaria.

## **Políticas**

El documento Conpes 3582 de 2009 definió los lineamientos de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación por medio de I) fomentar la innovación en los sistemas productivos; II) Consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; III) Fortalecer la formación del recurso humano para la investigación y la innovación; IV) Promover la apropiación social del conocimiento; V) Focalizar la acción pública en áreas estratégicas; VI) Desarrollar y fortalecer capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación.

---

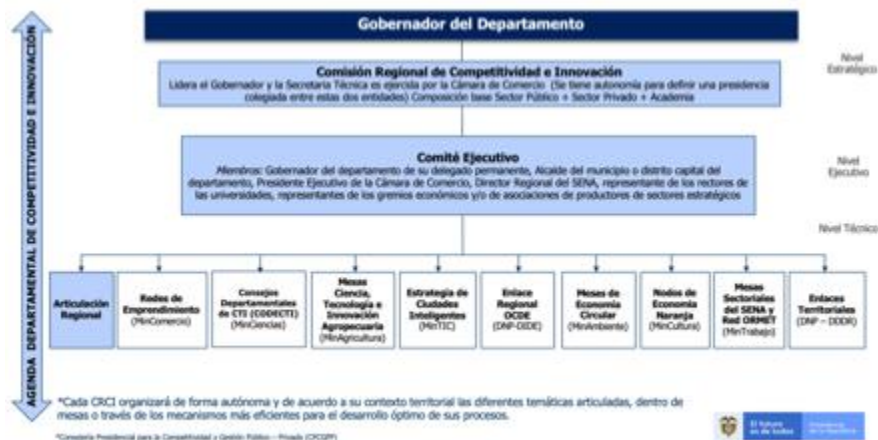
<sup>33</sup> Ley 1753 de 2015 y Ley 1286 de 2009

<sup>34</sup> El artículo 5 de la Ley 1876 creó los siguientes subsistemas I) Subsistema Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico Agropecuario. II) Subsistema Nacional de Extensión Agropecuaria. III) Subsistema Nacional de Formación y Capacitación para la Innovación Agropecuaria.



Como articuladores regionales del SNCI, las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) son las entidades encargadas de la coordinación y articulación de las distintas instancias a nivel departamental y subregional que desarrollen actividades dirigidas a fortalecer la competitividad e innovación en los departamentos en el marco del SNCI. En este contexto, las CRC son las encargadas de implementar las mesas de ciencia tecnología e innovación agropecuaria con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Gráfica 13. Comisiones Regionales de Competitividad e innovación



En esta sección se presentan una serie de experiencias de instituciones dirigida a generar innovación agropecuaria en Colombia, Estados Unidos, y Brasil. A partir de esta experiencia se definirá la propuesta de política para el fortalecimiento de los sistemas territoriales de innovación.

### Programa de transferencia tecnológica de Adopción Masiva de Tecnología AMTEC.

El cultivo del arroz en Colombia se caracteriza por una alta variabilidad en los sistemas de producción explicada principalmente por la disponibilidad de agua (sistemas con riego y sistema seco) y por diferencias climáticas entre las regiones productoras que exigen una alta adaptabilidad de los agricultores para atender las necesidades del cultivo. Con el fin de aumentar la competitividad de los productores de arroz, la Federación Nacional De Arroceros (Fedearroz) desarrolló el programa de adopción masiva de tecnología (AMTEC) el cual es una iniciativa gremial financiada por el rublo de transferencia tecnológica del Fondo Nacional del Arroz.

AMTEC es un programa de asistencia técnica integral basados en los conocimientos y adelantos tecnológicos desarrollados por Fedearroz transfiriendo de manera continua todas las tecnologías disponibles en el manejo del cultivo permitiendo que el productor experimente de forma directa sus beneficios (FEDEARROZ, 2018).

De acuerdo con FEDEARROZ gracias a la adopción de la metodología por parte de los productores, los costos por tonelada del arroz paddy seco disminuyeron en el periodo 2012-2019 pasando 364 USD/ton a 273 USD/ton en los lotes AMTEC<sup>35</sup> y de 486 USD/Ton a 320 USD/Ton en los lotes tradicionales (Tirado, Hernandez, & Gusmán, 2020), así mismo la adopción de las técnicas transferidas por AMTEC alcanzaron en el año 2019 el 54% de los lotes sembrados en el primer semestre del año (FEDEARROZ, 2020).

AMTEC funciona como un sistema territorial de innovación porque une la oferta tecnológica con el acompañamiento metodológico para la correcta adopción de la tecnología, adicionalmente atrae a otras instituciones de apoyo para fortalecer el ecosistema de innovación alrededor de los productores de arroz colombiano-

### **Redes de Innovación Agrosavia.**

Al igual que otros países como Brasil<sup>36</sup> y Argentina<sup>37</sup>, Colombia ha desarrollado una institucionalidad pública especializada para la promoción de I+D+i en el sector agropecuario. En el caso colombiano Agrosavia<sup>38</sup> fundada en 1993 es una entidad pública descentralizada de participación mixta sin ánimo de lucro, de carácter científico y técnico<sup>39</sup>, tiene como objetivo trabajar en la generación del conocimiento científico y el desarrollo tecnológico agropecuario a través de la investigación científica, la adaptación de tecnologías, la transferencia y la asesoría con el fin de mejorar la competitividad de la producción, la equidad en la distribución de los beneficios de la tecnología, la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica de Colombia y, contribuir a elevar la calidad de vida de la población (AGROSAVIA, 2017).

Agrosavia como modelo corporativo busca promover cambio técnico a través del mejoramiento de la capacidad del productor agropecuario por medio de la vinculación de la oferta tecnológica a un territorio. Como base del modelo de gestión del conocimiento, Agrosavia dispone de 7 redes de innovación: cacao, cultivos permanentes, cultivos transitorios y agroindustriales, frutales, ganadería y especies menores, y hortalizas y plantas aromáticas. Estas redes operan a través de la interacción generada por la participación de los diferentes actores relacionados con la cadena productiva, las sinergias entre diferentes eslabones de la cadena y la articulación para atender las necesidades de I+D+i agropecuarios de los territorios. De acuerdo con el estudio de Balance Social 2018, en dicho año el impacto

---

<sup>35</sup> De acuerdo con el informe de gestión en el año 2019 de FEDEARROZ el 54% de los lotes sembrados en el primer semestre del año fueron directa o indirectamente beneficiados por AMTEC.

<sup>36</sup> Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA)

<sup>37</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

<sup>38</sup> Antes conocida como la Corporación Colombiana de investigación Agropecuaria. (CORPOICA)

<sup>39</sup> Artículo 20 Ley 1731 DE 2014 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”

económico<sup>40</sup> de la tecnología desarrollada por la corporación alcanzó los \$ 411.324.146.751<sup>41</sup> (AGROSAVIA, 2019).

De forma práctica las redes de invocación acercan oferta tecnológica desarrollada por Agrosavia e investigadores afines al sector agropecuario con los productores en territorios específicos dado que las ofertas tecnológicas responden a las necesidades del territorio y la cadena productiva. En ese sentido, las redes de innovación de Agrosavia se constituyen en sistemas territoriales de innovación en donde la institución no solo participa como desarrollador de tecnología, sino que juega un papel fundamental en la articulación del sistema pues dispone de personal especializado en la transferencia de conocimiento y en la recolección directa de necesidades de investigación por parte de los productores.

### **Universidades de Concesión de Tierras (Grant Universities)**

Las Grand Universities son un conjunto de universidades creadas para recibir los beneficios de la Leyes de Morrill de 1862, 1890 y 1994. De acuerdo con la primera ley de Morrill, el objetivo de estas instituciones es enseñar agricultura, tácticas militares y artes mecánicas, así como estudios clásicos, para que los miembros de las clases trabajadoras pudieran obtener una educación liberal y práctica. De acuerdo con el marco jurídico Federal y Estatal, los Estados utilizaban el producto de las ventas de las concesiones de tierras para fundar este tipo de instituciones.

A partir de la Ley Hatch de 1887, se autorizó el pago directo de fondos de subvención Federal a cada Estado para establecer Estaciones Experimentales Agropecuarias relacionada con institución de concesión de tierras de ese Estado, de esta forma se fundó el Programa de Estaciones experimentales Agrícolas cuya financiación es ajustada año a año y está en función del número de pequeños productores agrícolas que atiende la universidad.

Posteriormente, la Ley Smith-Lever de 1914 creó el Servicio de Extensión Cooperativa asociado a cada Grant Universities, mediante esta ley se autorizó el apoyo federal continuo para los servicios de extensión, utilizando una fórmula similar a la de la Ley Hatch para determinar el monto de la asignación, es decir en función del número de productores. Así mismo, esta ley también dispuso que los Estados proporcionen fondos de contrapartida para recibir los fondos Federales. De esta forma se aseguró que la investigación y desarrollo creadas en las universidades de concesión de tierras y especialmente el conocimiento desarrollado en las estaciones experimentales fueran transferidos a los productores agropecuarios del Estado beneficiario de ellas.

De esta forma el Servicio de Extensión Cooperativo (SEC) se convirtió en el generador de sistemas territoriales de innovación dentro de los Estados, puesto permitió la articulación

---

<sup>40</sup> Impacto económico medido a través de la metodología Ambitec Agro desarrollada por Embrapa.

<sup>41</sup> Beneficio económico adicional para los productores en 2018 por la adopción de la tecnología, atribuible a la Corporación sumando los beneficios vía aumento de la productividad, vía disminución de costos, vía aumento del valor agregado y vía expansión de áreas.

efectiva de las comunidades rurales con los centros de investigación, las asociaciones de productores y las empresas de la región generando todo un ecosistema en pro del productor agropecuario, que no sólo se limitó a las tecnologías desarrolladas en los estados sino que les permitió nutrirse de los conocimientos desarrollados por la amplia red de Grant Universities en todo Estados Unidos.

Gracias a la SEC la productividad agropecuaria en Estado Unidos creció dramáticamente. De acuerdo con el National Institute of Food and Agriculture de los Estados Unidos mientras que el número de granjas en los EE.UU. disminuyó en las últimas 5 décadas al pasar de 5,4 millones en la década de los años 1950' a 1,9 millones en los años 2000, la producción agrícola aumentó, como muestra en 1950 un agricultor cubría las necesidades alimentarias de 15,5 personas y para el año 1997 el mismo agricultor cubría las necesidades alimentarias de 140 personas (NIFA, 2020)

## **EMBRAPA**

La Empresa Brasileña de Pesquisas Agropecuarias (Embrapa) nació en 1972 como una empresa pública adscrita al Ministerio de Agricultura de Brasil con el objetivo de apoyar el desarrollo de las ciencias agrarias y el desarrollo del sector agropecuario y rural brasileiro (EMBRAPA, 2020). A partir de su fundación, la infraestructura de la empresa creció de 4 centros nacionales de investigación en 1974 a 7 centros nacionales y 43 unidades de investigación descentralizadas, esta infraestructura es complementada en la actualidad con 16 unidades estatales de investigación agropecuaria, así como el acompañamiento de universidades y fundaciones del sector privado, constituyendo una amplia red de investigación que le ha permitido a Embrapa desarrollar oferta tecnológica para las diversas condiciones de los productores, climas y mercados relevantes para Brasil. Adicional a lo anterior la red de investigación de Embrapa no se limita al ámbito nacional, para el 2018 la empresa contaba con 203 acuerdos bilaterales con 43 países y relaciones con 147 instituciones de investigación alrededor del mundo (EMPRAPA, 2019).

Gracias a la amplia red nacional e internacional de investigación agropecuaria construida por Embrapa, en el 2018 la empresa generó un lucro social estimado de R\$ 43,53<sup>42</sup> billones de Reales y las 165 tecnologías desarrolladas crearon cerca de 69.936 nuevos empleos. Los anteriores resultados en generación de valor social y empleos no sólo se explican por la amplia infraestructura de investigación, sino que también por el enfoque de la investigación agropecuaria en el desarrollo de agro negocios y en la articulación de la empresa con los productores. Con respecto al enfoque de agronegocios las investigaciones de Embrapa son continuamente testeadas con las organizaciones de productores en este sentido una vez finalizada el diseño de la oferta tecnológica esta ya está adapta a las necesidades de los productores. Por el lado de la articulación, en el año 2015 el 7% del personal de Embrapa estaba dedicado a la articulación y colaboración entre las instituciones socias de la empresa (universidades, fundaciones privadas, y los centros de investigación estatales, extensionistas

---

<sup>42</sup> Cerca de USD\$ 13 billones de dólares, tasa de cambio de 0,3 dólares por real.



públicos y empresas de extensión privada) con los productores agropecuarios (De Andrade, Mattos, & Contini, 2016).

De acuerdo con lo anterior, Embrapa es la pieza central del ecosistema de innovación agropecuaria y su papel no solo se limita a la generación de investigación agropecuaria, sino que cuenta con mecanismos que aseguran la pertinencia de la investigación y la transferencia del conocimiento a los productores agropecuarios.

### **Lineamientos de política para el fortalecimiento de los sistemas territoriales de innovación agropecuarios.**

De acuerdo con los antecedentes presentados con anterioridad y las experiencias con Sistemas Territoriales de Innovación el fortalecimiento e impulso de los STIA en Colombia dependerá de la consolidación de las Mesas de Ciencia y Tecnología Agropecuaria liderada por las comisiones regionales de competitividad para lo cual se propone los siguientes lineamientos para la operación de la mesa.

- **Identificación de productores de oferta tecnológica.**

Las CRC identificará a todos los posibles desarrolladores de oferta tecnológica que hagan presencia en la región, para esto la CRC aprovechará otras mesas de la comisión como el Concejo Departamental de CTI (CODECTI) en el cual ya participan las universidades del departamento. Para complementar la identificación de actores, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural invitará a las asociaciones de productores agropecuarios, los Centros de Investigación Agropecuarios (CENIS), empresas del sector y a las fundaciones privadas cuyo objeto esté relacionado con el desarrollo rural y agropecuario y que hacen presencia en el departamento.

- **Identificación de buenas practicas**

Una vez identificado los actores desarrolladores de oferta tecnológica, la CRC y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural identificarán las buenas prácticas y experiencias exitosas en el desarrollo y adopción de oferta tecnológica agropecuaria. Basados en estos insumos, la CRC establecerá una metodología para dinamizar las relaciones entre los actores con el fin de mejorar la adopción de la tecnología ya desarrollada.

- **Presentación de las experiencias**

Con posterioridad a la identificación de buenas prácticas y experiencias, la CRC y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fomentarán la presentación de estas experiencias en el marco de las Mesas de Ciencia Tecnología e Innovación Agropecuaria con el fin de mostrar la oferta tecnológica desarrollada para el departamento a los demás actores territoriales, especialmente a aquellos actores enfocados en los agronegocios, es decir asociaciones de productores, empresas y productores agropecuario.

- **Retroalimentación de las experiencias**

Agrosavia en coordinación con la CRC y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, registrará la retroalimentación de los actores territoriales y sistematizará las demandas de investigación regional que no estén siendo atendidas en la actualidad y que no estén incluidas en el PECTIA.

- **Agenda Departamentales de Competitividad e Innovación.**

Las CRC incluirán las demandas de investigación agropecuaria de los entes territoriales en la Agenda Departamental de Competitividad e Innovación como parte de los proyectos prioritarios y apuestas sectoriales identificadas por el departamento para sofisticar el aparato productivo. Con esta acción se asegura la coherencia entre las necesidades del sector agropecuario y las herramientas de planificación regional.

- **Planes Departamentales de Extensión Agropecuaria**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en conjunto con la Agencia de Desarrollo Rural y Agrosavia desarrollarán una guía para la inclusión de buenas prácticas en adopción de oferta tecnológica dentro de los Planes Departamentales de Extensión agropecuaria con el fin de fortalecer el servicio público de extensión agropecuaria con modelos que ya presentan buenos resultados en los territorios.

### **Financiación de las demandas de investigación**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Gobernaciones desarrollarán acciones conjuntas para garantizar la financiación de las demandas de investigación incluida en las Agendas Departamentales de Competitividad, con el fin de asegurar la ampliación de la oferta tecnológica que cubra las necesidades de los productores agropecuarios.

## **2.5 Resultados de la Cooperación Técnica: Adecuación de Tierras y Extensión Agropecuaria**

### **Insumos y lineamientos para la mejora de los instrumentos para la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales**

#### *Componente de Adecuación de Tierras*

En lo que tiene que ver con Adecuación de Tierras, como se presentó al inicio de este informe, el riego es uno de los insumos que genera resultados positivos en términos de productividad (toneladas/hectárea), por lo que su importancia estratégica ha sido reconocida en diferentes documentos de política, como el Documento CONPES 3926 abordado en la sección 2.3 de este informe, al tiempo que se establecieron metas importantes en el Plan Nacional de Desarrollo

2018 - 2022<sup>43</sup>. Sin embargo, como se ha visto en otras secciones de este documento, la prestación del servicio público de ADT enfrenta grandes desafíos, como los costos de construcción de la su infraestructura, frente a lo cual resulta pertinente potencializar la figura de Asociaciones Público Privadas (APP) previstas en la Ley 1508 de 2012 en beneficio del subsector de adecuación de tierras. Así las cosas, los avances técnicos en la consultoría de Adecuación de Tierras corresponden a los siguientes productos:

- Producto 1: Documento de análisis sobre la prestación del servicio de ADT en Colombia y que identifique mejores prácticas para su implementación

En este producto se presenta un diagnóstico del sector a partir de diferentes ejercicios, como la Evaluación institucional y de Operaciones de la Política de Adecuación de Tierras desde el PRONAT y el marco estratégico de la política de ADT. Adicionalmente, se presenta un análisis del estado de la ADT según resultados del Censo Nacional Agropecuario (2014). En lo que tiene que ver con el análisis comparativo entre experiencias nacionales e internacionales, después de la discusión en el marco del Comité Técnico de Seguimiento, se seleccionaron las experiencias de Chile, Perú, México, Bangladesh, Egipto y Ghana. Esta revisión permite identificar mejores prácticas en términos de subsidios, financiación de los proyectos, esquemas de administración, operación, seguimiento y control, servicios complementarios, incentivos y sanciones para el uso adecuado del suelo y garantía para el acceso al agua.

- Producto 2: Documento de priorización de un territorio agropecuario para una eventual estructuración de un proyecto piloto de ADT bajo el esquema de APP por parte del DNP, a partir de una propuesta de fortalecimiento de la herramienta de análisis multicriterio de la UPRA

Una primera aproximación al modelo de APP en Colombia sugiere unos criterios básicos para que una Asociación de Usuarios (AU) pueda hacer parte de la estructuración de un proyecto de ADT con APP:

- Hay una asociación de usuarios conformada.
- Los miembros de la AU se comprometen a:
  - Pagar una tarifa por el uso del servicio.
  - Llevar a cabo actividades productividades relacionadas con el propósito definido para el DAT.
  - Cumplir con una planeación programada de cultivos.
  - Contratar o gestionar un programa de asistencia técnica.
- Los usuarios deben ser dueños de las tierras o contar con permisos de los dueños para hacer inversiones de infraestructura en sus terrenos.

---

<sup>43</sup> Respecto a estos temas se plantearon las siguientes metas en el PND 2018 - 2022: i) Áreas con distritos de adecuación de tierras construidos y ampliados: 50.794 hectáreas, ii) Áreas con distritos de adecuación de tierras rehabilitados, complementados y modernizados: 94.123 hectáreas, y iii) Áreas con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos: 5.910 hectáreas

Adicionalmente, en relación con la actividad de analizar y proponer ajustes a la herramienta multicriterio de la UPRA, la firma propone incluir una sección para proyectos a ser financiados mediante modelos de APP en el módulo 3 de “Administración de escenarios de decisión”. Para esto se sugiere incluir variables a nivel nacional como eliminación de áreas que no tengan vocación agropecuaria o que hagan parte de humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención RAMSAR. Adicionalmente, se propone agregar variables a nivel de proyecto teniendo en cuenta la planificación urbana según el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la Tasa Interna de Retorno de los proyectos.

Por último, en lo que tiene que ver con la priorización de un territorio agropecuario para la posterior estructuración de un proyecto piloto de ADT bajo el esquema de APP, se analizó la viabilidad de los 21 proyectos contenidos en la Herramienta de Análisis Multicriterio de la UPRA y de cinco potenciales proyectos remitidos por el Comité Técnico de Seguimiento de la consultoría (Ariari, Barranquillita- Bajirá, Firavitoba, Magará y Pamplonita), a partir de los cuales se identificó el territorio en donde se adelantará el piloto.

- Producto 3: Documento preliminar de fortalecimiento de la prestación del servicio de ADT en cabeza de la institucionalidad pública nacional, desarrollado a partir de criterios técnicos, administrativos y financieros identificados como mejores prácticas y que incluya borradores de proyectos reglamentarios

En este producto se identifican unas propuestas de ajuste para llegar a una situación ideal en el sector de Adecuación de Tierras a partir de un diagnóstico de dicho sector. Para esto se plantean 8 problemáticas, que se listan a continuación:

1. Los DAT están en sub-zonas hidrográficas que cuentan con un balance entre oferta y demanda hídrica negativo. Así mismo la calidad del agua es inadecuada
  2. Falta de articulación de iniciativas de ADT con los instrumentos de ordenamiento
  3. Falta de titulación de algunos predios en los proyectos de DAT
  4. Limitaciones para el funcionamiento exitoso del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT)
  5. Ausencia de vigilancia, inspección y control del Servicio Público de Adecuación de Tierras
  6. Baja capacidad de las AU para imponer sanciones y potencializar el desarrollo del DAT
  7. Los DAT prestan pocos servicios complementarios que permitirían producciones más competitivas
  8. Bajo pago de tarifas dentro de los DAT
- Producto 4: Documento de propuesta técnica y normativa para la implementación del esquema de APP para proyectos de ADT

Para este entregable se siguió el esquema mencionado en el tercer producto en el que se identificó la ruta de cambio para la implementación de APP en proyectos de ADT, a partir de lo cual se propusieron las ocho líneas de ajuste, que se mencionan a continuación:

1. Viabilidad de la figura de la APP en el marco legal actual de ADT- Ley 41 de 1993, modificada por la Ley 1955 de 2019 y recuperación de inversión
2. Conformación del subsector de Adecuación de Tierras
3. Fondo Nacional de Adecuación de Tierras – Naturaleza jurídica y alcance
4. Reversión de la infraestructura
5. Subsidios en la recuperación de inversión
6. Porcentaje mínimo de usuarios para viabilización de un proyecto de ADT
7. Coexistencia con la escogencia de organismo ejecutor privado
8. Articulación con otros programas gubernamentales

Para cada una de las temáticas identificadas, se propusieron diferentes opciones de ajuste normativo según cada caso, como actualización de Proyectos de Ley o ajuste de decretos o resoluciones. Igualmente, se plantearon alternativas que no impliquen un cambio legal, se analizó la viabilidad legal de cada modificación propuesta y las ventajas y riesgos de cada alternativa.

- Producto 5: Documento memoria de observaciones, recomendaciones y conclusiones obtenidas de las mesas técnicas de trabajo desarrolladas frente al documento preliminar de fortalecimiento de la prestación del servicio de ADT

Para el desarrollo de este producto fue necesario adaptar la estrategia de trabajo de campo, ya que para este se preveía adelantar mesas técnicas de trabajo en la ciudad de Bogotá, que debieron ser realizadas de manera virtual debido a la emergencia ocasionada por el Covid-19. Así las cosas, se llevaron a cabo reuniones con representantes de distritos pequeños, medianos y grandes, distritos administrados por una asociación de usuarios o por la ADR, distritos entregados en propiedad, distritos de propiedad pública, distritos con funcionamiento más cercano a su potencial y otros más alejados. Igualmente, se sostuvieron reuniones con el sector público y con representantes de la academia.

A partir de lo anterior, se trataron diferentes problemáticas con los entrevistados, que permitieron identificar algunos ajustes a las propuestas que la firma consultora formuló en el tercer producto, propuestas que serán insumo para desarrollar el séptimo entregable. En resumen, la discusión se centró en las siguientes problemáticas:

1. Los DAT están en zonas hidrográficas que cuentan con un balance entre oferta y demanda hídrica negativo. Así mismo, la calidad del agua es inadecuada.
2. Falta de articulación de iniciativas de ADT con los instrumentos de ordenamiento.
3. Baja capacidad de las Asociaciones de Usuarios (AU) para imponer sanciones y potencializar el desarrollo del DAT.
4. Los DAT prestan pocos servicios complementarios que permitirían producciones más competitivas.
5. Bajo pago de tarifas dentro de los DAT.

- Producto 6: Documento memoria de talleres de trabajo y mesas de concertación desarrolladas para el proyecto piloto priorizado

Como piloto para la construcción y puesta en marcha de un nuevo distrito de ADT bajo el esquema de APP se identificó el distrito de riego de Ariari, en el departamento del Meta, en jurisdicción de los municipios de Lejanías, Granada, Fuente de Oro y San Juan de Arama. El distrito cuenta con un área productiva de 41,100 hectáreas, de las cuales 12,000 se siembran semestralmente en arroz. Para el desarrollo del entregable, se adelantó una discusión con expertos del sector APP y se realizaron 14 entrevistas con actores locales, como representantes de asociaciones de productores, academia y Secretarios de Agricultura de algunos municipios en los cuales se encuentra el proyecto. Estos encuentros fueron insumos para las conclusiones presentadas en el producto 8.

- Producto 7: Documento final de estudio técnico y jurídico para la implementación del servicio público de ADT en Colombia en cabeza de la institucionalidad pública nacional.

Este producto se basa en las propuestas planteadas desde los productos 3 y 4, que fueron socializadas con diferentes actores de interés en el desarrollo de los productos 5 y 6. Así las cosas, se planteó una propuesta jurídica flexible, que propone diferentes rutas según los escenarios de decisiones de política que se adopten y que incluye opciones que implican ajustes normativos, así como caminos alternativos para su implementación. El documento inicia con una breve caracterización del sector a partir de información cuantitativa pública, mostrando la importancia que tiene este servicio para el rendimiento agropecuario. Seguidamente se presentan las opciones de política e ilustraciones de diferentes opciones de ruta para su implementación y luego se desarrollan los ajustes propuestos y se incluye como anexo una propuesta de proyecto de ley. Finalmente, vale la pena destacar que la propuesta técnica y jurídica para el fortalecimiento del sector de Adecuación de Tierras incluye sugerencias para optimizar la construcción, ampliación y rehabilitación de los distritos de Adecuación de Tierras, mejorar la institucionalidad del sector y fortalecer su competitividad.

- Producto 8: Documento de análisis y valoración de los estudios en fase de preinversión

Para el desarrollo de este producto, se describió el área que hace parte del proyecto del distrito de riego de Ariari, para lo cual se revisó información secundaria, se realizó un análisis de fotografías satelitales del área del DAT y se llevó a cabo una visita de campo. Con estos insumos se analizó la pertinencia de los estudios del proyecto de 2002 y 2008, adelantando un análisis legal, socioeconómico y productivo, ambiental, económico y financiero y técnico. Con base en lo anterior, se proponen recomendaciones como actualizar información correspondiente a plan agropecuario, información predial y linderos. Igualmente, debido a que actualmente no es posible que se celebre un contrato de APP sobre un proyecto de Adecuación de Tierras, sería necesario implementar los ajustes legales y/o normativos descritos dentro del producto 7 de la consultoría.

## Componente de Extensión Agropecuaria

El otro componente de la Cooperación Técnica No Reembolsable suscrita entre el DNP y CAF tiene que ver con la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria en lo correspondiente a su costeo y focalización. Esto tiene implicaciones en términos de gasto público, ya que un cálculo adecuado del costo de la prestación del servicio y una focalización en los usuarios más necesitados y que siga los principios indicados en la Ley 1876 de 2017 respecto a la gradualidad y temporalidad de los subsidios, permitirá optimizar el gasto sectorial. A continuación, se presentan los resultados para este componente:

- Productos 1 y 2: Guía metodológica que permita estimar, a escala departamental, los costos de la prestación del servicio

Se propusieron los siguientes lineamientos para estimar los costos de la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA):

1. Establecer grupos de municipios homogéneos en cada departamento, partiendo de las categorías de ruralidad definidas por la Misión para la Transformación del Campo DNP-2014.
2. Definir cuántos usuarios de nivel “bajo” (calificación entre 1 y 2) cuántos de nivel “medio” (calificación entre 2 y 3) y cuántos de nivel “alto” (calificación entre 3 y 4) se planea atender, de acuerdo con las metas del PDEA. Esta definición se debe hacer por categoría de municipio y por año, para cada tipo de actividad productiva (agrícola, pecuaria, silvícola, acuícola) y para cada componente del servicio (capacidades humanas y técnicas; capacidades sociales; acceso y uso de las TIC; gestión ambiental; y habilidades para la participación).
3. Definir el número mínimo de visitas y/o sesiones en grupos pequeños, medianos y/o grandes, que se planea realizar anualmente por usuario, según categorías de ruralidad de municipios, aspecto de extensión y el respectivo nivel de capacidad del usuario.
4. Definir la cantidad de usuarios que es factible atender por tipo de sesión, según categorías de ruralidad de municipios, aspecto de extensión y el respectivo nivel de capacidad del usuario.
5. Establecer el tipo, cantidad y costo de los recursos humanos necesarios para realizar las actividades de extensión anuales, según categorías de ruralidad de municipios, aspecto de extensión y el respectivo nivel de capacidad del usuario
6. Establecer el costo promedio por usuario de aquellos servicios (por ejemplo, transporte, alimentación, hospedaje, alquiler de equipos o herramientas) que se consideran necesarios para la efectiva realización de algunas de las actividades de extensión planeadas.
7. Establecer el costo fijo anual (por ejemplo, arriendos, servicios públicos, planta administrativa, etc. de una oficina central y/o local en los/algunos municipios) que se

consideran necesarios para la efectiva realización de las actividades de extensión planeadas.

8. Calcular el costo total del servicio público de extensión agropecuaria por municipio, según tipo de actividad productiva y categorías de ruralidad de municipios.
9. Calcular el costo total del servicio público de extensión agropecuaria para la totalidad del departamento, por tipo de actividad productiva.
10. Calcular el costo promedio departamental por usuario registrado (equivalente a la tarifa antes de subsidio).

De otro lado, con el desarrollo de los productos 3 y 4 fue posible contar con la guía metodológica para operacionalizar y cuantificar los criterios de focalización para identificar los beneficiarios del cofinanciamiento (subsidio) de la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, a partir de seis etapas que constituyen el proceso de focalización:

1. Identificación de potenciales usuarios del SPEA y de potenciales beneficiarios del subsidio a la tarifa correspondiente.
2. Ponderación de los cinco aspectos de extensión incluidos en el artículo 25 de la Ley 1876 de 2017.
3. Clasificación de usuarios para el otorgamiento del subsidio de acuerdo con criterios operacionalizados y cuantificados.
4. Cálculo de la proporción del subsidio correspondiente a cada usuario.
5. Definición de criterios de temporalidad y gradualidad.
6. Monitoreo, seguimiento y evaluación del desempeño y resultados obtenidos por los beneficiarios del subsidio por la prestación del SPEA.

Los procesos de costeo y focalización del Servicio Público de Extensión Agropecuaria cuentan con el apoyo de una herramienta desarrollada en Microsoft Excel que, de manera intuitiva, permite calcular el costo de la prestación del servicio a partir de diferentes categorías, como costos variables y costos fijos, de acuerdo con las características del servicio prestado en el departamento y con la información cargada como insumo en este instrumento. Asimismo, apoyados en la herramienta es posible focalizar a los receptores del subsidio, así como aplicar criterios de gradualidad y temporalidad en su otorgamiento.



### 3. Insumos y lineamientos para la mejora de los instrumentos para la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales

#### 3.1. Recomendaciones de focalización del gasto público del sector

##### **Es necesario avanzar hacia una recomposición del gasto:**

Antes que una mayor cantidad de recursos, se requiere una recomposición del gasto. Dos razones conducen a esta reflexión. Primero, que por ejemplo en el caso de las inversiones del sector en ADT, para los últimos 5 años éstas han representado en promedio más de \$116.000 millones que corresponden a la tercera parte de la inversión de la entidad ejecutora (Incoder, ADR) y pese a ello no se han culminado los tres proyectos de importancia estratégica. Segundo, el ejercicio desarrollado por el Banco Mundial (2016) identificó opciones (marginales) de ahorro de \$28.000 millones (3% del presupuesto flexible del sector) sobre los proyectos de inversión con solicitud de recursos para el 2017, que podrían canalizarse al interior del sector; los lineamientos desarrollados en ese documento para identificar opciones de ahorro en los proyectos incluyen: identificar inflexibilidades, fijar la meta de ahorro, y proponer el ahorro partiendo de las posibles duplicidades (dentro de la entidad o con respecto a otra, subcomponentes de baja prioridad, o posibles ahorros por eficiencia con abordajes transversales).

Una de las ideas más generalizada en la literatura revisada es la necesidad de reasignación de gasto de subsidios o apoyos directos, a bienes públicos y en particular a ADT: *“el Gobierno Nacional debe considerar que, dada la importancia y la necesidad de reducir el gasto público sectorial dirigido a los subsidios y los apoyos improductivos, el presupuesto gubernamental dedicado a las actividades de adecuación de tierras debe ser priorizado pues, (...) dichas actividades constituyen un bien público que tiene importantes efectos sobre el crecimiento y el desarrollo agropecuario y rural”* (Perfetti, y otros, 2019).

Aunado a lo anterior, se propone que esta recomposición cumpla las siguientes características:

- Que esté basada en evaluaciones de los instrumentos de política, y la adecuada identificación de los beneficiarios del gasto. Adicionalmente, y pese a no ser parte del PGN, los parafiscales del sector son recursos públicos frente los cuales desde la DDRS se está adelantando una evaluación y propuesta de mejora en su eficiencia.
- Que evite la asignación de recursos a quienes no va dirigido el instrumento de política, esto es, que mejore la focalización; en línea con los estudios revisados la prioridad es la inversión en bienes y servicios públicos sectoriales; sin embargo, cuando se determine el otorgamiento de subsidios y exenciones, es indispensable que obedezca a un análisis costo-beneficio, y que se definan tanto el límite de tiempo para su vigencia, como la realización de evaluaciones de resultados (Gáfaró, Ibañez, & Zarruk, 2014)

- Que considere recomendaciones brindadas en torno a la programación presupuestal y que se han realizado en el marco de la metodología EPICO. Por ejemplo, del total de recursos del proyecto de “Cadenas productivas” para la vigencia 2019, solo 21,4% se consideró *oferta sectorial*, es decir, que contribuye a la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales para la productividad. Al interior de la cadena de valor de este proyecto se identificaron varios apoyos directos para enfrentar situaciones que menoscaban la competitividad y la comercialización de algunos productos; en lugar de esto, “*se podría fortalecer la política de ordenamiento productivo con la UPRA*” de manera que los productores la incorporen en sus decisiones de dónde y cuánto producir teniendo en cuenta las dinámicas del mercado (DDRS-DNP, 2019).

**Se hace necesario facilitar el diálogo intersectorial:** para ello se requiere dar claridad a la cadena de valor propia (Sector Agropecuario), e identificar complementariedades y superposición con las de sectores como Ambiente e Inclusión Social, en particular. La implementación del ejercicio ARCO apunta tanto a mejorar la eficiencia del gasto como a la identificación de posibles traslapes institucionales, pero la falta de claridad en las cadenas de valor propias de cada sector ha dificultado su puesta en práctica.

Además, los esfuerzos y mejoras en la focalización del gasto mencionadas antes-y en particular del gasto social del sector-, pueden contribuir a darle claridad a las cadenas de valor intra e intersectoriales: los esfuerzos por hacer mejor la discriminación positiva de la población a la que se quiere beneficiar con un instrumento de política aportan a determinar qué entidad o sector puede desarrollar la intervención.

### **3.1 Caracterización del mercado de compras públicas locales en el marco de los programas institucionales de alimentación**

### **3.2 Prestación del servicio público de Adecuación de tierras**

Las hojas de ruta para la culminación de cada proyecto cuentan con una estructura transversal que busca abordar acciones de alistamiento durante 2021 y 2021 previo al inicio de la construcción de las obras. En este sentido, es necesario adelantar gestiones para solventar cuellos de botella que afectan por igual a cada proyecto y, por otro lado, atender particularidades específicas que así mismo enfrentan.

Las gestiones transversales tienen que ver con confirmar el interés de las comunidades por seguir participando en cada proyecto, depurar los miembros de las asociaciones de usuarios que efectivamente expresen interés por que las obras se concluyan, renegociar las actas de compromiso y preliquidaciones de la potencial cuota de recuperación de inversiones a cargo de cada futuro usuario, y confirmar el apoyo financiero de las entidades territoriales que cuentan con jurisdicción en las áreas de los proyectos.

En lo que respecta a los problemas particulares, se encuentran los siguientes: atender las acciones populares interpuestas en Tolima y La Guajira por las afectaciones que

presuntamente han tenido que enfrentar las comunidades rurales asentadas en las áreas de influencia de las obras; atender los requerimientos de Cortolima y la ANLA frente a las obligaciones ambientales de la ADR y supuestos cobros ambientales no cancelados por esta entidad; solventar las diferencias manifestadas por las comunidades indígenas que se localizan en la zona de la bocatoma del proyecto Tesalia-Paicol en cuanto a presuntos incumplimientos de los compromisos de la consulta previa adelantada en el pasado.

A continuación, se generan lineamientos para el desarrollo de las principales acciones incorporadas en las hojas de ruta de los tres proyectos de importancia estratégica, con el objetivo de que su cumplimiento sea eficiente y oportuno.

### 3.2.1. Gestión con entidades territoriales

Uno de los aspectos importantes a integrar en la hoja de ruta para los proyectos en consideración tiene que ver con presentar estas obras ante las Gobernaciones y Alcaldías que tengan jurisdicción en las zonas de los distritos a construir.

En primera medida, se debe establecer si los proyectos han sido priorizados en los planes de desarrollo territoriales y en los instrumentos de ordenamiento territorial. Esto es importante, toda vez que la incorporación de los proyectos en estos planes abre importantes posibilidades de cofinanciación por parte de los entes territoriales que permita reducir la presión de la demanda de recursos sobre el PGN.

Particularmente, las entidades territoriales encuentran en el Sistema General de Regalías (SGR) una fuente importante -si no la principal- para sumir gastos de inversión en proyectos de impacto para el desarrollo territorial. Sin embargo, se observa que, en el caso de las Gobernaciones de La Guajira, Tolima y Huila, la utilización de los recursos del SGR en proyectos agropecuarios no ha sido priorizada frente a otros sectores. El Cuadro 6 presenta la información de los recursos de regalías apropiados a estos departamentos frente a los recursos efectivamente destinados a proyectos del sector agropecuario.

**Cuadro 6. Recursos del SGR apropiados a las Gobernaciones de La Guajira, Tolima y Huila y ejecución presupuestal desde el 2012 hasta el bienio actual**

	La Guajira	Tolima	Huila
Apropiaciones acumuladas SGR 2012-bienio actual	\$1.880.357.491.759	\$841.176.189.593	\$1.317.880.167.503
(-) Total Aprobaciones con recursos SGR + Inflexibilidades	\$1.703.628.641.094	\$726.975.076.515	\$1.108.907.894.546
(-) Descuentos en Asignaciones Directas	\$41.751.759.838	\$0	\$157.310.620
<i>Total recursos indicativos disponibles</i>	<i>\$134.977.090.827</i>	<i>\$114.201.113.077</i>	<i>\$208.814.962.337</i>

**Fuente:** elaboración propia a partir de información disponible en el SICODIS del DNP, con corte al 31 de octubre de 2020.

Esta información puede contrastarse con la siguiente tabla resumen del número, promedio y valor de los proyectos aprobados para el sector agropecuario por las tres gobernaciones.

**Cuadro 7. Proyectos del sector agropecuario aprobados desde 2012 hasta el bienio actual por las Gobernaciones de La Guajira, Tolima y Huila**

	La Guajira	Tolima	Huila
Número de proyectos aprobados	15	14	49
Valor de los proyectos aprobados en el SGR	\$98.778.282.155	\$51.069.630.435	\$187.770.323.026
Promedio de recursos asignados por proyecto	\$6.585.218.810	\$ 3.647.830.745	\$3.832.047.409

**Fuente:** elaboración propia a partir de información disponible en el SICODIS del DNP, con corte al 31 de octubre de 2020.

Es posible apreciar que el mayor número de proyectos en el sector agropecuario y con mayor valor aprobado se ha presentado en el departamento de Huila. No obstante, La Guajira tienen un mayor valor de asignación de recursos en promedio por cada proyecto individual en el sector agropecuario. En ambas mediciones, Tolima resulta ser el departamento con menor número de proyectos, valor y promedio, destinado al sector en cuestión.

A partir de lo anterior, es evidente la necesidad de destinar esfuerzos de gestión con estas gobernaciones para presentar los proyectos de importancia estratégica con la información actualizada de los presupuestos y estudios y diseños de los proyectos estratégicos. Esto con el objeto de verificar el interés de las gobernaciones concernidas y poder establecer acuerdos para presentar los proyectos al SGR como mecanismo de cofinanciación del PGN.

### 3.2.2. Lineamientos para una programación de recursos justificada y apropiadamente planificada para finalizar los tres proyectos de ADT de importancia estratégica

Finalmente, es necesario establecer cómo avanzar en el financiamiento de los proyectos. Debido a la magnitud de las obras, y con base en los costos actuales de cada proyecto -que en todo caso deberán ser actualizados a más tardar en julio de 2021-, se considera necesario recurrir al mecanismo de vigencias futuras excepcionales y extraordinarias para apoyar estos proyectos. Tal como lo define el artículo 11 de la Ley 819 de 2013, la autorización de vigencias futuras excepcionales requiere que su monto máximo, el plazo y sus condiciones consulten las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020<sup>44</sup>. Por otro lado, es importante considerar las condiciones previstas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el comportamiento previsto del techo de gasto del sector agropecuario en el

<sup>44</sup> Este es el MFMP más reciente. Se encuentra disponible en:

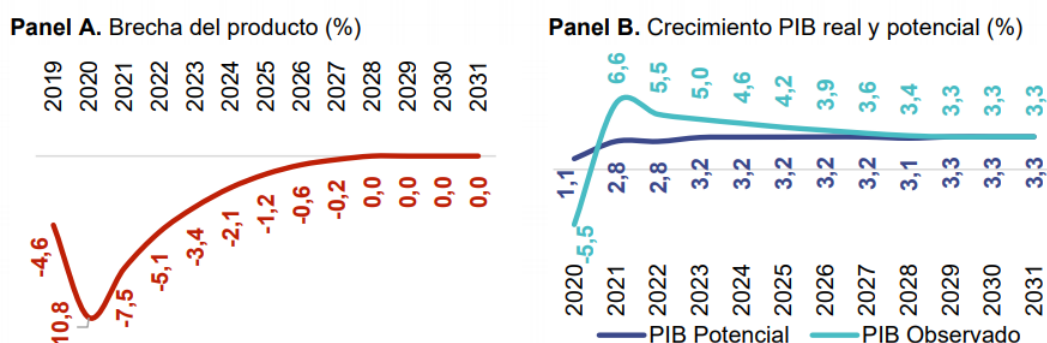
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

periodo 2020-2023<sup>45</sup>, y también porque la programación de vigencias futuras debe considerar su viabilidad presupuestal.

En todo caso, estas proyecciones estarán sujetas muy probablemente a modificaciones en el marco de gasto 2021-2024 por el impacto de la crisis de la pandemia del Coronavirus (SARS-Cov2), y por lo tanto, las alternativas de financiación aquí propuestas deberán ser ajustadas a la realidad macroeconómica y fiscal en 2021, cuando se proceda a avanzar en los trámites para solicitud de vigencias futuras excepcionales para los proyectos de importancia estratégica, según el alcance técnico que defina el Consejo Directivo de la ADR al iniciar el segundo semestre de 2021.

A continuación, se presentan las metas plurianuales previstas en el MFMP en cuanto al crecimiento real proyectado de la economía y la participación del gasto público dentro del PIB, definidos para el periodo 2020-2031.

**Gráfica 14. Brecha del producto de mediano plazo y crecimiento real y potencial del PIB (%)**



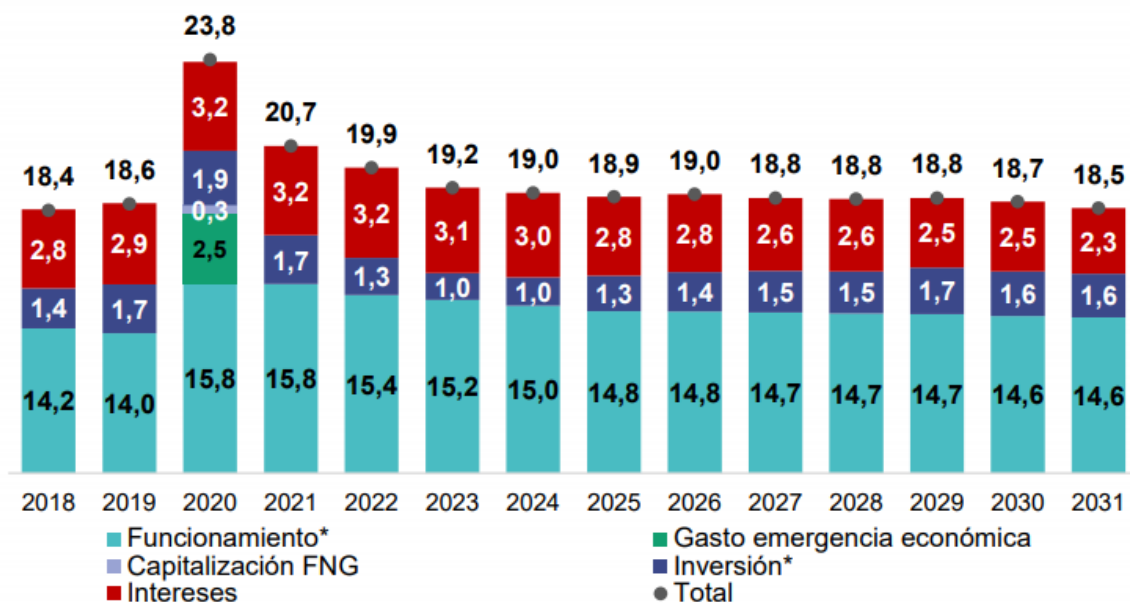
Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.

Como puede observarse, el MFMP proyecta un crecimiento favorable del PIB colombiano igual o mayor al 3 % durante el periodo 2022-2030.

Por su parte, la “Estrategia Fiscal de Mediano Plazo” del Gobierno Nacional Central (GNC) para el periodo 2019-2030 presenta la proyección de gastos de mediano plazo de la siguiente manera (ver Gráfica 15).

<sup>45</sup> Es decir, en el contexto del último Marco de Gasto de Mediano Plazo aprobado, el cual corresponde al Documento CONPES 3965 *Marco de Gasto de Mediano Plazo 2020-2023*, aprobado el 14 de julio de 2019. Nota: aún no se ha expedido el nuevo marco de gasto en 2020.

Gráfica 15. Gastos del Gobierno Nacional Central 2018-2031



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.

Como puede observarse en la Gráfica 15, la participación del componente de inversión se verá afectada a partir de 2021, hasta volver a recuperar su senda creciente en 2025. A pesar de lo anterior, el crecimiento del PIB real (observado) será positivo a partir de 2021, con lo cual se espera contar con un efecto de compensación que permita mantener la meta de incremento del 3 % de la cuota de inversión para ADT. En tal sentido, dicho gasto presentaría incrementos anuales en promedio, considerando la evolución esperada de la tasa de crecimiento del PIB real (ver Gráfica 14).

Por otro lado, el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el periodo 2020-2023<sup>46</sup> estableció que la evolución del gasto (funcionamiento más inversión) del sector agropecuario presentaría el siguiente comportamiento (ver Cuadro 8).

Cuadro 8. Techo de gasto sectorial 2020-2023

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2020	2021	2022	2023	2021-20	2022-21	2023-22
<b>Agropecuario</b>	<b>1.804</b>	<b>1.456</b>	<b>1.484</b>	<b>1.538</b>	<b>(19,3)</b>	<b>1,9</b>	<b>3,7</b>
Nación	1.703	1.364	1.391	1.445	(19,9)	2,0	3,9
Propios	101	91	92	93	(9,4)	1,2	1,0

Fuente: MGMP 2020-2023. Documento CONPES 3965 de 2019.

<sup>46</sup> Como se señaló previamente, este análisis está sujeto a la expedición del nuevo MGMP, el cual no ha sido aprobado aún al 30 de junio.

Considerando todo lo anterior, se considera viable que la financiación de los tres proyectos de importancia estratégica mediante el Presupuesto General de la Nación (PGN) se realice con Vigencias Futuras Excepcionales, incrementando la cuota actual asignación presupuestal de inversión para adecuación de tierras que tiene disponible la ADR. Se considera necesario realizar el trámite de vigencias futuras, dado que cada uno de los tres proyectos de importancia estratégica tiene un lapso mínimo de desarrollo de obras que implica superar el periodo constitucional del actual Gobierno nacional<sup>47</sup>. En tal sentido, la programación requerida de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) requerirá del mecanismo de vigencias futuras excepcionales para su financiación.

En un escenario donde solo el PGN financiara los proyectos sin complementación de otras fuentes, la cantidad recursos que se requerirían para que las vigencias futuras se adecúen a las proyecciones a 10 años del MFMP corresponde al promedio de asignación anual de los últimos 13 años en ADT (ver Gráfica 16), que se estima en \$160.000 millones, monto que debería ser asignado para adecuación de tierras en el presupuesto de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) a partir de 2022. Considerando las proyecciones del comportamiento del PIB real, del gasto público del GNC y del MGMP, se propone un incremento a partir del año 2023 del 3% anual<sup>48</sup>.

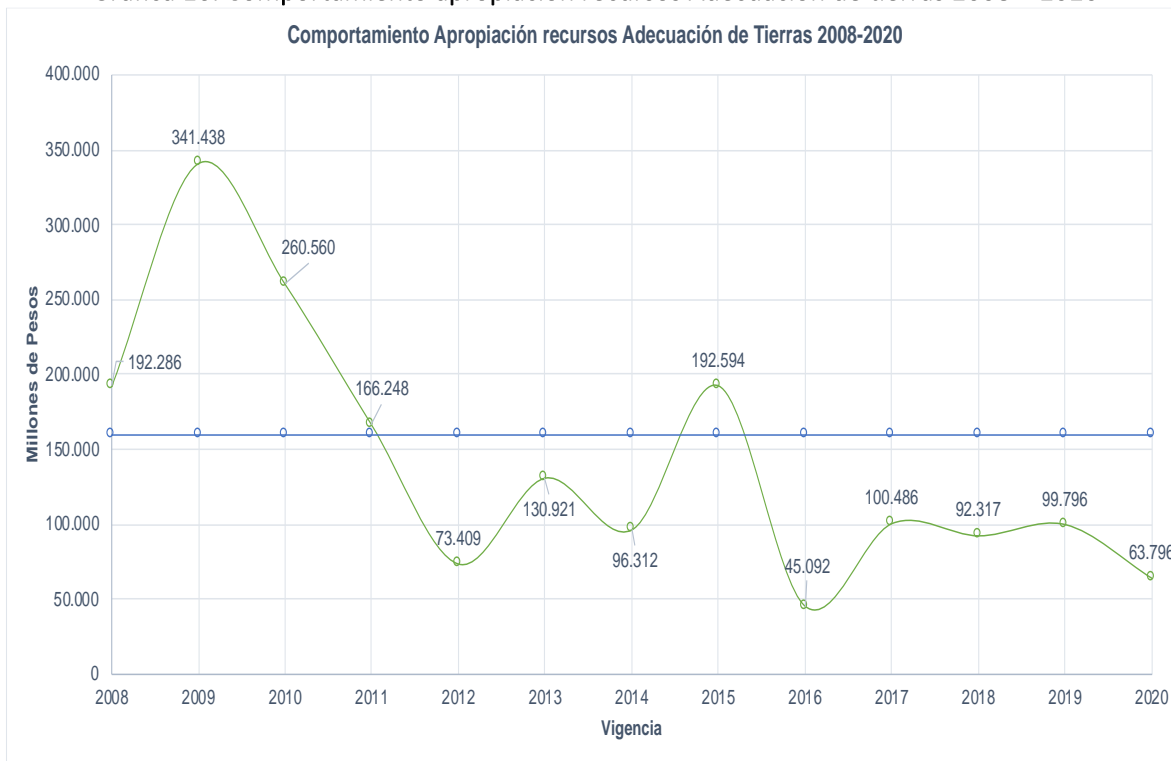
Para iniciar la sustentación de la alternativa, se presenta el promedio de asignación presupuestal para ADT entre los años 2008 y 2020, tal como se presenta en la Gráfica 16. El promedio es equivalente a \$160.000 millones y se toma como referencia para ilustrar la reducción que ha tenido el proyecto de inversión de ADT de la ADR, el cual cuenta con una apropiación vigente en 2020 de \$63.796 millones, monto insuficiente para abordar el reto que implica sacar adelante los tres proyectos de importancia estratégica.

---

<sup>47</sup> Según los estudios y diseños existentes de cada uno de los proyectos estratégicos, los tiempos mínimos de desarrollo de las obras son los siguientes: cuatros años para el Proyecto Multipropósito Río Ranchería; seis años para el proyecto Triángulo del Tolima, y dos años para el proyecto Tesalia-Paicol. Dichos tiempos de obras podrían cumplirse bajo el supuesto que los estudios y diseños no requirieran revisión ni posible actualización y, además, que existiera disponibilidad presupuestal de \$200.000 millones al año en promedio.

<sup>48</sup> Esta propuesta se construyó bajo los escenarios del MFMP y el MGMP existentes a la fecha de elaboración del presente documento. Naturalmente, tanto el MFMP y el MGMP que se expidan en 2020 tienen una alta probabilidad de tener revisiones negativas en sus supuestos, debido a los efectos económicos de la crisis de la pandemia del Covid-19. Por tal razón, una vez se realicen los trámites de vigencias futuras a mediados de 2021, será necesario adecuar estas propuestas manteniendo su viabilidad y tiempos por debajo de diez años, conforme la situación real que se presente.

Gráfica 16. Comportamiento apropiación recursos Adecuación de tierras 2008 – 2020

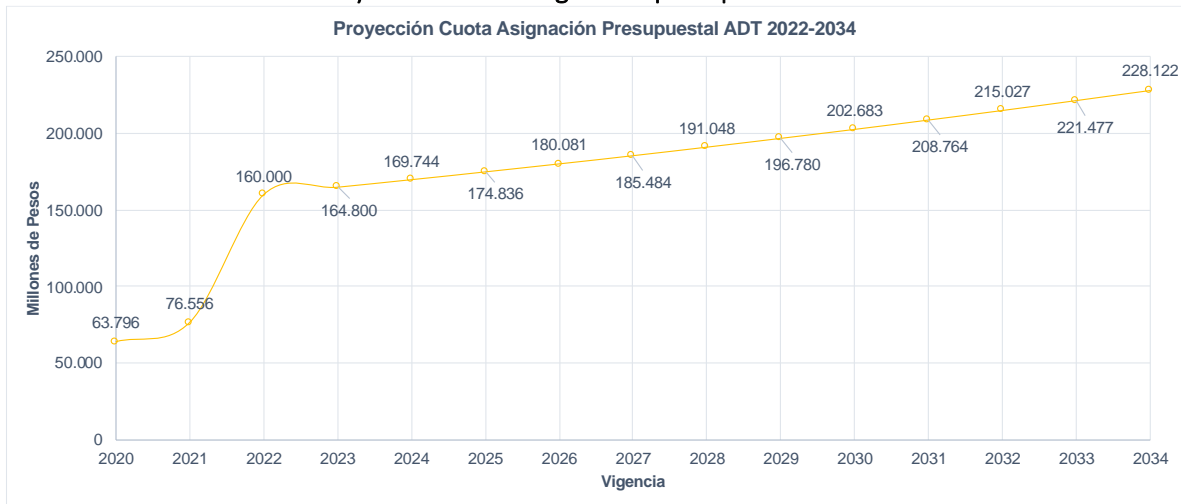


Fuente: ADR, con base en SUIFP – Valores en millones.

En este sentido, la alternativa de financiación implicaría incrementar el monto asignado de inversión para ADT a la ADR, de tal manera que se ubique, como punto mínimo de partida, en el promedio histórico previamente presentado. Esto quiere decir que el DNP y el MADR deberían realizar los esfuerzos conducentes a asignar la suma de \$160.000 millones para el proyecto de inversión de ADT de la ADR desde la vigencia 2022, para atender no solo el costo de las tres obras estratégicas, sino también las diversas obligaciones de la ADR más allá de estos proyectos. Así, las cosas, la senda objetivo de asignación presupuestal al proyecto de inversión debería implicar, como mínimo, el comportamiento propuesto en la Gráfica 17, es decir, una evolución con un incremento anual del 3 % a partir del año 2023, tomando como base alcanzar \$160.000 millones en 2022.



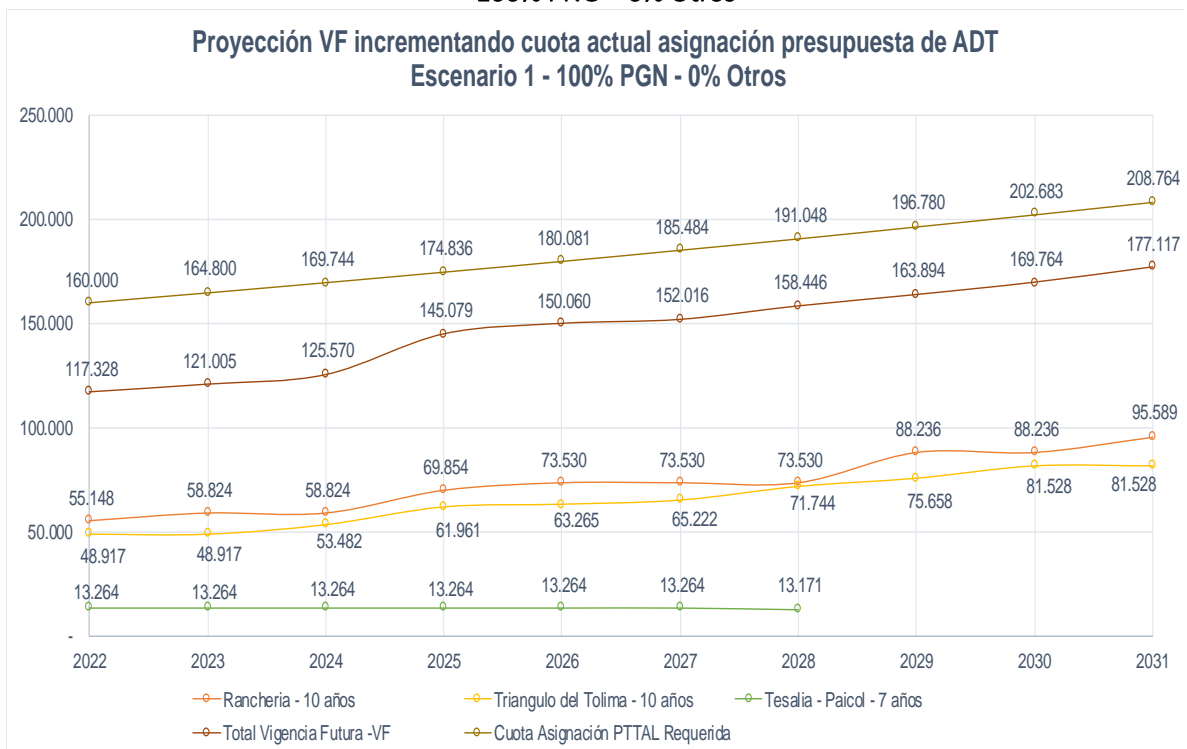
**Gráfica 17. Proyección cuota asignación presupuestal ADT 2022 - 2034**



Fuente: ADR – Valores en millones.

Esta evolución permitiría programar una propuesta de vigencias futuras entre 2022 y 2031 de la forma que se exhibe en la Gráfica 18. Lo anterior está sujeto a la modificación de los valores finales de cada obra con base en la consultoría de revisión y actualización de estudios y diseños que se debe desarrollar.

**Gráfica 18. Proyección VF incrementando cuota actual asignación presupuestal de ADT. Escenario 1 – 100% PNG – 0% Otros**



Fuente: ADR - Valores en millones. Nota: la diferencia entre las columnas “Total VF 3 Proyectos” y “Cuota de asignación presupuestal anual requerida” consiste en las inversiones mínimas adicionales que la ADR adelanta por fuera de los tres proyectos de importancia estratégica, como lo son las rehabilitaciones de otros distritos, el fortalecimiento de asociaciones de usuarios, estudios de preinversión, entre otros.

Se considera que el incremento propuesto de las vigencias futuras cada año a partir de 2023 es positivo y por debajo de lo previsto en el MGMP para el sector agropecuario al 2023<sup>49</sup>. Así mismo, esta propuesta se adecúa al crecimiento del PIB real y el comportamiento del gasto público del Gobierno Nacional Central previstos en el MFMG para el periodo 2020-2031.

No obstante, el valor y plazo de las vigencias futuras se verían reducidos si se lograra negociar y comprometer otras fuentes complementarias al PGN, como es el caso de recursos de regalías de las entidades territoriales donde se localizan los proyectos. Así mismo, el plazo de las vigencias futuras sería menor si fuera posible incrementar los esfuerzos para que adecuación de tierras tuviera una cuota de inversión mayor a la asignación mínima propuesta de \$160.000 millones en el 2022, derivado del Presupuesto General de la Nación.

### 3.2.3. Gestión con los futuros usuarios de los distritos para lograr modelos de AOM eficientes

La transferencia de la AOM a las asociaciones de usuarios (AU) ha significado en muchos casos en el pasado que los organismos ejecutores concentren su atención en la planeación y control de los distritos<sup>50</sup>, y que para las AU la percepción de la pertinencia y utilidad de dichos proyectos. Sin embargo, dado que la infraestructura y los equipos son de propiedad estatal durante la AOM concedida a las AU, éstas pueden tender a esperar que los costos que no pueden financiarse con las tarifas cobradas a los usuarios sean asumidos por el Estado. En consecuencia, como las decisiones de expansión y mejoramiento deben basarse en la sostenibilidad y excedentes que se deriven del distrito, las AU pueden no tomar decisiones administrativas eficientes para invertir en su mejoramiento porque se puede mirar al Estado como el responsable de estas acciones y su costeo.

Además, los usuarios de los distritos, en particular los pequeños productores con restricciones presupuestales, pueden notar que la realización de las obras y la prestación de los servicios no es suficiente debido a que la tarea de canalizar el riego a los predios se ha limitado a su conducción hasta los puntos de entrada de cada propiedad, sin tener mayor consideración sobre el uso eficiente del recurso hídrico al interior de éstos (INAT, 1996). En consecuencia, los costos de adecuar internamente los predios caen en la esfera de cada usuario y algunos pueden encontrar dificultades al respecto y por lo tanto no aprovechar los servicios del distrito y no pagar las cuotas y tarifas a pesar de estar obligados a hacerlo.

Desde el punto de vista de la transferencia de la AOM a las AU, se ha fortalecido la autogestión y el sentido de pertenencia frente a las obras. No obstante, algunas experiencias negativas y retos en el pasado se han derivado de la posibilidad de asumir la AOM. Entre los temas más recurrentes se pueden señalar los siguientes:

---

<sup>49</sup> Esto sujeto a la expedición del nuevo MGMP para el periodo 2021-2024.

<sup>50</sup> Aunque sigan siendo responsables de financiar la operación.

- Reducción de costos operativos claves como por ejemplo expertos en ingeniería destinados al mantenimiento de los distritos, que antes eran más fácilmente financiados por el Estado y que son asumidos por las AU.
- Inexperiencia por parte de las AU en la recolección de datos y desarrollo de acciones de monitoreo.
- La dependencia en los subsidios y desembolsos por parte de los organismos ejecutores hace que algunas actividades planificadas de mantenimiento de equipos e infraestructura dependan de la programación de las transferencias de recursos y que en varias ocasiones los trabajos se pospongan.
- En algunos casos los implementos de operación de los distritos son contratados directamente por las AU y algunas prácticas no transparentes se llevan a cabo para la contratación de trabajos de reparación y mantenimiento.

Lo anterior refleja la necesidad de fortalecer organizacionalmente las condiciones de gobierno corporativo y veeduría al interior de las asociaciones, así como robustecer las capacidades institucionales de los organismos ejecutores frente a estos desafíos. Sin embargo, la transferencia de la AOM debe ser defendida y promovida planeando acciones para reducir este tipo de riesgos de gestión.

Algunas temáticas que más se destacan como los puntos en los cuales las AU deben fortalecerse en general, y particularmente para la puesta en marcha de los tres proyectos de importancia estratégica son:

- Fortalecimiento técnico para la planeación de la prestación de los servicios y la oferta hídrica de acuerdo con fenómenos climáticos y adaptación de los planes de riego, campañas agrícolas y provisión de riego de acuerdo con estas eventualidades.
- Fortalecimiento de las capacidades de planeación presupuestaria, cálculo de tarifas, planes de riego, campañas agrícolas, programación de visitas y entrega del recurso hídrico a los predios.
- Fortalecimiento para la prestación de servicios de apoyo a la productividad, competitividad, gestión de riesgos, gestión ambiental, entre otros, a los usuarios asociados.
- Gestión de procesos de facturación y recaudo eficientes y oportunos, considerando aspectos como disponibilidad del recurso hídrico, estacionalidad de las cosechas, flujo de caja de los asociados, y concentración en el año de la comercialización de la producción obtenida en el distrito de acuerdo a especies agrícolas y pecuarias.

- Gestión para prevenir sedimentos ante la aplicación del riego; compra de equipos y maquinaria, junto con sus métodos de mantenimiento; manejo ambiental; gestión administrativa y financiera, y actualización técnica del personal operativo asociado a la ejecución del distrito.
- Articulación con los servicios de asistencia técnica para el ordenamiento productivo en el área del distrito de ADT.
- Fortalecimiento de la gobernanza en las AU, el gobierno corporativo, la rendición de cuentas y la capacidad sancionatoria de éstas.
- Mejorar los esquemas de interlocución entre las AU con asociados e institucionalidad pública.
- Apoyo para la promoción de esquemas de pago por servicios ambientales a residentes en zonas de producción de agua, con el propósito de generar conservación y sostenibilidad en el abastecimiento.

En este sentido, es necesario que el programa de fortalecimiento de las asociaciones de usuarios, que hace parte del proyecto de inversión BPIN 2018011000151 de la ADR, pueda modificarse o garantizar estos aspectos en atención a las asociaciones de usuarios de los futuros distritos de ADT de Ranchería, San Juan del Cesar, Tesalia-Paicol y Triángulo del Tolima.

### **3.3 Buenas prácticas identificadas en la Cooperación Técnica: Adecuación de Tierras y Extensión Agropecuaria**

Respecto a las buenas prácticas identificadas, se destaca la coordinación al interior del Departamento Nacional de Planeación, ya que se trabajó en conjunto con otras dependencias del DNP, como la Subdirección General Sectorial, la Subdirección Financiera, la Subdirección de Crédito, el Grupo de Apoyo a la Participación Privada, el Grupo de Contratación y el Grupo de Planeación. El trabajo coordinado con algunas de estas dependencias permitió lograr mejores resultados en actividades asociadas a la gestión contractual y en la definición adecuada de los productos esperados, entre otros. Asimismo, la coordinación con estas áreas fue importante para la ejecución del convenio, ya que se optó por incorporar los recursos al Presupuesto General de la Nación y ejecutarlos a través del proyecto de inversión de la Subdirección General Sectorial, lo que propició mejores procesos de planeación y seguimiento a través de herramientas como el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión.

Además de la coordinación al interior del DNP, otra buena práctica es la coordinación interinstitucional. En este caso, fue fundamental contar con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) como aliado ya que, al ser cabeza del sector, su presencia contribuye a la incorporación de las recomendaciones. Así las cosas, desde antes de la

preparación de los términos de referencia se trabajó articuladamente con el MADR, lo que permitió plantear como requerimiento productos que fueran de interés y necesarios para el sector. En este sentido, la transferencia de productos e instrumentos al MADR se considera crucial para la implementación de los resultados de la Cooperación Técnica, razón por la cual estos fueron entregados formalmente al MADR, de manera que puedan ser usados como herramientas que fortalezcan el desarrollo de su labor.

Igualmente, fue fundamental contar con un Comité Técnico de Seguimiento que retroalimentara la calidad y pertinencia de los productos. Este comité estuvo integrado por el DNP, el MADR y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Para el caso de Adecuación de Tierras, adicionalmente se contó con la participación de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA). Entre los aportes de estos comités se encuentran el apoyo para verificar que los productos cumplan con los requerimientos contractuales, precisiones sobre el funcionamiento institucional en territorio, información sobre el estado de elementos y trámites normativos que serían insumos para las consultorías y solicitud de ajuste de instrumentos de acuerdo con la realidad institucional y sectorial.

En lo que tiene que ver con el MADR, las direcciones designadas fueron las de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo (consultoría de Adecuación de Tierras) y de Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria (consultoría de Extensión Agropecuaria). No obstante, durante el desarrollo de las consultorías se involucró a otras áreas, como las Oficinas Asesoras Jurídicas, con el fin de profundizar en algunas discusiones y puntualizar y escalar las recomendaciones, de modo que estas sean útiles para el quehacer de las entidades.

Adicionalmente, una buena práctica incluida en las dos consultorías es el trabajo de campo, ya que permite retroalimentar los avances en los instrumentos desarrollados e identificar cuellos de botella para continuar con el adecuado desarrollo de los mismos, lo que se refleja en productos más pertinentes y con una mayor probabilidad de implementación. En este sentido, para el caso de Adecuación de Tierras, la consultoría se diseñó siguiendo la sugerencia del Grupo de Apoyo para la Participación Privada del DNP, según la cual era conveniente priorizar un territorio y llevar a cabo un taller de trabajo con el fin de recopilar criterios, expectativas, prioridades y posibles acuerdos preliminares que sirvan de insumo en un futuro proceso de estructuración de un proyecto por APP. Adicionalmente, se contempló un componente de mesas técnicas de trabajo frente a la propuesta de fortalecimiento de la prestación del servicio de ADT que permitió ajustar y mejorar los planteamientos, ya que fueron contrastados con distintas realidades locales y con aportes de expertos tanto de la academia como del sector público y privado.

La consultoría de Extensión Agropecuaria, por su parte, desarrolló talleres en los departamentos de Antioquia, Nariño y Bolívar, tanto de manera presencial como virtual<sup>51</sup>, que permitieron afinar los lineamientos propuestos en términos de costeo y de focalización del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, ya que con el trabajo de campo fue posible contrastar las propuestas con las realidades del territorio y recibir retroalimentación sobre la viabilidad de implementación de las mismas.

Por último, se señalan algunos de los retos enfrentados para el desarrollo de la Cooperación Técnica. Uno de los desafíos ha sido el cambio de interlocutor en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). Como se afirmó anteriormente, sin duda el MADR es un aliado clave y durante la ejecución de las consultorías se dio el cambio en las direcciones técnicas que actuaban como contraparte principal. Sin embargo, estos cambios se dieron cuando los procesos ya estaban afianzados y se contaba con el compromiso institucional de la entidad.

Entre los desafíos para la adecuada implementación de los resultados, estos podrían clasificarse en términos de los dos temas abordados en la Cooperación. En lo que tiene que ver con el Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA), es necesario continuar con la implementación de la Ley 1876 de 2017 en cuanto a aspectos como operacionalizar el funcionamiento del Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria, reglamentado por el Decreto 1319 de 2020, desarrollar los lineamientos de seguimiento y evaluación del sistema (artículos 41 y 42 de la Ley 1876 de 2017) y lo correspondiente a infracciones, sanciones y procedimientos sancionatorios (artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1876 de 2017). Para la adopción de los resultados de esta Cooperación Técnica, también es fundamental que el MADR incorpore las herramientas entregadas y, por ejemplo, migre a un sitio web la herramienta que se desarrolló en Excel para el apoyo al cálculo de costeo y focalización del SPEA.

Respecto a Adecuación de Tierras, uno de los retos es adoptar los desarrollos normativos propuestos. No obstante, las propuestas realizadas por la firma consultora incluyen varios caminos de implementación, algunos de los cuales no implican ajustes a leyes, decretos o resoluciones.

Otro de los aspectos que se espera que contribuya a la implementación de los resultados es que, la línea de acción 3.8 del Documento CONPES 3926 de 2018, definió que el DNP liderará la elaboración de un estudio de priorización de una zona rural para adelantar la estructuración de un nuevo proyecto de ADT bajo el esquema de APP. Los productos de la Consultoría de Adecuación de Tierras serán un insumo importante para el desarrollo de esta acción, cuyo avance debe ser reportado periódicamente en SisCONPES, la herramienta del DNP para la gestión de los documentos CONPES.

---

<sup>51</sup> La primera ronda de los talleres de Extensión Agropecuaria se llevó a cabo de manera presencial, así: Antioquia (25 de febrero de 2020), Nariño (3 de marzo de 2020) y Bolívar (6 de marzo de 2020). La segunda ronda de los talleres de Extensión Agropecuaria se llevó a cabo de manera virtual, así: Bolívar y Nariño (14 de mayo de 2020) y Antioquia (15 de mayo de 2020)

Finalmente, la pandemia ocasionada por el COVID-19 generó desafíos en diferentes ámbitos, como las actividades de campo contempladas en ambas consultorías, pues varios de estos ejercicios debieron llevarse a cabo de manera virtual. Adicionalmente, toda la interacción tanto en los CTS, como con CAF y la coordinación con actores al interior del DNP, empezó a ser virtual a partir de marzo de 2020, dinámica frente a la cual todos los actores se adaptaron.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

La provisión de bienes públicos sectoriales ha sido identificada como una de las principales necesidades del sector de agricultura y desarrollo rural, al punto que, como se mencionó al inicio de este documento, el PND contempla, entre otras estrategias, las de destinar al menos el 50 % del presupuesto del sector a la provisión y fortalecimiento de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural. Esta estrategia no está exenta de desafíos, dentro de los que se encuentran la limitada cantidad de recursos y la necesidad de una cuidadosa coordinación al interior del sector, así como entre entidades de distintos sectores y diferentes niveles de gobierno tanto locales como nacionales.

En respuesta a esos desafíos, se han venido planteando algunas líneas de acción en el documento, como la necesidad de optimizar el gasto público. En este sentido, las recomendaciones derivadas del análisis acá expuesto abarcan el gasto público del sector en uno de los principales bienes y servicios para la productividad del sector –el servicio de Adecuación de Tierras-, y el gasto social sectorial.

Una de las maneras de optimizar el gasto público y el problema de financiación de los distritos de riego es lo relacionado con los tres grandes distritos. En este sentido, se ha mostrado que la prestación del servicio público de adecuación de tierras presenta un reto importante desde el punto de vista estratégico tanto para la productividad agropecuaria, nacional como para las finanzas públicas de la Nación. Los tres proyectos de ADT, que pueden aportar 50.000 ha nuevas a la cobertura existente de riego, han recibido en el pasado declaratorias de importancia estratégica, pero llevan más de 15 años sin avances en obras en el caso de Ranchería y Triángulo del Tolima, y dos años en el caso de Tesalia-Paicol en Huila. Es así como estos proyectos han implicado importantes inversiones a la fecha, empero, no se encuentran prestando el servicio de ADT en sus zonas de influencia y, simultáneamente, en el caso de Ranchería y Triángulo del Tolima, se destinan anualmente \$13.000 millones de pesos para su mantenimiento.

Resolver la falta de avance en las obras de estos tres proyectos tiene entonces dos importantes propósitos: ampliar sustancialmente las capacidades del Gobierno nacional, por medio de la ADR, de mejorar la productividad agropecuaria mediante el servicio público de ADT y la construcción de sus respectivos distritos de ADT como bienes públicos rurales por excelencia y, por otro lado, aliviar el peso presupuestal que implica la administración de las obras existentes.

Por estas razones, resulta insoslayable proseguir con los lineamientos del documento CONPES 3926 de 2018 frente a la hoja de ruta técnica y financiera para la terminación de los proyectos. Así las cosas, los lineamientos presentados en este producto buscan abordar tres aspectos clave para ponerlos en marcha: (1) Gestión con entidades públicas para establecer posibilidades de cofinanciación al Presupuesto General de la Nación (PGN), al ser directas beneficiarias de estos proyectos; (2) Lineamientos para una programación de recursos del PGN, amparada en el marco de gasto y que cubra el costo real y total remanente de los



proyectos, y (3) Gestión con los futuros usuarios de los distritos, una vez construidos, de tal manera que los posibles costos de administración, operación y mantenimiento no impliquen una carga presupuestal indeterminada en el presupuesto de la ADR.

Igualmente, teniendo en cuenta la importancia de los bienes y servicios públicos rurales como condición habilitante del desarrollo rural, la cooperación internacional también ha contribuido a proponer cómo podría optimizarse su prestación. Es así como la cooperación técnica adelantada entre DNP y CAF generó lineamientos para mejorar la prestación del servicio de Adecuación de Tierras, que incluyen continuar con un esquema similar al existente para la construcción de distritos de pequeña y mediana escala, mientras que, por sus características en cuanto a costos y envergadura, para la construcción o ampliación de distritos de mediana o gran escala (cuyo valor supere los \$ 50.000 millones), podría apostarse por las Asociaciones Público Privadas, en aras de facilitar el financiamiento de este tipo de infraestructura. Para esto se requieren ajustes normativos e institucionales que se detallan en los productos entregados, cuya adopción podría contribuir a hacer más efectivo el gasto público sectorial, atrayendo a privados para la financiación de esta infraestructura.

Entre los lineamientos generados por la cooperación en mención, también se encuentran dos guías metodológicas para la prestación del Servicio Público de Extensión Agropecuaria, que detallan los procesos de costeo y de focalización de este servicio. Estos procesos de costeo y focalización contribuyen a la optimización del gasto público sectorial, ya que permiten estimar de manera acertada los costos en los que incurre un departamento al prestar su servicio de extensión agropecuaria e identificar el grado de subsidio a entregar según cada tipo de usuario.

En relación con la extensión agropecuaria, también es pertinente mencionar que los Sistemas Territoriales de Innovación agropecuaria son entendidos como sistemas complejos que favorecen y consolidan relaciones entre diferentes grupos de actores tanto públicos como privados, que articulados en redes de conocimiento tienen el propósito de incrementar y mejorar las capacidades de aprendizaje, gestión de conocimiento agropecuario e innovación abierta que emergen en un territorio particular establecido a partir del reconocimiento de interacciones específicas entre sus dimensiones biofísicas, culturales, institucionales, socioeconómicas, entre otras. De acuerdo con la Ley 1876, el fortalecimiento de estos sistemas depende del establecimiento y operatividad de las Mesas de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria, lideradas por las Comisiones Regionales de Competitividad. Para esta operatividad, las comisiones deben reconocer los avances y las experiencias de los gremios de productores e instituciones de apoyo como Agrosavia con el fin de articular estas experiencias con las Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación. Así mismo, los departamentos y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán desarrollar mecanismos de financiación de la oferta de tecnológica en línea con la Agenda Departamental de tal forma que se suplan las necesidades de los productores agropecuarios en materia de ciencia tecnología e innovación agropecuaria.

En cuanto a los desafíos del gasto social en la ruralidad, este estudio encontró que en promedio el 57% de la inversión en bienes considerados como sociales al interior del sector de agricultura y desarrollo rural, contribuyen a la provisión directa del bien. Los resultados estimados por la DDRS (Hernández, 2019) para el caso de la provisión de bienes productivos el promedio arrojó un resultado inferior al 50%. Estos resultados, en línea con los análisis propuestos por la metodología EPICO, resaltan la importancia de analizar en cada caso los proyectos de inversión porque su cadena de valor puede dar indicios de temas susceptibles de mejora.

La caracterización de la cadena de valor de los proyectos de inversión destinados a bienes sociales realizada en este documento excluye de la provisión del bien social los aspectos relacionados con el fortalecimiento institucional, las gestiones administrativas y en particular el caso de los viáticos y gastos de desplazamiento, que si bien soportan actividades esenciales para el desarrollo del proyecto, podrían agruparse en otros rubros de gasto de las entidades; de hecho, cabría replantear su categorización como gasto de inversión en el sector. En particular, un aspecto que se destaca en el análisis y que sirve como lineamiento es la necesidad de mejorar la discriminación de estas actividades porque en varios proyectos de inversión se incluyen este tipo de gastos en las actividades, pero no es posible inferir los montos exactos destinados a estos fines (viáticos, desplazamientos...). De allí la importancia de mejorar la discriminación de los gastos y así identificar cuánto exactamente se destina a actividades que pueden no relacionarse de manera directa con el otorgamiento del bien. Aunque no es sencillo, en algunos casos el tema podría abordarse desde el análisis de la ejecución de los proyectos; sin embargo, lo ideal es hacerlo desde la fase de planeación del proyecto.

También se identificaron gestiones previas a la provisión del bien y que no hacen parte de los documentos de política con los que se aporta a la generación de lineamientos para la construcción de los programas: por ejemplo, es el caso de las gestiones de la ANT previas a la dotación de tierras entre las que se encuentran la identificación de baldíos e incluso el pago de impuestos prediales de los terrenos a cargo de la entidad. Normalmente los pagos de impuestos se consideran gastos de funcionamiento y esto podría incluso aplicar aún si el bien en cuestión de manera posterior será entregado a la población beneficiaria.

Dentro de las categorías de actividades que no se consideraron como parte de la provisión de bienes sociales son las relacionadas con seguimiento y monitoreo de los programas. A todas luces su incorporación es crucial para el mejoramiento continuo del desarrollo de la política, para obtener indicios de los resultados del programa implementado, y para brindar el acompañamiento necesario con posterioridad al otorgamiento de la transferencia, dotación o del bien social que corresponda. Al tener en cuenta estas actividades la provisión promedio estimada en este estudio podría incrementarse a 64,2%.

Solo en un proyecto de inversión se identificó de manera explícita el uso de la tercerización de actividades con el fin de lograr la “Recuperación de productiva de los predios restituidos”. Se trata de una actividad importante para el proyecto de inversión en tanto éste abarca la

implementación de proyectos productivos a las familias restituidas. Al respecto, un documento de la DDRS (2017) puso de relieve la importancia de evitar este tipo de contrataciones que reducen la eficiencia del gasto público en la ruralidad.

Teniendo en cuenta lo anterior la eficiencia estimada en la asignación del presupuesto de inversión para la provisión de bienes de carácter social en la ruralidad tiene oportunidades de mejora en función de: una mejor discriminación de los costos de algunas actividades, la creación de categorías de fortalecimiento institucional y temas TIC que puedan separarse del otorgamiento del bien social, así como en el caso de las gestiones previas a la entrega de los bienes y las actividades de seguimiento y monitoreo posterior a su entrega. Otro lineamiento que a partir del presente análisis puede brindarse, es el relacionado con la búsqueda de economías a escala entre proyectos de inversión muy similares. Es el caso de la contratación de profesionales que cumplen funciones muy parecidas para el desarrollo de actividades en proyectos de inversión afines que solo difieren en la población objetivo. Por ejemplo, los siguientes dos proyectos de inversión: “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional” y el de “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”.

En cuanto a la focalización, entendida en este documento desde la programación presupuestal, los proyectos de inversión acá analizados tienen claramente identificada la población objeto de la inversión social, entre la cual se encuentra: sujetos de reforma agraria, desplazados, comunidades afro, indígenas, población con inseguridad jurídica en la tenencia de su predio, población restituida, y los pequeños productores rurales. Sin embargo, no hay líneas claras en todos los proyectos sobre focalización en mujeres o incluso mujeres cabeza de hogar, jóvenes o adultos mayores rurales y este aspecto podría abordarse en el marco de los trazadores presupuestales destinados a estos fines con las categorías existentes (Grupos étnicos, Construcción de Paz, Equidad de la mujer, Víctimas/Desplazados, Red Unidos, Discapacidad e inclusión social, Seguridad Alimentaria, NARP, Cambio Climático, TIC, ACTI). De manera particular, focalizar el proyecto de formalización de la pequeña propiedad rural (2017011000084) en población de adultos mayores o población con discapacidad puede contribuir a la mejora de los indicadores sociales de la ruralidad; este proyecto tiene trazadores de paz y mujer, pero también podrían incluirse los grupos poblacionales acá mencionados.

Teniendo en cuenta que la DDRS ha analizado la cadena de valor de los proyectos de inversión relacionados con bienes y servicios para la productividad del sector y para el desarrollo rural, estos resultados podrían complementarse con el estudio del Gasto Social y para la Productividad de otros sectores en la zona rural. Por ejemplo, el destinado a educación, salud, servicios públicos, o conectividad digital; en términos poblacionales, también valdría la pena profundizar sobre la eficiencia del gasto en primera infancia en la ruralidad, teniendo en cuenta sus potenciales efectos de largo plazo. Otras extensiones del análisis pueden ser el abordaje del gasto en la ruralidad vía Sistema General de

Participaciones y Sistema General de Regalías, así como el papel de las entidades territoriales en la provisión de este tipo de bienes en la ruralidad.

Además del análisis del gasto público en términos de los proyectos de inversión que proveen bienes sociales del sector, el documento analizó las compras públicas de alimentos y bebidas que además de ser gasto público en sí mismo, tienen un componente social al incluir los productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria.

El valor del mercado de las compras públicas de alimentos del orden nacional y territorial, puede estar alrededor de 1,7 billones de pesos; esto facilita establecer un parámetro del potencial que representaría la implementación de las nuevas normas que promueven las compras públicas a pequeños productores agropecuarios y productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, en la cual se establece un mínimo de compra a este segmento de la población de mínimo el 30%.

El ejercicio desarrollado en este documento en torno a las compras públicas permitió confirmar que las apreciaciones de la OCDE acerca de la baja utilización de la licitación pública para la selección de proveedores y la preferencia por la contratación directa, y por otras modalidades de contratación, aplican de manera específica a las compras públicas de alimentos y que continúan vigentes. Esto genera la necesidad de revisar los procesos de contratación para identificar posibles ajustes y oportunidades para que la contratación pública sea más competitiva.

En la misma línea se recomienda revisar la figura de la celebración de contratos o convenios de cooperación como causa de contratación directa, y como se podrían limitar las circunstancias en las que es procedente, con el fin de hacer los procesos de contratación más competitivos.

Se sugiere adelantar una evaluación de la eficiencia de las entidades públicas en la compra de alimentos, a través de la comparación de las diferentes modalidades, con el fin de establecer su incidencia positiva o negativa en la optimización de los gastos del gobierno nacional.

El análisis realizado brinda un mapeo general de las entidades que forman parte del sistema de compras públicas de alimentos como compradoras y oferentes, y de las modalidades de contratación utilizadas más frecuentemente, lo que permite utilizar esta información como insumo para diseñar e implementar estrategias en la materia.

La caracterización deja ver actores del proceso de compras públicas, que actúan como oferentes de las entidades del estado, pero que es posible que no estén siendo identificados por los productores y comercializadores agropecuarios, como por ejemplo las Fundaciones, Asociaciones y demás entidades sin ánimo de lucro, a través de las cuales se abastecen los PAE.

## Referencias

- AGROSAVIA. (2019). *Balance Social 2018*. Bogotá.
- AGROSAVIA. (2017). *Marco Estratégico Corporativo 2018-2028*.
- AGROSAVIA. (2016). *Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria*. Bogotá.
- Asobancaria. (2 de 12 de 2019). E-Commerce, crecimiento y ecosistema digital en Colombia. *Semana Económica 2019*, 1213.
- Banco Mundial. (2019). *E-commerce Development: Experience From China*. The World Bank and Alibaba Group. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2015). Análisis Funcional y de Gobernanza del Gasto Público en Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia.
- Banco Mundial. (2016). Implementación de Revisión de Gasto en el Sector Agropecuario.
- Bernal, R., González, J. I., Henao, J. C., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., . . . Villar, L. (2017). Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Bogotá: Fedesarrollo.
- Berry, A. (2017). Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI. Bogotá: Universidad del Rosario.
- BID. (2019). DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL DE AGRICULTURA.
- Blackship. (2019). Reporte de la industria: el E-commerce en Colombia.
- DANE. (2020). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2019*. Bogotá.
- DANE. (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*.
- De Andrade, E., Mattos, C., & Contini, E. (2016). EXTENSÃO RURAL: SEU PROBLEMA NÃO É A COMUNICAÇÃO. En *Agricultura, Transformação Produtiva e Sustentabilidade* (págs. 65-86). Brasília.
- DDRS-DNP. (2017). Informe sobre Gasto Público del Sector Administrativo de Agricultura y Desarrollo Rural.
- DDRS-DNP. (2019). Documento de lineamientos técnicos para el fortalecimiento de la estructura de los proyectos de inversión del sector agropecuario para mejorar su pertinencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales. Bogotá, D.C.

- DDRS-DNP Documento interno de trabajo. (2019). Documento de lineamientos técnicos para el fortalecimiento de la estructura de los proyectos de inversión del sector agropecuario para mejorar su pertinencia en la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales.
- DNP. (2018). *Pacto por Colombia pacto por la equidad*. Bogotá.
- DNP. (2015). *Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá.
- DNP. (2013). *EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL – VISR*. Bogotá, D.C.
- DNP, U. T. (2013). *Evaluación institucional y de resultados del Programa de Vivienda de Interés Social Rural*. Bogotá: DNP.
- EMBRAPA. (3 de 11 de 2020). *EMBRAPA*. Obtenido de <https://www.embrapa.br/memoria-embrapa/a-embrapa>
- EMPRAPA. (2019). *Embrapa Em Números*. Brasilia.
- FAO. (2018). *Notas de política pública. Claves para el desarrollo del campo Colombiano. Memorias del Seminario Internacional*. Bogotá.
- FEDEARROZ. (2018). *Adopción Masiva de Tecnología para un Sistema de Producción*. Bogotá.
- FEDEARROZ. (2020). *Informe de Gestión 2019*. Bogotá.
- Gáfarro, M., Ibañez, A. M., & Zarruk, D. (2014). *Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra*. En A. Montenegro, & M. Meléndez, *EQUIDAD Y MOVILIDAD SOCIAL DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA LA TRANSFORMACION DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA* (págs. 769-825). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hunt, S. (1983). *Marketing Theory*. New York: Richard D Irwin.
- Lundvall, B.-Å. (1992). *National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. LONDON; NEW YORK; DELHI.: Anthem Press.
- Moya, A. (2016). *Programas para la reducción de la pobreza rural en Colombia: una evaluación de las sinergias entre Oportunidades Rurales y Familias en Acción*. En J. Maldonado, R. Moreno, J. Gómez, & V. León, *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina* (págs. 245-303). Bogotá: Universidad de los Andes.

Muñoz-Mora, J. C., Tobón, S., & Willem, J. (2018). The role of land property rights in the war on illicit crops: Evidence from Colombia. *World Development*, 268-283.

NIFA. (15 de noviembre 2020 de <https://nifa.usda.gov/cooperative-extension-history> de 2020). *United States Department of Agriculture National Institute of Food and Agriculture*.

OCDE. (2015). Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y recomendaciones de política.

OCDE. (2005). *Manual de Oslo: Guía para la Recogida e Interpretación de Datos Sobre Innovación*. Oslo: TRAGSA.

Perfetti, J. J., Bravo-Ureta, B. E., García, A., Pantoja, J., Delgado, M., Blanco, J., . . . Lilián, G. (2019). Adecuación de tierras y el desarrollo de la agricultura colombiana: políticas e instituciones. Bogotá: Fedesarrollo.

Ramírez, J. M., Delgado, M., Cavalli, G., & Perfetti, J. J. (2016). Impacto fiscal de las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo. COYUNTURA ECONÓMICA: INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL, Volumen XLVI | No. 1 |, 51-105.

Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry Into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. London: Transaction Publishers.

Tirado, Y., Hernandez, F., & Gusmán, M. (2020). AMTEC 2.0: UN PASO DE AVANZADA EN LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR ARROCERO. *Revista Arroz*, 32-40.

Tirole. (1995). *The Theory of Industrial Organization*. Boston: MIT Press.

E, R. (2005). *Diffusion of innovations*. New York: The Free Press.

Anexo. Tablas con los detalles de la cadena de valor de los proyectos de inversión que proveen bienes sociales.

Tabla 1. Cadena de valor del proyecto de inversión 2017011000062

Cadena de valor del proyecto	Valor presupuestal	Contribuye a la provisión del Bien Social
<b>OBJETIVO 1: Generar lineamientos y ejecutar procedimientos para administrar los bienes fiscales patrimoniales y los baldíos de la Nación.</b>		
<b>PRODUCTO: Documentos de lineamientos técnicos</b>		
Adelantar las gestiones necesarias para presentar las solicitudes de sustracción en ZRF	\$ 175.850.000	No
Hacer seguimiento a la aplicación de la metodología de las Unidades Agrícolas Familiares, UAF y establecer las necesidades de modificación y ajuste	\$ 1.175.850.000	No
<b>PRODUCTO: Servicio de administración de tierras de la Nación</b>		
Desarrollar la metodología de las diferentes modalidades de administración, de acuerdo con la normatividad vigente	\$ 2.548.786.000	No
Identificar los predios baldíos y solicitar la expedición y/o registro del FMI a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos respectivas	\$ 7.844.450.000	No
Adelantar las gestiones de identificación y verificación de los predios transferidos a la ANT	\$ 1.193.450.000	No
Adelantar las gestiones relacionadas con la administración del Fondo de Tierras propuesto por el gobierno nacional.	\$ 724.850.000	No
<b>PRODUCTO: Servicio de acompañamiento para la elaboración de planes de desarrollo sostenible</b>		
Acompañar los procesos para constitución de nuevas zonas de reserva campesina	\$ 1.025.166.192	Sí
Adelantar gestiones para apoyar la ejecución de los planes de desarrollo sostenible en las zonas de reserva campesina constituidas.	\$ 556.250.000	Sí
<b>OBJETIVO 2: Gestionar el acceso a la propiedad de la tierra, mediante la adjudicación, regularización y formalización de tierras baldías de la nación y bienes fiscales patrimoniales.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de adjudicación de baldíos</b>		
Adelantar los procedimientos de adjudicación de baldíos a las entidades de derecho público	\$ 37.500.000	Sí
Expedir los actos administrativos de decisión de las solicitudes	\$ 503.250.000	Sí
Realizar la planeación, implementación y seguimiento de procesos de acceso a tierras en zonas focalizadas a personas naturales.	\$ 6.676.202.606	Sí
Realizar los procesos de adjudicación de baldíos a través de demanda a personas naturales	\$ 7.779.500.000	Sí
<b>PRODUCTO: Servicio de adjudicación de bienes fiscales patrimoniales</b>		
Realizar el proceso de selección, adjudicación y formalización en zonas focalizadas de acuerdo a la normatividad vigente	\$ 37.500.000	Sí
Realizar el proceso de selección, adjudicación y formalización por demanda, de acuerdo a los lineamientos reglamentarios	\$ 1.434.750.000	Sí
<b>PRODUCTO: Servicio de administración sobre limitaciones a la propiedad</b>		
Atender solicitudes de casos de fraccionamiento de personas naturales o jurídicas ante la ANT	\$ 631.500.000	Sí
Atender solicitudes de casos de enajenación de personas naturales o jurídicas ante la ANT	\$ 37.500.000	Sí
Adelantar procesos de caducidad administrativa sobre predios fiscales patrimoniales adjudicados	\$ 37.500.000	Sí
Adelantar procesos de condición resolutoria sobre subsidios otorgados	\$ 37.500.000	Sí
Atender solicitudes de casos de gravámenes de personas naturales o jurídicas ante la ANT	\$ 37.500.000	Sí
Atender solicitudes de casos de valorizaciones de personas naturales o jurídicas ante la ANT	\$ 37.500.000	Sí
<b>OBJETIVO 3: Adjudicar predios para sujetos de reforma agraria por otros mecanismos de acceso de dotación de tierras.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de apoyo financiero para la adquisición de tierras</b>		
Elaborar, expedir y notificar actos administrativos de adjudicación de subsidio integral de tierras	\$ 2.045.000.000	Sí



Acompañar la identificación y postulación de predios. Realizar la Evaluación Integral del proceso	\$ 4.045.000.000	Sí
Realizar Identificación de sujetos de ordenamiento social de la propiedad a través del RESO, para ser seleccionados para la adjudicación del Subsidio.	\$ 2.736.047.417	Sí
<b>PRODUCTO: Servicio de entrega de tierras</b>		
Adelantar las gestiones para la compra de predios rurales, en marco de los compromisos del Gobierno Nacional	6.205.262.615	Sí
Adjudicar los predios adquiridos por la ANT a las familias beneficiarias de los programas especiales.	\$ 90.000.000	Sí
<b>OBJETIVO 4: Cumplir la función social de la propiedad rural formalizada, explotada de manera legal y lícita de los bienes baldíos y fiscales patrimoniales de la nación.</b>		
<b>PRODUCTO: Documentos de planeación</b>		
Verificar el cumplimiento de la destinación del predio dentro del tiempo reglamentario (3 años) en los predios adjudicados a entidades de derecho público- SATN	\$ 112.500.000	Sí
Realizar el seguimiento a los procesos adjudicados en zonas focalizadas a sujetos de reforma agraria.	\$ 37.500.000	No
Realizar el seguimiento a los procesos adjudicados a través de demanda a sujetos de reforma agraria.	\$ 45.000.000	No
Realizar el seguimiento a los subsidios otorgados a sujetos de reforma agraria.	\$ 45.000.000	No
Realizar seguimiento y control administrativos, financiero y técnico efectivo y oportuno a las acciones de aplicación de las mismas en los procesos de dotación de tierras y administración de tierras	\$ 2.598.800.000	No
<b>Total</b>	<b>\$ 50.492.464.830</b>	

**Tabla 2. Cadena de valor del proyecto 2017011000084**

Cadena de valor del proyecto	Valor presupuestal	Contribuye a la provisión del Bien Social
<b>OBJETIVO 1: Reducir la informalidad de la pequeña propiedad privada rural.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de apoyo financiero para la formalización de la propiedad privada rural</b>		
Realizar el análisis y estudio técnico y jurídico de las solicitudes con el fin de establecer rutas de viabilidad para recibir asistencia por parte de la ANT.	\$ 1.837.500.000	No
Realizar las actividades de campo con el fin de espacializar y ubicar geográficamente los predios, levantar actas de colindancia y linderos.	\$ 3.675.000.000	Sí
Adelantar el análisis registral y escritural de antecedentes de tradición de dominio conforme a los parámetros de la Ley y los parámetros de la sentencia T-488 de 2014.	\$ 8.531.250.000	Sí
Gestionar y apoyar la formalización de la pequeña propiedad privada rural ante notarios jueces y autoridades municipales, departamentales o nacionales para pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores; impulso procesal	\$ 10.710.000.000	Sí
Efectuar monitoreo y seguimiento a las diferentes actividades planteadas para identificar los avances en el logro de los resultados formulados.	\$ 2.283.750.000	No
Adelantar el estudio de títulos para gestionar y apoyar la formalización de la propiedad privada rural para pobladores con calidad de poseedores de acuerdo con la normatividad vigente.	\$ 1.312.500.000	Sí
<b>OBJETIVO 2: Contribuir al fomento de la cultura de formalidad.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de apoyo para el fomento de la formalidad</b>		
Desarrollar material visual y ayudas didácticas como apoyo en la realización de talleres en procura de fomentar la importancia de mantener la formalidad en sus predios	\$ 1.050.000.000	No
Desarrollar actividades orientadas al fortalecimiento y articulación interinstitucional necesarias para avanzar en las diferentes etapas de la formalización de la pequeña propiedad privada	\$ 2.100.000.000	No
<b>Total</b>	<b>\$ 31.500.000.000</b>	

Tabla 3. Cadena de valor del proyecto de inversión 2017011000085

Cadena de valor del proyecto	Valor presupuestal	Contribuye a la provisión del Bien Social
<b>OBJETIVO 1: Contribuir a la defensa de la función social y ecológica de la propiedad a través de la extinción del derecho de dominio.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de asistencia jurídica y técnica para asegurar el cumplimiento de la función ecológica y social de la propiedad</b>		
Visitas previas e inspecciones oculares	\$ 377.224.977	No
Fortalecimiento institucional conforme a la sentencia T-488	\$ 377.224.977	sí
<b>OBJETIVO 2: Contribuir mediante la identificación física y jurídica de los predios a la seguridad jurídica y protección de los baldíos.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de asistencia jurídica y técnica para adelantar los procedimientos administrativos especiales agrarios</b>		
<b>MONITOREO Y SEGUIMIENTO</b>	\$ 628.708.293	sí
Visitas Previas	\$ 2.353.165.326	No
Inspecciones Ocular	\$ 2.353.165.326	No
Análisis y procesamiento de expedientes de clarificación y recuperación conforme a los lineamientos de la sentencia T-488.	\$ 8.288.171.615	sí
Total	\$ 14.377.660.514	

Tabla 4. Cadena de valor del proyecto de inversión 2018011000219

Cadena de valor del proyecto	Valor presupuestal	Contribuye a la provisión del Bien Social
<b>OBJETIVO 1: Ampliar el acceso de tierra dirigida a la población indígena</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de constitución de resguardos</b>		
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información	\$ 1.360.016.984	No
Realizar estudios socioeconómicos, jurídicos, geográficos y de tenencia de tierras para la constitución.	\$ 1.262.946.390	sí
Expedir acuerdos de constitución de resguardos.	\$ 7.677.577	sí
Notificar de la constitución a la comunidad.	\$ 161.955.768	sí
Registrar acuerdos de constitución ante la ORIP.	\$ 161.955.768	No
Realizar las reuniones de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas para el fortalecimiento de los espacios de concertación.	\$ 662.382.000	sí
<b>PRODUCTO: Servicio de ampliación de resguardos</b>		
Notificar de la legalización a la comunidad.	\$ 161.955.768	sí
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información.	\$ 1.440.994.868	No
Realizar estudios socioeconómicos, jurídicos, geográficos y de tenencia de tierras para la ampliación.	\$ 1.415.246.532	sí
Expedir acuerdos de ampliación de resguardos.	\$ 161.955.768	sí
Registrar acuerdos ante la ORIP.	\$ 161.955.768	No
<b>PRODUCTO: Servicio de caracterización de los territorios indígenas ocupados o poseídos ancestralmente</b>		
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información.	\$ 168.392.852	No
Realizar estudio de caracterización ancestral y territorial.	\$ 511.615.640	sí
Socializar los estudios de caracterización ancestral y territorial con las comunidades.	\$ 90.633.510	sí

Expedir resoluciones.	\$ 84.196.426	sí
Registrar las resoluciones ante la ORIP.	\$ 80.977.884	sí
<b>PRODUCTO: Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas</b>		
Realizar estudios jurídico, geográfico, agronómico y/o antropológico.	\$ 437.074.840	sí
Realizar avalúos comerciales.	\$ 240.000.000	No
Practicar visitas técnicas a predios priorizados.	\$ 453.167.550	No
Realizar aclaraciones de área.	\$ 80.977.884	sí
Adquirir predios y/o mejoras.	\$ 19.430.346.736	sí
Entregar predios y/o mejoras a las comunidades indígenas.	\$ 200.578.272	sí
Registrar la adquisición ante la ORIP.	\$ 161.955.768	No
<b>PRODUCTO: Servicio de saneamiento de resguardos</b>		
Practicar visitas técnicas.	\$ 268.681.988	No
Realizar estudios topográficos y jurídicos para la adquisición de mejoras.	\$ 187.704.104	sí
Realizar avalúos comerciales.	\$ 80.977.884	No
Adquirir mejoras.	\$ 80.977.884	sí
Elaborar actas de entrega de las mejoras a la comunidad.	\$ 84.196.426	sí
Registrar las mejoras ante la ORIP.	\$ 80.977.884	sí
<b>OBJETIVO 2: Brindar seguridad jurídica a las comunidades indígenas en la dotación y tenencia de la tierra</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de delimitación del territorio de las comunidades indígenas</b>		
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información.	\$ 87.414.968	No
Priorizar las solicitudes de delimitación.	\$ 80.977.884	sí
Realizar estudios jurídico y geográfico.	\$ 165.174.310	sí
Realizar socialización del estudio.	\$ 84.196.426	sí
Delimitar (mojones, vallas entre otros).	\$ 961.403.151	sí
<b>PRODUCTO: Servicio de mediación de resolución de conflictos territoriales de comunidades étnicas</b>		
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información.	\$ 200.578.272	No
Realizar estudio de diagnóstico de los conflictos.	\$ 190.922.646	sí
Crear los espacios de mediación para la resolución de conflictos.	\$ 190.922.646	sí
Elaborar actas de mediación.	\$ 190.922.646	sí
Realizar seguimiento a las actas de mediación	\$ 80.977.884	sí
<b>OBJETIVO: Ampliar el acceso de las comunidades indígenas a las iniciativas comunitarias.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de apoyo financiero para iniciativas comunitarias</b>		
Realizar ruta de implementación de las iniciativas comunitarias.		
Realizar ruta de implementación de las iniciativas comunitarias.	\$ 550.238.144	sí
Realizar la formulación de iniciativas comunitarias.	\$ 469.260.260	No
Cofinanciar iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico.	\$ 863.955.768	sí
Realizar el seguimiento a la ejecución de las iniciativas.	\$ 200.578.272	No
Total	\$ 34.000.000.000	

Tabla 5. Cadena de valor del proyecto de inversión 2018011000226

Cadena de valor del proyecto	Valor presupuestal	Contribuye a la provisión del Bien Social
<b>OBJETIVO: Ampliar el acceso en la dotación de tierra dirigida a la población negra</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de adquisición de tierras y/o mejoras para comunidades étnicas</b>		
Practicar visitas técnicas a predios priorizados	\$ 268.681.988	No

Realizar aclaraciones de área	\$ 80.977.884	sí
Realizar avalúos comerciales	\$ 293.955.768	sí
Adquirir predios y/o mejoras	\$ 10.075.532.667	sí
Registrar la adquisición ante la ORIP	\$ 80.977.884	No
Realizar estudios jurídico, geográfico, agronómico y/o antropológico.	\$ 265.463.446	sí
Entregar predios y/o mejoras a las comunidades negras	\$ 90.633.510	sí
<b>PRODUCTO: Servicio de titulación colectiva a comunidades negras</b>		
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información	\$ 2.120.801.300	No
Realizar estudios socioeconómicos, jurídicos, geográficos y de tenencia de tierras para la titulación	\$ 268.681.988	sí
Expedir resoluciones de titulación colectiva	\$ 40.442.399	sí
Notificar de la titulación a la comunidad	\$ 161.955.768	sí
Registrar resoluciones ante la ORIP	\$ 161.955.768	No
<b>OBJETIVO: Brindar seguridad jurídica a las comunidades negras en la dotación y tenencia de la tierra</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de mediación de resolución de conflictos territoriales de comunidades étnicas</b>		
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información	\$ 249.370.736	No
Crear los espacios de mediación para la resolución de conflictos.	\$ 87.414.968	sí
Elaborar actas de mediación.	\$ 90.633.510	sí
Realizar estudio de diagnóstico de los conflictos	\$ 161.955.768	sí
<b>PRODUCTO: Servicio de delimitación de territorios de las comunidades étnicas</b>		
Practicar visitas técnicas de levantamiento de información	\$ 171.611.394	No
Priorizar las solicitudes de delimitación	\$ 80.977.884	sí
Realizar estudios jurídico y geográfico	\$ 87.414.968	sí
Delimitar (mojones, vallas entre otros)	\$ 539.000.000	sí
Realizar socialización de estudios	\$ 87.414.968	No
<b>OBJETIVO: Ampliar el acceso de las comunidades negras a las iniciativas comunitarias</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de apoyo financiero para iniciativas comunitarias</b>		
Cofinanciar iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico	\$ 1.080.977.884	sí
Realizar la formulación de iniciativas comunitarias	\$ 178.048.478	sí
Realizar ruta de implementación de las iniciativas comunitarias.	\$ 178.048.478	sí
Realizar el seguimiento a la ejecución de las iniciativas	\$ 97.070.594	No
Total	\$ 17.000.000.000	

Tabla 6. Cadena de valor del proyecto de inversión 2018011000229

Cadena de valor del proyecto	Valor presupuestal	Contribuye a la provisión del Bien Social
OBJETIVO: Aumentar el acceso de la población rural a vivienda rural nueva o al mejoramiento de la existente.		
PRODUCTO: Servicio de apoyo financiero para soluciones de vivienda rural		
Realizar seguimiento a la ejecución del subsidio de VISR	\$ 4.914.274.026	No
Realizar mantenimiento de plataforma tecnológica de validación de información para el otorgamiento de subsidios	\$ 146.280.000	No

Otorgamiento y seguimiento del subsidio de VISR-Bolsa Nacional (Diseño de postulación, divulgación, capacitación, verificación, etc)		
Realizar la indexación y cierre de los subsidios adjudicados	\$ 14.439.445.974	No
Total	\$ 19.500.000.000	

**Tabla 7. Cadena de valor del proyecto de inversión 2018011000400**

Cadena de valor del proyecto	Valor presupuestal	Contribuye a la provisión del Bien Social
<b>OBJETIVO: Realizar el diseño y la formulación de los proyectos productivos</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de Apoyo para la formulación de proyectos agropecuarios</b>		
Realizar caracterizaciones socioeconómicas y socio productivas	\$ 1.232.114.513	No
Concertar y formular las iniciativas productivas	\$ 1.174.089.524	No
<b>OBJETIVO: Facilitar la recuperación productiva de los predios restituidos</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de apoyo financiero para proyectos productivos agropecuarios</b>		
Realizar el acompañamiento a los proyectos implementados	\$ 6.043.673.400	No
Realizar el proceso de transferencia de incentivo	\$ 19.385.173.950	Sí
<b>OBJETIVO: Mejorar las capacidades socio empresariales, técnico-productivas y comerciales de la población restituida</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de acompañamiento integral</b>		
Realizar la implementación del proyecto formulado	\$ 1.097.818.035	sí
Realizar seguimiento integral al proyecto formulado.	\$ 1.097.818.035	No
Total	30.030.687.457	

**Tabla 8. Cadena de valor del proyecto de inversión 2019011000064**

Cadena de valor del proyecto	Valor presupuestal	Contribuye a la provisión del Bien Social
<b>OBJETIVO 1: Fortalecer el desarrollo de la etapa administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras y territorios.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de identificación para la inscripción o no en el registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente</b>		
Realizar análisis previo y estudio para determinar el ingreso o no al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas.	\$ 31.130.946.851	No
Recopilar los documentos y pruebas técnicas necesarias, en la definición de mérito o no para ingresar las solicitudes en el Registro de Tierras para Despojadas y Abandonadas - RTDAF.	\$ 30.130.946.851	No
Caracterizar las condiciones de vida inicial, posterior y los efectos del despojo en los Pueblos y Comunidades Indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, atendiendo el marco normativo y los términos del proceso de restitución de territorios despojados.	\$ 8.524.345.549	No
<b>PRODUCTO: Servicio de información de restitución y protección de tierras y territorios abandonados</b>		
Implementar la interoperabilidad del Sistema de Información	\$ 2.940.040.731	No
Mantener los servicio de conectividad y centro de datos nube privada para los servicios misionales	\$ 778.917.010	No
<b>PRODUCTO: Servicio de presentación de demandas de restitución de tierras y territorios</b>		
Elaborar las pretensiones, socializándolas con el solicitante.	\$ 2.289.558.321	Sí
Radicar la demanda ante el juez de restitución de tierras.	\$ 1.289.558.321	Sí

Realizar la representación judicial de los casos de Restitución de tierras, en los cuales la víctima otorga poder.	\$ 1.289.558.321	Sí
Elaborar la solicitud de restitución (demanda) de derechos territoriales de los grupos étnicos y representar judicialmente a los Pueblos y Comunidades Indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras ante los jueces y magistrados de restitución de tierras.	\$ 2.423.238.004	Sí
<b>PRODUCTO: Servicio de divulgación de las políticas públicas de restitución y protección de tierras y territorios abandonados</b>		
Diseñar, divulgar y ejecutar campañas de comunicación e información de la política pública de restitución a través de publicación de avisos institucionales, programa institucional, divulgación de oferta institucional a través de redes sociales, seguimiento y monitoreo de medios de comunicación.	\$ 2.708.942.965	No
Publicar y difundir actuaciones administrativas y judiciales de la política pública de restitución y protección de tierras y territorios abandonados.	\$ 1.139.554.100	No
Diseñar y realizar eventos para víctimas de despojo y/o abandono de tierras.	\$ 1.709.331.152	No
<b>OBJETIVO 2: Dar cumplimiento de las órdenes de los jueces y magistrados de restitución.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de entrega de predios restituidos y compensados</b>		
Dar cumplimiento a las órdenes judiciales impartidas al Grupo Fondo para la restitución de tierras de los despojados.	\$ 40.036.284.530	Sí
Realizar actividades relacionadas con la operación, ejecución e implementación de órdenes judiciales impartidas a la Unidad de Restitución de Tierras.	\$ 7.691.702.007	Sí
<b>OBJETIVO 3: Proteger de manera preventiva las tierras y territorios en riesgo de despojo, abandono y desplazamiento forzado.</b>		
<b>PRODUCTO: Servicio de implementación de medidas de protección y cancelación de predios y territorios abandonados</b>		
Realizar el análisis preliminar y los estudios formales para determinar la inclusión o cancelación de medidas de protección en el RUPTA.	\$ 476.840.563	No
Practicar las pruebas que permitan establecer el cumplimiento de los requisitos legales prescritos para la inclusión o cancelación de medidas de protección en el Rupta.	\$ 476.840.563	No
Adoptar las decisiones de inclusión o cancelación de medidas de protección en el Rupta.	\$ 476.840.563	No
Elaborar y adoptar estudios preliminares de solicitud de las medidas de prevención y/o protección de territorios étnicos.	\$ 4.723.617.624	No
Total	\$ 140.237.064.026,00	

**Tabla 9. Cadena de valor del proyecto de inversión 2018011000747**

<b>OBJETIVO: Generar las Políticas, Lineamientos e Instrumentos para la generación de ingresos y el fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural</b>		
<b>PRODUCTO: Documentos de lineamientos técnicos</b>		
Recopilar insumos en el ámbito nacional e internacional, sobre políticas, lineamientos e instrumentos para la generación de ingresos y el fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural	\$ 330.000.000	Sí
Estructurar las políticas, lineamientos e instrumentos	\$ 318.000.000	Sí
<b>OBJETIVO: Incrementar la adopción y conocimiento de las Políticas, Lineamientos e Instrumentos para la generación de ingresos y el fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural</b>		
<b>PRODUCTO: Documentos metodológicos</b>		

Definir roles y responsabilidades para la implementación de las políticas, lineamientos e instrumentos en espacios de articulación sectorial e intersectorial	\$ 121.000.000	Sí
Acompañar los procesos de adopción e implementación de las políticas, lineamientos e instrumentos	\$ 254.000.000	Sí
<b>PRODUCTO: Servicio de divulgación</b>		
<b>OBJETIVO: Fortalecer en la revisión y validación de programas y proyectos para la implementación de las políticas, lineamientos e instrumentos para la generación de ingresos y el fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario</b>		
PRODUCTO: Estudios de preinversión		
Realizar revisión y evaluación técnica sobre los programas y proyectos de inversión del sector asociados a la implementación de las políticas, lineamientos e instrumentos	\$ 165.000.000	Sí
<b>OBJETIVO: Generar mediciones y evaluaciones, posteriores a la Implementación de las Políticas, Lineamientos e Instrumentos para la generación de ingresos y el fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural</b>		
PRODUCTO: Documentos de planeación		
Establecer e implementar esquemas de seguimiento y monitoreo de la implementación de las políticas, lineamientos e instrumentos	\$ 1.226.000.000	No
Generar y procesar información estadística que permita la toma de decisiones para mejorar continuamente las políticas, lineamientos e instrumentos	\$ 269.000.000	Sí
Generar evaluaciones posteriores a la implementación de las políticas, lineamientos e instrumentos	\$ 317.000.000	No
Total	\$ 3.000.000.000	