



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**

# MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

---

Diagnóstico institucional y presupuestal del  
sector agropecuario

Documento elaborado por  
Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS

Bogotá D.C., Agosto de 2014

## Contenido

1	Introducción .....	3
2	Evolución del Presupuesto en el Sector Agropecuario .....	4
2.1	Presupuesto de funcionamiento.....	5
2.2	Presupuesto de inversión.....	6
3	Recursos de los Fondos Parafiscales .....	12
4	Dinámica de las reformas institucionales del sector agropecuario .....	13
5	Cuellos de botella de la institucionalidad agropecuaria .....	16
5.1	Recursos a través de convocatorias públicas no brindan una óptima cobertura.....	16
5.2	Atomización en la ejecución del presupuesto de inversión y altos costos de la tercerización.....	17
5.3	Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario .....	18
5.4	Poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio.....	19
5.5	Desarticulación entre la institucionalidad nacional y territorial.....	21
5.6	Ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas .....	23
6	Bibliografía .....	25

## **1 Introducción**

Este documento es la continuación del Documento de Diagnóstico del Campo Colombiano presentado hace un mes ante el Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo, que anunciaba tres aspectos: 1) desarrollo rural; 2) sector agropecuario; y 3) marco institucional.

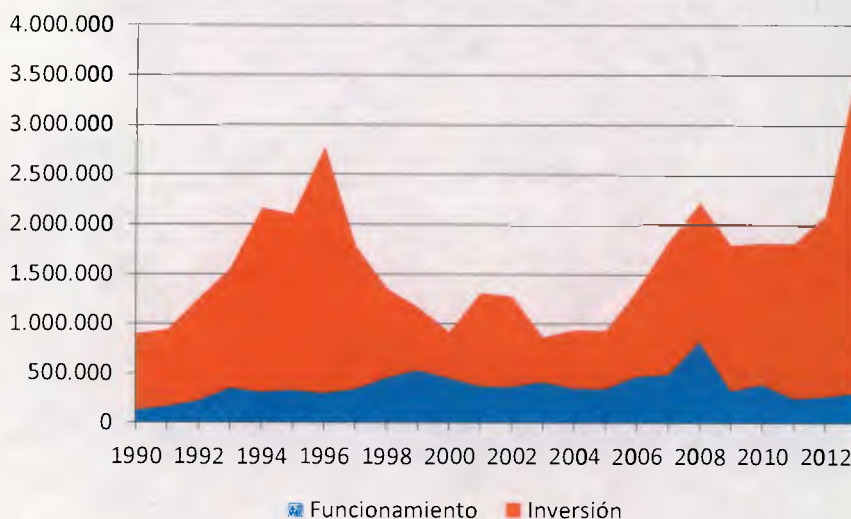
En este sentido este diagnóstico se ha ceñido, según la información disponible, a un análisis de la evolución presupuestal del sector agropecuario que se presenta en el primer capítulo y a una síntesis de la dinámica institucional desde la década del noventa a la fecha, segunda sección.

Con base en estos dos aspectos, se identifican en la tercera y última sección, seis cuellos de botella que en la actualidad impiden contar con un marco institucional moderno y eficiente que garantice el ejercicio de los derechos de los habitantes y poblaciones rurales.

## 2 Evolución del Presupuesto en el Sector Agropecuario

El presupuesto del sector agropecuario pasó en los últimos 23 años de \$896 millones (pesos constantes de 2012) en 1990 a \$3,6 billones en el año 2013, pero con un comportamiento muy inestable a lo largo del periodo analizado. En particular, mostró un aumento entre 1990 y 1996, una fuerte contracción en los años siguientes, que alcanzó su punto más bajo entre 2000 y 2005, seguida por una recuperación posterior, especialmente en años recientes (Ver Gráfico 1).

Gráfica 1: Evolución del Presupuesto del Sector Agropecuario  
(Millones de pesos constantes de 2012)



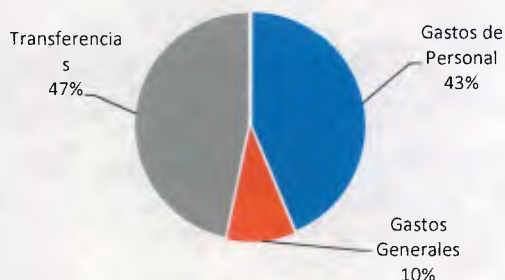
Fuente: MAHCP - MADR

El Presupuesto General de la Nación orientado al sector agropecuario los recursos asignados a los gastos de funcionamiento han variado su participación como respuesta a los ajustes institucionales realizados en el mismo. En efecto, la participación de los recursos de funcionamiento fue en promedio en la década de los noventa del 22%, mientras que en la década del 2000 el promedio de participación llegó al 35% y en 2010-2013 cayó al 14% siendo más coherente con la relación que entre funcionamiento e inversión debe mantener el gasto público. En inversión se incluyen las transferencias que por gastos de funcionamiento el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le ha hecho a CORPOICA y a los productores cafeteros para apoyar el Programa de Protección del Ingreso Cafetero – PIC.

## 2.1 Presupuesto de funcionamiento

El total de recursos destinados a gastos de funcionamiento en el sector agropecuario ascendieron a \$8,8 billones (pesos constantes de 2012) entre 1990 y 2013. De éstos el 55% se destinó al rubro de transferencias, 43% a los gastos de personal y el 10% a los gastos generales. Ver Gráfico 2.

Gráfica 2: Distribución de los Recursos de Funcionamiento del Sector Agropecuario 1990-2013

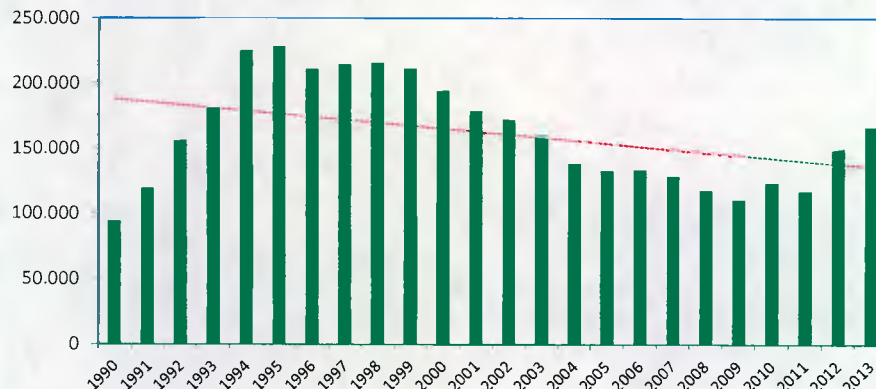


Fuente: MAHCP - MADR

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

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

Gráfica 3 Evolución del Gasto de Servicios Personales del Sector Agropecuario (Millones de pesos constantes de 2012)



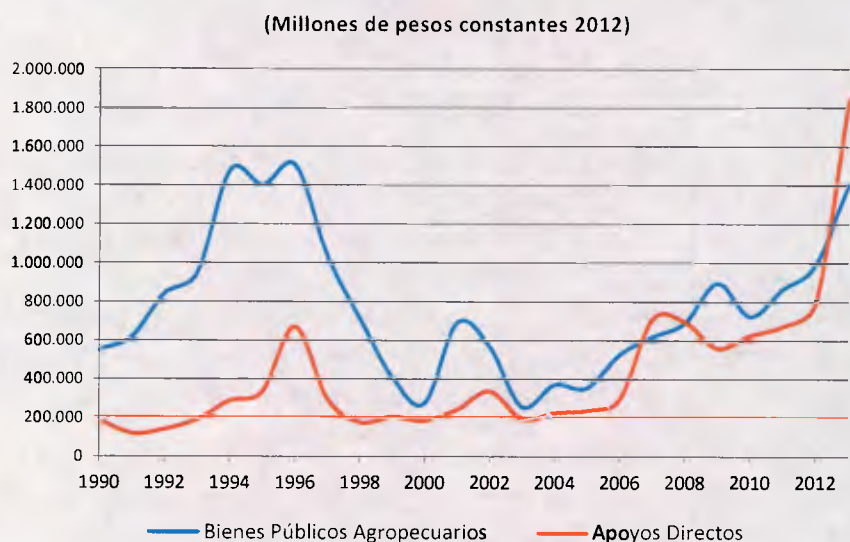
Fuente: MAHCP - MADR

## 2.2 Presupuesto de inversión

El presupuesto de inversión sectorial ha tenido variaciones significativas en las dos décadas anteriores. En efecto, en la década del noventa se priorizó el gasto en los bienes públicos sectoriales<sup>1</sup> mientras que en la década del dos mil, el énfasis se orientó a los apoyos directos<sup>2</sup>. Vale la pena destacar, que estos apoyos directos se dividen en dos tipos de instrumentos: los subsidios y las compensaciones orientadas a compensar la pérdida de ingresos y los incentivos que buscan el mejoramiento de la competitividad sectorial.

Por su parte, entre el 2010 y el 2013, hay una distribución más equitativa en la distribución de los recursos, orientados principalmente a los bienes públicos sectoriales (Gráfica 4).

**Gráfica 4:** Comparación de la evolución de los recursos para el Bienes Públicos Agropecuarios frente a los Apoyos Directos



Fuente: MHCP – MADR – DNP

Es importante mencionar que dentro de los bienes públicos sectoriales los que más crecieron fueron los enfocados al mejoramiento de la competitividad sectorial en un 156%, pasando de \$548 mil millones a \$1,4 billones (pesos constantes de 2012) durante el periodo 1990 – 2013.

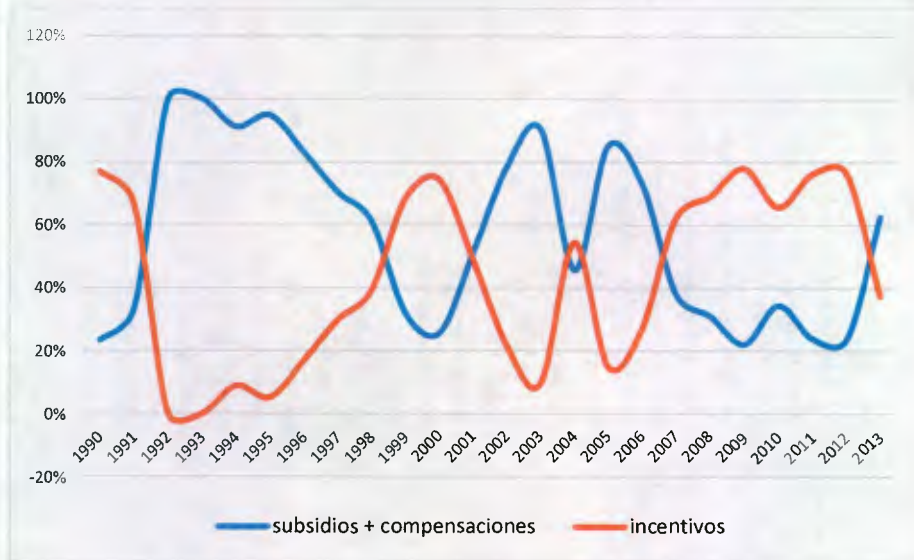
Ahora bien, en términos de apoyos directos, se puede afirmar que éstos se multiplicaron por nueve, pasando de \$182 mil millones a \$1,8 billones (pesos constantes de 2012). Entre 1992 y 1999, los apoyos directos se focalizaron en los subsidios a la comercialización y las compensaciones a los precios, mientras que entre 1999 y 2001 los apoyos directos más usados fueron los incentivos, principalmente el ICR. Entre 2002 y 2007 nuevamente se privilegian los

<sup>1</sup> Incluye los recursos para: i) la competitividad agropecuaria (investigación, asistencia técnica, información, protección sanitaria) y ii) los bienes públicos para el desarrollo rural (reforma agraria, tierras, adecuación de tierras, vivienda social rural).

<sup>2</sup> Apoyos directos se entienden como las transferencias directas a productores con recursos del Presupuesto de Inversión del Sector. Dentro de estos apoyos se incluyen: Incentivos al Almacenamiento del Arroz, Compensaciones al Precio del Algodón, Programa de Protección al Ingreso Cafetero – PIC, Línea Especial de Crédito, Incentivo a la Capitalización Rural – ICR, Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA, entre otros.

subsidios y las compensaciones, principalmente las compensaciones del precio del café y el algodón. Finalmente, entre 2007 y 2012 entran incentivos como el ICR principalmente para el programa de renovación cafetera y la línea especial de crédito.

Gráfica 5. Comportamiento de los apoyos directos



Fuente: MHCP – MADR – DNP

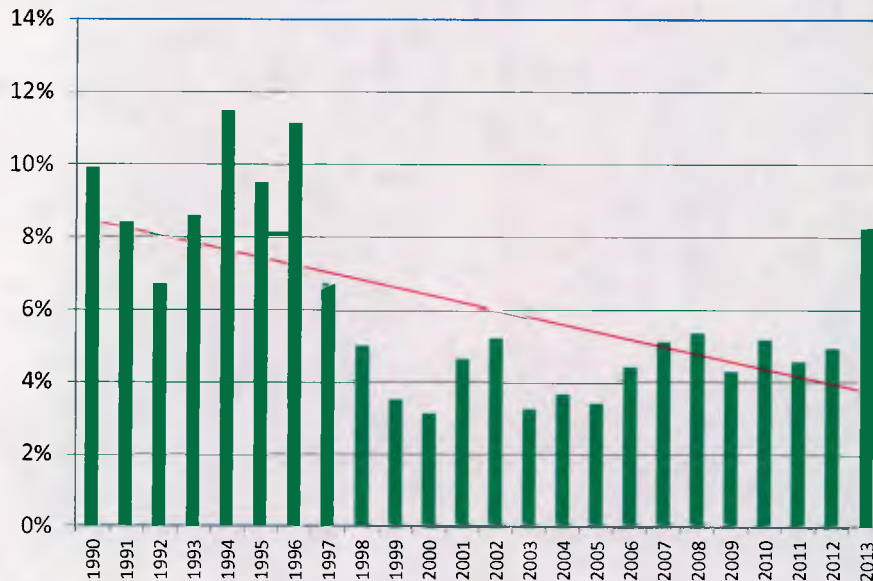
Por otro lado, el comportamiento del presupuesto de inversión del sector agropecuario a partir del año 2003, muestra una correlación con los ajustes institucionales del mismo. Es decir, la eliminación de entidades como el Fondo DRI, INCORA, el INAT y el INPA trajo como consecuencia la baja destinación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

!!  
Perverso

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

Es importante mencionar que el presupuesto de inversión del sector agropecuario en promedio ha tenido una participación del 6% en los recursos destinados para inversión en el Presupuesto General de la Nación. No obstante, el presupuesto sectorial tuvo una participación inferior al 4% en el total del presupuesto Nacional durante el periodo 1999 – 2002 con tendencia decreciente, que se revierte solo a partir 2013 (Gráfica 6).

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



Fuente: DNP - DIFP

### 2.2.2 Análisis del Presupuesto de Inversión del Sector en los Periodos Gubernamentales

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

riego y drenaje  
investir en ciencia tecnología

Durante el Gobierno de Samper, el capítulo agropecuario del Plan de Desarrollo “El Salto Social” tuvo como objetivo “Promover la modernización de la sociedad rural y de la actividad agropecuaria y pesquera, en un marco de internacionalización de la economía y de perfeccionamiento de las herramientas de defensa de la producción nacional frente a los mercados internacionales altamente distorsionados”.

Los recursos de inversión del sector se orientaron prioritariamente al programa de asistencia técnica para el desarrollo tecnológico \$553.000 millones (pesos de 2012) que corresponde al 9% del total de la inversión en el cuatrienio. Así mismo, fue muy importante el fortalecimiento de los bienes públicos para el desarrollo rural a los cuales se orientó el 53% de los recursos, así: riego y drenaje \$950.000 millones; Fondo de Desarrollo Rural Integrado – DRI \$1,5 billones y al programa de reforma agraria \$1 billón. Por su parte, se fortaleció el Fondo de Solidaridad Agropecuario –

FONSA con \$580.000 millones y el programa de subsidio a la normalización de cartera agropecuaria con \$364.000 millones. Es de anotar, que durante este gobierno se redujeron los apoyos a la comercialización pues en el año 1996 entra en funcionamiento el incentivo al almacenamiento y en diciembre de 1997 se elimina el Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA.

En el periodo 1999 – 2002, el Gobierno de Andrés Pastrana, a través del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz” establece que para el sector agropecuario “se buscará la generación de nuevos proyectos y modelos en cadenas integradas de gran impacto regional, que fomenten la inversión y permitan la reconversión y modernización de la producción agropecuaria, elevando de manera significativa la competitividad, el volumen de la producción y las exportaciones con impactos positivos sobre la generación de empleo y riqueza en el contexto rural”.

El presupuesto de inversión del sector agropecuario durante este cuatrienio cayó el 56% al pasar de \$6,6 billones a \$2,9 billones (pesos constantes de 2012). Los recursos se orientaron a los programas de comercialización de cosechas \$427.000 millones (15% de la inversión total); al fortalecimiento del Incentivo a la Capitalización Rural – ICR con \$211.000 (7%) y del Certificado de Incentivo Forestal – CIF con \$110.000 (4%) y al programa de asistencia al desarrollo tecnológico \$277.000 millones (10%). La inversión destinada al programa de adecuación de tierras con riego y drenaje cayó el 60% mientras que los recursos para el Fondo DRI se disminuyeron en el 78%.

En el primer gobierno de Álvaro Uribe, el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, orientó la política agropecuaria hacia la focalización regional de las inversiones en función de los parámetros relacionados con la reducción de la desigualdad, el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del capital estratégico del campo. En este sentido, la intención fue respaldar intervenciones a través de: i) acceso a infraestructura básica y a vivienda; ii) seguridad alimentaria; iii) esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural; iv) desarrollo científico y tecnológico y v) acceso a factores productivos y financieros.

El presupuesto de inversión sectorial nuevamente disminuyó frente al cuatrienio anterior en un 17% al pasar de \$2,9 billones a \$2,4 billones (pesos constantes de 2012). Los recursos se orientaron al Fondo de comercialización de cosechas \$551.000 millones (incluye: incentivo al almacenamiento de arroz, compensaciones al precio del algodón y apoyo al ingreso cafetero), al programa de Vivienda de Interés Social Rural \$272.000 millones (11%), a los programas nacionales de investigación \$205.000 millones (9%) y al programa de reactivación cafetero \$96.000 millones (4%).

*algo porq en este el peor periodo en tema de vivienda*

Para el segundo periodo presidencial del doctor Uribe, el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, el sector agropecuario se orientó a adoptar políticas específicas dirigidas para mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos y su calidad de vida, mediante: (i) el ordenamiento social de la propiedad para promover el acceso a la

tierra; (ii) el ajuste institucional del sector; (iii) el mejoramiento de su capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos; (iv) el desarrollo de programas de promoción social para la población rural a través del acceso a bienes públicos; y (v) la oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos.

En este cuatrienio, el presupuesto de inversión del sector agropecuario creció el 127% al pasar de \$2,4 billones a \$5,6 billones (pesos constantes de 2012). Lo anterior debido a la Ley 1133 de 2007 que crea el programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS” con una apropiación anual de \$500.000 millones. La orientación de los recursos de inversión fue la siguiente: Programa de adecuación de tierras \$1,1 billones (20%); Fortalecimiento del ICR \$687.000 millones (12% del total del cuatrienio); Línea especial de crédito \$488.000 millones (9%); Fondo de comercialización de cosechas \$492.000 millones (9%); Fortalecimiento del CIF \$98.000 millones (2%); Alianzas Productivas \$73.000 millones (1%); Vivienda de Interés Social Rural \$222.000 millones (4%). Es importante mencionar que, en ese cuatrienio se fortaleció el ICA con un incremento de los recursos de inversión del 67% frente al anterior como respuesta al esfuerzo gubernamental para mejorar el estatus sanitario nacional previsto en los diferentes documentos CONPES que se adelantaron en este cuatrienio con el objetivo de tener acceso real a los mercados externos.

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

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

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

Tabla 1: Desagregación de Presupuesto de Inversión el Sector Agropecuario por Periodos Gubernamentales

(Millones de Pesos constantes de 2012)

PROGRAMAS	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2013
Comercialización	582.080	350.764	460.748	595.204	574.338	475.293
Ciencia Tecnología Innovación	105.042	595.121	486.650	331.450	515.211	281.601
Capitalización y Financiamiento	323.055	1.136.923	514.245	318.357	1.959.787	2.983.002
Sistemas de Información	28.372	54.301	46.022	39.591	67.300	61.293
Sanidad Agropecuaria	682.337	166.040	158.108	183.864	322.957	411.432
Adecuación de Tierras	1.054.122	947.033	378.481	370.441	1.324.557	552.091
Desarrollo Rural	1.437.085	1.856.850	625.352	424.860	571.847	1.105.057
Reforma Agraria	1.122.103	1.008.735	220.197	166.446	165.008	682.282
Otros	257.913	450.561	34.263	42.832	100.101	91.492
<b>TOTAL</b>	<b>5.592.110</b>	<b>6.566.328</b>	<b>2.924.065</b>	<b>2.473.045</b>	<b>5.601.106</b>	<b>6.643.543</b>

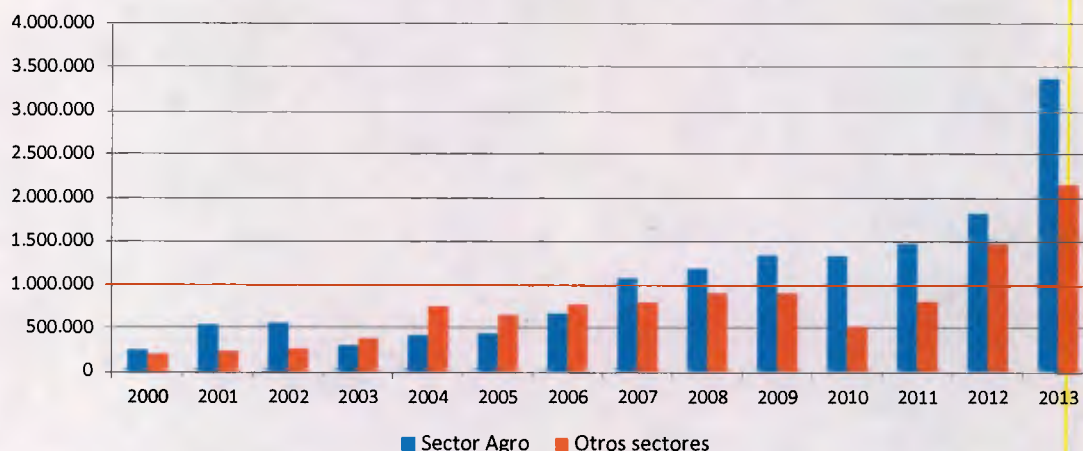
Fuente: DNP - DDRS

### 2.2.3 Otras Fuentes de Recursos de inversión para el Desarrollo Rural y Agropecuario

Los recursos de inversión dirigidos al sector agropecuario y rural a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR y sus entidades adscritas y los recursos provenientes de otros sectores<sup>3</sup> que fueron destinados a la zona rural durante el periodo 2000-2013, ascendieron a \$27,8 billones (pesos de 2012), de los cuales \$10,7 billones correspondieron a inversiones de otras entidades del Gobierno en el sector rural. Las entidades con mayor inversión dentro de los otros sectores con injerencia en lo rural fueron el Ministerio de Transporte (vías terciarias) con el 10%, el SENA con el 8%, la Unidad de Consolidación con el 5% y el Ministerio de Minas y Energía con el 5%, recursos ejecutados a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (Gráfica 7).

<sup>3</sup> Ministerio de Ambiente, Caminos Vecinales, Colombia Humanitaria, Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología-Colciencias, Departamento de la Prosperidad Social – De Presidencia de la Republica, Ministerio de Educación, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Transporte – INVIAS, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Fondo Nacional de Regalías y Sistema General de Regalías, Unidad Consolidación Territorial, Ministerio de Salud – Fondo Nacional Hospitalario.

**Gráfica 7: Recursos de inversión del sector y de otros sectores dirigidos a lo rural  
(Millones de pesos constantes de 2012)**



Fuente: DNP – DIFP; Cálculos DDRS

### 3 Recursos de los Fondos Parafiscales<sup>4</sup>

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

Los recursos de los Fondos Parafiscales del sector agropecuario (excluyendo el Fondo Nacional del Café) crecieron a una tasa promedio anual del 28% y pasaron de \$4.874 millones a \$271.061 millones (pesos de 2012), entre 1995 y 2013. El mayor porcentaje de recursos se orientó al desarrollo tecnológico (52%), seguido por sanidad y adecuación de la producción (20%) y comercialización (8%). El Fondo de Fomento del Ganado y la Leche participan en promedio con el 50% del total de los recursos de los Fondos. En los inicios de los años noventa existían siete Fondos Parafiscales y en la actualidad el sector cuenta con catorce Fondos, el más reciente es el Fondo de Fomento Cauchero creado en el año 2003.

Los recursos de los Fondos Parafiscales del sector varían anualmente dependiendo del recaudo el cual a su vez tiene que ver con factores inherentes a la producción agropecuaria, como son: i) las

<sup>4</sup> La Corte Constitucional señala que las contribuciones parafiscales son: i) gravámenes obligatorios; ii) Que no afectan a todos los ciudadanos sino a únicamente a un grupo económico determinado; iii) Tienen una destinación específica por ser utilizados para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen; iv) Son administrados por órganos que integran el mismo región económica. (Sentencia C-307/09).

variaciones de las condiciones climáticas; ii) los precios de los productos transados los cuales dependen, en su mayoría, de los precios internacionales; iii) la evasión relacionada con los sistemas de producción y comercialización<sup>5</sup>.

Es importante mencionar que, de acuerdo con la Contraloría General de la República – CGR, se estima que la evasión global de los aportes parafiscales es del 60%, siendo alta mente significativa en los Fondos de panela, hortofrutícola, cereales, leguminosas y leche. Es decir que, si se minimizara la evasión los recursos anuales de los catorce Fondos Parafiscales analizados el recaudo anual debería superar los \$650.000 millones lo cual aliviaría la destinación de recursos del Presupuesto General de la Nación para productos específicos.

Así mismo, los Fondos dedican en promedio el 20% de sus recursos para gastos administrativos. Lo anterior, debido a que no existe una clara diferenciación entre las actividades de administración y las de soporte a los objetivos misionales de cada Fondo, lo que podría conllevar a que se dupliquen los costos de administración<sup>6</sup>.

Finalmente, se debería analizar el papel de los Fondos parafiscales del sector a la luz de la representatividad que tienen, pues la misma CGR considera que “...el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural carece de mecanismos y criterios para determinar si una organización es representativamente democrática. Y que si bien las leyes de creación de los fondos disponen la conformación de los organismos de dirección y administración, algunos fondos muestran graves deficiencias en su estructura democrática”. Adicionalmente, estos recursos podrían complementar sectorialmente los recursos de inversión del sector, especialmente los relacionados con el mejoramiento de la productividad a través de la transferencia de tecnología y la asistencia técnica.

#### 4 Dinámica de las reformas institucionales del sector agropecuario

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

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

<sup>5</sup> Parafiscalidad en el Sector Agropecuario – 2012. Contraloría General de la República.

<sup>6</sup> Parafiscalidad en el Sector Agropecuario – 2012. Contraloría General de la República

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

Con la Ley 29 de 1990 el país crea las bases para el desarrollo científico y tecnológico a través de la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Sin embargo, el ICA se encontraba al margen de este Consejo, por lo que mantenía un predominio de la investigación agropecuaria del país. Los cambios ocurridos en el entorno que demandaban mayor capacidad tanto en investigación como en tecnologías, así como un modelo de gestión poco eficiente, centralizado y burocrático llevaron a que se eliminaran las funciones de investigación, ciencia y tecnología para dar paso a CORPOICA.

En el marco de esta Ley se separaron las labores de regulación, prevención y control sanitario de las de generación y transferencia de tecnología, otorgándole al ICA la primera, y la segunda le correspondería a corporaciones mixtas de derecho privado, tales como CORPOICA que contaría con autonomía en sus instancias regionales y locales en diversos niveles y tipos de programa. Esto con el fin de contrarrestar la centralización que padecía el ICA (Perry, 2000).

*investigación*

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

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

*riego*

Por su parte, el IDEMA no se ajustó a la nuevas tendencias de los mercados agropecuarios, principalmente por los cambios en los enfoque de la política pública a partir de 1991, pasando de un esquema de sustitución de importaciones a una economía abierta. Lo que ocasionó que esta institucionalidad tuviera altos costos de funcionamiento y una corrupción que obligó a su liquidación en 1997. Esta decisión eliminó la institucionalidad existente para la comercialización agropecuaria, sin que a la fecha exista un arreglo institucional que oriente los instrumentos para la comercialización y distribución de productos, como si la hay en otros países de referencia como Chile, Brasil o Argentina.

*comercio de insumos*

En 1999, la Caja Agraria desapareció, para dar paso al Banco Agrario, en el marco del nuevo Sistema de Financiamiento Agropecuario. Igualmente, la primera parte de los noventa marcó la liquidación del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA para integrarse en el nuevo Ministerio de Ambiente, instituido por la Ley 99 de 1993; así como, la creación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia - IDEAM en remplazo del Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras - HIMAT<sup>7</sup>.

A partir del año 2002, con la finalidad de reducir el déficit fiscal, el Gobierno Nacional adoptó la determinación de eliminar y fusionar un conjunto de entidades del orden nacional. En el marco de estas decisiones, la institucionalidad del sector agropecuario y rural se redujo. El Instituto Nacional de Tierras - INAT, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura - INPA, el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA y el Fondo de Desarrollo Rural Integrado - DRI se transformaron en una sola entidad: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. De esta manera, se llevó a cabo una reducción sustancial en la institucionalidad rural. Perfetti y Olivera (2010)<sup>8</sup> señalan que cerca de ocho entidades del sector que operaban en los años noventa, quedaron para 2010 reducidas sólo a tres entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR: el INCODER, el Banco Agrario y el Instituto Colombiano Agropecuario - ICA.

Los mismos autores<sup>9</sup> sugieren que cinco de las instituciones rurales fomentaban el desarrollo productivo, mientras que tres el desarrollo rural. Se puede inferir que entre las primeras se encontraban el IDEMA, el INPA, el INAT, la Caja Agraria, y el ICA; mientras las restantes fueron el MADR, el INCORA y el Fondo DRI.

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

La liquidación y aparición de nuevas entidades asociadas al desarrollo rural<sup>10</sup>, implicó que tanto el MADR como el INCODER asumieran la implementación de la política sectorial duplicando en

<sup>7</sup> DNP y MADR (2007) Visión Colombia II Centenario. Aprovechar las Potencialidades del Campo. Propuesta para discusión.

<sup>8</sup> Perfetti, J.J y Olivera, M. (2010) 'La Política Agropecuaria y el Desarrollo del Sector'. Documento de Trabajo elaborado para el INDH 2011.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> En 2007 se creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT, a partir de la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007 y el Decreto 4907 de 2007) y encargada de planificar y administrar las propiedades rurales del Estado, sin embargo esta entidad se liquidó en 2009, producto de que la Corte Constitucional declarara inexecutable la Ley 1152.

muchos casos las funciones y recurriendo a mecanismos más ágiles para la ejecución de los recursos de inversión como las convocatorias.

En ese sentido, la dispersión de objetivos y la falta de estructura y suficiencia de personal acorde para dar respuesta al reto que tenía el INCODER de asumir las competencias de las cuatro entidades liquidadas, llevó a la desaparición del desarrollo rural en la agenda de las políticas públicas al tiempo que se liquidó el DRI.

Recientemente, durante el último cuatrienio se crearon tres entidades nuevas ejecutoras de la política sectorial en los de planificación y uso del suelo – UPRA, restitución de tierras – La Unidad de Restitución y en materia de uso y regulación de la pesca y la acuicultura – AUNAP. Así mismo, se reestructuró el MADR creando el nuevo Viceministerio de Desarrollo Rural con sus respectivas direcciones.

En síntesis, el ajuste institucional de las últimas dos décadas ha sido bastante disímil, se han tomado medidas extremas en términos de fiscal, sin considerar los efectos en términos de política pública, sin desconocer que muchos de estos ajustes son estaba razonablemente justificados. Estas decisiones han implicado que el Ministerio perdiera su rol como rector de política y asumiera la ejecución de muchos de los programas, así como las funciones de algunas de las entidades que fueron liquidadas, sin tener la capacidad para llevarlas a cabo. Lo que en consecuencia llevó a que los recursos se asignaran a través de instrumentos como las convocatorias y la tercerización de buena parte de estas actividades, dispersando las intervenciones y ocasionando un sobrecosto en la ejecución de los programas, como se abordará más adelante.

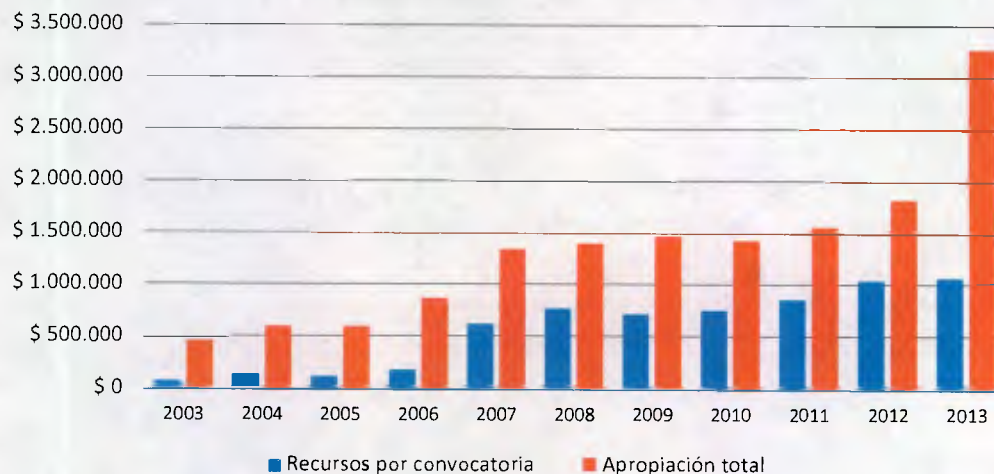
## 5 Cuellos de botella de la institucionalidad agropecuaria

Se han identificado 6 cuellos de botella que en la actualidad impiden contar con la institucionalidad necesaria para llevar a cabo el desarrollo rural y agropecuario: i) los recursos ejecutados a través de convocatorias públicas no brindan una cobertura óptima y no permiten intervenciones integrales; ii) Atomización en la ejecución del presupuesto de inversión y altos costos de la tercerización para ejecución de los recursos de inversión; iii) Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario; iv) Poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio; v) Desarticulación entre la institucionalidad nacional y territorial; y vi) Ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas.

### 5.1 Recursos a través de convocatorias públicas no brindan una óptima cobertura

Uno de los mecanismos utilizados para la ejecución del presupuesto de inversión sectorial a través de proyectos es la convocatoria pública. Durante el período comprendido entre 2002 y 2013, del total de la apropiación de inversión para el sector agropecuario (\$15,6 billones) el 41% o sea \$6,3 billones fueron asignados por convocatoria pública (Gráfica 8).

**Gráfica 8. Recursos del Sector Agropecuario Ejecutados por Convocatoria Pública**  
Millones de Pesos constantes de 2012



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

Los recursos por convocatoria para este periodo fueron ejecutados en un 88% por el MADR en diez proyectos de inversión<sup>11</sup> y el resto de recursos por el INCODER en dos proyectos<sup>12</sup>. A pesar de que el mecanismo de convocatoria pretende hacer más eficiente la ejecución de las entidades, para el periodo 2002 a 2013, el MADR y el INCODER alcanzaron solamente una ejecución de pagos del 79% en promedio.

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

## 5.2 Atomización en la ejecución del presupuesto de inversión y altos costos de la tercerización

El MADR concentra la ejecución de proyectos e instrumentos que deberían ser ejecutados por las entidades adscritas y vinculadas. Proyectos tales como, Alianzas productivas, Oportunidades

<sup>11</sup> 1) Formulación y ejecución de las alianzas productivas para la paz; 2) Implantación del programa de generación y fortalecimiento de la microempresa rural; 3) Implementación programa para el desarrollo de las oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales. Nacional; 4) Reforestación a través del certificado de incentivo forestal. 5) Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia s.a. ley 546 de 1999. 6) Subsidio de vivienda rural por intermedio del Banco Agrario de Colombia s.a. - atención a la población desplazada; 7) Subsidio de vivienda de interés social rural para familias de la red unidos. Chaparral, Tolima; 8) Apoyo agro ingreso seguro nacional; 9) Apoyo a los emprendimientos productivos y de desarrollo a las mujeres rurales nacional, 10) implementación programa para la formación y desarrollo del joven rural nacional.

<sup>12</sup> 1) Subsidio para conformación de empresas básicas agropecuarias, mercado de tierras. Nivel nacional, 2) Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención a la población desplazada y campesina a nivel nacional

rurales, Mujer rural, Fondo de comercialización de cosechas, Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA, Programa de compra de cartera, el Certificado de Incentivo Forestal – CIF, entre otros, no han sido ejecutados directamente por el Ministerio. Este hecho, se debe en parte a que el MADR ha asumido las funciones de las entidades que se eliminaron, pues no se creó la institucionalidad necesaria para cumplir las mismas.

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

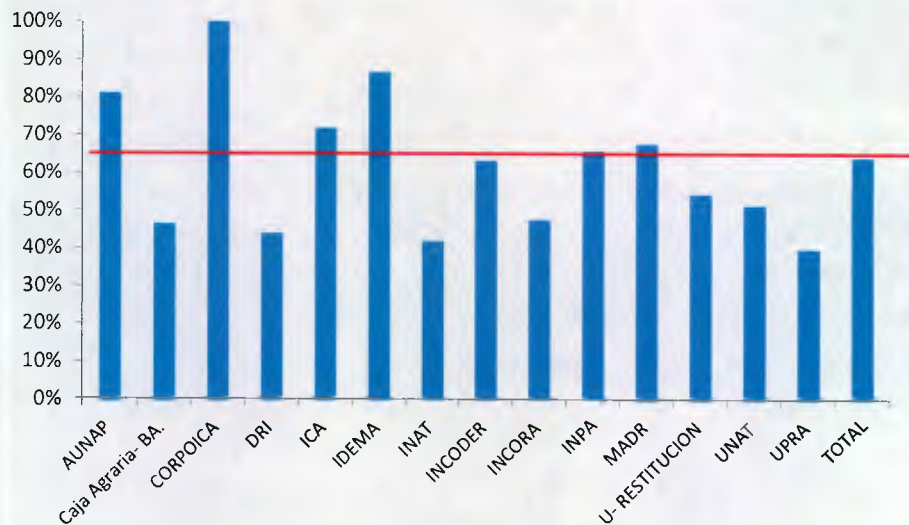
En el año 2013 el MADR contó con una apropiación de recursos del Presupuesto General de la Nación de \$1,5 billones de los cuales el 81%, es decir \$1,2 billones fueron ejecutados a través de terceros mediante convenios o transferencias. El costo promedio que cobran las instituciones que ejecutan estos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

### 5.3 Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario

Las entidades del sector agropecuario presentaron una ejecución promedio del 62%<sup>13</sup> en el periodo comprendido entre 1990 y el 2013. Es decir que, a pesar de que el presupuesto de inversión del sector presenta una alta inflexibilidad y no ha cambiado en su composición pues los proyectos son recurrentes, la ejecución sigue siendo inferior al promedio del sector público que se ubica en el 80%. Las entidades que presentan el peor comportamiento en la ejecución de recursos son: El Fondo DRI, el INAT, el INCORA y de las entidades creadas recientemente, la UPRA (Gráfica 9).

<sup>13</sup> Ejecución: (Pagos/Apropiación)\*100

Gráfica 9. Ejecución (Pagos) de las Entidades del Sector Agropecuario (1990 – 2013)



Fuente: MADR

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

Así mismo, la participación del Ministerio en el total de los recursos de inversión del sector pasó del 13% en 1990 al 50% en el año 2000 y al 68% en el 2013. En efecto, en la década del noventa y parte de la del dos mil, realizó convenios con el IICA para desarrollar algunas funciones sectoriales y más recientemente con FINAGRO, la Bolsa Mercantil de Colombia, la Corporación Colombia Internacional – CCI, la Organización Internacional de Migraciones – OIM, entre otros, con los respectivos costos adicionales tanto administrativos como de transferencia a los productores quienes en algunas ocasiones ven restringido su acceso real a los recursos.

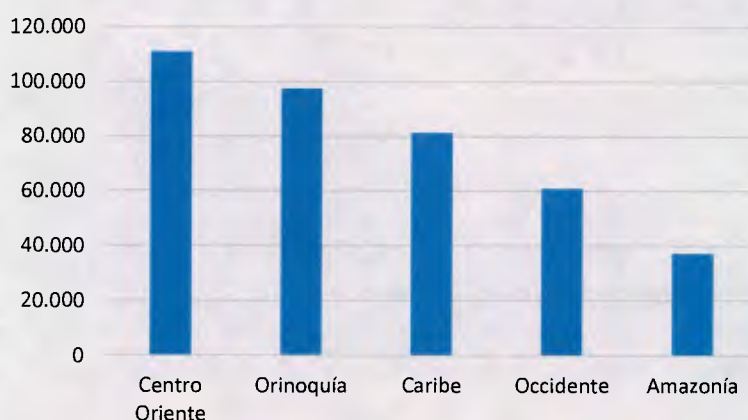
#### 5.4 Poca presencia de la institucionalidad sectorial en el territorio

La falta de presencia institucional del MADR y sus entidades a nivel territorial se refleja en la ejecución de la inversión del sector: la ejecución de gran parte de los recursos se concentra en Bogotá.

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

Al ver la ejecución durante el periodo 2010 – 2013 por regiones<sup>14</sup>, se observa en la Gráfica 12 que, sin contabilizar Bogotá, la región con mayor participación per cápita fue la Centro Oriente con el 29% de los pagos totales, seguida por Occidente (25%) y Caribe (21%). La región con menos recursos fue la Amazonia con tan solo el 10%.

Gráfica 10. Inversión Per cápita por regiones 2010-2013



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

Este mismo análisis por entidades, la AUNAP y el ICA concentran la inversión en Bogotá, en un 71% y 68%, respectivamente. De estos, la AUNAP destinó el 94% para la administración y control de los recursos pesqueros. Esto se debe a que la AUNAP se organiza territorialmente en 7 regionales y cerca de 20 oficinas piloto a lo largo del país, con ellas adelanta labores de inspección, vigilancia y control del recurso pesquero, no obstante estas no cuentan con autonomía administrativa (no hay recursos, ni bodegas, ni almacenes, etc.), su labor se limita a realizar las solicitudes de trámites ante el nivel central. Lo anterior dificulta las labores de decomisos, capturas de embarcaciones ilegales, las cuales requieren actuaciones dentro de las primeras 72 horas de los términos judiciales, esta falta de operatividad en terreno ha llevado a que varias embarcaciones no se les pueda realizar el procedimiento de inspección de manera completa. Por su parte, el ICA invirtió el 63% de los recursos en Bogotá, en la prevención y control de plagas y enfermedades. Esto demuestra la falta de operatividad financiera de las oficinas territoriales. En las dos entidades, la segunda región con mayor ejecución de recursos fue la de Occidente (10% y 11%).

<sup>14</sup> Las regiones corresponden a las manejadas por el Sistema General de Regalías. Amazonía: Amazonas, Caquetá y Putumayo. Bogotá, D.C: Bogotá, D.C. Caribe: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre. Centro Oriente: Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander y Tolima. Occidente: Antioquia, Caldas, Cauca, Choco, Nariño, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca. Orinoquía: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.

Para la UPRA no es posible clasificar regionalmente la inversión dado que no tiene presencia regional a pesar de que su competencia le exige presentar metas y resultados en el ámbito territorial. Esta situación le exige ejecutar la mayoría de los recursos de inversión a nivel central, lo que ha obligado a la entidad a suscribir convenios con entes territoriales de diferente carácter para tener mayor alcance en el cumplimiento de su objetivo misional.

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

El INCODER, entidad adscrita al MADR con mayores recursos de inversión después del mismo MADR, concentró el 40% de su ejecución en la región Centro Oriente, especialmente en el diseño y construcción de distritos de riego y drenaje (361 mil millones). La segunda región con mayor ejecución fue Bogotá con un 24% del total de recursos entre 2010 y 2013, de estos, el 56% se dirigió al subsidio integral para la conformación de empresas agropecuarias y la atención a la población desplazada y campesina.

En el caso del MADR, las regiones Centro Oriente y Occidente ejecutaron el 60% de los \$3,1 billones de inversión entre 2010 y 2013. Mientras que la Amazonía tan solo el 1% (Tabla 2).

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

(Millones de pesos constantes de 2012)

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

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

## 5.5 Desarticulación entre la institucionalidad nacional y territorial

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

El sector agropecuario y el desarrollo rural aparentemente, cuenta con un sistema descentralizado para la coordinación y divulgación de los lineamientos de política sectorial y su seguimiento en el

nivel territorial y local del país. Lo cual se materializa en el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial, el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario – CONSEA y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural – CMDR.

El Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal comercial y de Desarrollo Rural – SNRA - tiene por finalidad planificar y ejecutar la política sectorial y de desarrollo rural, los programas especiales y la prestación de servicios agropecuarios pesqueros, forestales comerciales y de desarrollo rural en el nivel territorial, con criterios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación y con principios de participación, concertación, descentralización, equidad social y de género buscando el desarrollo de la sociedad rural y las actividades agropecuaria, pesquera y forestal comercial. También, este Sistema establece que las Secretarías de Agricultura, como Direcciones Departamentales del SNRA, tendrán a su cargo el ejercicio de las funciones susceptibles de ser delegadas a los departamentos por el MADR y sus entidades adscritas y vinculadas, principalmente las asignadas al INCODER, y obrarán como instrumentos para coordinar y ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural en su jurisdicción.

Así mismo, los CONSEA son la instancia a través de la cual las entidades territoriales, los organismos de concertación, los agentes productivos y sus agremiaciones y la comunidad rural participan en la ejecución de la política sectorial y en la planificación de la misma. Es de anotar que el sistema está integrado, además de los actores nacionales y regionales del sector agropecuario de las Direcciones de Desarrollo Rural Sostenible y de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.

Existe además el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura – CONSA, el cual tiene como función principal asesorar y coordinar la política sectorial. En ese sentido, el CONSA es el enlace técnico entre las regiones y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas. Así mismo, el CONSEA tiene como funciones: coordinar la política sectorial en el territorio; difundir y socializar la política sectorial; identificar y promover proyectos agropecuarios a nivel departamental; apoyar la cadenas productivas; participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario departamental; realizar seguimiento y evaluación del impacto de las políticas sectoriales; coordinar los sistemas de información y concretar y recomendar las distribución de recursos de inversión de las entidades adscritas y vinculadas y de los programas especiales a nivel departamental.

A nivel municipal, existe el Consejo Municipal de Desarrollo Rural – CMDR, el cual tiene como principales responsabilidades: Coordinar la definición de las demandas locales frente a los servicios agropecuarios; Evaluar, discutir y aprobar el plan de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural municipal; Concertar las prioridades en materia de inversión pública agropecuaria; Coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para agenciar las soluciones de los problemas agropecuarios y de desarrollo rural locales; Realizar el seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos sectoriales y de desarrollo rural desarrollados a nivel local.

No obstante, el sistema no ha operado, evidencia de esto es la falta coherencia entre la inversión pública y la institucionalidad territorial. Como se mencionó anteriormente, los recursos en su mayoría se ejecutan en Bogotá, principalmente a través de convenios y se materializan de manera dispersa en el territorio. Además, los entes territoriales cuentan con pocos recursos para la inversión en desarrollo rural y agropecuario que puedan apalancar la inversión nacional, y existe desconfianza en la capacidad institucional y operativa de los entes territoriales. Al respecto habrá que decir que el sistema tiene ciertas virtudes pero como tal no ha logrado una desconcentración efectiva de los recursos y una descentralización de las políticas agropecuarias y rurales.

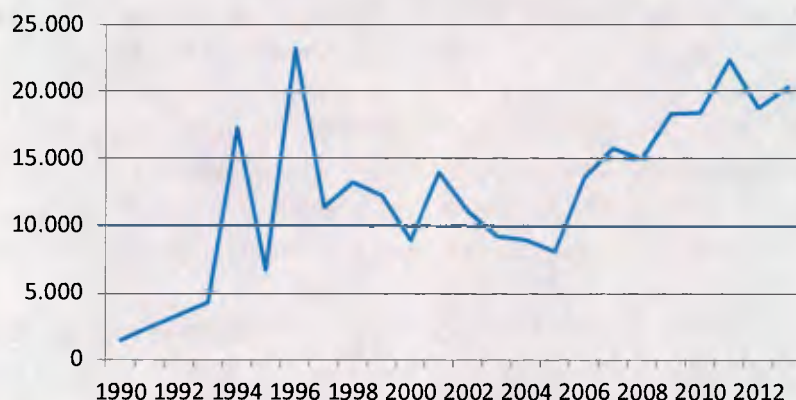
#### 5.6 Ausencia de información confiable y oportuna para el diseño de política pública y decisiones privadas

Institucionalmente no existe una entidad encargada de liderar la recolección, procesamiento y difusión de las estadísticas agropecuarias, esta labor se encuentra compartida entre el MADR, el DANE y los gremios, sin que ninguna tenga un mandato legal establecido. La investigación más representativa de cada entidad pública tiene diferencias en cuanto a la metodología y la cobertura geográfica. Las Evaluaciones Agropecuarias Municipales – EVAs realizadas por el MADR tienen cobertura municipal, obtenidas por consenso con la ayuda de los expertos municipales. Mientras que el DANE, desde el 2011, realiza la Encuesta Nacional Agropecuaria – ENA, cuyo universo es 22 departamentos y su metodología es por muestreo.

La ENA es una muestra de la falta de continuidad y coordinación en los proyectos de sistemas de información, inicialmente la ENA (1995-2005) fue desarrollada por el DANE, luego por el MADR a través de la CCI (2006-2009), entidad vinculada al MADR pero que no tiene entre sus funciones la recolección y el manejo de las cifras agropecuarias del país. En el año 2010, la ENA se realizó de manera conjunta entre MADR, CCI y el DANE, desde el 2011 la realización de la operación estadística es de exclusividad del DANE, pero se han presentado problemas con la apropiación del presupuesto para su realización.

Como se muestra en el Gráfico 13, sin importar los cambios de las instituciones que realizan las investigaciones agropecuarias, el MADR y sus entidades han presentado incrementos considerables en el presupuesto dedicado a los sistemas de información, llevando a que desde 1990 al 2013 se cuente con un incremento promedio anual de 30% en los montos que se dedican a este objeto.

**Gráfica 11. Evolución del Presupuesto de Sistemas de Información del Sector  
(Millones de pesos constantes de 2012)**



Fuente: MADR

Adicionalmente, no se cuenta con un sistema de información agropecuario que articule la diversidad de investigaciones sectoriales. La información no se encuentra disponible para los ciudadanos y en varias oportunidades ni siquiera para el sector público. El DANE debe cumplir la Ley 79 de 1993, la cual le imposibilita difundir información con la cual sea posible identificar al informante, esto ha llevado a que para el sector agropecuario no se cuente con la localización geográfica del productor, información que es importante a la hora de tomar decisiones de localización de cultivos.

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

La ausencia de producción de información pública confiable ha llevado a recurrir a diversas fuentes con distintas metodologías, que han imposibilitado el establecimiento de series que faciliten los cálculos y las proyecciones, dejando vacíos de información lo que limita el diseño de instrumentos de política pertinentes y la toma de decisiones.

Con el Censo Agropecuario permitirá tener información más precisa sobre las unidades productivas agropecuarias. Sin embargo, es importante avanzar en información de hogares, así como información predial. Esto deberá ser permanente, en la medida que solo así se podrán ajustar los marcos muestrales y las encuestas periódicas.

## 6 Bibliografía

- Arango L. (2003) Logros y frustraciones de una política agropecuaria 1998-2002. Produmédios
- Jaramillo, C.F. (2002), Crisis y transformación de la Agricultura Colombiana, Economía Latinoamericana.
- Contraloría General de la República (2012) Parafiscalidad en el Sector Agropecuario.
- DNP y MADR (2007) Visión Colombia II Centenario. Aprovechar las Potencialidades del Campo. Propuesta para discusión.
- Ballesteros, O.J. (1998) La nueva política de comercialización agropecuaria y la liquidación del IDEMA, Artículo publicado en la Revista Planeación y Desarrollo, Volumen XXIX/Número 2/abr-jun de 1998.
- Perfetti, J.J y Olivera, M. (2010) 'La Política Agropecuaria y el Desarrollo del Sector'. Documento de Trabajo elaborado para el INDH 2011
- Perry (2000) El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana. Serie Desarrollo Productivo 94, Red de Desarrollo Agropecuario CEPAL
- Conpes 2884, Ajuste institucional a la política de Comercialización Agropecuaria.

### Leyes y Decretos:

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