

BOLETÍN ANÁLISIS SECTOR AGROPECUARIO

Defensoría Delegada para los asuntos Agrarios y de Tierras

BOLETÍN CUATRIMESTRAL ANÁLISIS SECTOR AGROPECUARIO

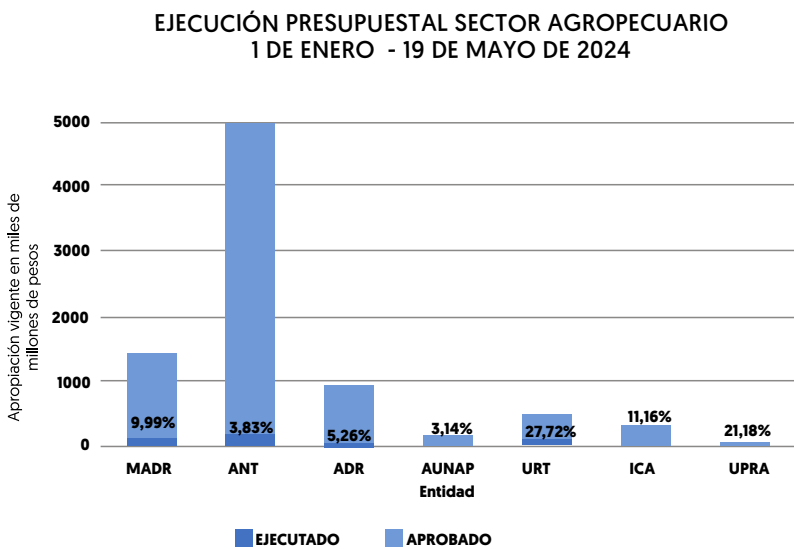
ANÁLISIS GENERAL

La Defensoría del Pueblo, a través de su Delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras, pone a disposición de la opinión pública el primer *Boletín cuatrimestral de análisis sobre el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural*, desde una perspectiva nacional de derechos humanos, correspondiente al periodo 1 de enero–19 de mayo de 2024. En esta oportunidad, el Boletín abordará tres elementos: i) ejecución presupuestal de inversión del sector en los niveles nacional y regional; ii) balance de los indicadores estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” y iii) recomendaciones. Nuestro próximo Boletín será publicado en agosto.

Ejecución presupuestal de inversión sector agropecuario primer cuatrimestre 2024¹

Para 2024, el sector agropecuario en Colombia cuenta con una apropiación vigente de 8 billones de pesos para gastos de inversión, estos recursos son distribuidos en siete entidades. A corte de 19 de mayo del año en curso, presentan los siguientes datos estadísticos:

Figura 1
Ejecución presupuestal sector agropecuario: 1 de enero-19 de mayo de 2024



Nota. Fuente: elaboración propia a partir de en Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [2024].

¹ Este acápite fue elaborado a partir de la información de la información publicada por el Departamento Nacional de Planeación: <https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/FichaProyectosEstadisticasGenerales>, consultada el 22 de mayo de 2024.

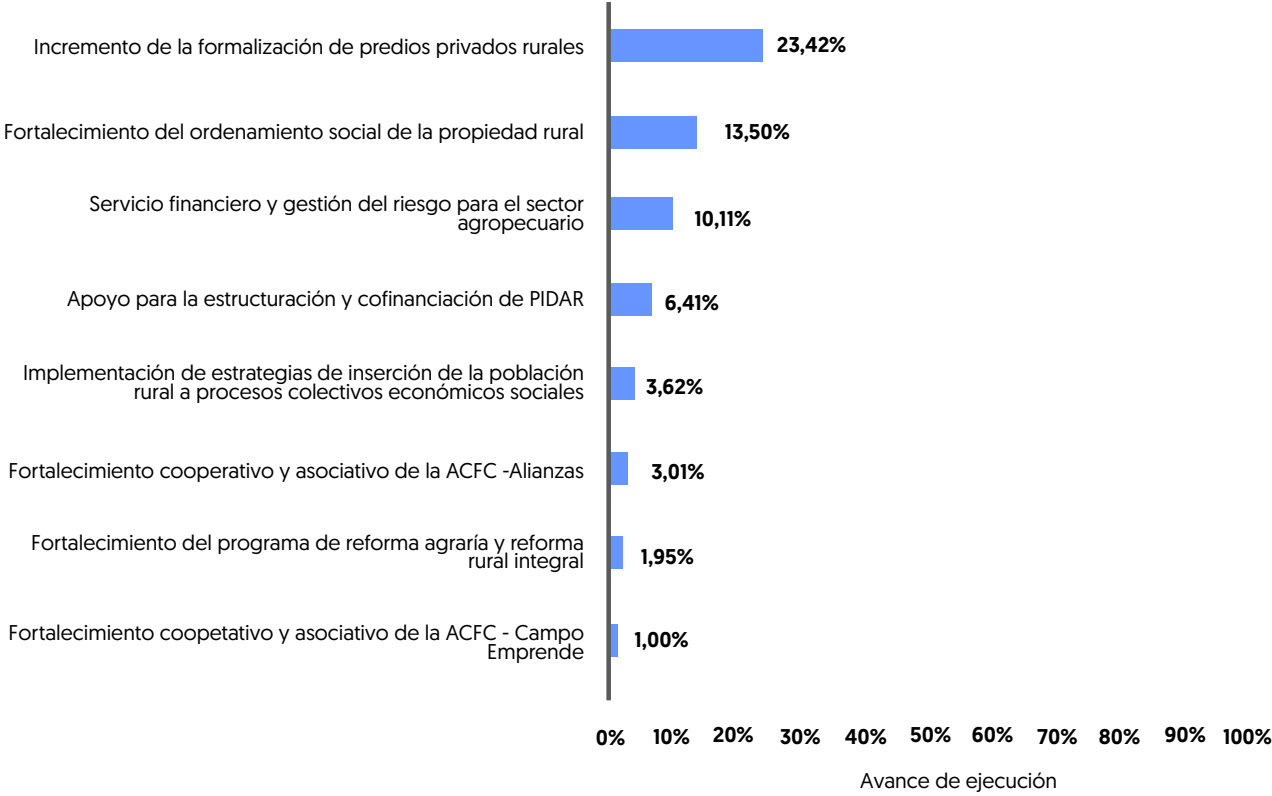
Observando la figura 1, es posible evidenciar que, pese a que ha transcurrido el primer cuatrimestre del 2024, las erogaciones² por concepto de inversión del sector son bajas, estando en el 6,48 %. Llama la atención que la Agencia Nacional de Tierras, siendo la entidad con mayor apropiación presupuestal del sector con \$4,9 billones, presente una ejecución de tan solo el 3,83 %. Por su parte, la Agencia de Desarrollo Rural tiene ejecución del orden del 5,26 %.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad rectora de la política pública agropecuaria, presenta una ejecución presupuestal de 9,99 %.

La Defensoría del Pueblo realizó la identificación de algunos proyectos de inversión que, por su importancia, redundan en mayor medida en la garantía de derechos de la población campesina:

Figura 2

Ejecución de proyectos sector agropecuario: 1 de enero-19 de mayo de 2024.



Nota. Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural [2024].



² Las erogaciones se entienden como aquellos “Gastos [...] que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos y entidades para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la constitución, la ley y las demás normas específicas” (Rodríguez, p. 52, 2008).

Los proyectos

Incremento de la formalización de predios privados rurales, Fortalecimiento del ordenamiento social de la propiedad rural y Fortalecimiento del programa de reforma agraria y reforma rural integral cuentan con una ejecución de 23,42 %, 13,5 % y 1,95 %, respectivamente. Esto evidencia que la principal apuesta gubernamental en materia agropecuaria [como lo es el acceso a tierras y la formalización de la propiedad rural] no cuenta con la efectividad y el ritmo que se proyectó al inicio de la actual administración.

Especial preocupación generan los proyectos de inversión relacionados con la generación de ingresos para la población campesina y el fortalecimiento del agro. Por ejemplo, Fortalecimiento cooperativo y asociativo – Campo Emprende, Fortalecimiento cooperativo y asociativo – Alianzas, Apoyo para la estructuración y cofinanciación de los PIDAR y la Implementación de estrategias de inserción de la población rural a procesos económicos, apenas tienen ejecuciones de 1 %, 3,01 %, 6,41 % y 3,62 %, respectivamente [ver figura 2].

A la fecha, los resultados de la ejecución presupuestal reflejan que no se han destinado suficientes esfuerzos para implementar de manera efectiva los programas y proyectos de inversión dirigidos a la población rural. Para la Defensoría del Pueblo, es claro que el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional a través del Acto Legislativo 01 de 2023, exigiría de parte de las entidades del sector un ritmo de ejecución de la inversión mucho más rápido que el que se tiene hasta el momento, especialmente en los programas bandera del actual cuatrienio como lo son la reforma agraria y rural y la potencialización agroalimentaria del campo.

Deben realizarse mayores esfuerzos en este sentido como condición para seguir afrontando la lucha contra la pobreza que padece el campesinado en nuestro país.

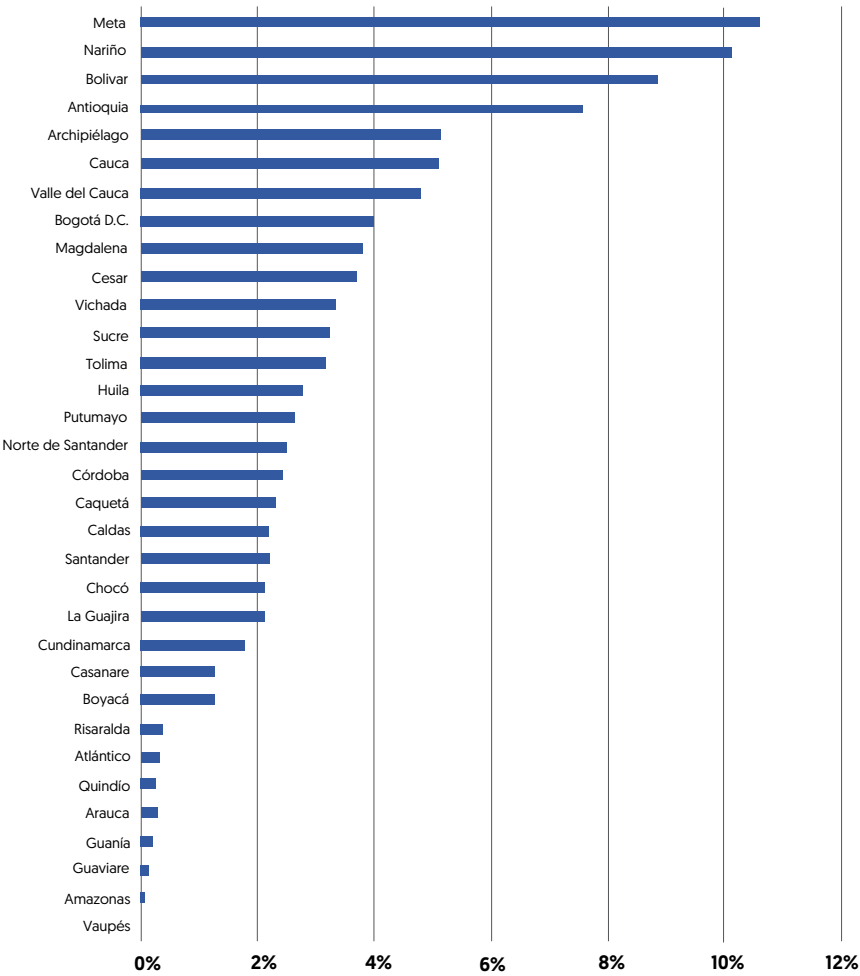
Ejecución presupuestal regionalizada

De acuerdo con el mapa de inversiones publicado por el Departamento Nacional de Planeación [2024]³, respecto de la ejecución del Presupuesto General de la Nación del sector agricultura y desarrollo rural, se tiene la siguiente erogación de recursos por departamentos⁴:

³ Ver <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>

⁴ El análisis de ejecución presupuestal se realiza con base en la apropiación vigente señalada por las fuentes oficiales. Es preciso indicar que los resultados de este acápite surgieron de la verificación de los 42 proyectos de inversión vigencia 2024, verificando la respectiva regionalización de cada uno. Así, algunos proyectos solamente se ejecutan en el país y otros no poseen regionalización. Se determinó esta metodología teniendo en cuenta que el sistema de filtros podría conducir a errores en el análisis.

Figura 3
*Ejecución presupuestal de inversión regionalizada sector agricultura y desarrollo rural:
1 de enero-19 de mayo de 2024*



Nota. Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2024).

A la fecha, Meta es el departamento con mayor ejecución presupuestal del sector agricultura y desarrollo rural, con un 10,51 % de erogación de recursos. Le sigue Nariño (10,07 %), Bolívar (8,82 %) y Antioquia (7,57 %). La diferencia es abismal respecto de territorios históricamente excluidos y afectados por fenómenos asociados con conflictos agrarios, socioambientales y armado. Por ejemplo, Amazonas, Vaupés, Guaviare y Guanía, representan apenas el 0,39 % de inversión del PGN (ver figura 3).

En este sentido, se resalta la necesidad de generar una mayor equidad regional y territorial en la erogación de recursos del sector agricultura y desarrollo rural, de tal manera que se logre la reducción de brechas entre regiones, al mismo tiempo que se transforma de manera positiva las condiciones de vida de poblaciones históricamente excluidas en el país.



Indicadores Sinergia⁵

Una vez efectuada la revisión de los indicadores Sinergia a corte de 30 de abril de 2024, para la Defensoría del Pueblo son concluyentes los graves déficit de gestión que prevalecen en el sector agropecuario. Del total de los 34 indicadores previstos en el PND para este sector, dos (2) aún no cuentan con ficha técnica aprobada, lo que llama poderosamente la atención si se tiene en cuenta que la actual administración está ad portas de cumplir dos años de periodo gubernamental. La mayoría de estos indicadores están relacionados con acceso y formalización de tierras y garantía de derechos a los pueblos étnicos.

Por su parte, catorce (14) indicadores no presentan avances y seis (6) no cuentan con ningún tipo de información. Estos tienen relación directa con programas dirigidos a los pueblos étnicos.

Cinco (5) indicadores tienen bajo nivel de cumplimiento, dentro de los que se incluyen los programas de inclusión productiva y proyectos productivos en el marco de procesos de restitución de tierras, esta situación debe invitar a una revisión de los procesos de gestión gubernamental, teniendo en cuenta que la reparación a las víctimas y, especialmente, devolver los predios otrora despojados/abandonados a sus dueños legítimos, debía ser una de las prioridades en el marco de la política de reforma rural.

Apenas cinco (5) cuentan con nivel satisfactorio de ejecución y están relacionados con accesibilidad a crédito agropecuario, admisibilidad sanitaria y exportaciones. Es de destacar que dos indicadores relacionados con aspectos sanitarios presentan un nivel total de cumplimiento.



Indicadores con ficha técnica
en proceso de aprobación

- Títulos formalizados a mujeres rurales mediante título individual.
- Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras.



Indicadores con 0 % de
porcentaje de avance

- Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas.
- Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras.
- Títulos entregados a través del Fondo de Tierras.
- Área con nuevos distritos de riego construidos o ampliados.
- Área con proyectos de adecuación de riego intra-predial finalizados fuera de distritos.
- Hectáreas reforestadas en terrenos de aptitud forestal.
- Porcentaje de consejos comunitarios, organización de base y otras formas y expresiones organizativas con vocación pesquera y acuícola fortalecidos con los servicios de la entidad.
- Porcentaje de avance en la reglamentación e implementación del programa especial de dotación de tierras para el pueblo rrom.
- Porcentaje de formulación e implementación del programa de educación económica y financiera con enfoque diferencial dirigido al pueblo rrom.
- Casos de restitución étnica por la ruta colectiva atendidos para los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana.
- Porcentaje de avance en la formulación e implementación de las rutas concertadas en el marco de la CTC para el saneamiento de mejoras al interior de los resguardos y la regularización de las afectaciones técnico-jurídicas de los predios a nombre de

⁵ El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -Sinergia- realiza el seguimiento y evaluación de las políticas y programas gubernamentales. Esta evaluación incluye los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo.

los pueblos de la Sierra destinados para la formalización de la propiedad colectiva.

- Porcentaje de la población indígena beneficiada de la línea especial de crédito.
- Porcentaje de implementación del programa de educación económica y financiera en territorios focalizados en la población indígena.
- Porcentaje de créditos colocados en las comunidades negro, afros, raizales y palenqueros.



Indicadores sin información

- Producción en cadenas agrícolas priorizadas para el derecho humano a la alimentación.
- Porcentaje de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque indígena para la región Amazonía en ejecución.
- Porcentaje de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque indígena en ejecución.
- Porcentaje de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque indígena para la creación, construcción, mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua en ejecución.
- Porcentaje de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para comunidades negras afrocolombianas raizales y palenqueras en ejecución.
- Porcentaje de proyectos productivos en ejecución en el marco del programa de acceso a tierras del pueblo rrom.



Indicadores con bajo nivel de cumplimiento

- Áreas con distritos de riego de pequeña escala existentes rehabilitados, complementados y modernizados: 19,95 %
- Operaciones de crédito de fomento (pequeño productor ingresos bajos y pequeño productor): 29,82 %
- Producción de pescado proveniente de la pesca artesanal: 22,98 %
- Usuarios atendidos con el servicio público de extensión agropecuaria: 13,05 %
- Proyectos productivos implementados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras: 21,94 %



Indicadores con nivel satisfactorio de cumplimiento

- Nuevas admisibilidades sanitarias y fitosanitarias obtenidas para la diversificación de exportaciones: 41,67 %
- Pequeños productores asegurados con el seguro agropecuario: 35,57 %
- Exportaciones agrícolas no tradicionales: 67,25 %
- Porcentaje de participación de mujeres rurales dentro de las operaciones de crédito agropecuario y rural: 76,62 %
- Predios entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras: 43,18 %



Indicadores con nivel total de cumplimiento

- Sistemas de trazabilidad de productos agropecuarios implementados.
- Zonas libres y de baja prevalencia mantenidas

En este punto, es preciso efectuar una referencia a los indicadores Sinergia relacionados con los procesos de restitución de tierras. Durante el actual cuatrienio, 1.177 predios han sido entregados y compensados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras, lo que implica un avance del 43,18 %, de la meta prevista en el cuatrienio. Es preciso indicar que, para establecer un nivel adecuado de avance, diciembre de 2024, los indicadores deben arrojar a dicho corte, 1.364 predios compensados.

En cuanto a proyectos productivos implementados en cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras, con corte a 14 de mayo, van 806, indicando esto un nivel de cumplimiento del 21,94 % de la meta trazada en el cuatrienio. A diciembre de 2024, se deben tener 1.096 proyectos productivos efectivamente implementados. Es preciso que las metas asociadas a restitución de tierras tengan una prioridad en cumplimiento, pues esta medida de reparación integral es parte constitutiva de la política de reforma rural integral.

Algunos consejos



En febrero, la Aunap expidió la Resolución 0119 por medio de la cual se retorna a la categoría de recursos pesqueros susceptibles de ser aprovechados a once (11) especies de tiburones y cuatro (4) de rayas marinas. Esta decisión tuvo críticas de sectores defensores del medio ambiente y la ecología, sin embargo, el Gobierno nacional mantuvo la decisión, al argumentar que la misma se ajustaba a la necesidad de garantizar el derecho a la seguridad y soberanía alimentaria de comunidades de pescadores, piangüeras y platoneras. Se está a la espera de la publicación del acto administrativo que reglamente las medidas de ordenación y manejo correspondientes.



A inicios de este año se anunció la creación de la Alianza Nacional Agroalimentaria (ANA), como una estrategia para garantizar canales de comercialización y abastecimiento de productos agropecuarios. En diferentes medios de comunicación se anunció que dicha Alianza sería lanzada a finales de marzo. Justamente, en marzo se anunció por parte de Presidencia de la República que en Montería se pondría en marcha ANA, como una estrategia de resurgimiento del Idema. Sin embargo, aún no se ha comunicado de manera oficial el lanzamiento de esta alianza y tampoco hay claridades sobre su estructura y funcionamiento.



A través de diferentes instrumentos de financiamiento, el Gobierno nacional destinó un total de \$113 mil millones para aproximadamente 25.000 pequeños y medianos productores cafeteros. Recientemente, el Gobierno nacional celebró la Asamblea Cafetera, en la que se anunció la activación del Fondo de Estabilización de Precios del Café y el incentivo integral de riesgos para el sector. Estas decisiones han generado importantes expectativas para los cafeteros y se espera que estos recursos se traduzcan en un apalancamiento real de la economía cafetera, así como un mejoramiento de las condiciones de vida de la población que deriva su sustento de dicha actividad.

Recomendaciones

La Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras tiene como propósito liderar acciones para la atención, asesoría, acompañamiento y representación de la población campesina y rural. Así mismo, esta dependencia tiene bajo su responsabilidad la formulación de recomendaciones a las entidades públicas para la incorporación del enfoque diferencial campesino en sus políticas públicas y, en general, en los diferentes instrumentos de actuación gubernamentales.

En cumplimiento esta misionalidad, se procedió a remitir sendos requerimientos de información a diferentes dependencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre el estado actual de ejecución de metas y productos. Hubo tres dependencias que indican que finalizando abril no han iniciado ejecución misional de sus programas por encontrarse aún en proceso de suscripción contractual. Solamente una Dirección reporta avances significativos, pero su respuesta fue remitida de manera extemporánea⁶. Por lo anterior, para la entidad es claro que la principal dificultad que atraviesa el sector es la baja ejecución presupuestal que se traduce simultáneamente en graves deficiencias en el cumplimiento de metas de los respectivos programas y proyectos.

Desde la entidad se hace un llamado respetuoso al Ministerio, para acelerar la ejecución de recursos

públicos que permitan el cumplimiento de las ambiciosas metas trazadas por el Gobierno nacional en materia de compra, entrega y adjudicación de predios y apalancamiento del desarrollo agroalimentario del campo a través de la dotación de activos productivos a la población campesina. Una gerencia integral efectiva del sector redunda en la garantía de derechos del campesinado.

Adicionalmente, es preciso recordar que el Acto Legislativo 01 de 2023 crea el trazador presupuestal del campesinado como una herramienta para efectuar seguimiento a la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, orientada a atender a la población campesina. A la fecha, dicho trazador presupuestal no se ha creado o por lo menos, no se ha hecho pública su puesta en marcha. Por lo anterior, se conmina al Gobierno nacional a dar cumplimiento a la disposición de dicha reforma constitucional, tanto a través de la puesta en marcha del trazador como en la priorización que debe brindarse al campesinado en el gasto e inversión públicos. Finalmente, se recomienda de manera especial al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que la información sobre el estado de ejecución de metas de los proyectos de inversión y programas de cada entidad, sean de público acceso, de manera tal que se garantice el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía, el control social y la labor que desarrollan los organismos de control.

Referencias bibliográficas

Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura – AUNAP. [24 de enero de 2024]. *Resolución número 0119 de 2024*. <https://www.aunap.gov.co/download/resolucion-numero-0119-de-2024/#>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. [19 de abril de 2024]. *Boletín técnico. Pobreza multidimensional en Colombia Año 2023*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/bol-PMultidimensional-2023.pdf>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-. [2024]. *Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/indicador-de-seguimiento-a-la-economia-ise>. Consultado el 22/04/2024.

Mapa inversiones. [s. f.] *Proyectos de inversión pública en ejecución*. <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>

Presidencia Colombia [@infopresidencia]. [19 de marzo de 2024]. *¡La semilla del Cambio llegó a Montería, Córdoba!* [Tweet]. Twitter: <https://twitter.com/infopresidencia/status/1770053502573719745>

Si desea contactarse con la Defensoría Delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras, favor escanee este código QR:



⁶ Las dependencias requeridas fueron: Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales; Dirección de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Acuícolas; Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos; Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios y Dirección de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria. Se recibió respuesta de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios, que evidencia avances importantes en cada uno de sus programas y productos, con una ejecución promedio por producto de 11,75 %.