

INFORME
AUDITORÍA DE DESEMPEÑO PARO AGRARIO
EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO A LOS INCENTIVOS FINANCIEROS
(LEC e ICR) Y FONSA
EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DEL PARO AGRARIO 2013 - 2014

00790
CGR – CDSA
Diciembre de 2016

**EVALUACION Y SEGUIMIENTO A LOS INCENTIVOS FINANCIEROS
(ICR, LEC Y FONSA)
EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DEL PARO AGRARIO 2013 - 2014**

Contralor General de la República	EDGARDO JOSE MAYA VILLAZÓN
Vicecontralora	GLORIA AMPARO ALONSO MASMELA
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	ANDRÉS BERNAL MORALES
Directora de Estudios Sectoriales Agropecuarios	ADRIANA LUCÍA GONZÁLEZ DÍAZ
Directora de Vigilancia Fiscal	SONIA ALEXANDRA GAVIRIA SANTACRUZ
Supervisor de Auditoría	NESTOR RAUL RUBIANO PÁEZ
Equipo Auditor	MARIO ENRIQUE ESPITIA LÓPEZ ORLANDO ENRIQUE GARCIA SANANDRES BALMES ENRIQUE FONSECA LEÓN LINET FERNANDA LÓPEZ SAAVEDRA YINE ARLET BARRANTES BUSTOS HERNÁN DARÍO PINILLA VELÁZQUEZ (Apoyo como ingeniero de sistema)

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	11
2.1	VERIFICACIÓN DE COMPROMISOS PARO AGRARIO	11
2.2	MECANISMOS DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS INCENTIVOS.....	13
2.3	RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS	38
2.3.1	OBJETIVOS DE LOS INCENTIVOS FINANCIEROS AGROPECUARIOS.....	38
2.3.2	OBJETIVOS DEL TRABAJO DE CAMPO Y METODOLOGÍA.....	39
2.3.3	PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS ENCUESTADOS	40
2.3.4	RELACIONES DE LOS BENEFICIARIOS CON EL SISTEMA FINANCIERO.....	43
2.3.5	SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN EL INMEDIATO PLAZO.....	44
2.3.6	SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y PRODUCTIVA EN EL MEDIO PLAZO	46
2.3.7	CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN DE LAS ENCUESTAS	49
3.	ANEXOS.....	52
3.1	ANEXO: MECANISMO DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	53
3.2	ANEXO: PLAN ESTRATÉGICO SECTOR AGROPECUARIO 2010 A 2014 INCENTIVOS FINANCIEROS	53
3.3	ANEXO: PLAN DE ACCIÓN 2013 Y EVALUACIÓN.....	54
3.4	ANEXO: PLAN DE ACCIÓN 2014 Y EVALUACIÓN.....	56
3.5	ANEXO DE LA OBSERVACION N° 7: SISTEMAS DE INFORMACIÓN.....	58
3.6	ANEXO: FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA.....	59
3.7	ANEXO: FORMULARIO DE ENCUESTA.....	64
4.	GLOSARIO.....	68

1. CARTA DE CONCLUSIONES

88111

Doctor

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

E.S.D.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Desempeño a los Incentivos Financieros (LEC¹ e ICR²) y FONSA³, en el marco de los Acuerdos de Paro Agrario 2013 -2014⁴, a través de la evaluación del principio de la gestión fiscal de **eficacia** con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados.

Esta es una de las primeras Auditorías de Desempeño⁵ realizadas por la CGR, la Auditoría de Desempeño, como medio de vigilancia y control fiscal posterior y selectivo, es una revisión independiente, objetiva y confiable de la gestión fiscal y de los resultados e impactos de la Administración Pública, con el fin de determinar si las políticas, programas, planes, proyectos, acciones, sistemas, operaciones, actividades u organizaciones de los sujetos vigilados operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia; y si existen áreas de mejora.

¹ LEC: Línea especial de crédito. Creada por la ley 1133 de 2007, reglamentada por el artículo 8 de la Resolución No. 003 de marzo 15 de 2016 (expedida por la CNCA), así: "ARTÍCULO 8o. Créanse líneas especiales de crédito en el marco de la Ley 1133 de 2007 y demás programas especiales que determine el Gobierno nacional, que contengan un subsidio a la tasa de interés de los créditos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que se otorguen con recursos de redescuento a través de los intermediarios financieros."

² ICR: Incentivo a la Capitalización Rural. - Ley 101 de 1993, artículo 22: "El incentivo a la capitalización rural es un título que incorpora un derecho personal, que expedirá el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, FINAGRO, cuyo monto será descontado de la cuantía total o de los pagos parciales de la obligación crediticia originada en un proyecto de los que trata el artículo 21 de la presente Ley."

³ Artículo 11 de la Ley 1731 de 2014 (modificó el artículo 1 de la Ley 302 de 1996)
"(...) Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2o de esta ley"

⁴ Acuerdos suscritos entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y los representantes de la Cumbre Nacional Agraria.

⁵ Se les conoce también como auditorías de Resultados.

Las auditorías de desempeño, buscan generalmente que los auditados logren beneficios como:

- Reducir costos;
- Mejorar la utilización de los insumos;
- Perfeccionar los procesos y sistemas de gestión y control administrativo;
- Aplicar buenas prácticas;
- Fortalecer los controles internos para detectar oportunamente deficiencias, errores y fraudes;
- Obtener medios adicionales: promover la coordinación institucional e interinstitucional y aprovechar las fuentes de financiación.
- Entregar información asequible, veraz y útil al ciudadano

Para el caso en estudio, en el año 2013 se presentaron varias movilizaciones de organizaciones sociales que protestaban por la baja rentabilidad del sector agropecuario, debido a la caída de los precios internos, la vulnerabilidad por los Tratados de Libre Comercio, las dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras, el incumplimiento del Gobierno a Acuerdos anteriores, entre otros; todo lo cual derivó en un gran paro nacional agrario que arrancó en agosto de ese año y producto del cual se suscribieron 109 compromisos llamados "acuerdos de carretera", entre los que se destacan los relacionados con los estímulos a la producción y la comercialización (26), Créditos y pasivos (24), Incentivos económicos a la producción (7), Medidas sanitarias y fitosanitarias (7), Fertilizantes y agro-insumos y Ordenamiento productivo (7)

El equipo auditor seleccionó el tema relativo a los incentivos ligados al crédito agropecuario (ICR, LEC) y la compra de cartera por el FONSA, en el marco del Paro Agrario 2013 -2014, como objeto de esta evaluación de desempeño, debido a que la problemática descrita necesitaba acotarse. En lo relativo a los alivios a deudores, incentivos, subsidios, nuevos créditos e insumos (abordada principalmente con las organizaciones denominadas Dignidades Agropecuarias) se aglutinaban 31 de los 109 acuerdos, lo cual muestra su importancia relativa sobre el conjunto de acuerdos pactados y finalmente, para el tema seleccionado, se tuvo en cuenta la existencia de información consolidada por FINAGRO.

Los incentivos seleccionados preexistían al Pacto Agrario y hacen parte de las políticas y programas regulares del sector desde 1993 (ICR), por lo que esta evaluación se enfocó en el análisis del desempeño y el acceso efectivo a los incentivos.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – normas ISSAI y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable.

Los siguientes son los objetivos de la presente Auditoría de Desempeño:

Objetivo General:

Evaluar el cumplimiento de los compromisos suscritos, la eficacia de los incentivos financieros del sector agropecuario (ICR, LEC, FONSA) y el monitoreo, seguimiento y evaluación por parte del gobierno nacional en el marco de los Acuerdos del paro Agrario 2013-2014.

Objetivo específico 1: Determinar si el gobierno cumplió con los compromisos suscritos en cuanto monto de los recursos públicos invertidos en los incentivos de financiación.

Objetivo específico 2: Evaluar la eficacia de los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación del gobierno nacional a los instrumentos de financiación utilizados en los Acuerdos del Paro Agrario 2013-2014.

Objetivo Específico 3: Comparar la situación económica de los tres grupos de beneficiarios (FONSA, ICR y LEC) en el período 2013-2016.

Objetivo Específico 4: Evaluar la eficacia del FONSA.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Proceso de verificación de cumplimiento de los Acuerdos suscritos por el Gobierno Nacional en materia de los incentivos ICR, LEC y FONSA

Con el fin de evaluar el cumplimiento de los compromisos suscritos, se verificaron un total de nueve (9) Actas suscritas por el Gobierno Nacional con los representantes del Paro Agrario y un informe de seguimiento realizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) sobre los acuerdos de Tunja del 6 de septiembre de 2013, los cuales contenían los siguientes compromisos en materia de créditos y financiamiento:

1. **ACTA 9 DE MAYO DE 2013:** Se acordaron compromisos: *Mesa de trabajo 3. Crédito y Financiamiento: "Esta mesa abordará el análisis y búsqueda de soluciones respecto a: líneas de crédito para papa y otros cultivos de clima frío especialmente en lo referente a plazos, tasas de interés, requisitos de acceso, acceso al Fondo Agropecuario de garantías (FAG) ,(.) costo de póliza, cubrimiento de riesgo, obligaciones del productor, especialmente en lo referente a la obligatoriedad de asistencia técnica particular e Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), entre otros.*
2. **ACTA DEL 6 DE SEPTIEMBRE DE 2013. ACUERDOS:** *Mesa Regional Agropecuaria Boyacá, Cundinamarca y Narifío. "El Gobierno Nacional presentará e impulsará en 45 días el trámite de un proyecto de ley tendiente a encontrar la solución a la problemática de los productores agropecuarios afectados por problemas de orden público, sanitarios, ambientales, mercadeo, que les hayan impedido atender oportunamente sus obligaciones con el sistema financiero público y privado. igualmente para gestionar los recursos para*

- que dicho mecanismo sea efectivo, usando como ejemplo un programa de reactivación Agropecuaria Nacional (PRAN) o Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA)
3. ACTA DEL 14 DE MARZO DE 2013 - VILLAVICENCIO META. CRÉDITO Y FINANCIAMIENTO: (...) "El banco Agrario creará una gerencia de normalización de cartera y enviará comisiones a los departamentos arroceros para revisar caso por caso, la situación crediticia de los agricultores que se encuentran en procesos jurídicos, con miras a suspenderlos, aumentar plazos y reducir intereses, cuando proceda. El MADR se compromete a someter a consideración de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario una propuesta para aumentar al 40% el ICR para todos los productores agropecuarios, así como para aquellos cultivos que sean declarados en emergencia sanitaria.
 4. ACTA DE ACUERDO CAFETERO, PEREIRA, 8 DE MARZO DE 2013. COMITÉ DE NEGOCIACIÓN CAFETERO. "(...) Establecimiento de una mesa de trabajo con poder de decisión (...) con el fin de discutir y buscar acuerdos para los temas asociados con los créditos de los caficultores (...) Dentro de los temas a tratar relacionados con créditos se encuentran la normalización de créditos, el otorgamiento de nuevos créditos para la actividad cafetera, el estudio de normalización de las carteras vencidas, el estudio de la reprogramación del PRAN (con el apoyo de los congresistas) y estímulos para su prepago, el estudio de una tasa preferencial (...)

Documentos de seguimiento a los Acuerdos de TUNJA del 6 de septiembre de 2013:

1. Gestionar recursos usando como ejemplo un programa del PRAN o del FONSA. Este programa se orientará al pequeño y mediano productor. Para efectos de este programa se incluirán los deudores vencidos hasta el 30 de agosto del año 2013.
2. Teniendo en cuenta el incremento de recursos proyectados en la ley de presupuesto para el 2014, el Gobierno Nacional se compromete a la destinación de mayor cantidad de recursos para ICR y el incentivo a la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores agropecuarios.
3. Presentar un plan para masificar la cobertura de seguros agropecuarios y estudiar los términos de las pólizas de tal manera que éstas sean entendibles por los campesinos y garantice el pago efectivo de los siniestros.
4. Teniendo en cuenta el incremento de recursos proyectados en la ley de presupuesto para el 2014, el Gobierno Nacional se compromete a la destinación de mayor cantidad de recursos para el ICR y el incentivo a la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores. En el año 2013 se adicionaron \$70,301 millones y en el 2014 \$72,000 millones.
5. Establecer líneas de crédito DRE- LEC, para cultivos de corto plazo con un interés de DTF+1 y DTF+2 para pequeños y medianos productores.
6. Diseñar e implementar en un término no mayor de un mes una línea especial de crédito para capital de trabajo para la compra de insumos agropecuarios. El financiamiento de insumos hace parte de los costos financiables de la LEC para cultivos de ciclo corto. El MADR otorgará LEC al sostenimiento de cultivos de mediano y tardío rendimiento. Adicionalmente el Banco Agrario implementará la Tarjeta de Crédito Agro insumos.

Con base en los principios de *Viabilidad, Consistencia, Articulación* y coherencia, se evaluaron los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación relacionados con los indicadores de desempeño con sus respectivas metas, contenidas en los Planes Estratégicos Institucional y Sectorial de las vigencias 2010 a 2014 y 2015 a 2018, los Planes de Acción de los años 2013 y 2014 y los indicadores de eficacia de la vigencia 2014, elaborados por el MADR.

Para medir la eficacia de los incentivos financieros objeto de la Auditoría, se utilizó como estrategia metodológica la investigación documental de carácter cualitativo y cuantitativo, así como encuestas a los beneficiarios de los incentivos objeto de evaluación, lo que permitió realizar un análisis cualitativo sistemático, con base en el juicio profesional del equipo auditor.

A continuación se detalla la información documental escrita recolectada y su fuente, que permitió la comparación, contraste e inferencia sobre el contenido de la información:

- Estadísticas de la ejecución de los incentivos que tuvieron como fuentes el MADR y FINAGRO.
- Informes de gestión del MADR y FINAGRO.
- Planes Estratégicos y de Acción del MADR.
- Reportes de “evaluación de los Planes de Acción” del MADR.
- Indicadores de eficacia del MADR.
- Guías Metodológicas de Planeación y elaboración de indicadores de desempeño elaborados por organismos gubernamentales (Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otras Entidades).
- Normas rectoras de planeación (Ley 152 de 1994, ley 1474 de 2011, entre otras).
- Reporte de la información presupuestal de los incentivos del MADR.
- Convenios suscritos con FINAGRO para la ejecución de los incentivos financieros.
- Entrevistas a especialistas y expertos externos (...).
- Listados de beneficiarios de compra de cartera y prestatarios rehabilitados (sujetos de nuevos créditos) Banco Agrario de Colombia.
- Consultas al sistema de seguimiento de proyectos de inversión SPI del DNP.
- Encuestas a beneficiarios de los incentivos ICR, LEC y FONSA.

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría: demora en la entrega de la información e imprecisión de la información presupuestal y estadística por parte de Finagro y el MADR.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada para su análisis. La responsabilidad de la CGR, consiste en producir un informe que contenga el concepto sobre el examen practicado a los procesos auditados.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada al MADR para Evaluar la Eficacia de los incentivos financieros del sector agropecuario (ICR, LEC, FONSA) y los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación por parte del gobierno nacional en el marco de los Acuerdos del Paro Agrario 2013-2014, conceptúa que la gestión encaminada a cumplir los acuerdos relacionados con los Incentivos ICR y FONSA, se ejecutó parcialmente. Como resultado de la auditoría se conceptúa que la Entidad no fue eficaz con respecto a los compromisos evaluados, por los motivos que se relacionan a continuación:

Se observaron debilidades que se indican en las observaciones presentadas en el capítulo resultado de la auditoría, como consecuencia de los siguientes hechos:

- No se cumplió con el compromiso suscrito por el MADR de aumentar los recursos del incentivo financiero ICR en el periodo 2013 a 2014.
- En los Planes Estratégicos de la vigencia 2010 a 2014 y 2015 a 2018, y los Planes de Acción de la vigencias 2013 y 2014 no se evidenció la formulación de indicadores con sus respectivas metas que permitan medir el grado de avance, seguimiento o monitoreo de los compromisos suscritos entre el MADR y los representantes de los gremios de agricultores que participaron en el Paro Agrario de 2013.
- Los indicadores mostrados tanto en el Plan estratégico Sectorial 2010 a 2014, Plan estratégico Institucional 2014 a 2018, Plan de Acción inicial 2013 y 2014, así como los presentados en el Seguimiento a 31 de diciembre de 2013 y 2014, no cumplen con el criterio definido para su construcción en el sector público.
- El MADR no realizó informe de evaluación y seguimiento al Plan Estratégico de la vigencia 2010 a 2014, ni a los Planes de Acción 2013 y 2014, ni a los Indicadores de Calidad 2014. En su lugar presentó unos reportes en Excel que carecen de análisis y conclusiones sobre los resultados obtenidos en el período planificado.
- En los Planes Estratégicos de la vigencia 2010 a 2014 y 2015 a 2018, y los Planes de Acción de la vigencias 2013 y 2014 no se evidenció la formulación de indicadores con sus respectivas metas que permitan medir el grado de avance, seguimiento o monitoreo de los compromisos suscritos entre el MADR y los representantes de las organizaciones de agricultores que participaron en el Paro Agrario de 2013.
- En los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales de las vigencias 2010 a 2014 y 2015 a 2018, se observó que carecen de un diagnóstico que describa y explique la situación encontrada en el Sector Agropecuario, los potenciales problemas y su contexto, lo cual no permite monitorear su avance durante el

periodo cuatrienal, ni establecer si se solucionaron o no los problemas diagnosticados al momento de su formulación.

- Analizada la información relacionada con el registro de la ejecución presupuestal de los incentivos ICR y LEC, las cifras presentadas por el MADR en el Informe al Congreso y los datos publicados en el portal <https://spi.dnp.gov.co/>, se detectaron algunos incumplimientos del “**principio de la calidad de la información**”, al no ser presentada en forma oportuna, veraz y completa.

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron siete (7) observaciones administrativas con oportunidades de mejora, que se detallan en el capítulo de Resultados de la Auditoría.

PLAN DE MEJORAMIENTO

El MADR debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo electrónico andres.bernal@contraloria.gov.co.

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que será objeto de posterior evaluación.

Atentamente, **29 DIC. 2018**



ANDRÉS BERNAL MORALES

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 VERIFICACIÓN DE COMPROMISOS PARO AGRARIO

Evaluados los compromisos objeto de la Auditoría (ICR, LEC y FONSA) suscritos por el Gobierno Nacional, se detectó:

Observación No. 1. Cumplimiento de lo acordado del Incentivo ICR, Periodo 2013 – 2014.

De acuerdo con el documento de seguimiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) sobre los acuerdos de Tunja del 6 de septiembre de 2013, el Gobierno acuerda: *“Teniendo en cuenta el incremento de recursos proyectados en la ley de presupuesto para el 2014, el Gobierno Nacional se compromete a la destinación de mayor cantidad de recursos para el ICR y el incentivo a la asistencia técnica para los pequeños y medianos productores agropecuarios”.*

En las actividades realizadas para el cumplimiento de lo acordado, el MADR afirma: *“En cuanto al ICR, para el año 2013 se adicionaron \$70,301 millones, distribuidos así: \$45.000 para ICR General y \$30.301 millones para ICR de actividades ganaderas de leche especializada. El presupuesto de ICR general para 2014, fue incrementado en \$72,000 millones y el sector de ganadería de leche y doble propósito se incrementó en \$30.000 millones”.*

“3) El Congreso de la república expidió la Ley 1133 de 2007, mediante la cual se creó el Programa Agro, Ingreso seguro – AIS, que tiene por objeto mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, y proteger los ingresos de los productores que resulten afectados ante las distorsiones derivadas de los mercados externos, con ocasión de la internacionalización de la economía. (...) El subsector actualmente presenta altos costos de producción, una baja productividad con relación a los principales actores internacionales, dispersión en la producción primaria, (...)”⁶

Al analizar los acuerdos suscritos se observó que no se cumplió con el compromiso suscrito de aumentar los recursos del incentivo financiero ICR en el periodo 2013 a 2014, debido a que el valor del incentivo a precios nominales sufrió una disminución del 30%, al pasar de \$309.938 millones en el año 2013 a \$216.121 millones en 2014, que significó \$93.817 millones menos. Al evaluar el comportamiento a precios reales o constantes de 2010, se observa igualmente que el valor del incentivo sufrió una disminución por \$93.653 millones, al pasar de \$286.125 millones en el año 2013 a \$ 192.472 millones en el año 2014.

⁶ Contrato No. 118 del 30 de enero de 2013. Pág. 1 y 2.

Cuadro 1 - INCENTIVO A LA CAPITALIZACIÓN RURAL - ICR - Créditos y subsidios asignados 2010-2014						
	2010	2011	2012	2013	2014	crecimiento promedio anual 2010-2014
Número de créditos	42.635	73.858	72.901	75.095	40.500	
Valor de Créditos (\$ millones)	\$ 636.499	\$ 536.132	\$ 691.472	\$ 812.917	\$ 530.734	
Valor de Subsidios ICR (\$ millones)	\$ 206.362	\$ 211.921	\$ 262.502	\$ 309.938	\$ 216.121	
Valor de Créditos (\$ millones de 2010)	\$ 636.499	\$ 516.853	\$ 650.730	\$ 750.460	\$ 472.658	
Valor de Subsidios ICR (\$ millones de 2010)	\$ 206.362	\$ 204.301	\$ 247.035	\$ 286.125	\$ 192.472	
Variación subsidio ICR (\$ millones)		\$ 5.559	\$ 50.581	\$ 47.430	\$ 23.277	
crecimiento de número de Créditos (\$ de	-	73,2%	-1,3%	3,0%	-46,1%	-0,86%
crecimiento de valor de Créditos (\$ de 2010)	-	-18,8%	25,9%	15,3%	-37,0%	-2,20%
crecimiento de Subsidios ICR (\$ de 2010)	-	-1,0%	20,9%	15,3%	-32,7%	1,99%
variación IPC DANE	3,17%	3,73%	2,44%	1,94%	3,66%	
índice IPC año base 2010	1	1,037	1,063	1,083	1,123	

FUENTE: Minagricultura oficio radicación No. 2016ER0077177 de fecha 01-08-2016 y FINAGRO pág. Web: Información estadística Incentivos ICR y LEC periodo 210 a 2014, para el número y valor de créditos y subsidios; los valores en pesos constantes de 2010 y tasas de crecimiento son cálculos de la CGR

Con relación al crédito apalancado por el incentivo, en pesos constantes de 2010, se observa también una disminución en el periodo 2013 al 2014, al pasar de \$750.460 millones a \$472.658 millones.

Realizado el análisis de las apropiaciones y operaciones presupuestales de las vigencias 2013 y 2014, se observó una disminución en el presupuesto total asignado de \$237.831 millones, equivalentes al 47%, al pasar de \$ 502.652.2 millones para el año 2013 a \$ 264.821.2 millones en el año 2014, por lo cual se concluye que no se cumplió dicho acuerdo. Así mismo, las cifras contenidas en el Informe de Seguimiento a los Acuerdos no concuerdan con el presupuesto suministrado por la Entidad.

El anterior incumplimiento fue causado por una disminución de los recursos presupuestados del incentivo por parte del MADR para cumplir con los compromisos pactados, aumentando el riesgo de ocasionar nuevas protestas.

De igual forma, la disminución de los recursos invertidos reduce la posibilidad de apoyar, en igualdad de condiciones, a un mayor número de pequeños y medianos productores agropecuarios a incrementar sus ingresos y su competitividad, y de esta manera, reducir su vulnerabilidad ante la competencia internacional por la entrada en vigencia de los Tratados de Libre Comercio. Por el contrario, constituye un resultado ineficaz en el logro de los compromisos asumidos.

Variación Recursos Incentivos ICR periodo 2010 a 2014.

Al comparar el comportamiento de los recursos invertidos por el Ministerio en el incentivo ICR en el periodo 2010 a 2014, a precios constantes de 2010, se observó un crecimiento irregular en el periodo que alcanzó un promedio anual de

1.99%. En cuanto a la variación del año 2010 con relación al año 2014, se observa una disminución del incentivo otorgado al pasar de \$206.362 millones a \$192.472 millones. Lo anterior no contribuye al cumplimiento del objetivo Institucional del Plan de Acción del año 2014⁷, ni al Objetivo Misional del Plan Estratégico de la vigencia 2010 a 2014, de “*Crecer de forma sostenida y sostenible*”.

Respuesta de la Entidad

El MADR expresa que “*para estos dos instrumentos fue solicitado un presupuesto para la vigencia 2014 por \$332.500 millones*”. Adicionalmente, el MADR manifiesta: “*Sin embargo por prioridades fiscales del Gobierno y de los programas formulados por el MADR, para el año 2014 se apropió un presupuesto menor al solicitado de aproximadamente \$304.240 millones, y para la vigencia 2015, se apropió un valor de \$380.834 millones*”.

Análisis de la Respuesta

Aunque el MADR, resalta en su respuesta que incrementó la asignación presupuestal del ICR para la vigencia del 2015, los años objeto de la observación fueron 2013 y 2014. En 2013 el presupuesto asignado para ICR y LEC fue de \$502.652.2 millones, mientras lo solicitado para el 2014 fue de \$332.500 millones. Lo anterior confirma la observación, en el sentido de que lo asignado para el 2014 no apunta a cumplir con el compromiso acordado de incrementar los recursos para este fin. Se aclara que la evaluación al 2015 no se efectuó por los siguientes motivos: i) la auditoría se realizó únicamente para las vigencias 2013-2014, ii) las cifras estadísticas del 2015 de los incentivos ICR y LEC difieren entre las suministradas por el MADR y las de FINAGRO iii) los contratos de ICR y LEC para la vigencia 2015, se encuentran vigentes lo cual implica que las cifras se encuentran sujetas a variaciones.

No son de recibo las justificaciones del MADR, en torno a que la baja asignación de recursos ICR en las vigencias 2013 y 2014, se deba a la necesidad de realizar acciones administrativas previas tendientes a la normalización de cartera, pues ello se refiere al incentivo financiero denominado FONSA, y además el universo de aspirantes a obtener el ICR no es idéntico al de los beneficiarios del FONSA. No existen evidencias de lo afirmado en este aspecto por el Ministerio.

2.2 MECANISMOS DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS INCENTIVOS

Verificados los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación, a través de los indicadores, metas, planes de acción y planes estratégicos se detectaron las siguientes deficiencias:

⁷ Plan de Acción 2014. Objetivo Institucional: Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola.

Observación No. 2. Indicadores para Agrario

*“La acción gubernamental, como se encuentra planteada actualmente a nivel mundial, exige a las instituciones fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir sus planes, programas y proyectos. Estos **mecanismos de evaluación** a la gestión son comúnmente conocidos como indicadores y constituyen un elemento importante en la gerencia pública moderna, la cual se enfoca en lo que se denomina la gestión pública orientada a resultados”.*

*(...) los indicadores son una forma clave de retroalimentar un proceso, de **monitorear el avance o la ejecución de un proyecto y de los planes estratégicos**, entre otros. Así mismo, estos indicadores permiten tener control adecuado sobre una situación dada, ya que su importancia radica en que es posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas y negativas observadas en su desempeño global”*

(...)

*La relación entre evaluación e indicadores es evidente si se tiene en cuenta que para la evaluación del cumplimiento de metas de gestión y resultados de las entidades públicas en sus diferentes niveles (nacional, Regional, Local), se usan los **indicadores de desempeño**, los cuales tienen el propósito de evaluar la gestión, el uso de los recursos y en general el desarrollo óptimo de las entidades en busca de fines mayores gubernamentales.*

“(...) es necesario tener en cuenta estas premisas antes de decidir sobre que medir y por ende cuales indicadores utilizar:

- Evitar el diseño de indicadores que inducen a resultados no esperados o incentivos perversos. Ejemplo: N° de comparendos/N° de conductores.*
- Evitar medir atendiendo el criterio de “quedar bien”. Ejemplo: Numero de planes ejecutados/Número de planes programados.*
- La esencia y existencia de un indicador sólo se debe dar y justificar si éste sirve para la toma de decisiones.⁸*

“Indicadores de Eficacia.

Los indicadores de eficacia, buscan determinar si el cumplimiento de un objetivo específico es coherente con la meta establecida previamente. En este sentido, este tipo de indicadores no consideran la productividad del uso de los recursos disponibles con los que se cuenta para la consecución de los logros, se concentran en establecer el cumplimiento de los diferentes planes y

⁸ Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión. Versión 3. Noviembre de 2015. 7-37

*programas de cualquier entidad, por lo que facilita la medición del grado en el que una meta ha sido cumplida teniendo en cuenta los plazos y las demás disposiciones estipuladas.*⁹

"Indicadores y Metas de Gobierno. (...) Teniendo en cuenta las prioridades sectoriales, los Ministerios y Directores de Departamento lideran y coordinan la elaboración de los Planes Estratégicos Institucionales coherentes con la misión de cada entidad, su visión, los objetivos, las metas cuatrienales, los indicadores, las estrategias, acciones y productos, y su respectivo Plan de Acción Anual, que contiene, a su vez, acciones, productos, metas e indicadores y los recursos asociados, tanto del Presupuesto General de la nación como de otras fuentes de financiamiento. **Todos los años, las entidades deberán revisar el Plan Estratégico Sectorial e Institucional y, en caso necesario actualizarlo y publicarlo en su respectiva página web, junto con el Plan de Acción Anual y el balance de resultados alcanzados en el año inmediatamente anterior.**" (...) Según lo establece la Directiva Presidencial 021 de 2011, toda la información se deberá actualizar mensualmente, a más tardar el día 10 de cada mes."¹⁰ (Negrilla fuera de texto)

Analizados los Planes Estratégicos de la vigencia 2010 a 2014 y 2015 a 2018, y los Planes de Acción de la vigencias 2013 y 2014 (ver anexo 3.1, anexo 3.2 Plan estratégico, anexo 3.3 Plan de acción 2013, anexo 3.4 Plan de acción 2014) no se evidenció la formulación de indicadores con sus respectivas metas que permitan medir el grado de avance, seguimiento o monitoreo de los compromisos suscritos entre el MADR y los representantes de las organizaciones de agricultores que participaron en el Paro Agrario de 2013; situación que es ocasionada por debilidades en el control interno de la entidad, lo cual no permite evaluar si las medidas tomadas subsanan las causas que originaron la protesta agraria, corriéndose el riesgo de presentarse nuevas protestas.

Respuesta de la Entidad

Después de varios párrafos de contextualización, MADR concluye: "(...) el Ministerio bajo la coordinación del DNP ha diseñado los respectivos indicadores que permitan realizar la evaluación por resultados ordenada en la Ley 152 de 1994, indicadores que deben permitir la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, y que por ser Ley de la República, no podrían ser modificados administrativamente".

Finalmente adiciona: "(...) Soportado en las normas transcritas antes, no es factible afirmar que es obligatorio incluir indicadores en el Plan Estratégico Sectorial o Institucional y a su vez incluir indicadores en el Plan de Acción del Ministerio, para realizar seguimiento a los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional durante las negociaciones adelantadas para levantar el Paro Agrario de 2013".

Análisis de la Respuesta

Los compromisos del Paro Agrario están asociados a planes, programas y proyectos. Toda acción gubernamental debe enfocarse en medir sus resultados a

⁹ Ibídem. Pág. 37

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación –DNP, Departamento Administrativo de la Función Pública, Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa – Presidencia de la república. Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Pág. 17-18

través de mecanismos de evaluación como indicadores de desempeño que permiten medir la gestión.

Los Planes Estratégicos y los Planes de Acción no son inmodificables, tal como quedó establecido en el criterio de la observación que tiene como fuente la Guía del DNP: *“Todos los años, las entidades deberán revisar el Plan Estratégico Sectorial e Institucional y, en caso necesario actualizarlo y publicarlo en su respectiva página web, junto con el Plan de Acción Anual y el balance de resultados alcanzados en el año inmediatamente anterior”*

Adicionalmente, los criterios enunciados en la observación son de obligatorio cumplimiento, tal como está contemplado en los objetivos y alcances de la Metodología para la Implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, del Departamento Nacional de Planeación DNP, que establece:

“OBJETIVO

a. *Simplificar y racionalizar la labor de las entidades en la generación y presentación de planes, reportes e informes.*

b. *Armonizar y articular las diferentes estrategias, políticas y planes orientados al cumplimiento de la misión y prioridades de Gobierno, proporcionando lineamientos para su implementación e inclusión en el ejercicio de la planeación sectorial e institucional, tanto cuatrienal como anual.*

ALCANCE

Esta metodología aplica a las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional en los términos señalados en el artículo 42 de la Ley 489 de 1998 y sus orientaciones deberán ser atendidas en el ejercicio de planeación y gestión.”

Observación No. 3. Construcción de Indicadores

“¿Que es un Indicador? Es una representación (cuantitativa preferiblemente) establecida mediante la relación entre dos o más variables, a partir de la cual se registra, procesa y presenta información relevante con el fin de medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo en un periodo de tiempo determinado, ésta debe ser verificable objetivamente, la cual al ser comparada con algún nivel de referencia (denominada línea base) puede estar señalando una desviación sobre la cual se puede implementar acciones correctivas o preventivas según el caso”. Concepto retomado de varias referencias: Departamento Administrativo Nacional de Planeación – DNP. (2009). Guía Metodológica para formulación de indicadores. Bogotá. Hernández G. (2014) (...)”¹¹

Indicador: *es una expresión cuantitativa que mide el cambio de una variable con respecto a otra o respecto a una meta y permite valorar el desempeño.*¹²

“Es de precisar que los indicadores tienen sentido si se enmarcan en una visión estratégica de la organización, con políticas claras que le den sentido a los resultados y con significados compartidos que permitan asumir cursos de acción acordes con los parámetros de referencia que se estén empleando. En general al establecer un sistema de indicadores se debe involucrar tanto

¹¹ FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión. Versión 3. Noviembre de 2015. Pág. 24.

¹² Departamento Nacional de Planeación –DNP (...) Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. TÉRMINOS Y DEFINICIONES

los procesos operativos como los estratégicos, teniendo en cuenta la Misión, la Visión y los Objetivos Estratégicos de la entidad. (...) Es de vital importancia mencionar que cualquier indicador deberá estar orientado a medir aquellos aspectos claves o factores críticos en los cuales la institución se encuentra interesada en realizar seguimiento y evaluación. Esta situación trae de forma implícita la necesidad de establecer adecuadamente los objetivos estratégicos de la entidad, realizando una identificación clara de aquellas variables que sean relevantes y que se relacionen con los productos estratégicos y los efectos esperados”¹³

“6.2. (...) Los indicadores deben informar sobre el nivel de avance y de progreso hacia el logro de los resultados finales. (...) 6.3. Definir el nombre del indicador y definir la fórmula de cálculo. Una vez definidos los aspectos relevantes que deben ser medidos, los ámbitos y dimensiones, se deben construir cada uno de los indicadores. En esta fase debe establecerse el nombre del indicador y desarrollar las fórmulas que permitirán calcular los algoritmos que darán los valores obtenidos por el indicador.

Ahora bien, al igual que los objetivos, todo indicador debe mantener una estructura coherente. Esta se compone de dos elementos: i) el objeto a cuantificar y ii) la condición deseada del objeto.

(...) Claves para la formulación y nombre del indicador. Debe ser claro, preciso y auto explicativo. Que cualquier persona entienda qué se mide con ese indicador. El nombre del indicador debe permitir identificar si su evolución será ascendente o descendente”¹⁴

Los indicadores mostrados tanto en el Plan estratégico Sectorial 2010 a 2014, Plan estratégico Institucional 2014 a 2018, Plan de Acción inicial 2013 y 2014, así como los presentados en el Seguimiento a 31 de diciembre de 2013 y 2014, son indicadores de procesos (ver anexo 3.1 y 3.2 Plan estratégico) por lo cual no cumplen con el criterio definido para la construcción de indicadores de resultados e impacto (competitividad ICR, LEC) en el sector público por los siguientes motivos:

- No representan una relación que permita medir el avance o retroceso en el logro de los objetivos estratégicos del MADR, debido a que los mismos no están orientados a expresar variables encaminadas al objetivo de medir el nivel de la mejora en la competitividad del sector agropecuario con ocasión de la internacionalización de la economía. Los incentivos ICR y LEC, de conformidad con la Ley 1133 de 2007, tienen como objetivo “proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía”.¹⁵

¹³ FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión. Pág. Pág. 25

¹⁴ Ibídem, Pág. 51 y 52

¹⁵ LEY 1133 DE 2007. ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente Ley tiene como objeto la creación e implementación del Programa “Agro, Ingreso Seguro - AIS”, destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional, con ocasión de la internacionalización de la economía. ARTÍCULO 3o. COMPONENTES DEL PROGRAMA. El programa “Agro, Ingreso Seguro” tendrá dos componentes, el de apoyos económicos directos que busca proteger los ingresos de los productores durante

- No desarrollan los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Estratégico 2010 a 2014¹⁶ o en los Planes de Acción 2013 y 2014. Por ejemplo, en el Plan de Acción de la vigencia 2013, se estableció como indicador del incentivo ICR el siguiente: *“Número de Incentivo a la Capitalización Rural Otorgados. Meta: (70000)”*. En el Plan de Acción 2014 se estableció como Objetivo estratégico: *“Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola”*; En la columna indicador y meta se estableció: *“Valor Miles de millones ICR otorgados para mejoramiento de la competitividad del sector lácteo. Meta: 12.000”*. En el Plan de Acción 2013, se relaciona el siguiente indicador del Incentivo ICR y LEC: *“Total de Recursos Apalancados (este indicador se calcula con el total de recursos apalancados para ICR y LEC). Meta: (750000)”*; dicho indicador relaciona el uso de los incentivos con los créditos otorgados, lo cual es obvio, si se tiene en cuenta que el crédito es un requisito imprescindible para la inscripción, viabilidad y otorgamiento de dichos incentivos; mientras que un indicador de los recursos apalancados no resulta coherente con el objetivo del Plan Estratégico respecto de los incentivos mencionados, ni mide el incremento de la competitividad de la producción del sector.
- No permiten mostrar o medir como se está progresando (avance o retroceso) respecto a los objetivos estratégicos, ni el nivel de desempeño, resultados finales o impacto. Por ejemplo: en la tabla de seguimiento al Plan de Acción de 2013, se observa que en la columna “Meta” existe un indicador del Incentivo FONSA, acompañado con la respectiva meta: *Valor de Cartera Recaudado. Meta: (980057020)*
- Los indicadores no cuentan con una fórmula de cálculo y no es claro, en términos generales lo que se pretende medir. Por ejemplo, en el Plan de Acción 2013, se relaciona el siguiente indicador del Incentivo ICR y LEC: *“Total de Recursos Apalancados (este indicador se calcula con el total de recursos apalancados para ICR y LEC). Meta: (750000)”*.

un periodo de transición, en el cual se espera mejorar en competitividad y adelantar procesos de reconversión. Por su parte el componente de apoyos a la competitividad busca preparar el sector agropecuario ante la internalización de la economía, mejorar la productividad y adelantar procesos de reconversión, en todo el sector Agropecuario.

¹⁶ PLAN ESTRATÉGICO 210-2014. *Objetivo Misional: 1. Crecer de forma sostenida y sostenible. Estrategia: 1. Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola. 2. Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera y acuícola.*

En el Plan de Acción 2014 se estableció en la columna indicador y meta: "Valor total de proyectos impulsados con recursos de ICR (millones de pesos). Meta: 714.270". En el Plan Estratégico Institucional 2014 a 2018, se observa en la columna Indicadores los siguientes: "Hectáreas con seguro agropecuario"; "Operaciones de crédito en condiciones FINAGRO para la población rural y rural disperso".

Las anteriores deficiencias pueden ser causadas por la falta de conocimiento de requisitos o por falta de mecanismos de seguimiento y control, lo cual no permite conocer la eficacia y el impacto de la ejecución de los recursos de los incentivos financieros, lo que genera a su vez, informes y registros poco útiles, poco significativos, y un control inadecuado de los recursos o actividades.

Respuesta de la Entidad

El MADR argumenta: *En primer lugar es importante resaltar algunos apartes del documento referido por la Comisión de Auditoría de la CGR denominada "Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores de Gestión" y en especial lo definido en las páginas 8 y 9 que dicen: "Por otra parte, la literatura especializada muestra diversas maneras de definir los indicadores y brinda algunas recomendaciones acerca para su aplicación y metodología."*

(...)

"Cabe aclarar que la metodología aquí sugerida se constituye como una orientación básica para el desarrollo de los indicadores, dado que para su aplicación práctica cada entidad debe tener en cuenta su naturaleza, funciones, estructura y procesos, con el fin de establecer las variables, unidades de medida y parámetros o metas frente a los cuales será más adecuada la medición de su gestión." (Subrayado fuera de texto)

En otras palabras y tal como lo plantea el DAFP, es precisamente una guía que no obliga a un estricto acatamiento y por consiguiente es factible apelar a otras metodologías de diseño de indicadores. Adicionalmente el DAFP es enfático en afirmar que esta guía obedece a las necesidades planteadas en el Modelo Estándar de Control Interno – MECI y no es obligatorio aplicarlos a la formulación de indicadores para el Plan Nacional de Desarrollo o para el Estratégico o para el Plan de Acción. (...)

La única entidad y esta es de control, que ha definido un diseño de Plan de Acción es precisamente la CGR que solicita información del Plan de Acción Institucional por vigencia, a través de SIRECI y en un formato Excel denominado "F4: Planes de Acción y Ejecución del Plan Estratégico" en el cual entre otros aspectos de información solicita Meta y Avance del Proyecto/Porcentaje (%) Alcanzado de la Meta.

No incluye en ese informe el nombre del indicador o demás componentes de las variables a medir de tal forma que cumpla con los requisitos mínimos de lo que comúnmente se acepta como indicador.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha decidido aplicar ese mismo formato de plan de acción con pequeños ajustes de tal forma que al finalizar el período y una vez evaluado con esos puntos de control, se pueda formular el formato "F4: Planes de Acción y Ejecución del Plan Estratégico" y remitir con facilidad a la CGR como parte integral de la Cuenta Única Consolidada a través de SIRECI.

Análisis de la Respuesta

La argumentación del MADR se centra en refutar el concepto de indicador y la obligatoriedad de aplicar los lineamientos de las Guías Metodológicas tomadas por la Auditoría de Desempeño como criterio.

Lo que se cuestiona en esencia es que los indicadores no permiten medir el avance o retroceso en el logro de los objetivos estratégicos del MADR, debido a que los mismos no están orientados a medir variables encaminadas al objetivo de la competitividad del sector agropecuario con ocasión de la internacionalización de la economía; tampoco miden el impacto de los incentivos.

Al respecto, otra definición de indicador establecida en La Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores del DNP, página 5: *“Es una representación cuantitativa (variable o relación entre variables), verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo”*

Adicionalmente, según el Manual de Indicadores de Gobierno en Línea (MinTIC, Bogotá, D.C., noviembre de 2007) *“Un indicador es una medida que sintetiza situaciones importantes de las cuales interesa conocer su evolución en el tiempo. Se construye a partir de información disponible para responder a preguntas determinadas, formuladas en un contexto específico. Son el producto de una selección y elaboración dentro de las posibilidades de conjuntos de datos que ofrecen los sistemas públicos u otros.*

Al ser un indicador la relación entre variables específicas que miden el cumplimiento de las metas de acuerdo a los objetivos del Programa; proporciona dos elementos importantes; 1) una escala o patrón de medición del cambio real logrado y, 2) información sobre el estado y evolución del Programa en un momento determinado, para el ejercicio de toma de decisiones.”

De acuerdo al Artículo 7º de la Ley 1133 de 2007, era obligación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, evaluar cada dos años los resultados de la ejecución de los recursos del ICR y LEC, a través de una evaluación externa.

De otra parte, los lineamientos que establecen los Departamentos Administrativos (DNP, DAFP, DANE, entre otros) son directrices que buscan la mejor forma para elaborar los indicadores, formular planes estratégicos y de acción, realizar su seguimiento y evaluar sus resultados, lo cual es congruente con los objetivos y beneficios de la Auditoría de Desempeño.

Revisada la Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores de Gestión, versión 3 de noviembre de 2015, no se encontró que el DAFP haya afirmado que esta guía obedece a las necesidades planteadas en el Modelo Estándar de Control Interno – MECl y que no es obligatorio aplicarlos a la formulación de indicadores para el Plan Nacional de Desarrollo o para el Estratégico o para el Plan de Acción. Por el contrario, dicha Guía, en el capítulo 3, a partir de la página 21, desarrolla *“(…) un apartado exclusivo sobre el tema de Indicadores de*

Gestión, donde se menciona el hecho que los indicadores son una forma clave de retroalimentar un proceso, de monitorear el avance o la ejecución de un proyecto y de los planes estratégicos, entre otros. Así mismo, estos indicadores permiten tener control adecuado sobre una situación dada, ya que su importancia radica en que es posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas o negativas observadas en su desempeño global”.

La obligatoriedad de acatar estos lineamientos se encuentra fundamentada en las funciones establecidas en el Decreto 1832 de 2012, las Leyes 489 de 1998, 872 de 2003, 909 de 2004, 962 de 2005, 1474 de 2011, 1712 de 2014, y 1757 de 2015 y el Decreto Ley 019 de 2012, entre otras.

La entidad no aportó evidencias de la existencia de indicadores que permitan medir y evaluar el avance o retroceso en el logro de los objetivos estratégicos del MADR, con relación a los incentivos objetos de la Auditoría de Desempeño.

El tratamiento de las movilizaciones sociales, como “evento coyuntural”, no contribuye a la identificación de las causas objetivas, ni a mejorar en la búsqueda de las alternativas más viables y justas para dar solución de fondo a la problemática identificada.

Es necesario aclarar que la forma y contenido de la información que los sujetos de control deben reportar en el SIRECI, en ningún momento sustituyen las solicitudes y/o requerimientos de los procesos auditores.

Finalmente, la observación se ajustó con base en los siguientes criterios:

- “Guía para la construcción y análisis de indicadores de Gestión”, versión 2012 - Departamento Administrativo de la Función Pública: *“Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con periodos anteriores o bien frente a una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo.”*¹⁷
- “Guía para el diseño, construcción e Interpretación de Indicadores – DANE: *“Indicadores de proceso: se refieren al seguimiento de la realización de las actividades programadas, respecto a los recursos materiales, personal y/o presupuesto. Este tipo de indicadores describen el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos para obtener los bienes y servicios programados. Ejemplos: tiempo de espera para atención médica pública número de alumnos por maestro en escuelas públicas, número de desayunos distribuidos a niños en localidades rurales.”*¹⁸

¹⁷ FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión. Versión 2. Octubre de 2012. Pág.17.

¹⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE. Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores.

Observación No. 4 Coherencia de los Indicadores de eficacia en los Planes Estratégicos y Planes de Acción

En el Plan Estratégico de la vigencia 2010 a 2014, en materia de incentivos financieros, el Objetivo Misional es “*Crecer de forma sostenida y sostenible*”; la estrategia es: “*Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera y acuícola*”; **los indicadores son:** “*Número de créditos otorgados*” y la meta es: “*Otorgar 4.911 créditos en el cuatrienio para la línea de comercialización y transformación productiva agropecuaria.*”

“Con base en las prioridades de Gobierno, los lineamientos misionales y sectoriales y el marco fiscal y normativo, las entidades cabeza de sector y sus entidades adscritas y vinculadas deben diseñar el Plan estratégico Sectorial y los planes estratégicos Institucionales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 26 y 29 de la Ley 152 de 1994. Estos Planes incluyen objetivos, estrategias, actividades, indicadores y metas.”

Teniendo en cuenta las prioridades sectoriales, los Ministros y Directores de Departamentos lideran y coordinan la elaboración de los Planes Estratégicos Institucionales coherentes con la misión de cada entidad, su visión, los objetivos, las metas cuatrienales, los indicadores, las estrategias, acciones y productos, y su respectivo Plan de Acción Anual, que contiene, a su vez, acciones, productos, metas e indicadores y los recursos asociados, tanto del Presupuesto General de la nación como de otras fuentes de financiamiento. Todos los años, las entidades deberán revisar el Plan Estratégico Sectorial e Institucional y, en caso necesario actualizarlo y publicarlo en su respectiva página web, junto con el Plan de Acción Anual y el balance de resultados alcanzados en el año inmediatamente anterior.”¹⁹

Evaluada la coherencia de los indicadores del Plan Estratégico de las vigencias 2010 a 2014 con los Planes de Acción de las vigencias 2013 y 2014, respecto a los incentivos financieros, se observa que los indicadores y metas del Plan Estratégico no están desarrollados en los Planes de Acción, lo que impide el seguimiento y evaluación del Plan Estratégico y el cumplimiento de las metas cuatrienales e indicadores y por consiguiente la medición de sus resultados. En otras palabras, los indicadores y metas del Plan de Acción de las vigencias 2013 y 2014 no están encaminados a desarrollar el componente estratégico del Plan Estratégico. A continuación se detallan algunos ejemplos que muestran la falta de coherencia entre los indicadores y sus respectivas metas del Plan Estratégico con su desarrollo en los Planes de Acciones.

Ejemplo de Indicadores de eficacia relacionados con los Incentivos Financieros, dentro del Plan Estratégico 2010 - 2014:

1. *Indicador: “Número de créditos otorgados. Meta Cuatrienio: Otorgar 4.911 créditos en el cuatrienio para la línea de comercialización y transformación productiva agropecuaria.” Meta 2013: 3.501 ; Meta 2014: 4.911*
2. *Indicador: N° de Alianzas Financiadas. Meta Cuatrienio: (no se señala)*

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación –DNP, Departamento Administrativo de la Función Pública, Alta Consejería Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa – Presidencia de la república. Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión: “Indicadores y Metas de Gobierno”. Pág. 17.

Ejemplo de Indicadores de eficacia Planes de Acción 2013:

- 1) *Total de Recursos Apalancados (este indicador se calcula con el total de recursos apalancados para ICR y LEC). Meta: (750000)*
- 2) *Número de Incentivo a la Capitalización Rural Otorgados. Meta: (70000)*

Ejemplo de Indicadores de eficacia Planes de Acción 2014:

1. *Valor Miles de millones ICR otorgados para mejoramiento de la competitividad del sector lácteo. Meta: 12.000.*
2. *Número de operaciones con LEC otorgadas. Meta: 40.000*
3. *Valor total de proyectos impulsados con recursos de LEC. (millones de pesos). Meta: 387.400*

Como se puede observar, los indicadores financieros que presentan los planes de Acción 2013 y 2014 no guardan relación con los indicadores y metas de eficacia financiera del Plan Estratégico 2010 – 2014. (Ver anexo 3.2 Plan estratégico, anexo 3.3 Plan de acción 2013, anexo 3.4 Plan de acción 2014)

Respuesta de la Entidad

El Ministerio de Agricultura expresa:

“Reiteramos parte de la respuesta a los hallazgos anteriores, en el sentido de que los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo y por ende los incluidos en el Plan Estratégico Sectorial e Institucional son construidos bajo la coordinación del DNP y hacen parte integral de la Ley del Plan de Desarrollo para los respectivos períodos de Gobierno, y por consiguiente no son objeto de modificación mediante trámite administrativo.

Insistimos que el Plan Estratégico contiene los indicadores definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y según el Decreto Único Reglamentario 1082 de 26 de mayo de 2015 este se evalúa a través del sistema de información SINERGIA y no del Plan de Acción Institucional.

De otra parte, el Plan de Acción es la herramienta que permite identificar las diferentes acciones que una institución debe realizar para alcanzar determinado objetivo estratégico y por consiguiente puede incluir más de una actividad necesaria para alcanzar ese objetivo. Adicionalmente para evaluar el cumplimiento de la actividad se generan puntos de control o indicadores.

Es importante resaltar que a pesar de que el Plan Estratégico y sus indicadores son una derivación lógica del Plan Nacional de Desarrollo, la ejecución anual está supeditada a múltiples factores externos al ministerio, destacándose el de asignación presupuestal, debido a que de acuerdo con el presupuesto disponible para ejecutar actividades, los indicadores y metas del Plan de Acción deben ajustarse.

Por su parte la Directiva Presidencial 021 de 2011, tal y como lo ha corroborado la Comisión de Auditoría de la CGR, dice que “La Presidencia de la República, a través de la Alta Consejería para el Buen Gobierno, con el Departamento Nacional de Planeación-DNP-, ha construido el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno con el objetivo de hacer un mejor seguimiento a la evolución de los compromisos del Gobierno”

“En el SISMEG, (Hoy SINERGIA. Fuera de texto) quedará consignada a partir de la fecha, toda la información de seguimiento a los compromisos sectoriales y sus indicadores. Para tal efecto, el DNP y las oficinas de Planeación de los Ministerios y Departamentos Administrativos serán los responsables de actualizar y cargar toda la información relacionada con el seguimiento sectorial (indicadores, temas de gestión, asuntos de interés), el Plan Nacional de Desarrollo, ejecución

presupuestal, los tableros de control de Ola invernal, Empleo, Pobreza y Seguridad y otros tableros de control que se consideren pertinentes.”

(...)

Por todo lo anterior se infiere que los indicadores del Plan de Acción no necesariamente deben ser los mismos del Plan Estratégico, o si por alguna circunstancia especial llegaren a ser idénticos, no necesariamente deben tener la misma meta”.

Análisis de la Respuesta

En el primer párrafo de la respuesta, el MADR entra en contradicción con los descargos presentados a la observación No.3, al afirmar que *“las Guías para desarrollar indicadores del DAFF, no obligan a un estricto acatamiento, por consiguiente es factible apelar a otras metodologías de diseño de indicadores”*; sin embargo afirma en el descargo de la presente observación que los indicadores de los Planes Estratégicos Sectorial e Institucional fueron construidos bajo la coordinación del DNP.

Se recuerda que los Indicadores de Gestión contenidos en la Guía del DAFF, fueron desarrollados con base en la metodología del DNP y el DANE, tal como quedó consignado en la Introducción de la Guía: *“Por otra parte, la literatura especializada muestra diversas maneras de definir los indicadores y brinda algunas recomendaciones acerca para su aplicación y metodología.*

Luego de un análisis de dichos estudios, especialmente de las metodologías desarrolladas desde entidades formuladoras de política en Colombia como son el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y el Departamento Nacional de Estadística –DANE-, esta guía presenta un marco general para el uso y aplicación de indicadores que permita a las entidades facilitar su formulación, utilización, seguimiento y evaluación.”

La administración no desvirtúa los ejemplos contenidos en la observación sobre la falta de aplicación del principio de coherencia (establecido en la ley 152 de 1994, Artículo 3º y en las Guías citadas), entre los objetivos estratégicos, indicadores y metas establecidos en los Planes Estratégicos y en los Planes de Acción; de igual forma, no presenta evidencia de los Resultados de la Evaluación, de si las metas y los “indicadores” de los Planes de Acción alcanzaron las metas establecidas en los Planes Estratégicos; lo que no permite evaluar estos planes cuatrienales, ni el cumplimiento de los objetivos estratégicos, que en el caso de los Incentivos ICR y LEC, es *aumentar la competitividad*; obligación que quedó establecida en los artículos 1º y 7º de la Ley 1133 de 2007.

La discrepancia entre el objetivo y la fórmula del indicador descrita en la observación No. 3 es otra evidencia de la falta de aplicación del principio de coherencia en la construcción de indicadores.

Observación No. 5. Reportes e Informes de evaluación de los Planes Estratégicos, de Acción y de Calidad

Ley 152 de 1994, Artículo 2°.- Ámbito de aplicación. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Artículo 3°.- Principios Generales.

(...) j) **Proceso de planeación.** El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la **formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.**

Artículo 29°.- Evaluación. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades.

Para los efectos previstos en este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados. (Negrilla introducida)

El artículo 29 establece que todos los organismos de la administración pública nacional deben elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones, un plan indicativo cuatrienal. El artículo 36 estipula que para elaborar, aprobar, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar los planes de desarrollo de las entidades territoriales se deben aplicar, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas para el Plan Nacional de Desarrollo

Guía metodológica DNP: “La planeación se constituye entonces en el mecanismo de articulación, a través de sus tres modalidades: Plan Estratégico Sectorial, Plan estratégico Institucional y Plan de Acción Anual. Estos planes se convierten en la gran sombrilla que recoge los requerimientos de otras políticas, estrategias e iniciativas de gobierno, sin desconocer que muchas de ella poseen metodologías e instrumentos propios. Por tanto, a través de su planeación integral se busca simplificar y racionalizar la labor de las entidades en la generación y presentación de planes, reportes e informes.”²⁰ (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo con la Guía para la Planeación y seguimiento de la Planeación Institucional, del DNP, los reportes son necesarios para la elaboración de informes de seguimiento y evaluación de los planes de acción, que serán publicados en la intranet y la página web.²¹

²⁰ Departamento Nacional de Planeación –DNP. Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. *Ibidem*. Pág. 8.

²¹ Tiene fuerza de criterio, teniendo en cuenta que el DNP es el organismo rector en materia de planeación y seguimiento de la gestión pública.

El MADR no realizó informe de evaluación y seguimiento al Plan Estratégico de la vigencia 2010 a 2014, ni a los Planes de Acción 2013 y 2014, ni a los Indicadores de Calidad 2014, en lo referente a los incentivos ICR, LEC y FONSA. En su lugar presentó unos reportes en Excel que carecen de análisis y conclusiones sobre los resultados obtenidos en el período, lo cual impide evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, el comportamiento de los indicadores, las metas de las actividades planificadas y su impacto en el Sector Agropecuario. Dichos reportes no sustituyen la obligación legal de efectuar informes con las condiciones y análisis ya señalados. (Ver anexo 3.2 Plan estratégico, anexo 3.3 Plan de acción 2013, anexo 3.4 Plan de acción 2014)

Es importante anotar que la obligación de elaborar Informe de Evaluación y Seguimiento quedó consignada en la "Matriz de Seguimiento del Plan de Acción del año 2013, donde aparecen los siguientes proyectos:

1. *Proyecto: "Definir y hacer seguimiento a los componentes estratégicos de la política y los instrumentos que permitan el cumplimiento de la misión, el alcance de la visión y el logro de los objetivos institucionales"; la Meta es: Plan Estratégico y Evaluación. Meta (1) y en la columna de observaciones se afirmó lo siguiente: "Se realizó el informe de seguimiento del Plan Estratégico y Plan de Acción de la vigencia 2012, que se presentó a la CGR el 28 de febrero de 2013. Se Formuló el Plan Estratégico y se ajustó al Decreto 2482 de 2012. Está en proceso el seguimiento del Plan de Acción a diciembre 31 de 2013".*
2. *Proyecto: "Coordinar la formulación, elaboración y seguimiento a los Indicadores de Calidad del Ministerio"; Meta: "Matriz de indicadores y evaluación. Meta: (4)"; y en la columna de observaciones se afirmó lo siguiente: "Se elaboraron durante el 2013, cuatro informes de evaluación y seguimiento de los indicadores de calidad del MADR".*

Las anteriores deficiencias pueden ser causadas por la falta de conocimiento de requisitos o por falta de mecanismos de seguimiento y control, lo cual no permite conocer la eficacia, los resultados y el impacto de la ejecución de los recursos de los incentivos financieros; lo que genera a su vez, registros poco útiles, poco significativos, y un control inadecuado de los recursos o actividades.

Respuesta de la Entidad

La gestión del Ministerio es un conjunto de actividades que se relacionan en el Plan de Acción. Así mismo se generan numerosos informes diferentes que están normados y reglamentados por leyes y decretos, en los cuales se informa los resultados de la gestión y se publican o entregan al que lo requiere, ya sea por mandato legal o por solicitud explícita.

En ese sentido, se recoge lo mencionado por la misma CGR referente al Artículo 29º.- Evaluación de la Ley 152 de 1994: "Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos

“sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades.” (Subrayado fuera de texto)

Al respecto el Decreto Único Reglamentario 1082 de 26 de mayo de 2015 en el título 7 Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en el Capítulo 1 habla del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA y en la Sección 1 del Objeto y Cobertura Sistema, Artículo 2.2.7.1.1. dice que “El Sistema Nacional de Evaluación Gestión y Resultados (Sinergia) tiene como objetivo generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), específicamente a través del seguimiento a los avances de este y los principales programas de Gobierno, así como la evaluación de las políticas consignadas en el Plan Nacional Desarrollo (PND) y las estrategias que lo complementen”.

(...)

“En el SISMEG, quedará consignada a partir de la fecha, toda la información de seguimiento a los compromisos sectoriales y sus indicadores. Para tal efecto, el DNP y las oficinas de Planeación de los Ministerios y Departamentos Administrativos serán los responsables de actualizar y cargar toda la información relacionada con el seguimiento sectorial (indicadores, temas de gestión, asuntos de interés), el Plan Nacional de Desarrollo, ejecución presupuestal, los tableros de control de Ola invernal, Empleo, Pobreza y Seguridad y otros tableros de control que se consideren pertinentes.”

(...)

De otra parte, el Ministerio cumple con la obligación legal de generar, entregar y publicar sus informes de gestión, tal como el Informe del Ministro al Congreso de la República, que recoge entre otros resultados, los alcanzados en la gestión misional orientada al logro de las metas registradas en el PND y por consiguiente en el Planes Estratégico. Así mismo y acatando el requerimiento de la CGR de reportar los planes de acción en formato Excel a través de SIRECI, se publica ese formato para acceso al público en general.

Análisis de la Respuesta

La observación de la CGR no cuestiona la existencia de otros informes, sino específicamente los relacionados con la evaluación y seguimiento al Plan Estratégico de la vigencia 2010 a 2014 y a los Planes de Acción 2013 y 2014.

Por ejemplo, el informe al Congreso no contiene una evaluación de los resultados e impactos de los Planes señalados, en su desarrollo reporta cifras estadísticas sobre la ejecución de los recursos de los incentivos objeto de la Auditoría de Desempeño.

Los descargos presentados por el MADR no desvirtúan la observación debido a que no presentan evidencia de algún informe que contenga la evaluación de resultados e impacto de los recursos invertidos en los Incentivos ICR, LEC o FONSA, donde se muestre el aumento de la competitividad en el sector agropecuario o si se consiguió normalizar la cartera morosa y aliviar el flujo de efectivo de los beneficiarios del FONSA; tampoco existe informe sobre el avance o retroceso de las metas establecidas o de los objetivos propuestos.

Es preciso aclarar al Ministerio que en el contenido de la observación no existe afirmación alguna sobre que el formato Excel no está permitido legalmente, ni se controvierte el uso de tablas u hojas de cálculo para presentar reportes; lo que se cuestiona es la sustitución de los informes de evaluación de los Planes Estratégicos y de Acción por medio de reportes que no contienen los análisis y conclusiones sobre los resultados, característicos de un informe.

Es preciso recordar al MADR que tal como lo señala la Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión, elaborado por la Función Pública:

“La acción gubernamental, como se encuentra planteada actualmente a nivel mundial, exige a las instituciones fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir sus planes, programas y proyectos. Estos mecanismos de evaluación a la gestión son comúnmente conocidos como indicadores y constituyen un elemento importante en la gerencia pública moderna, la cual se enfoca en lo que se denomina la “gestión pública orientada a resultados”.

A la fecha el MADR no ha presentado indicadores de resultados o de impacto que permitan evaluar la gestión orientada a resultados. Tampoco ha remitido evidencia o informe que permitan evaluar los resultados de los Incentivos ICR y LEC (AIS), de conformidad con la obligación establecida en la Ley 1133 de 2007, artículos 1° y 7°, tal como se señaló en el análisis de la observación anterior.

Observación No. 6. Diagnóstico de los Planes Estratégicos Sectorial e Institucional

Ley 152 de 1994, Artículo 2°.- Ámbito de aplicación. *La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.*

Artículo 3°.- Principios Generales.

(...) j) **Proceso de planeación.** *El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la **formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.***

Departamento Nacional de Planeación –DNP. Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión: *“El proceso de planeación de las entidades públicas debe partir de lo establecido en los artículos 26 y 29 de la ley 152 de 1994, en lo referente a elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, un Plan Indicativo cuatrienal, con planes de acciones anuales, instrumentos que se constituyen en la base para la evaluación de resultados. Adicionalmente, en la elaboración del Plan de Acción se deben tener en cuenta los principios generales de autonomía, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad y coherencia, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.”²²*

²² Departamento Nacional de Planeación –DNP. Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Ibídem. Pág. 8.

DNP- El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011 (...) "CARACTERÍSTICAS QUE DEBE TENER UN PLAN DE DESARROLLO

- *Mostrar con claridad cuáles son los efectos e impactos que pretende alcanzar el gobierno territorial en forma conjunta con otros niveles de gobierno (**Orientado a resultados**).*
- *Mostrar correlación entre las competencias, el diagnóstico, la visión, la misión, los objetivos, las metas por alcanzar y los recursos (**Coherencia**).*
- *Identificar, cuantificar y proponer acciones para solucionar los problemas*
- *Garantizar la relación y armonía entre el diagnóstico, los objetivos, metas, programas, subprogramas, proyectos y recursos del plan de desarrollo (**Articulación**).*
- *Definir indicadores de resultado y producto que permitan realizar el seguimiento y la evaluación a la gestión adelantada por la Administración, de acuerdo con las políticas, estrategias, programas, subprogramas y metas definidos en el plan de desarrollo. De otra parte, debe sentar las bases de la estrategia por implementar para realizar tal seguimiento y tal evaluación, para lo cual se recomienda considerar la metodología de medición y análisis de desempeño territorial (**Evaluabilidad**).*
- *Contener metas realizables; es decir, que estén respaldadas con recursos legales, humanos, administrativos, tecnológicos y financieros (**Viabilidad**).*

(...) "Paso2: Formular la parte estratégica del Plan

Paso 2.1: Elaboración del diagnóstico

La importancia del diagnóstico radica en servir de referente para que el nuevo mandatario fije los objetivos, metas, programas, subprogramas y proyectos estratégicos del plan de desarrollo; por ello, debe incluir indicadores que permitan conocer y entender la situación física, económica, sociocultural, poblacional por ciclo vital y sexo, ambiental, financiera y político-institucional de la entidad territorial; e **identificar otros aspectos como los potenciales, problemas, causas, consecuencias, zonas y grupos de atención prioritaria, recursos y factores de entorno.**

De acuerdo con lo anterior, para que el plan de desarrollo se convierta en un verdadero instrumento de gestión **debe partir de un diagnóstico estratégico, multidimensional e intersectorial de la realidad de la entidad territorial, la Administración y de su contexto, el cual debe soportarse en información e indicadores –líneas de base– que permitan monitorear su avance durante el período de gobierno.**

(...)

Para elaborar el diagnóstico se recomienda seguir las siguientes actividades:

Actividad 1: Compilación, revisión y análisis de información territorial y de contexto Como el municipio o el departamento hace parte de un contexto regional, nacional e internacional, es importante que el diagnóstico –entendido como la descripción y explicación de la situación actual–, considere las principales interrelaciones existentes. Así mismo, debe incluir indicadores que permitan hacer seguimiento a las metas definidas por otros niveles de gobierno y que respondan a problemáticas comunes (...) ²³(Negrillas fuera de texto)

²³ DNP- El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011, página 22 y 23

Analizados los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales de las vigencias 2010 a 2014 y 2015 a 2018 (ver anexo 3.2 Plan estratégico, anexo 3.3 Plan de acción 2013, anexo 3.4 Plan de acción 2014) se observó que los incentivos ICR, LEC y FONSA carecen de un diagnóstico que describa y explique la situación encontrada en el Sector Agropecuario, los potenciales problemas y su contexto. La ausencia del señalado diagnóstico no permite monitorear su avance o retroceso durante el periodo cuatrienal, ni establecer si se solucionaron o no los problemas diagnosticados al momento de su formulación. Las anteriores deficiencias podrían ser causadas por la falta de conocimiento de los requisitos establecidos en la ley.

Respuesta de la Entidad

Manifiesta el Ministerio:

En primer lugar, queremos aclarar que los artículos de la Ley 152 que relaciona la CGR en su informe de auditoría como referente de aplicación obligatoria para el Ministerio, son exclusivamente de aplicación en los entes territoriales y no a las entidades del nivel central. Esos títulos y artículos relativos a la planeación territorial, son de obligatorio cumplimiento para departamentos y municipios. (...)

A su vez el PND contiene el diagnóstico general y el sectorial que para el caso del cuatrienio 2010 – 2014 PND Prosperidad para Todos, se encuentra en el capítulo III. Crecimiento Sostenible y Competitividad, Literal C. Locomotoras para el Crecimiento y la Generación de Empleo, numeral 2. Agropecuaria y Desarrollo Rural, con el siguiente contenido:

- a) Diagnóstico*
- b) Enfoque de política: sector agropecuario y desarrollo rural*
- c) Lineamientos estratégicos*
- d) Metas*

(...) Aun así, entendemos que toda la actividad desarrollada por las entidades de gobierno y específicamente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, son susceptibles de mejorar, entendiendo que esta actitud es uno de los pilares fundamentales del Sistema de Calidad incluido en el Sistema Integrado de Gestión del Ministerio.

Por lo tanto, estaremos atentos y dispuestos a mejorar los aspectos que consideremos que así lo requiera, siempre dentro de los lineamientos legales y procedimentales establecidos para estos temas”.

Análisis de la Respuesta

La respuesta del MADR desconoce lo preceptuado en el Artículo 2º de la Ley 152 de 1994, que establece dentro del ámbito de aplicación no sólo a las entidades territoriales, sino también a los organismos públicos de todo orden.

Concordante con lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación elabora todos los lineamientos sobre el proceso de planeación con base en los artículos 26 y 29 de la Ley 152 de 1994 y con fundamento en los Principios Generales que

rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación, establecidos en el Artículo 3º de la Ley precitada.

Haciendo un análisis de la concordancia de los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 152 de 1994 y, teniendo en cuenta lo consignado en el Marco Conceptual de la Metodología para la Implementación del Modelo Integrado Planeación y Gestión, de coautoría del DNP con otras entidades, se concluye que es obligatorio elaborar un diagnóstico que permita conocer el punto de partida e identifique los problemas públicos que generaron la inconformidad del productor y que dieron lugar al movimiento conocido como "Paro Agrario". Así mismo, el diagnóstico debe contener indicadores, para posteriormente hacer una evaluación de los resultados obtenidos con los programas implementados, frente a la situación encontrada.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo contiene un diagnóstico Macro sectorial y unos objetivos estratégicos que **deben ser desarrollados en los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales**, remitir al usuario de la información del Ministerio de Agricultura al diagnóstico sectorial consignado en el Plan Nacional de Desarrollo no corrige la falencia del diagnóstico detectada en los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales, que se espera deben ser más detallados. (Se resalta el texto para precisar que no es una acción discrecional)

La administración no presenta ninguna evidencia normativa que sustente que el diagnóstico de los Planes Estratégicos Sectoriales e Instruccionales es el contenido en el PND.

Es importante precisar que el sentido de la auditoría de desempeño, es propender por acuerdos de mejora en la gestión pública, en esto se diferencia de una auditoría de cumplimiento. Por lo que se espera un cambio actitudinal de parte del sujeto auditado, en el sentido de valorar si las observaciones realizadas contribuyen o no a la gestión de mejores logros y resultados, en vez de pensar solamente en lo que le obliga la ley.

Observación No. 7. Sistemas de Información

La ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece en su artículo 29... *Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y la calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades...* (Resaltado fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior el DNP tiene el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión –SPI-, que... *es una herramienta que facilita la recolección y*

*análisis continuo de información para identificar y valorar los posibles problemas y logros frente a los mismos y constituye la base para la adopción de medidas correctoras, con el fin de mejorar el diseño, aplicación y calidad de los resultados obtenidos. De igual forma, para tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto, con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos en materia de ejecución financiera, física y de gestión de los recursos. Así mismo, es una ventana directa para ver los logros y analizar la gestión de las entidades del Estado en materia de inversión pública...*²⁴.

De otra parte, la Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en su artículo 59 establece que "(...) *corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales... 6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución...11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento*" (Resaltado fuera de texto).

Así mismo la Ley 1712 de 2014, por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, establece en sus principios el de "máxima publicidad para titular universal", el de "calidad de la información", el de "divulgación proactiva de la información", entre otros.

LEY 1712 DE 2014, Artículo 3º. "Principio de la calidad de la información. *Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.*

Artículo 17. Sistemas de información. *Para asegurar que los sistemas de información electrónica sean efectivamente una herramienta para promover el acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurar que estos:*

- a) Se encuentren alineados con los distintos procedimientos y articulados con los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Documental de la entidad;*
- b) Gestionen la misma información que se encuentre en los sistemas administrativos del sujeto obligado;*
- c) En el caso de la información de interés público, deberá existir una ventanilla en la cual se pueda acceder a la información en formatos y lenguajes comprensibles para los ciudadanos;*
- d) Se encuentren alineados con la estrategia de gobierno en línea o de la que haga sus veces.*

²⁴ <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion/Paginas/sistemas-de-informacion.aspx>

(...)"

Se detectaron algunos incumplimientos del "**principio de la calidad de la información**", producida por el MADR, al no ser presentada en forma oportuna, veraz y completa como se pudo evidenciar en los siguientes casos:

Cifras presentadas por el MADR en diferentes medios

Las cifras presentadas por el MADR en el Informe al Congreso, las publicadas en SPI .dnp.gov.co y las presentadas por FINAGRO respecto del Incentivo a la Capitalización Rural, no coinciden.

Incentivo a la Capitalización Rural - ICR

Año	Fuente	No. De Solicitudes	Valor Pagado (\$ millones)
2014	FINAGRO	53.846	239.143
2014	SPI .dnp.gov.co	59.963	219.668*
2014	MADR ²⁵	40.500	216.121

* Tiene lo siguiente en **observaciones**: La meta de 59.963 productores apoyados con ICR se planteó con base en un presupuesto de \$500 mil millones de pesos, no obstante, finalmente sólo fueron asignados \$219.668.216.212 para el ICR durante la vigencia 2014, razón por la cual no se puede alcanzar la meta inicialmente propuesta.

Si finalmente sólo fueron asignados \$219.668.216.212 para el ICR durante la vigencia 2014, ¿por qué FINAGRO ejecutó \$239.143 millones?

Información registrada en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión

Al revisar el Proyecto Administración del Fondo de Solidaridad Agropecuaria a Nivel Nacional, código BPIN 0027045740000 en el portal <https://spi.dnp.gov.co/>, se observan algunas inconsistencias en la información allí reportada, como son:

1. En el producto Operaciones financieras de compra de cartera, meta total 1997-2018 se refleja la misma cantidad que la meta para 2014 (80.000 adquisiciones); así mismo, el acumulado de la meta 1997-2013 aparece en 0 unidades. Cosa similar sucede en las metas para el producto Operaciones de recaudo de la Cartera comprada por el Programa, donde la meta total 1997-2018 es la misma que la meta 2014 (250.000.000.000) y el acumulado 1997-2013 aparece 0 unidades.

²⁵ Anexo Indicadores Instrumentos Financiamiento MADR

Esta situación es confusa y no describe la realidad, especialmente en lo relacionado con la meta acumulada 1997-2013. Aunado a que esta información es pública y está disponible a cualquier persona.

2. En la pestaña de anexos del <https://spi.dnp.gov.co/> no hay ningún documento que explique el comportamiento histórico de este proyecto y en especial las observaciones o conclusiones de la supervisión. Lo mismo sucede para la pestaña beneficiarios donde no reposa información. (Ver anexo 3.5 Imágenes de Sistemas de información.)

Esta situación se puede estar originando por deficiencias en la comunicación entre dependencias o por debilidades de control que no permiten detectar oportunamente el problema, lo que impide que se tenga a disposición de la ciudadanía información confiable acerca de la ejecución de este proyecto y de evaluar su impacto en el desempeño del sector agropecuario.

Información presupuestal LEC 2014

En revisión a la información presupuestal enviada inicialmente por el MADR²⁶, se observa que en la ejecución del convenio 227-2014 registra en la ejecución presupuestal al incentivo LEC un total de \$35.153 millones; sin embargo en la última información suministrada por el MADR, mediante correo electrónico del 19 de septiembre de 2016, éste no registra el valor ejecutado para el año 2014, a pesar que en la información estadística suministrada por FINAGRO y el MADR se registra un total de \$28.171 millones de recursos ejecutados al incentivo LEC.

Lo anterior genera incertidumbre sobre la confiabilidad de la información presupuestal suministrada por el MADR.

Adicionalmente se detectó que los contratos 150 y 418 de 2013, mediante los cuales aparentemente se ejecutaron los recursos de LEC, no se encuentran en la relación de los contratos suministrados mediante oficio No. 20165600155411 del 27 de julio de 2013.

Información presupuestal ICR 2013

Al revisar la última información suministrada en la ejecución presupuestal del año 2013 ésta registra un total de \$502.652 millones, mientras que en la primera información sobre la ejecución del convenio 118-2013 se relaciona el total anterior, en este valor están incluidos \$40.485 millones correspondientes al incentivo LEC; presentando diferencia de \$462.166 millones, ejecutados para ICR. Situación que denota inconsistencia en las informaciones suministradas por la Entidad.

²⁶ MADR Correos electrónicos del 01 - 15 de junio de 2016.

Al verificar la ejecución del convenio 118 de 2013, mediante el cual se ejecutan los recursos de ICR y LEC, se detecta que el valor total más sus adiciones suman \$502.301 millones cifras que no concuerdan con ninguna de las dos informaciones suministradas por el MADR.

EJECUCION CONVENIO 118-2013

Componente	Presupuesto AIS	Presupuesto CONPES Lácteo	Adición	Total Presupuesto	Total Ejecutado	Porcentaje de Ejecución
LEC	39.022.446.099	487.778.993	975.571.273	40.485.796.365	37.991.014.413	93,8%
ICR	419.328.553.901	42.813.514.307	24.428.727	462.166.496.935	336.609.117.979	73,1%
Total	458.351.000.000	43.301.293.300	1.000.000.000	502.652.293.300	374.600.132.392	74,5%

Fuente: MADR – Correo electrónico del 01-07 y 15-07 de 2016

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - GESTION GENERAL									
TOTAL COMPROMISOS POR ICR									
VIGENCIAS 2013									
Rubro	Descripción	No. Compromiso	Valor Inicial	Valor Operaciones	Valor Actual	Saldo por Utilizar	Valor Pagado	Fecha Documento Soporte	Número Contrato o Convenio
C-520-1100-108	APOYO AGRO INGRESO SEGURO NACIONAL	16013	\$ 338.351.000.000	\$ 80.000.000.000	\$ 418.351.000.000	\$ 83.465.311.245	\$ 193.500.000.000	2013-01-30	118
C-620-1100-7	IMPLEMENTACIÓN POLITICA PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR LACTEO NACIONAL	16013	\$ 13.000.000.000	\$ 26.010.293.300	\$ 39.010.293.300	\$ 27.683.959.172	\$ 11.326.334.128	2013-01-30	118
C-610-1100-30	IMPLANTACION PROGRAMA DE REACTIVACION DEL SECTOR AGROPECUARIO A NIVEL NACIONAL. CONVENIO CON FINAGRO	16013	\$ 1.000.000.000	\$ -	\$ 1.000.000.000	\$ 1.000.000.000		2013-01-30	118
C-630-1000-112	IMPLEMENTACION PLAN DE IMPULSO A LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO NACIONAL	16013	\$ 15.000.000.000	\$ 6.003.800.000	\$ 21.003.800.000	\$ 21.003.800.000		2013-01-30	118
C-630-1000-112	IMPLEMENTACION PLAN DE IMPULSO A LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO NACIONAL	16013	\$ 23.287.200.000	\$ -	\$ 23.287.200.000	\$ 23.287.200.000		2013-01-30	118
TOTAL			\$ 390.638.200.000	\$ 112.014.093.300	\$ 502.652.293.300	\$ 166.440.270.417	\$ 204.826.334.128		

Fuente: MADR Correo electrónico del 19 de septiembre de 2016.

CUANTIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ICR Y LEC VIGENCIAS 2010 A 2015			
FECHA	No. CONTRATO	PRORROGA No.	VALOR
27/02/2013	118		351.000.000.000
19/11/2013		OTROS No. 2	96.000.000.000
12/12/2013		OTROS No. 3 y adición No. 2	55.301.293.300
TOTAL			502.301.293.300

Fuente: Contratos entregados por el MADR

Respuesta de la Entidad

Expresa el Ministerio en su respuesta:

"(...)

Al respecto nos permitimos aclarar que la información que suministra el MADR respecto al ICR con corte a diciembre de 2014 por 40.500 operaciones y una ejecución de \$216.121 millones de pesos que se muestran en el cuadro, están fundamentadas y basadas en el seguimiento que este Ministerio realiza a través del informe de ejecución mensual que suministra FINAGRO de conformidad con el Plan Operativo de este Contrato (ver Anexo 1 - página 8: copia informe diciembre 2014 contrato 227 de 2014, en 13 folios), por lo tanto el MADR desconoce el soporte documental y no entiende las cifras reportadas por el comité auditor con fuente FINAGRO, por lo que solicitamos que el equipo consultor aclare este punto. Y que teniendo en cuenta la dinámica de este mecanismo y los procedimientos definidos para este incentivo mediante el decreto 626 de 1994 de elegibilidad, otorgamiento y pago, su ejecución puede superar la vigencia, y por lo tanto nos atrevemos a inferir que la información expuesta con fuente FINAGRO, correspondería a las operaciones y recursos pagados por FINAGRO durante el año 2014 y que cobijan operaciones inscritas de programas de vigencias anteriores pero otorgadas y pagadas durante este año.

Ya en lo que respecta a la diferencia con la información reportada a través del Sistema de Seguimiento de Proyectos – SPI del Departamento Nacional de Planeación, la información en dicho aplicativo se encuentra desactualizada con la fecha en la que se originó dicho reporte, que se planteó con base en la proyección de un presupuesto mayor, por lo tanto el MADR se comprometerá a actualizar la información con la ejecución real de este instrumento de conformidad con el plan operativo del Contrato 227 de 2014.

Por otro lado, esta observación también contiene unos comentarios sobre la información presupuestal de la LEC 2014, en este sentido el MADR precisa que el presupuesto asignado para la vigencia 2014 fue de \$33.755.812.252 y se realizaron 29.959 operaciones para medianos y pequeños productores comprometiéndose el 99.98% es decir \$ 33.288.469.389, información que fue tomada de los informes de avance de ejecución que Finagro allega en cumplimiento del Plan Operativo y objeto de supervisión del MADR.

Analizando la información dada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República puede que la información que reportó Finagro durante la auditoría corresponda a la totalidad de las operaciones que se pagaron en dicha vigencia, incluyendo los pagos que se realizaron de operaciones que están vigentes de años anteriores.

(...)

Por último, respecto a los observaciones que señala el equipo auditor sobre la "Información presupuestal ICR 2013" en la que manifiestan unas diferencias sobre la ejecución del contrato 118-2013 para ICR y LEC respecto al valor total ejecutado y presupuestado en el marco de los rubros presupuestales y fichas de inversión que conforman el decreto de liquidación del presupuesto de esa vigencia, nos permitimos señalar que la información suministrada por el MADR es acorde con la ejecución del contrato en mención, teniendo en cuenta que la ejecución de los recursos apropiados para ese contrato son ejecutados siguiendo los lineamientos del Plan Operativo aprobado para tal fin.

(...)"

Análisis de la Respuesta

Los supuestos planteados por el MADR: “Analizando la información dada por el equipo auditor de la Contraloría General de la República **puede que** la información que reportó Finagro durante la auditoría corresponda a la totalidad de las operaciones que se pagaron en dicha vigencia, incluyendo los pagos que se realizaron de operaciones que están vigentes de años anteriores”, dado que no presenta evidencias sobre la causa de las inconsistencias de la Información reportada por FINAGRO con respecto a la presentada por el organismo rector del sector, no desvirtúan las deficiencias detectadas en la observación. (Resaltado fuera del texto original)

Con respecto a la información del SPI.DNP.GOV.CO el MADR acepta que ésta se encontraba desactualizada con la fecha en que se originó el reporte

El comentario referente a los contratos No 150 y No 418 de 2013 sobre LEC, obedecen al suministro de la información solicitada al MADR por medio del oficio 20165600155411 del 27 de julio de 2016 y la inexactitud en la cita se originó en la respuesta proporcionada.

El MADR no dio respuesta con respecto al caso citado en esta observación sobre el ICR, en lo señalado con asterisco con respecto a que las cifras presentadas por el MADR en el Informe al Congreso, las publicadas en SPI .dnp.gov.co y las presentadas por FINAGRO respecto del Incentivo a la Capitalización Rural, no coinciden.

Año	Fuente	No. De Solicitudes	Valor Pagado (\$ millones)
2014	FINAGRO Informe estadístico de página web. www.finagro.com.co	53.846	239.143
2014	SPI .dnp.gov.co	59.963	219.668*
2014	MADR ²⁷	40.500	216.121

* Tiene lo siguiente en **observaciones**: La meta de 59.963 productores apoyados con ICR se planteó con base en un presupuesto de \$500 mil millones de pesos, no obstante, finalmente sólo fueron asignados \$219.668.216.212 para el ICR durante la vigencia 2014, razón por la cual no se puede alcanzar la meta inicialmente propuesta.

²⁷ Anexo Indicadores Instrumentos Financiamiento MADR

2.3 RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

2.3.1 Objetivos de los incentivos financieros agropecuarios

El instrumento FONSA consiste en la compra de cartera morosa de productores agropecuarios (pequeños y medianos) que han incurrido en retrasos con el sistema bancario a causa de adversidades climáticas, plagas, abruptas caídas de precios o eventos de desorden público. La ley 1731 de 2014 en su artículo 11 modificó el artículo 1 de la Ley 302 de 1996 que creó el FONSA y dice lo siguiente:

(...) Créase el Fondo de Solidaridad Agropecuario, como fondo cuenta especial separada de los recursos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objetivo exclusivo es otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2o de esta ley (...). (Cursiva nuestra)

Adicionalmente, la misma ley dispone en su artículo 6 que "(...) Los productores beneficiarios de la presente Ley serán clasificados de tal manera que *queden habilitados automáticamente para recibir nuevos créditos* con cualquier entidad financiera."

Por otra parte, el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) fue creado por el artículo 21 de la ley 101 de 1993:

"Créase el Certificado de Incentivo a la Capitalización Rural, al cual tendrá derecho toda persona natural o jurídica que ejecute proyectos de inversión en el sector agropecuario (...)" (cursiva nuestra)

Y el decreto 626 de 1994 en su artículo 2 añade:

"(...) La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) con base en lo dispuesto en esta Parte y en las políticas trazadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definirá los proyectos y actividades específicas que serían objeto del Incentivo, tomando en cuenta para ello que su finalidad sea elevar la competitividad, reducir los niveles de riesgo y garantizar la sostenibilidad de la producción agropecuaria y pesquera de manera duradera."

(...) Los proyectos de inversión serán (...) orientados (...) a obtener en particular:

Mejoramientos en la productividad o disminuciones en los costos unitarios de producción.

Mejoras en la comercialización que eleven la capacidad de negociación de los pescadores y productores del agro, o les permitan la reducción de pérdidas físicas y de costos.

Estímulos a la producción de insumos y la prestación de servicios que generen saltos tecnológicos en la producción agropecuaria y pesquera (...)" (cursiva nuestra)

Finalmente, la línea especial de crédito (LEC) fue creada mediante el artículo 5° de la ley 1133 de 2007: "ARTÍCULO 5o. APOYOS PARA LA COMPETITIVIDAD. *Los Incentivos para la Competitividad* tendrán en cuenta las cadenas productivas y estarán determinados por los siguientes instrumentos:

(...) 2. Apoyo a través de crédito: A partir de este componente se habilitarán con recursos del programa, líneas de crédito en condiciones preferenciales para fomentar la reconversión y mejoramiento de la productividad y adecuación de tierras. Adicionalmente se implementarán líneas de crédito con Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), para promover modernización agropecuaria."

La LEC fue reglamentada por el artículo 8 de la Resolución No. 003 de marzo 15 de 2016 expedida por la CNCA: "ARTÍCULO 8o. Créanse líneas especiales de crédito en el marco de la Ley 1133 de 2007 y demás programas especiales que determine el Gobierno nacional, que contengan *un subsidio a la tasa de interés de los créditos* del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que se otorguen con recursos de redescuento a través de los intermediarios financieros."

2.3.2 Objetivos del trabajo de campo y metodología

El cuadro siguiente resume los objetivos asignados por la anterior normatividad a las ayudas financieras estudiadas:

Instrumento	Objetivo central
FONSA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atención y alivio de deudas ante eventos adversos 2. Habilitar automáticamente a los productores para recibir nuevos créditos con cualquier entidad financiera.
ICR	<ol style="list-style-type: none"> 3. Elevar la competitividad 4. Elevar la productividad 5. Reducir el riesgo 6. Garantizar la sostenibilidad de la producción 7. Mejorar la comercialización
LEC	Elevar la competitividad

El trabajo de campo realizado, apunta a los siguientes dos objetivos específicos, identificados en la primera parte de este informe como objetivos 3 y 4:

Objetivo 3. Comparar la situación económica de los tres grupos de beneficiarios (FONSA, ICR y LEC) en el período 2013-2016. Esto se hizo a través de una Encuesta de 14 preguntas (ver anexo 3.7) que interrogó sobre la *percepción* de esas personas de sus variables financieras básicas (activo total, pasivo total, patrimonio, utilidades y volumen de producción).

Objetivo 4. Evaluar la eficacia del FONSA en sentido estricto dado que este instrumento no exige un grupo de control²⁸; la misma encuesta se utilizará como canal de información.

En vista del elevado número de beneficiarios, dispersión geográfica y diversidad de productos agropecuarios implicados, se diseñó una muestra aleatoria de beneficiarios estratificada por producto, para los años 2013, 2014, 2015 y 2016, utilizando como marco muestral las bases de datos históricas de FINAGRO que registran en detalle a la totalidad de receptores. Como resultado de este procedimiento durante octubre y noviembre de 2016 se entrevistaron a 1245 personas dedicadas al cultivo de alimentos y otras actividades pecuarias en 90 municipios de varias regiones del país (ver ficha técnica de la Encuesta en el anexo 3.6).

²⁸ Ver nota metodológica en la ficha técnica de la encuesta (anexo 3.6)

2.3.3 Perfil de los beneficiarios encuestados

El cuadro 1 presenta el número de entrevistas por instrumento y tamaño de su producción. De un total de 1245 personas encuestadas el 37.8% correspondió a ICR y el 26.5% a FONSA; nótese que algunas personas recibieron más de un instrumento en el período estudiado (2013-2016). La gran mayoría (74.3%) corresponde a pequeños productores agropecuarios.

	FONSA	FONSA - ICR	FONSA - LEC	ICR	ICR - LEC	LEC	NO SABE	NO RESPONDE	TOTAL ENCUESTADOS	
PEQUEÑOS PRODUCTORES	272	9	2	360	6	198	23	55	925	
SIN INFORMACIÓN	36	1	0	53	0	27	1	79	197	15,8%
PEQUEÑOS PRODUCTORES	18	2		55	3	14	2	17	111	
ALIANZAS ESTRATÉGICAS	4	2		3		1	1	1	12	1,0%
TOTAL	330	14	2	471	9	240	27	152	1245	100%
%		1,1%	0,2%		0,7%		2,2%	12,2%		

Instrumento	2013	2014	2015	2016	TOTAL (*)
FONSA	103	138	114	32	387
ICR	190	176	163	65	594
LEC	108	121	120	100	449
NO SABE					199
TOTAL	401	435	397	197	1629
PORCENTAJES					
FONSA	6,3%	8,5%	7,0%	2,0%	23,8%
ICR	11,7%	10,8%	10,0%	4,0%	36,5%
LEC	6,6%	7,4%	7,4%	6,1%	27,6%
NO SABE					12,2%
TOTAL				12,1%	100%

(*) El total de este cuadro (1629) excede el del cuadro 1 (1245) a causa de personas que recibieron más de un beneficio en uno o varios años.

El cuadro 1A muestra que el número de encuestados se distribuyó uniformemente en los tres primeros años del período estudiado y el cuadro 1B la distribución de encuestas según el producto agropecuario en que se desempeñaban cuando recibieron el subsidio.

CUADRO 1B - (Pregunta 4) PRODUCTOS AGROPECUARIOS PARA LOS CUALES RECIBIÓ BENEFICIO FINANCIERO								
PRODUCTO	FONSA	FONSA - ICR	FONSA - LEC	ICR	ICR - LEC	LEC	TOTAL BENEFICIOS	
							Número	%
CAFÉ	178	9	0	121	4	17	329	27,2%
CACAO	17	4	1	163	4	15	204	16,9%
FRUTALES	47	1	1	49	4	77	179	14,8%
ARROZ	24	2	0	50	0	20	96	7,9%
BOVINOS (LÁCTEOS Y CARNES)	50	0	0	17	0	22	89	7,4%
HORTALIZAS	4	0	0	1	0	75	80	6,6%
MAQUINARIA Y EQUIPOS	11	0	0	59	2	3	75	6,2%
OTROS	6	1	0	47	1	7	62	5,1%
TUBÉRCULOS Y RAÍCES (INCLUYE PAPA Y CEBOLLA)	19	0	1	1	0	19	40	3,3%
PANELA	3	0	0	12	0	3	18	1,5%
CEREALES	15	0	0	1	0	0	16	1,3%
PORCICULTURA	2	0	0	3	0	1	6	0,5%
ALGODÓN	1	0	0	4	0	0	5	0,4%
AVICULTURA	0	0	0	3	0	1	4	0,3%
PISCICULTURA	0	0	0	3	0	0	3	0,2%
TURISMO ECOLÓGICO	0	0	0	1	0	0	1	0,1%
ARTESANÍAS	0	0	0	1	0	0	1	0,1%
APICULTURA	0	0	0	1	0	0	1	0,1%
TOTAL	377	17	3	537	15	260	1.209	100%

Finalmente, el cuadro 1C registra en detalle la distribución geográfica de las encuestas. Inicialmente, el muestreo eligió los 70 municipios que concentraron el mayor valor de los subsidios otorgados durante el período; posteriormente, la valiosa colaboración de la contraloría delegada de participación ciudadana de la CGR y de algunas personas comisionadas por Fedearroz (como ayuda completamente espontánea no solicitada pero sí agradecida por la CGR) permitieron ampliar la muestra a 20 municipios más fortaleciendo así su representatividad.

CUADRO 1C - BENEFICIARIOS ENCUESTADOS POR MUNICIPIO										
Municipio - Departamento	FONSA	FONSA - ICR	FONSA - LEC	ICR	ICR - LEC	LEC	NO SABE	NO RESPONDE	TOTAL ENCUESTADOS	
YACOPI - CUNDINAMARCA	3	3		152	1		1	18	178	14,3%
GUTIERREZ - CUNDINAMARCA	1					75		1	77	6,2%
PLANADAS - TOLIMA	13			11	4	5		4	37	3,0%
EL COLEGIO - CUNDINAMARCA				25		7		3	35	2,6%
SAN VICENTE DE CHUCURI - SANTANDER				31		3		1	35	2,8%
GUADALUPE - HUILA	25			3			1		29	2,3%
SAMANA - CALDAS	4			22				3	29	2,3%
GIGANTE - HUILA	18	1					8	1	28	2,2%
ESPINAL - TOLIMA	2			7			1	16	26	2,1%
LA ARGENTINA - HUILA	18			1				6	25	2,0%
SAN AGUSTÍN - HUILA	8			11		5		1	25	2,0%
VALLE DEL GUAMUEZ - PUTUMAYD	1			16		4		2	23	1,6%
PASCA - CUNDINAMARCA	8					13	1		22	1,8%
FUENTE DE ORO - META	5					15			20	1,6%
QUIPILE - CUNDINAMARCA	3			14				3	20	1,6%
PURIFICACION - TOLIMA	2			10		1		6	19	1,5%
TIMANA - HUILA	6			12				1	19	1,5%
CAMPOALEGRE - HUILA	2			2		2	1	11	18	1,4%
SUPIA - CALDAS	8			4		3	3		18	1,4%
BOLIVAR - CAUCA	2			6		9			17	1,4%
LÉNQUAZAQUE - CUNDINAMARCA	8			2		7			17	1,4%
MAJAGUAL - SUCRE	14		1			2			17	1,4%
SALADOBLANCO - HUILA	8			7				2	17	1,4%
YOPAL - CASANARE	3	1		8		1		4	17	1,4%
ISNOS - HUILA	2			9		5			18	1,3%
RIOBLANCO - TOLIMA	13					3			16	1,3%
GIMITARRA - SANTANDER				5		9		1	15	1,2%
LA JAGUA DE IBIRICO - CESAR	14							1	15	1,2%
OPORAPA - HUILA	9			5				1	15	1,2%
ACEVEDO - HUILA	7			5				2	14	1,1%
ATACO - TOLIMA			1	7		5		1	14	1,1%
GRANADA - META	1			1		7		5	14	1,1%
LA PLATA - HUILA	5						6	3	14	1,1%
PUPIALES - NARIÑO	3			2		2	1	6	14	1,1%
AGUAZUL - CASANARE				5				8	13	1,0%
CÚCUTA - NORTE DE SANTANDER	2	1		6				4	13	1,0%
EL PEÑÓN - SANTANDER	1			6	2	4			13	1,0%
ORTEGA - TOLIMA	7	2		3		1			13	1,0%
SANTA MARÍA - HUILA	8					2	2	1	13	1,0%
PUERTO WILCHES - SANTANDER	3			2		7			12	1,0%
VALLEDUPAR - CESAR	12								12	1,0%
CHACHAGÜI - NARIÑO	3	4		2		1	1		11	0,9%
PUERTO LÓPEZ - META	2			8			1		11	0,9%
SUAZA - HUILA	7					1		3	11	0,9%
CANDELARIA - VALLE DEL CAUCA	3			3		3		1	10	0,8%
LA UNIÓN - NARIÑO		1		9					10	0,8%
PALERMO - HUILA	3	1		5				1	10	0,8%
CHAPARRAL - TOLIMA	2			2		1		4	9	0,7%
CIÉNAGA - MAGDALENA	9								9	0,7%
GARZÓN - HUILA	2			2		5			9	0,7%
IBAGÜE - TOLIMA	4			5					9	0,7%
SAN LDRENZO - NARIÑO	1			8					9	0,7%
NEIVA - HUILA								6	8	0,6%
ONZAGA - SANTANDER	4			2		2			8	0,6%
GUAITARRILLA - NARIÑO	2					3		2	7	0,6%
LA PAZ - CESAR	7								7	0,6%
NECHI - ANTIOQUIA				3		3		1	7	0,6%
CAUCASIA - ANTIOQUIA						5		1	6	0,5%
CUMBAL - NARIÑO	5					1			6	0,5%
IPIALES - NARIÑO	4							2	6	0,5%
POTOSÍ - NARIÑO	3					2		1	6	0,5%
SAN MARTÍN - CESAR				4				2	6	0,5%
ALGECIRAS - HUILA	5								5	0,4%
ARAUCA - ARAUCA						5			5	0,4%
GUAMO - TOLIMA				3				2	5	0,4%
PITALITO - HUILA	3			2					5	0,4%
TARQUI - HUILA	4							1	5	0,4%
LIBANO - TOLIMA	3			1					4	0,3%
SABANA DETORRES - SANTANDER						4			4	0,3%
LERIDA - TOLIMA				2		1			3	0,2%
MANÍ - CASANARE	1			1				2	3	0,2%
SAN MIGUEL -				1		2			3	0,2%
TAMALAMEQUE - CESAR						2		1	3	0,2%
AGUACHICA - CESAR				1		1			2	0,2%
AMBALEMA - TOLIMA					1	1			2	0,2%
NUNCHIA - CASANARE				1				1	2	0,2%
PORE - CASANARE	1							1	2	0,2%
AGUSTÍN CODAZZI - CESAR	1								1	0,1%
ARMERO - TOLIMA					1				1	0,1%
AYAPEL - CÓRDOBA								1	1	0,1%
CURUMANÍ - CESAR				1					1	0,1%
EL ZULIA - NORTE DE SANTANDER	1								1	0,1%
NEIVA - HUILA								1	1	0,1%
PELAYA - CESAR	1								1	0,1%
SAN ALBERTO - CESAR	1								1	0,1%
SAN LUIS DE PALENQUE - CASANARE				1					1	0,1%
SANALBERTO - CESAR				1					1	0,1%
SANLUISDEPALENQUE - CASANARE				1					1	0,1%
VENADILLO - TOLIMA				1					1	0,1%
YOPAL-NUNCHIA - CASANARE				1					1	0,1%
TOTAL GENERAL	330	14	2	471	9	240	27	152	1245	100%

2.3.4 Relaciones de los beneficiarios con el sistema financiero.

Las respuestas a la pregunta 2 aparecen en el cuadro 2. Tan solo el 13.6% de los beneficiarios de FONSA manifestaron saber que sí fueron excluidos de las bases de datos de clientes morosos del sistema financiero y el 51% no sabe. Este resultado revela un gran desconocimiento y/o desinterés del campesinado por esta negativa condición crediticia. Una explicación posible es que quien postula inicialmente al beneficiario ante FINAGRO es el banco acreedor.

CUADRO 2 - (Pregunta 2) BENEFICIARIOS DE FONSA EXCLUIDOS DE LAS BASES DE DATOS DE CLIENTES MOROSOS DEL SISTEMA FINANCIERO		
Respuesta	Número	%
NO SABE	179	51,7%
NO EXCLUIDOS	96	27,7%
SÍ EXCLUIDOS	47	13,6%
NO RESPONDE	24	6,9%
Total general	346	100%

CUADRO 3 - (Pregunta 3) BENEFICIARIOS QUE RECIBIERON CRÉDITO DE BANCOS PRIVADOS DESPUÉS DE RECIBIR AYUDA FONSA		
Respuesta	Número	%
NO	244	70,5%
SÍ	41	11,8%
NO SABE	37	10,7%
NO RESPONDE	24	6,9%
Total general	346	100%

La pregunta 3 es complementaria de la anterior y corrobora el bajo nivel de acceso del campesinado beneficiario de FONSA al crédito formal de la banca privada: tan solo el 11.8% afirmó tener créditos con ella al momento de la encuesta.

Estas dos respuestas constituyen en sí mismas indicadores de *ineficacia* del FONSA en lo atinente a la normalización de la situación financiera del campesinado. Permiten concluir que el instrumento ha generado incertidumbre y confusión en parte de sus beneficiarios, en gran medida, a causa de una contradictoria normatividad. En efecto, el artículo 6 de la ley 302 de 1996 establece que todo beneficiario de FONSA sea habilitado automáticamente para recibir nuevos créditos con cualquier entidad financiera retirada de inmediato de las bases de datos de morosos mientras otra norma posterior (artículo 13 de ley estatutaria 1266 de 2008) ordena que un moroso permanezca allí 4 años después de haber pagado su obligación. Sin duda alguna, se trata de una contradicción que exige una clarificación inmediata pues anula uno de los propósitos del FONSA.

Adicionalmente, la encuesta interroga por los actuales proveedores de crédito (ver cuadro 4, pregunta 10). Sorprende que las relaciones con la banca privada sean tan intensa en los beneficiarios de FONSA (58.9% de ellos posee créditos) como en ICR y LEC (63.1% y 49%), habida cuenta de los problemas afrontados por los

primeros con su inclusión en las bases de datos de morosos. Este resultado de FONSA luce inconsistente con el del cuadro 3 en que la mayoría de entrevistados (70.5%) manifiesta no haber recibido crédito de bancos privados después de recibir el FONSA.

CUADRO 4 - (Pregunta 10) *ACTUALMENTE UD POSEE DEUDAS CON...*

Respuesta	BENEFICIARIOS FONSA		BENEFICIARIOS ICR		BENEFICIARIOS LEC		TOTAL BENEFICIARIOS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Banco privado	219	58,5%	413	63,3%	185	50,0%	817	58,2%
Banco Agrario	41	11,0%	87	13,3%	44	11,7%	172	12,3%
Familiar o amigo	52	14,0%	38	5,8%	55	14,6%	145	10,3%
Proveedor de insumos o Maquinaria	14	3,8%	37	5,6%	56	14,9%	107	7,6%
Cooperativa	39	10,5%	44	6,7%	22	5,9%	105	7,5%
Comercializador de productos	7	1,9%	30	4,6%	12	3,2%	49	3,5%
Paga diario o "gota a gota"		0,0%	3	0,5%	1	0,3%	4	0,3%
Integrador		0,0%	3	0,5%	1	0,3%	4	0,3%
TOTAL RESPUESTAS	372	100%	655	100%	376	100%	1403	100%

2.3.5 Sostenibilidad financiera en el inmediato plazo

Las respuestas a la pregunta 5 (cuadro 5) arrojan un resultado interesante. Entre el 20% y 22% de los beneficiarios de ICR y LEC manifestaron que sus negocios *no* finalizaron exitosamente en el año siguiente a la recepción de los beneficios, mientras en FONSA esta misma respuesta fue 58.5%. Se trata de una diferencia marcada que muestra la dificultad de estos últimos campesinos para superar en el corto plazo el evento traumático que dio origen al FONSA.

CUADRO 5 - (Pregunta 5) *SUS NEGOCIOS FINALIZARON EXITOSAMENTE EN EL AÑO SIGUIENTE A LA RECEPCIÓN DEL BENEFICIO FINANCIERO?*

Respuesta	FONSA	FONSA - ICR	FONSA - LEC	ICR	ICR - LEC	LEC	NO SABE	NO RESPONDE	TOTAL ENCUESTADOS
NO	193	7		94	3	55	9	30	391
SI	116	7	2	329	6	171	14	80	725
NO SABE	6			25		9	3	15	58
NO RESPONDE	15			23		5	1	27	71
TOTAL	330	14	2	471	9	240	27	152	1245
PORCENTAJES									
NO									31,4%
SI	35,2%			69,9%		71,3%			58,2%
NO SABE	1,8%			5,3%		3,8%			4,7%
NO RESPONDE	4,5%			4,9%		2,1%			5,7%
TOTAL	100%			100%		100%			100%

La pregunta 6 (cuadro 6) interroga sobre las causas de los malos resultados: la mayoría menciona al clima desfavorable como la principal de ellas, seguida de las plagas y el costo de los insumos. La interpretación más plausible es que, como en todas las latitudes, el clima es una variable crucial e incontrolable en las actividades agropecuarias que puede anular el buen desempeño de las demás variables en los procesos productivos.

El cuadro 6A añade información sobre los no exitosos: son predominantemente (90.9%) pequeños productores en una proporción muy similar al promedio global de la muestra (88.2%, excluyendo la fila sin información en el cuadro 1); es decir,

el tamaño del beneficiario no contribuye a explicar los malos resultados. La respuesta está en el producto cultivado (ver cuadro 6B): los malos resultados se concentraron en los pequeños productores de café beneficiarios de FONSA. Una explicación posible es que el café es un cultivo de tardío rendimiento y en el año siguiente a la recepción del beneficio, no necesariamente se deben tener buenos resultados.

CUADRO 6 - (Pregunta 6) "PORQUÉ RAZÓN SUS NEGOCIOS NO FINALIZARON EXITOSAMENTE EN EL AÑO SIGUIENTE A LA RECEPCIÓN DEL BENEFICIO FINANCIERO?"

Respuesta	FONSA	FONSA - ICR	FONSA - LEC	ICR	ICR - LEC	LEC	NO SABE	NO RESPONDE	TOTAL ENCUESTADOS
Clima desfavorable	127	6		53	3	39	8	20	256
Plaga	63	4		33	2	13	3	12	130
Costo de insumos	39	6		32		19	2	4	102
Precio interno bajo	37	4		27		18	4	8	98
Costo de transporte	12	1		9		10	1	3	36
Deficiente infraestructura de transporte	10	2		4		8	1	3	28
Falta de asistencia técnica	4	1		6		7		2	20
Inseguridad	9			1		3			13
Precio externo bajo	2			5		4	1		12
Devaluación o revaluación del peso						2			2
Otros	46			27		10	3	4	90
TOTAL	349	24	0	197	5	133	23	56	787
PORCENTAJES									
Clima desfavorable	36,4%			28,4%		28,5%			32,5%
Plaga	18,1%			16,8%		9,8%			16,5%
Costo de insumos	11,2%			16,2%		14,3%			13,0%
Precio interno bajo	10,6%			13,7%		13,5%			12,5%
Costo de transporte	3,4%			4,6%		7,5%			4,6%
Deficiente infraestructura de transporte	2,9%			2,0%		6,0%			3,6%
Falta de asistencia técnica	1,1%			3,0%		5,3%			2,5%
Inseguridad	2,6%			0,5%		2,3%			1,7%
Precio externo bajo	0,6%			2,5%		3,0%			1,5%
Devaluación o revaluación del peso	0,0%			0,0%		1,5%			0,3%
Otros	13,2%			13,7%		7,5%			11,4%
TOTAL	100%			100%		100%			100%

CUADRO 6A - PERFIL DE LOS PRODUCTORES QUE NO FINALIZARON EXITOSAMENTE SUS NEGOCIOS EN AÑO SIGUIENTE A LA RECEPCIÓN DEL BENEFICIO FINANCIERO

	FONSA	FONSA - ICR	ICR	ICR - LEC	LEC	NO SABE	NO RESPONDE	TOTAL ENCUESTADOS
PEQUEÑO PRODUCTOR	139	4	2	3	15	7	11	301
MEDIANO PRODUCTOR	8	1	6		4	1	2	22
ALIANZAS ESTRATÉGICAS	2	2	2		1	1		8
Total general	169	7	10	3	50	9	13	331
PORCENTAJES								
PEQUEÑO PRODUCTOR	82,2%	57,1%	100,0%	100,0%	77,8%	77,8%	84,6%	90,9%
MEDIANO PRODUCTOR	4,7%	14,3%	7,5%	0,0%	8,0%	11,1%	15,4%	6,6%
ALIANZAS ESTRATÉGICAS	1,2%	28,6%	2,5%	0,0%	2,0%	11,1%	0,0%	2,4%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

CUADRO 6B - PERFIL DE LOS PRODUCTORES QUE NO FINALIZARON EXITOSAMENTE SUS NEGOCIOS EN AÑO SIGUIENTE A LA RECEPCIÓN DEL BENEFICIO FINANCIERO

PRODUCTO	NÚMERO DE BENEFICIARIOS	%
	178	61,5%
cacao	37	12,8%
arroz	35	12,1%
papa	21	7,3%
lacteos	8	2,8%
panela	5	1,7%
cañes	2	0,7%
TOTAL	289	100%

La evidencia presentada es un fuerte indicio de la ineffectividad del FONSA para estabilizar financieramente a pequeños productores agropecuarios en el inmediato plazo, pese a haber recibido subsidios y encontrarse en período de gracia de 4 años con su obligación financiera (la totalidad de encuestados del FONSA recibieron el subsidio desde el año 2013 hacia adelante).

2.3.6 Sostenibilidad financiera y productiva en el medio plazo

En un mundo con abundante y barata información la CGR accedería fácilmente a los estados financieros de los pequeños y medianos productores agropecuarios para conocer los niveles y tasas de crecimiento de su activo, pasivo, patrimonio y utilidades desde el año 2013 hasta el presente; haría lo propio con los volúmenes de producción. De tal forma, se conocería la situación financiera objetiva de los beneficiarios de las ayudas financieras estudiadas (FONSA, ICR, LEC); no obstante, se consideró que preguntar por los estados financieros habría generado algo de desconfianza y zozobra entre los campesinos, más aun proviniendo de un organismo de control que estudia subsidios y obligaciones financieras a favor del Estado.

Supusimos también que cualquier ciudadano rural, por iletrado que sea, comprende de inmediato cuando se le explica que el activo total son todas sus propiedades, que el pasivo total es la suma de todas sus deudas y que su actividad económica deja utilidades o pérdidas; presumimos también que pese a no llevar contabilidad rigurosa esa persona posee una *percepción* acertada de los cambios en tales variables financieras. Se decidió entonces preguntar por estas aunque dando opciones cualitativas de respuestas (¿En el año x la variable X: creció, permaneció estable, se redujo o no sabe?).

El resultado es entonces una percepción del encuestado sobre su situación económica general en el año 2015 y lo corrido del 2016. Pareció razonable al equipo auditor concluir que la situación es buena cuando se responde “estable” o “creció” en el caso del activo total, la utilidad, el patrimonio y la producción; en el caso del pasivo total la situación es buena cuando la respuesta es “estable” o “se redujo”. Cabe advertir que los resultados que se presentan a continuación son los de beneficiarios receptores de ayudas en los años 2013 y 2014 a fin de captar la situación económica en el medio plazo.

El cuadro 7 contiene las respuestas acerca del activo total. Para más del 70% de los beneficiarios de ICR y LEC su situación económica es buena (es decir, permaneció estable y/o creció) mientras que en FONSA este dato es mucho menor (39%). Una diferencia tan marcada (30 o más puntos porcentuales) autoriza a concluir que los beneficios del FONSA coinciden con un menor impacto sobre la

situación económica de los beneficiarios. Este resultado es corroborado por otra estadística del mismo cuadro: el activo total fue decreciente para el 31% de los beneficiarios FONSA valor que es casi el doble del registrado en ICR y LEC.

Una primera explicación plausible es que quienes se beneficiaron del FONSA son deudores morosos y que en muchos casos estaban en cobro jurídico. En los de ICR y LEC, estos beneficiarios estaban respaldados por proyectos aprobados por el intermediario financiero, es decir viables.

CUADRO 7 - (Pregunta 7) "EN LOS AÑOS 2015 Y 2016 EL VALOR DE SU ACTIVO TOTAL..."

Respuesta	BENEFICIARIOS FONSA 2013 y 2014		BENEFICIARIOS ICR 2013 y 2014		BENEFICIARIOS LEC 2013 y 2014		TOTAL BENEFICIARIOS 2013 y 2014	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Creció en ambos años	10	4,1%	72	19,7%	23	10,0%	105	12,6%
Estable y Creció	1	0,4%	13	3,6%	5	2,2%	19	2,3%
Creció y Estable	6	2,5%	27	7,4%	13	5,7%	46	5,5%
Estable en ambos años	77	32,0%	143	39,1%	134	58,5%	354	42,3%
SUBTOTAL ESTABLE Y CRECIENTE	94	39,0%	255	69,7%	175	76,4%	524	62,7%
Estable y se Redujo	5	2,1%	12	3,3%	9	3,9%	26	3,1%
Se redujo y estable	6	2,5%	6	1,6%	7	3,1%	19	2,3%
Se redujo en ambos años	65	27,0%	39	10,7%	13	5,7%	117	14,0%
SUBTOTAL DECRECIENTE	76	31,0%	57	15,6%	29	12,5%	162	19,4%
SUBTOTAL RESPUESTAS PARCIALES Y VACÍAS	71	29,5%	54	14,8%	25	10,9%	150	17,9%
TOTAL GENERAL	241	100%	366	100%	229	100%	836	100%

Los datos del pasivo total aparecen en el cuadro 8. Nuevamente, los beneficiarios de FONSA presentan el peor perfil económico ya que su indicador "subtotal estable y decreciente" es 41.5%, inferior a los dos restantes en más de 16 puntos porcentuales. En el patrimonio (cuadro 9) se repite esta desventaja.

CUADRO 8 - (Pregunta 8) "EN LOS AÑOS 2015 Y 2016 EL VALOR DE SU PASIVO TOTAL..."

Respuesta	BENEFICIARIOS FONSA 2013 y 2014		BENEFICIARIOS ICR 2013 y 2014		BENEFICIARIOS LEC 2013 y 2014		TOTAL BENEFICIARIOS 2013 y 2014	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Estable en ambos años	64	26,6%	105	28,7%	97	42,4%	266	31,8%
Estable y se Redujo	6	2,5%	23	6,3%	10	4,4%	39	4,7%
Se redujo y estable	3	1,2%	6	1,6%	6	2,6%	15	1,8%
Se redujo en ambos años	27	11,2%	88	24,0%	19	8,3%	134	16,0%
SUBTOTAL ESTABLE Y DECRECIENTE	100	41,5%	222	60,7%	132	57,8%	454	54,3%
Creció en ambos años	62	25,7%	59	16,1%	41	17,9%	162	19,4%
Estable y Creció	3	1,2%	28	7,7%	17	7,4%	48	5,7%
Creció y Estable	6	2,5%	12	3,3%	4	1,7%	22	2,6%
SUBTOTAL CRECIENTE	71	29,3%	99	27,0%	62	27,0%	232	27,8%
SUBTOTAL RESPUESTAS PARCIALES Y VACÍAS	70	29,0%	45	12,3%	35	15,3%	150	17,9%
TOTAL GENERAL	241	100%	366	100%	229	100%	836	100%

CUADRO 9 - (Pregunta 9) "EN LOS AÑOS 2015 Y 2016 EL VALOR DE SU PATRIMONIO..."

Respuesta	BENEFICIARIOS FONSA 2013 y 2014		BENEFICIARIOS ICR 2013 y 2014		BENEFICIARIOS LEC 2013 y 2014		TOTAL BENEFICIARIOS 2013 y 2014	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Creció en ambos años	8	3,3%	50	13,7%	26	11,4%	84	10,0%
Estable y Creció	6	2,5%	17	4,6%	5	2,2%	28	3,3%
Creció y Estable		0,0%	12	3,3%	4	1,7%	16	1,9%
Estable en ambos años	90	37,3%	160	43,7%	113	49,3%	363	43,4%
SUBTOTAL ESTABLE CRECIENTE	104	43,3%	239	65,3%	148	64,6%	491	58,7%
Estable y se Redujo	1	0,4%	14	3,8%	10	4,4%	25	3,0%
Se redujo y estable	2	0,8%	4	1,1%	1	0,4%	7	0,8%
Se redujo en ambos años	54	22,4%	47	12,8%	28	12,2%	129	15,4%
SUBTOTAL SE REDUCIÓ	57	23,2%	65	17,9%	39	16,9%	161	19,3%
SUBTOTAL RESPUESTAS PARCIALES Y VACÍAS	80	33,2%	62	16,9%	42	18,3%	184	22,0%
TOTAL GENERAL	241	100%	366	100%	229	100%	836	100%

Por otra parte, el 19% de los encuestados de FONSA revela una tendencia decreciente de las utilidades, por debajo de ICR y LEC en 10 y 33 puntos porcentuales (ver cuadro 12). En el volumen de producción (cuadro 11) la desventaja de los beneficiarios de FONSA es también muy notoria.

CUADRO 11 - (Pregunta 11) "EN LOS AÑOS 2015 Y 2016 EL VOLUMEN DE SU PRODUCCIÓN..."

Respuesta	BENEFICIARIOS FONSA 2013 y 2014		BENEFICIARIOS ICR 2013 y 2014		BENEFICIARIOS LEC 2013 y 2014		TOTAL BENEFICIARIOS 2013 y 2014	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Creció en ambos años	9	3,7%	55	15,0%	24	10,5%	88	10,5%
Estable y Creció	3	1,2%	31	8,5%	2	0,9%	36	4,3%
Creció y Estable	2	0,8%	8	2,2%	2	0,9%	12	1,4%
Estable en ambos años	41	17,0%	106	29,0%	6	2,6%	153	18,3%
SUBTOTAL ESTABLE CRECIENTE	55	22,8%	200	54,7%	7	3,1%	262	31,3%
Estable y se Redujo	12	5,0%	19	5,2%	41	17,9%	72	8,6%
Se redujo y estable	7	2,9%	4	1,1%	18	7,9%	29	3,5%
Se redujo en ambos años	71	29,5%	45	12,3%	29	12,7%	145	17,3%
SUBTOTAL SE REDUCIÓ	90	37,3%	68	18,6%	6	2,6%	164	19,6%
SUBTOTAL RESPUESTAS PARCIALES Y VACÍAS	96	39,8%	98	26,8%	9	3,9%	203	24,3%
TOTAL GENERAL	241	100%	366	100%	229	100%	836	100%

CUADRO 12 - (Pregunta 12) "EN LOS AÑOS 2015 Y 2016 LA UTILIDAD DE SUS ACTIVIDADES..."

Respuesta	BENEFICIARIOS FONSA 2013 y 2014		BENEFICIARIOS ICR 2013 y 2014		BENEFICIARIOS LEC 2013 y 2014		TOTAL BENEFICIARIOS 2013 y 2014	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Creció en ambos años	5	2,1%	39	10,7%	20	8,7%	64	7,7%
Estable y Creció	6	2,5%	31	8,5%	4	1,7%	41	4,9%
Creció y Estable		0,0%	6	1,6%	7	3,1%	13	1,6%
Estable en ambos años	37	15,4%	118	32,2%	39	17,0%	194	23,2%
SUBTOTAL ESTABLE O FRECUENTE	48	19,9%	194	53,9%	70	30,9%	312	37,9%
Estable y se Redujo	6	2,5%	16	4,4%	11	4,8%	33	3,9%
Se redujo y estable	3	1,2%	10	2,7%	9	3,9%	22	2,6%
Se redujo en ambos años	86	35,7%	47	12,8%	31	13,5%	164	19,6%
SUBTOTAL DE FRECUENTE	95	39,4%	73	19,9%	51	22,3%	219	26,2%
SUBTOTAL RESPUESTAS PARCIALES Y VACÍAS	98	40,7%	99	27,0%	108	47,2%	305	36,5%
TOTAL GENERAL	241	100%	366	100%	229	100%	836	100%

Finalmente, se encuentra que, pese a todo, la gran mayoría (67%) de beneficiarios de FONSA piensa seguir en el mismo negocio durante el año 2017 (ver cuadro 14) al igual que los beneficiarios de los demás subsidios.

CUADRO 14 - (Pregunta 14) "¿PIENSA INVERTIR EN LOS MISMOS NEGOCIOS EN EL AÑO 2017?"

Respuesta	BENEFICIARIOS FONSA		BENEFICIARIOS ICR		BENEFICIARIOS LEC		TOTAL BENEFICIARIOS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
SI	221	67,0%	352	77,7%	194	80,8%	767	73,7%
NO	55	16,7%	60	12,7%	24	10,0%	139	13,4%
NO SABE	37	11,2%	34	7,2%	15	6,3%	86	8,5%
NO RESPONDE	17	5,2%	25	5,3%	7	2,9%	49	4,7%
Total general	330	100%	471	100%	240	100%	1041	100%

2.3.7 Conclusiones de la evaluación de las encuestas

Objetivo específico 3: Comparar la situación financiera de los beneficiarios de FONSA, ICR y LEC en el período 2013-2016

La conclusión que emerge de la evidencia arriba examinada es muy clara. El desempeño económico durante los años 2015 y 2016 de quienes recibieron el beneficio FONSA dos años antes (en 2013 y 2014) es insatisfactorio comparado con los beneficiarios de ICR y LEC. Las muy apreciables y sistemáticas brecha en sus indicadores financieros no dejan lugar a dudas en este punto.

Una segunda explicación plausible sería que los beneficiarios de FONSA son, por definición, productores rescatados de situaciones traumáticas (adversidades climáticas y biológicas, caídas abruptas del precio de venta, desorden público) y podrían estar expresando su percepción con base en sentimientos negativos creados por recientes adversidades; es decir que ha primado la subjetividad en las respuestas.

En contra de este argumento puede afirmarse que la encuesta de la CGR interrogó sobre percepción de fenómenos muy cercanos a los interrogados (sus finanzas personales) y no sobre fenómenos sociales más lejanos a los individuos (estado general de la economía nacional, inseguridad, desempleo, desigualdad entre grupos sociales...).

Asumiendo que la percepción subjetiva está bien alineada con las variables financieras objetivas, puede argüirse que los beneficiarios de FONSA son pequeños productores como sus homólogos de ICR y LEC, con la ventaja que han recibido una condonación parcial de su deuda, una cesación total de pagos durante 4 años y un subsidio implícito en las tasas de interés cobradas por FINAGRO. Por lo tanto, alguna causa objetiva debe explicar la relativa desventaja de los receptores de FONSA.

El resultado entonces puede interpretarse como una corroboración de que el campesinado pequeño que invierte en activos fijos (como los de ICR) en el marco de proyectos aceptablemente evaluados, logra elevar su productividad y consecuentemente la rentabilidad y sostenibilidad de sus actividades económicas. Es posible que al ICR y LEC estén accediendo productores con mayor capacidad de gestión empresarial y/o mejores condiciones productivas y por ello la realidad y percepción sobre los resultados de su ejercicio económico sea más favorable comparados con los beneficiarios del FONSA.

La CGR considera que el FONSA es un mecanismo necesario y justo para auxiliar en el inmediato plazo a comunidades de pequeños productores víctimas de adversidades difícilmente previsibles, pero ineficaz para hacerlas auto-sostenibles en el medio y largo plazo.

Objetivo específico 4: Evaluar la eficacia del instrumento FONSA.

Tan solo el 13.6% de los beneficiarios de FONSA manifestaron saber que sí fueron excluidos de las bases de datos de clientes morosos del sistema financiero y el 51% no sabe; asimismo solo el 11.8% afirmó tener créditos con las banca privada al momento de la entrevista. Estas dos respuestas constituyen en sí mismas indicadores de *ineficacia* del FONSA en lo atinente a la normalización de la situación financiera del campesinado.

El instrumento FONSA ha generado incertidumbre y confusión entre sus beneficiarios, en gran medida, a causa de una contradictoria normatividad. En efecto, el artículo 6 de la ley 302 de 1996 establece que todo beneficiario de FONSA sea habilitado automáticamente para recibir nuevos créditos con cualquier entidad financiera retirada de inmediato de las bases de datos de morosos mientras otra norma posterior (artículo 13 de ley estatutaria 1266 de 2008) ordena que un moroso permanezca allí 4 años después de haber pagado su obligación.

Sin duda alguna, se trata de una contradicción que exige una clarificación inmediata pues anula el propósito central del FONSA. Si una ley estatutaria

prevalece sobre una ordinaria, como parece ser la lógica jurídica, entonces un beneficiario de FONSA en el año 2013, digamos, terminará su período muerto (en el que no cancela ninguna suma) en el 2017 e iniciará el pago de su obligación; terminará de hacerlo 6 años después, es decir, en el año 2023. Cuatro años después, año 2027, será retirado de las centrales de riesgo del sistema financiero y recuperará la condición de sujeto de crédito de la banca formal (pública y privada). De tal suerte, el “beneficiario” de FONSA ha sido excluido del circuito crediticio formal durante 14 años (!) y de requerir crédito en este lapso, este campesino pequeño productor se verá obligado a acudir al mercado informal y pagar tasas de interés estratosféricas. De otra parte, los productores difícilmente disponen de un plan financiero que proyecte sus flujos de caja por 10 años, de modo que tengan claridad sobre las provisiones necesarias para cubrir sus obligaciones una vez finaliza el período muerto.

En el resultado de esta dinámica es una mayor vulnerabilidad financiera del campesinado y la ampliación de la brecha con el grupo campesino que logra invertir y elevar su productividad e ingresos. Un resultado diametralmente opuesto al buscado por la política pública. La situación anterior es un caso extremo pero probable, dependiendo del nivel de riesgo que presente cada cliente del sistema financiero.

Por otra parte el parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1731 de 2014 impide a FINAGRO el cobro judicial de deudas agropecuarias inferiores a seis smlmv.

Las anteriores certezas y dudas sobre la ineficacia de los instrumentos financieros examinados deberían ser absueltas por una juiciosa labor de Monitoreo y Evaluación (a productores y proyectos beneficiarios) por parte del gobierno nacional y las autoridades municipales. Evaluar la Eficacia de dicha labor, pieza clave en el engranaje de la política agropecuaria, será materia de posteriores estudios.

3. ANEXOS

3.1 Anexo: Mecanismo de monitoreo, seguimiento y evaluación.

Para el análisis de los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la eficacia de los incentivos ICR, LEC y FONSA, se evaluaron la totalidad de los objetivos estratégicos, indicadores y metas contenidas en el Plan Estratégico de la vigencia 2010 – 2014 y los Planes de Acción 2013 y 2014, que tenían relación con tales incentivos. A continuación se relacionan el número total de los indicadores:

Planes elaborados MADR	Objetivos, Indicadores y Metas contenidos en el Plan	Objetivos, Indicadores y Metas contenidos en el Plan evaluados por CGR
Plan Estratégico 2010-2014	1 (Relacionado con crédito)	1
Plan de Acción 2013 proyectado	2	2
Plan de Acción 2013 Evaluado por MADR	20	20
Plan de Acción 2014 Proyectado	9	9
Plan de Acción 2014 evaluado MADR	10	10

3.2 Anexo: PLAN ESTRATÉGICO SECTOR AGROPECUARIO 2010 A 2014 INCENTIVOS FINANCIEROS

DESGLOSE DE OBJETIVOS

OBJETIVO	ESTRATEGIA	META 2014	PRESUPUESTO	FUENTES DE FINANCIACION
Crece de forma sostenida y sostenible.	Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera y acuícola.	Otorgar 4.911 créditos en el cuatrienio para la línea de comercialización y transformación productiva agropecuaria. 641 Proyectos establecidos adicionales bajo el esquema de alianzas productivas	Apoyo agro ingreso seguro nacional y \$413,650 millones AIS Instrumentos Financieros (Presupuesto 2011)	Presupuesto General de la Nación

Fuente: MADR

DESGLOSE DE INDICADORES Y METAS							
OBJETIVO	ESTRATEGIA	INDICADORES	2010	2011	2012	2013	2014
Crecer de forma sostenida y sostenible.	Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera y acuícola.	Número de créditos otorgados	961	1.057	2.221	3.501	4.911
		Nº de Alianzas Financiadas	242	108	290	470	641

Fuente: MADR

3.3 Anexo: Plan de Acción 2013 y evaluación.

PLAN DE ACCIÓN 2013			
Objetivo Plan Nacional Desarrollo	Nombre_ProcesoSGC	Nombre_Actividad	Indicador
Crecer de forma sostenida y sostenible.	APOYOS ECONOMICOS Y FINANCIAMIENTO	Incentivo otorgado a través de la Línea Especial de Crédito- LEC	Total de Recursos Apalancados (este indicador se calcula con el total de recursos apalancados para ICR y LEC). Meta: (750000)
Crecer de forma sostenida y sostenible.	APOYOS ECONOMICOS Y FINANCIAMIENTO	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural ICR	Número de Incentivo a la Capitalización Rural Otorgados . Meta: (70000)

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Plan de Acción 2013

EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN 2013						
OBJETIVO ESTRATÉGICO	PROYECTO	META	AVANCE DEL PROYECTO / PORCENTAJE (%) ALCANZADO DE LA META	AJUSTES REALIZADOS	OBSERVACIONES	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Formulación y Seguimiento Técnico a LEC Comunidades Negras	Efectividad en Créditos Subsidados. Meta: (2 Veces)	0	0	Esta línea de crédito presentó inconvenientes en su implementación y ejecución dado que hasta el 10 de nov. de 2013 se realizó la adición del contrato y se procedió con la expedición de la reglamentación a través del Manual de FINAGRO Circular P24. Sin embargo, durante la vigencia 2013, no se demandaron recursos del presupuestado	
Creecer de forma sostenida y sostenible.	Incentivo otorgado a través de la Línea Especial de Crédito- LEC	Total de Recursos Apalancados (este indicador se calcula con el total de recursos apalancados para ICR y LEC). Meta: (750000)	100	El contrato 118 de 2013 tuvo 2 adiciones durante el 2013 por valor total de \$80.000.000.000, quedando como valor total del contrato \$418.351.000.000	A través del CT 118 de 2013, la supervisión designada tramitó desembolsos por valor de \$ 10.640 millones de pesos. A 30 de junio, se otorgó subsidio LEC por valor de \$13.801 millones representados en 13.274 operaciones. A 31 de diciembre de 2013, el total de Recursos Apalancados (total de recursos apalancados para ICR y LEC) fue de \$1.107.894.090.792	
Creecer de forma sostenida y sostenible.	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural- ICR	Número de Incentivo a la Capitalización Rural Otorgados. Meta: (70000)	100		A 30 de junio de 2013, se otorgaron 32.627 operaciones de ICR por valor de \$314.696 millones. A 31 de diciembre de 2013, se otorgaron 75.095 operaciones de ICR.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Seguimiento técnico al recaudo de cartera del PRAN Añejo a la Deuda Cafetera	Eficacia en Cartera Recaudada. Meta: (39%)	99	0	Según Informe con corte a 31 de diciembre de 2013, el Convenio 102 de 2004 refleja una ejecución del 99,39% del valor total de los recursos asignados. De otra parte, se ha recaudado el 43,88% de la cartera comprada.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Seguimiento técnico al recaudo de cartera del PRAN Cafetero	Eficacia en Cartera Recaudada. Meta: (63%)	99	0	Según Informe con corte a 31 de diciembre de 2013, el Convenio 113 de 2001 refleja una ejecución del 98,89% del valor total de los recursos asignados.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Seguimiento técnico al recaudo de cartera del PRAN Nacional	Eficacia en Cartera Recaudada. Meta: (84%)	99	0	Según Informe con corte a 31 de diciembre de 2013, el Convenio 106 de 1999 refleja una ejecución del 98,81% del valor total de los recursos asignados.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Seguimiento técnico al recaudo de cartera del FONSA	Valor de Cartera Recaudada. Meta: (980057020)	100	0	De acuerdo a las actas de Comité y Junta Directiva del 12 de diciembre de 2013, se modificó el valor a trasladar el FONSA, y mediante el Oficio No. 7, se realizó el traslado presupuestal el 30 de diciembre de 2013, por valor de \$644.041.578.	
Garantizar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana.	Realizar seguimiento a las actividades planificadas de la Dirección para los procesos en los que participa y evaluar el comportamiento de los indicadores	Evaluación plan acción. Meta: (1)	100	0	Se realizó el seguimiento del primer trimestre y se está trabajando en el seguimiento con corte a Junio 30. Se realizó seguimiento a los indicadores con corte a Septiembre 30 y el informe se realizó el seguimiento de los indicadores en la matriz de Gestión de los Procesos a Dic. 31 de 2013, en la red. (newtom). Esta pendiente de elaborar el informe correspondiente al 4 trimestre.	
Garantizar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana.	Definir y hacer seguimiento a los componentes estratégicos de la política y los instrumentos que permitan el cumplimiento de la misión, el alcance de la visión y el logro de los objetivos institucionales.	Plan Estratégico y evaluación. Meta: (1)	100	0	Se realizó el Informe de seguimiento del Plan Estratégico y Plan de Acción de la vigencia 2012, que se presentó a la CGR el 28 de febrero de 2013. Se Formulo el Plan Estratégico y se ajustó al Decreto 2482 de 2012. Esta en proceso el seguimiento del Plan de Acción a Diciembre 31 de 2013.	
Garantizar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana.	Coordinar la formulación, elaboración y seguimiento a los Indicadores de Calidad del Ministerio	Matriz de indicadores y evaluación. Meta: (4)	100	0	Se elaboraron durante el 2013, cuatro informes de evaluación y seguimiento de los indicadores de calidad del MADR.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Formulación y Seguimiento Técnico a LEC Comunidades Negras	Efectividad en Créditos Subsidados. Meta: (2 Veces)	120	0	Esta línea de crédito presentó inconvenientes en su implementación y ejecución dado que hasta el 10 de nov. de 2013 se realizó la adición del contrato y se procedió con la expedición de la reglamentación a través del Manual de FINAGRO Circular P24. Sin embargo, durante la vigencia 2013, no se demandaron recursos del presupuestado	
Creecer de forma sostenida y sostenible.	Incentivo otorgado a través de la Línea Especial de Crédito- LEC	Total de Recursos Apalancados (este indicador se calcula con el total de recursos apalancados para ICR y LEC). Meta: (750000)	125	El contrato 118 de 2013 tuvo 2 adiciones durante el 2013 por valor total de \$80.000.000.000, quedando como valor total del contrato \$418.351.000.001	A través del CT 118 de 2013, la supervisión designada tramitó desembolsos por valor de \$ 10.640 millones de pesos. A 30 de junio, se otorgó subsidio LEC por valor de \$13.801 millones representados en 13.274 operaciones. A 31 de diciembre de 2013, el total de Recursos Apalancados (total de recursos apalancados para ICR y LEC) fue de \$1.107.894.090.792	
Creecer de forma sostenida y sostenible.	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural- ICR	Número de Incentivo a la Capitalización Rural Otorgados. Meta: (70000)	181		A 30 de junio de 2013, se otorgaron 32.627 operaciones de ICR por valor de \$314.696 millones. A 31 de diciembre de 2013, se otorgaron 75.095 operaciones de ICR.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Seguimiento técnico al recaudo de cartera del PRAN Añejo a la Deuda Cafetera	Eficacia en Cartera Recaudada. Meta: (39%)	136	0	Según Informe con corte a 31 de diciembre de 2013, el Convenio 102 de 2004 refleja una ejecución del 99,39% del valor total de los recursos asignados. De otra parte, se ha recaudado el 43,88% de la cartera comprada.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Seguimiento técnico al recaudo de cartera del PRAN Cafetero	Eficacia en Cartera Recaudada. Meta: (63%)	142	0	Según Informe con corte a 31 de diciembre de 2013, el Convenio 113 de 2001 refleja una ejecución del 98,89% del valor total de los recursos asignados.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Seguimiento técnico al recaudo de cartera del PRAN Nacional	Eficacia en Cartera Recaudada. Meta: (84%)	147	0	Según Informe con corte a 31 de diciembre de 2013, el Convenio 106 de 1999 refleja una ejecución del 98,81% del valor total de los recursos asignados.	
Propiciar la igualdad de las oportunidades, la erradicación de la pobreza y la consolidación de la seguridad ciudadana.	Seguimiento técnico al recaudo de cartera del FONSA	Valor de Cartera Recaudada. Meta: (980057020)	153	0	De acuerdo a las actas de Comité y Junta Directiva del 12 de diciembre de 2013, se modificó el valor a trasladar el FONSA, y mediante el Oficio No. 7, se realizó el traslado presupuestal al 30 de diciembre de 2013, por valor de \$644.041.578.	
Garantizar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana.	Realizar seguimiento a las actividades planificadas de la Dirección para los procesos en los que participa y evaluar el comportamiento de los indicadores	Evaluación plan acción. Meta: (1)	158	0	Se realizó el seguimiento del primer trimestre y se está trabajando en el seguimiento con corte a Junio 30. Se realizó seguimiento a los indicadores con corte a Septiembre 30 y el informe se realizó el seguimiento de los indicadores en la matriz de Gestión de los Procesos a Dic. 31 de 2013, en la red. (newtom). Esta pendiente de elaborar el informe correspondiente al 4 trimestre.	
Garantizar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana.	Definir y hacer seguimiento a los componentes estratégicos de la política y los instrumentos que permitan el cumplimiento de la misión, el alcance de la visión y el logro de los objetivos institucionales.	Plan Estratégico y evaluación. Meta: (1)	184	0	Se realizó el Informe de seguimiento del Plan Estratégico y Plan de Acción de la vigencia 2012, que se presentó a la CGR el 28 de febrero de 2013. Se Formulo el Plan Estratégico y se ajustó al Decreto 2482 de 2012. Esta en proceso el seguimiento del Plan de Acción a Diciembre 31 de 2013.	
Garantizar la transparencia, el buen gobierno y la participación ciudadana.	Coordinar la formulación, elaboración y seguimiento a los Indicadores de Calidad del Ministerio	Matriz de indicadores y evaluación. Meta: (4)	189	0	Se elaboraron durante el 2013, cuatro informes de evaluación y seguimiento de los indicadores de calidad del MADR.	

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Plan de Acción 2013

3.4 Anexo: Plan de Acción 2014 y evaluación.

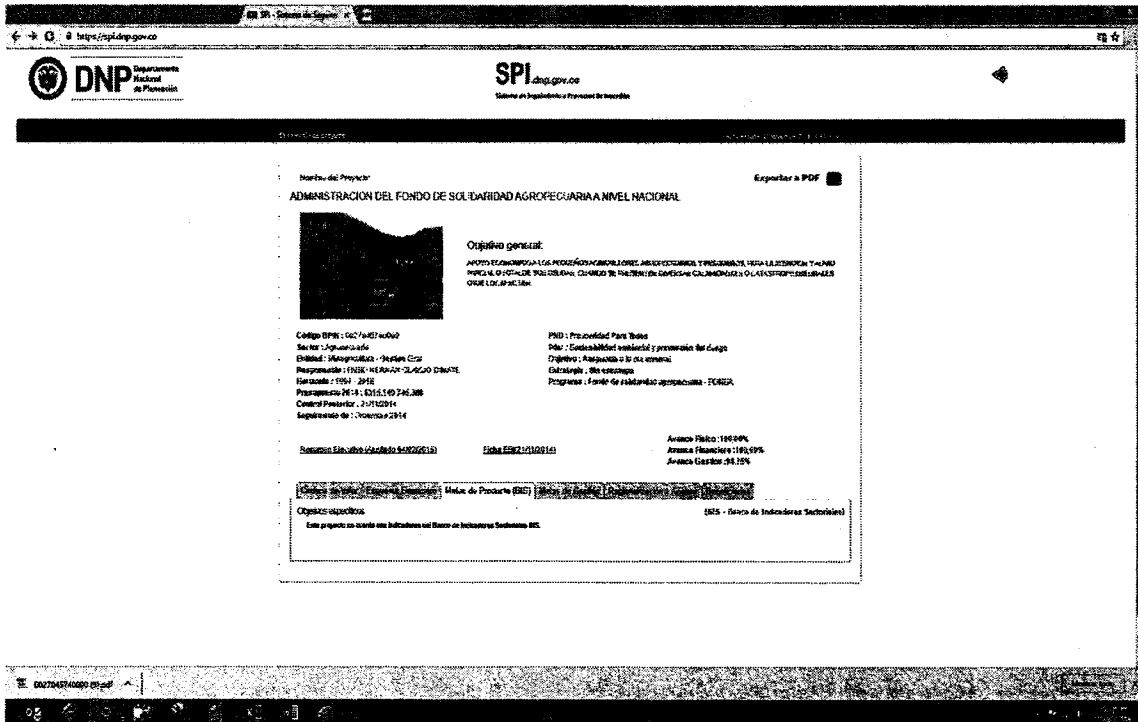
PLAN DE ACCION PROYECTADO 2014					
Dependencia	Objetivo Institucional	Proceso	Actividad	Indicador	Meta Indicador
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria	Eficacia del Recaudo de la Cartera Comprada	73%
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Implantación Programa de Reactivación Cafetera a Nivel Nacional - PRAN Cafetero	Eficacia del Recaudo de la Cartera Comprada PRAN CAFETERO	70%
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Fondo de Solidaridad Agropecuaria	Efectividad en Compra de Cartera	10%
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural - ICR	Número de operaciones con ICR otorgadas.	45,700
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural - ICR	Total de recursos de crédito apalancados con ICR. (millones de pesos)	499,873
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural - ICR	Valor total de proyectos impulsados con recursos de ICR (millones de pesos)	714,270
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incentivo otorgado a través de la Línea Especial de Crédito - LEC	Número de operaciones con LEC otorgadas	40,000
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incentivo otorgado a través de la Línea Especial de Crédito - LEC	Total de recursos de crédito apalancados para LEC. (millones de pesos)	317,000
Dir. de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Gestión de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios	Incentivo otorgado a través de la Línea Especial de Crédito - LEC	Valor total de proyectos impulsados con recursos de LEC. (millones de pesos)	387,400

Fuente: MADR

PLAN DE ACCIÓN EVALUADO 2014				
OBJETIVO ESTRATÉGICO	ACTIVIDAD	INDICADOR Y META	AVANCE DEL PROYECTO / PORCENTAJE (%) EN TIEMPO	AVANCE DEL PROYECTO / PORCENTAJE (%) ALCANZADO DE LA META
Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural	Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria	Eficacia del Recaudo de la Cartera Comprada. Meta: 73%	100	70
Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural	Implantación Programa de Reactivación Cafetera a Nivel Nacional - PRAN Cafetero	Eficacia del Recaudo de la Cartera Comprada PRAN CAFETERO. Meta: 70%	100	68
Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural	Fondo de Solidaridad Agropecuaria	Efectividad en Compra de Cartera. Meta: 10%	100	60
Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural ICR	Número de operaciones con ICR otorgadas.. Meta: 45.700	100	84
Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural ICR	Total de recursos de crédito apalancados con ICR. (millones de pesos). Meta: 499.873	100	100
Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Incentivo otorgado a través del Incentivo a la Capitalización Rural ICR	Valor total de proyectos impulsados con recursos de ICR (millones de pesos). Meta: 714.270	100	100
Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Otorgar Incentivos de financiamiento para mejorar la competitividad del sector lacteo	Valor Miles de millones ICR otorgados para mejoramiento de la competitividad del sector lacteo . Meta: 12.0000	100	40
Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Incentivo otorgado a través de la Línea Especial de Crédito - LEC	Total de recursos de crédito apalancados para LEC. (millones de pesos). Meta: 317.000	100	100
Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola	Incentivo otorgado a través de la Línea Especial de Crédito - LEC	Valor total de proyectos impulsados con recursos de LEC. (millones de pesos). Meta: 387.400	100	100
Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural	Programa de Alivio a la Deuda Cafetera - PRAN Alivio a la Deuda Cafetera	Eficacia del Recaudo de la Cartera Comprada PRAN Alivio a la Deuda Cafetera. Meta: 47%	100	49

Fuente: MADR

3.5 Anexo de la observación N° 7: Sistemas de Información



Nombre del Proyecto: **ADMINISTRACION DEL FONDO DE SOLIDARIDAD AGROPECUARIA A NIVEL NACIONAL**

Objetivo general:
APOYAR ECONÓMICAMENTE A LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS Y PRODUCTORES DE BIENES RUSTICOS Y MEDIANOS PRODUCTORES DE BIENES RUSTICOS, CAMBIAR SU FORMA DE ORGANIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES

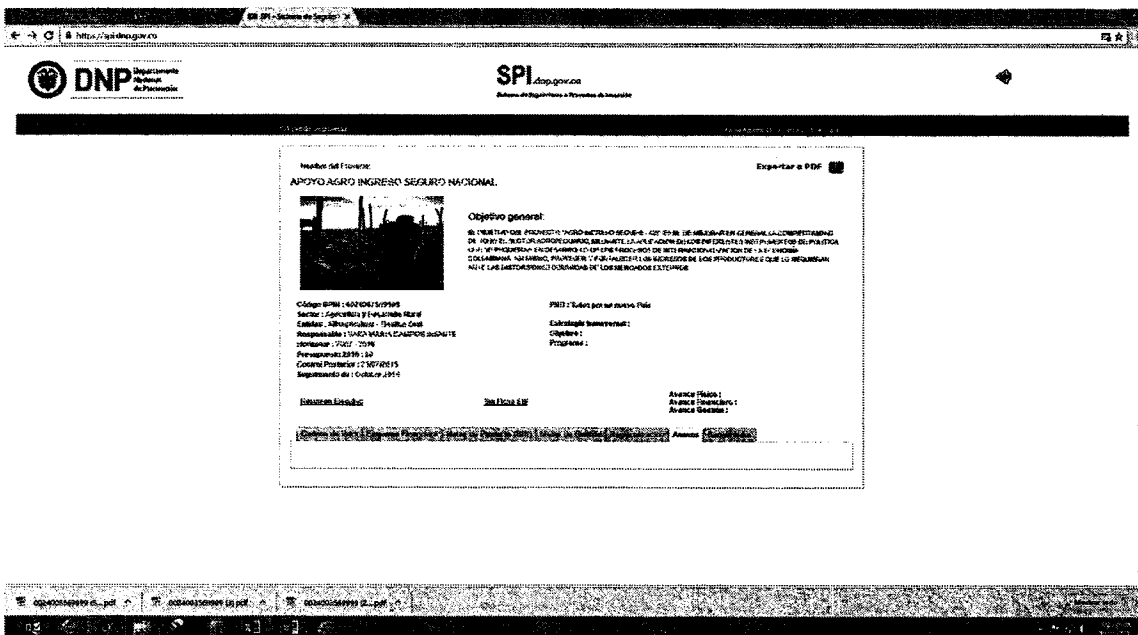
Código DPM: 0027401740002
Sector: 19999999999999999999
Entidad: 19999999999999999999
Responsable: FUNDACION AGROPECUARIA DE COLOMBIA
Participante: 19999999999999999999
Programa: 19999999999999999999
Componente: 19999999999999999999
Subcomponente: 19999999999999999999

PMU: Prioridad Para Todos
PAU: Continuidad ambiental y generación del Gasto
Objetivo: Impulsar a la agricultura
Intervención: los cultivos
Programa: Fondo de Solidaridad Agropecuaria - FOSAGRA

Avance Físico: 100.00%
Avance Financiero: 100.00%
Avance Gestión: 88.35%

Organizaciones: FOS - Fondo de Incentivos Sectoriales

Este proyecto se ejecuta en colaboración con Banco de Incentivos Sectoriales BIS.



Nombre del Proyecto: **APOYO AGRO INGRESO SEGURO NACIONAL**

Objetivo general:
EL FORTALECIMIENTO DEL PROYECTO INGRESO SEGURO NACIONAL - ISE - EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE BIENES RUSTICOS Y MEDIANOS PRODUCTORES DE BIENES RUSTICOS, CAMBIAR SU FORMA DE ORGANIZACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES

Código DPM: 4027001740002
Sector: 19999999999999999999
Entidad: 19999999999999999999
Responsable: FUNDACION AGROPECUARIA DE COLOMBIA
Participante: 19999999999999999999
Programa: 19999999999999999999
Componente: 19999999999999999999
Subcomponente: 19999999999999999999

PMU: Todos por un mundo más
PAU: Continuidad ambiental
Objetivo: Impulsar a la agricultura
Intervención: los cultivos

Avance Físico: 100.00%
Avance Financiero: 100.00%
Avance Gestión: 100.00%

Organizaciones: FOS - Fondo de Incentivos Sectoriales

Este proyecto se ejecuta en colaboración con Banco de Incentivos Sectoriales BIS.

las bases de datos de beneficiarios efectivos de estos instrumentos, suministradas por la entidad FINAGRO en el primer semestre de 2016. Se encontraron 266.530 personas distribuidas como aparece en el cuadro 1 y en alrededor de 1000 municipios del país.

	Personas	%
ICR	132.628	49,8%
FONSA	55.081	20,7%
LEC	78.821	29,6%
TOTAL	266.530	100%

Fuente: cálculos de la CGR sobre bases de datos suministradas por FINAGRO en julio de 2016

Tamaño de la muestra

Se decidió utilizar una muestra aleatoria de los beneficiarios del cuadro 1, estratificando por subpoblaciones de producto agropecuario (ver cuadro 2) dado que esta es una diferencia cualitativa importante entre los mismos. Los parámetros para el cálculo de la muestra mínima son los del cuadro 3, un nivel de confianza del 95% y un error admisible del 3%.²⁹

PRODUCTO (estrato)	BENEFICIOS	
	NÚMERO (Nh)	% (Wh)
FRUTALES	93.931	32,2%
CAFÉ	75.830	26,0%
INFRAESTRUCTURA	25.583	8,8%
CACAO	21.260	7,3%
TUBÉRCULOS Y RAÍCES	18.814	6,5%
BOVINOS	18.292	6,3%
MAQUINARIA Y EQUIPOS	11.875	4,1%
subtotal OTROS	25.999	8,9%
Total general	291.584	100%

α = nivel de significancia	5%
$Z(1-\alpha/2)$ = nivel de confianza 95%	1,96
Z cuadrado	3,84
E = error admisible	3,0%
E cuadrado	0,09%
Ph = porcentaje de elementos con la característica deseada	50%
(1 - Ph)	50%

Para muestreo aleatorio estratificado con una población de $h = 1 \dots H$ estratos se usa la fórmula siguiente para calcular el tamaño mínimo de la muestra:

$$n \geq \frac{\sum_{h=1}^H W_h \frac{N_h}{N_h - 1} p_h (1 - p_h)}{\frac{E^2}{Z_{1-\alpha/2}^2} + \frac{1}{N} \sum_{h=1}^H W_h \frac{N_h}{N_h - 1} p_h (1 - p_h)}$$

²⁹ La guía utilizada para el diseño de la muestra es, AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2016), *Muestreo probabilístico para auditores*. México D.F.

Donde:

$n =$	Tamaño mínimo de la muestra
$N_h =$	Tamaño de la población del estrato h
$W_h = N_h / N$	Peso relativo del estrato h en la población total
$ph =$	Parámetro de interés en el estrato h ; corresponde a la proporción de unidades de la población de estudio que contienen la característica de interés
$\alpha =$	Nivel de significancia
$Z_{1-\alpha/2} =$	cuantil de la distribución normal estándar
$E =$	Margen de error

Cuadro 4 - Muestra Mínima y Muestra Efectivamente realizada

PRODUCTO (estrato)	TAMAÑO MÍNIMO DE MUESTRA	MUESTRA EFECTIVAMENTE ENCUESTADA
FRUTALES	343	179
CAFÉ	277	329
INFRAESTRUCTURA (MAQUINARIA Y EQUIPOS)	137	75
CACAO	78	204
TUBÉRCULOS Y RAÍCES	69	40
BOVINOS	67	89
subtotal OTROS	95	293
TOTAL MUESTRA	1.064	1.209

Al aplicar tal fórmula se halla que la muestra mínima es 1.064 personas que a su vez se asignaron proporcionalmente por estrato (producto) y finalmente se logró entrevistar a un número mayor (1245 personas) con la distribución por producto que aparece en el cuadro 4. Cabe advertir que el número de productos (1.209) es inferior al de personas debido a que algunas de estas no contestaron esa pregunta

específica.

Finalmente, se eligieron los primeros 90 municipios del país que concentraban el mayor valor de subsidios asignados en los años 2013 a 2016.

Recolección de Información

En los meses de octubre y noviembre de 2016 varios grupos de funcionarios de la DES de la contraloría delegada del sector agropecuario y de la delegada de participación ciudadana de la CGR se desplazaron a los 90 municipios para realizar las encuestas en forma personalizada y en formatos de papel a 1245 personas escogidas aleatoriamente de las bases de datos suministradas por FINAGRO. Para convocar a los beneficiarios se solicitó la ayuda de las gerencias departamentales de la CGR, además de personeros y funcionarios municipales.

Posteriormente, la DES del sector agropecuario diseño en Excel un formulario de captura de los datos recolectados, se organizaron como base de datos y se produjeron los cuadros de salida que aparecen en el cuerpo de este informe.

Nota metodológica:

Inicialmente era solo uno el objetivo específico del trabajo de campo de la auditoría: *evaluar la eficacia* de los instrumentos financieros (FONSA, ICR y LEC) entendiendo por tal *el logro de los seis (6) objetivos* mostrados en el cuadro anterior (nótese que el objetivo de LEC está incluido en los de ICR). Posteriormente, se decidió virar hacia dos objetivos específicos por las razones que se exponen a continuación.

La verificación de la eficacia de estos instrumentos financieros exige distintas metodologías y recursos humanos y financieros, dependiendo de la naturaleza de los objetivos asignados por la normatividad a dichos instrumentos (en nuestro caso son seis).

Los objetivos 1 y 2 no entrañaban demasiada dificultad para el equipo auditor pues bastan algunas preguntas específicas a los beneficiarios para conocer su situación de endeudamiento y de reporte a las centrales de riesgo del sistema financiero.

Los objetivos 3 a 6 conllevan mayor dificultad. Verificar su cumplimiento exige información acerca de insumos y productos (en términos físicos y monetarios) de cada beneficiario de ICR y LEC antes y después de finalizados los proyectos, a fin de medir los cambios en la productividad; adicionalmente, estudios de riesgos climáticos, riesgos de mercado y de redes de comercialización. Esta información podría ser generada directamente por la CGR pero a muy elevados costos y en plazos que superaban a diciembre de 2016 como fecha límite para el informe final de auditoría, razón por la cual se desechó este método que es el óptimo.

Ahora bien, cuando esos deseados efectos sobre la productividad en verdad aparecen en un beneficiario de ICR o LEC, necesariamente se verán reflejados en su contabilidad de flujos (ingresos, egresos y utilidades) y de stocks (activos, pasivos y patrimonio); por tanto, el examen de la contabilidad es una aproximación a los efectos *indirectos* de dichos subsidios y aparece como un método alternativo a la directa medición de la productividad y riesgos de los beneficiarios.

Pero este camino indirecto no está exento de dificultades. En cualesquier proceso productivo intervienen múltiples factores: la calidad, cantidad y precio de los insumos, la capacidad administrativa, las fluctuaciones del precio de mercado del producto final y de sus bienes sustitutos; la infraestructura de transporte y comercialización; y en las actividades agropecuarias debe añadirse el riesgo climático y biológico (plagas) y el crédito (subsidiado o no). En esta diversidad no es lícito atribuir a un único factor el éxito de un negocio que se refleja en estados financieros favorables.

En teoría, el método para aislar y observar nítidamente una relación causa-efecto (en nuestro caso, subsidios-mayor productividad) en un grupo observado (productores beneficiarios del subsidio) es crear un segundo grupo, denominado

de control, con características idénticas al anterior pero carente del estímulo (el subsidio). De tal forma, la diferencia observada en los resultados financieros de los dos grupos podría atribuirse con confianza al estímulo.

En ciencias naturales y de la salud es este un método usual pero en ciencias sociales es de más difícil y costosa aplicación. En nuestro caso, los grupos de control serían productores agropecuarios de las mismas regiones, dedicados a las mismas actividades, víctimas de las mismas catástrofes climáticas o biológicas, en el mismo período de tiempo, pero que *no* fueron receptores de ICR ni LEC. Aun suponiendo que dichos grupos existen realmente, su identificación y aplicación de la misma encuesta amplificaría sustancialmente los costos y plazos de la auditoría.

En conclusión, el examen de los estados financieros de los beneficiarios, sin grupo de control, no permite atribuir los buenos resultados contables a la mayor productividad inducida por los subsidios a la inversión (ICR y LEC), exclusivamente; pero estos grupos de control no estaban al alcance de este primer ejercicio piloto de auditoría. Por tanto, no es correcto afirmar que, en rigor, se está evaluando la eficacia de tales subsidios.

Ante estas dificultades el equipo auditor decidió bifurcar su trabajo hacia dos objetivos específicos distintos:

Objetivo 1. Comparar la situación económica de los tres grupos de beneficiarios (FONSA, ICR y LEC) en el período 2013-2016. Esto se hizo a través de una Encuesta de 14 preguntas (ver anexo 1) que interrogó sobre la *percepción* de esas personas de sus variables financieras básicas (activo total, pasivo total, patrimonio, utilidades y volumen de producción).

Objetivo 2. Evaluar la eficacia del FONSA en sentido estricto dado que este instrumento no exige un grupo de control; la misma encuesta se utilizará como canal de información.

3.7 Anexo: Formulario de Encuesta.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
 Contraloría Delegada del Sector Agropecuario
 Auditoría de Desempeño al Gobierno Nacional en materia de ayudas financieras agropecuarias

ENCUESTA A PRODUCTORES AGROPECUARIOS BENEFICIARIOS
DE AYUDAS FINANCIERAS (Octubre / Noviembre 2016) versión 14102016

Municipio: _____ Departamento _____

Fecha: _____ Encuestador: _____

Según bases de datos FINAGRO el entrevistado es:

Pequeño productor () Mediano productor () Alianzas estratégicas () Asociaciones ()

Es beneficiario de: FONSA () ICR () LEC ()

- 1) Desde el año 2013 hacia adelante Ud. recibió beneficios de:
 (Puede seleccionar varios instrumentos por año)

Instrumento	2013	2014	2015	2016
FONSA*				
ICR				
LEC				
NO SABE				

*Si respondió FONSA siga con pregunta 2, de lo contrario siga con pregunta 3

- 2) ¿Fue Ud. excluido de las bases de datos de las centrales de riesgo del sistema financiero?
 Sí ()
 No ()
 No sabe ()

- 3) ¿Después de recibir beneficios de FONSA ha recibido Ud. créditos de bancos privados?
 Sí ()
 No ()
 No sabe ()

- 4) ¿Para qué actividades productivas recibió Ud. ayudas financieras del gobierno nacional?
 A) Algodón ()
 B) Arroz ()
 C) Cacao ()
 D) Café ()
 E) Panela ()
 F) Papa ()
 G) Lácteos ()
 H) Carnes ()
 I) Cebolla ()
 J) Turismo ecológico ()
 K) Artesanías ()
 L) ¿Otra, cuál? _____

5) ¿Sus negocios finalizaron exitosamente en el año inmediatamente siguiente a la recepción de las ayudas del gobierno?

- No siga a pregunta 6
 Sí siga a pregunta 7
 No sabe siga a pregunta 7

6) ¿Por qué razón No finalizaron exitosamente?

- A) Precio interno bajo
 B) Precio externo bajo
 C) Devaluación o revaluación del peso
 D) Clima desfavorable
 E) Plagas
 F) Costo de insumos
 G) Costo de transporte
 H) Deficiente infraestructura de transporte
 I) Inseguridad
 J) Falta de asistencia técnica
 K) ¿Otro cuál? _____

7) En los años 2015 y 2016 el valor de su ACTIVO TOTAL (propiedad de fincas, aptos, casas, maquinaria, equipos, herramientas, automotores, cultivos, semovientes, ahorros, etc.): (marcar con una X en cada año)

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

8) En los años 2015 y 2016 el valor de su PASIVO TOTAL (deudas) : (marcar con X en cada año)

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

9) En los años 2015 y 2016 el valor de su PATRIMONIO : (marcar con X en cada año)

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

10) Actualmente Ud. posee deudas con:

- A) Banco privado ()
- B) Banco Agrario ()
- C) Cooperativa ()
- D) Proveedor de Insumos o Maquinaria ()
- E) Comercializador de productos ()
- F) Integrador ()
- G) Familiar o amigo ()
- H) "Paga diario" o "gota a gota" ()

11) En los años 2015 y 2016 el VOLUMEN DE PRODUCCIÓN de sus productos o servicios: (marcar con X en cada año)

PRODUCTO 1: -----

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

PRODUCTO 2: -----

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

PRODUCTO 3: -----

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

12) En los años 2015 y 2016 la UTILIDAD (ganancia) de sus actividades: (marcar con una X en cada año)

PRODUCTO 1: -----

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

PRODUCTO 2: -----

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

PRODUCTO 3: -----

	2015	2016
Permaneció estable		
Se redujo		
Creció		
No sabe / No Responde		

13) En su opinión el principal factor que afectó negativamente su UTILIDAD es: (marque con x)

	PRODUCTO 1 -----		PRODUCTO 2 -----		PRODUCTO 3 -----	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Precio interno de su producto						
Precio internacional de venta de su producto						
Precio de importaciones que compiten con su producto						
Clima desfavorable						
Plagas						
Costo de insumos						
Inseguridad						
Carencia de asistencia técnica						
Costo de transporte						
Deficiente infraestructura de transporte						
No sabe						
Otro ¿cuál?						

14) ¿Piensa invertir en los mismos negocios en el año 2017?

	PRODUCTO 1 -----	PRODUCTO 2 -----	PRODUCTO 3: -----
SI			
NO			
NO SABE			

4. GLOSARIO

Fórmula de cálculo: Corresponde a una descripción de los cálculos y datos necesarios para obtener un valor cuantitativo el indicador.

Gestión: Grupo de acciones necesarias para transformar determinados insumos en productos, en un periodo determinado y dentro del marco de una política, programa o proyecto en particular.

Indicador: Un instrumento a partir del cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo.

Indicadores cualitativos: Entregan información asociada al juicio que se realiza una vez culminada la acción o intervención (cuando bien o mal se alcanzó el resultado en términos de economía, eficiencia, calidad y eficacia).

Indicadores cuantitativos: entregan información respecto al progreso en el cumplimiento del objeto de seguimiento a nivel de insumo, gestión, producto, resultado o impacto.

Indicador de gestión: Mide procesos, acciones y operaciones adelantados dentro la etapa de implementación de una política, programa o proyecto.

Indicador de producto: Refleja los bienes y servicios cuantificables producidos y/o provisionados directamente por una política, programa o proyecto.

Indicador de efecto: Muestra los efectos generados por los productos de una determinada política, programa o proyecto sobre la población directamente afectada. Teniendo en cuenta la temporalidad en la que se presentan los efectos (corto, medio o largo plazo) y los criterios de causalidad entre la intervención y estos (directos o indirectos), se puede dividir esta categoría entre indicadores de resultado y de impacto.

Línea de base: Datos e información que describe la situación previa a una intervención para el desarrollo y con la cual es posible hacer seguimiento y monitorear una política, programa o proyecto o efectuar comparaciones relacionadas.

Meta: Valor esperado (objetivo) que espera alcanzar un indicador en un periodo específico.

Objetivo: Afirmación clara que expresa una intención a través de una acción específica.

Periodicidad del indicador: Corresponde al periodo de tiempo esperado entre una medición y otra.

Criterios para identificar tipos de indicadores:

Gestión: Cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas durante la etapa de implementación.

Producto: Cuantifica los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos.

Efecto: Mide los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de los productos.

Incentivo: Aquello que estimula a una persona o agente a actuar de una determinada forma, generalmente mediante la creación de confianza de recibir algún tipo de recompensa material.

LEC: Líneas Especiales de Crédito. Programa especial que consiste en el otorgamiento de un subsidio a la tasa de interés de créditos otorgados a través de entidades financieras y cooperativas vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y por la Superintendencia de Economía solidaria, respectivamente; con el fin, de permitir que el productor acceda a menores tasas de interés respecto de las que ofrece los intermediarios financieros en condiciones ordinarias.

ICR: Incentivo a la Capitalización Rural, al cual tendrá derecho toda persona natural o jurídica que ejecute proyectos de inversión en el sector agropecuario. El incentivo a la capitalización rural es un título que incorpora un derecho personal, que expedirá FINAGRO, cuyo monto será descontado de la cuantía total o de los pagos parciales de la obligación crediticia originada en un proyecto de los que trata el artículo 21 de la Ley 101 de 1993.

FONSA: Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuaria, es un programa que busca otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros para la atención y alivio parcial o total de sus deudas, cuando se presenten problemas en las mismas por problemas climatológicos, fitosanitarios o plagas, o notorias situaciones de orden público.

Evaluación: Valoración puntual de una intervención y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) que busca determinar una relación de causalidad entre estos. También se puede definir como la determinación sistemática del mérito, el valor y el significado de algo o alguien en función de unos criterios respecto a un conjunto de normas.

Información secundaria: Son datos que han sido generados y recolectados por otras organizaciones y que tienen propósitos diferentes a los concernientes a la organización interesada.

Fuente de información: Personas, instituciones, grupos y/o documentos que contienen información a partir de la cual es posible extraer datos útiles para generar información evaluativo.

Plan: Diseño o esquema detallado de lo que habrá de hacerse en el futuro.

Plan Estratégico Sectorial: Organiza y orienta estratégicamente las acciones de las entidades pertenecientes a un sector administrativo en un plazo de cuatro años, para alcanzar objetivos acordes con la política sectorial y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

Plan Estratégico Institucional: Entiéndase como Plan Indicativo Cuatrienal como lo establece la ley 152 de 1994. Instrumento que organiza y orienta estratégicamente las acciones de la entidad en un plazo de cuatro años, para alcanzar objetivos acordes con su misión y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Plan de Acción Anual: Es la programación anual de las actividades, proyectos y recursos que se van a desarrollar en la vigencia cada dependencia de la entidad y articulado con el Plan Estratégico Sectorial e Institucional.

Objetivo: Propósito que se desea alcanzar mediante acciones concretas, debe ser medible y cuantificable en un tiempo determinado.

Control: Acción mediante la cual se verifica que se está cumpliendo con un marco normativo, un programa, unos objetivos.

Estrategia: Determinación de los objetivos a largo plazo y la elección de las acciones y la asignación de los recursos necesarios para conseguirlos.

Monitoreo: Proceso sistemático de recolectar, analizar y utilizar información para hacer seguimiento al progreso de un programa en pos de la consecución de sus objetivos, y para guiar las decisiones de gestión. El monitoreo generalmente se dirige a los procesos en lo que respecta a cómo, cuándo y dónde tienen lugar las actividades, quien las ejecuta y cuántas personas o entidades se benefician.

Resultado: Efecto de una acción o de un hecho.

Normalización de cartera: proceso mediante el cual una persona queda habilitada para recibir nuevos créditos de cualquier entidad financiera. Art. 6 de la Ley 1731 de 2014.