



INFORME INTERNACIONAL

AUDITORÍA COORDINADA AL PLAN AGRO 2003 - 2015

PARA LA AGRICULTURA Y LA VIDA RURAL EN LAS AMÉRICAS

Colombia - Costa Rica - Ecuador - El Salvador - Guatemala - Honduras - Perú



Diseño, diagramación, impresión y distribución: Dirección de Comunicación Institucional
de la Contraloría General de la República de Ecuador

Abril 2013



Foto: Sendero rural
Fuente: Edgar Andrés Gómez Piñeros



CRÉDITOS

Por la Contraloría General de la República de Colombia

Contralora General de la República:	Dra. Sandra Morelli Rico
Contralor Delegado Sector Agropecuario:	Abog. Luis Alberto Higuera Malaver
Equipo Auditor:	
Supervisor:	Med. Vet. Harvey E. Franco Laverde
Integrantes:	Ing. Javier Rodríguez Corredor Econ. Blanca M. Guevara Samacá Ing. Liliana Rodríguez Sánchez (Coordinación Técnica General de la Auditoría Internacional)

Por la Contraloría General de la República de Costa Rica

Contralora General de la República:	Máster Martha Acosta Zúñiga
Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa:	Máster Amelia Jiménez Rueda
Equipo auditor:	
Gerente del Área de Fiscalización de Servicios Económicos:	Máster Manuel Corrales Umaña
Asistente Técnico de Gerencia:	Máster Roberto Jaikel Saborío
Integrantes:	Dr. Guillermo Flores Gamboa Máster Oscar Torres Salazar CPA. Ileana Fernández Cordero Abog. Ruth Houed Caamaño Econ. Mairon E. Loaiza Monge

Por la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador

Contralor General del Estado:	Dr. Carlos Pólit Faggioni
Director de Auditoría de la Producción, Ambiente y Finanzas:	Ing. Galo Carrillo Ureña
Equipo auditor:	
Supervisora:	Econ. Emilia Bazante Ramírez
Jefe de Equipo:	Dr. René Vinueza Fernández
Integrantes:	Econ. Mireya Torres Palacios Ing. Sofía Gutiérrez Gómez Econ. Hugo Oña Chiguano Ing. César Ponce Villarreal Ing. Marco Vizcaíno Jaramillo/Apoyo Técnico

Por la Corte de Cuentas de la República de El Salvador

Presidente de la Corte de Cuentas de la República:	Dr. (h.c.) Marcos Gregorio Sánchez Trejo.
Directora de Auditoría Cinco:	Lic. Carmen de los Angeles Barra
Subdirector de Auditoría Cinco:	Lic. Yuri Armando Williams Saca
Equipo Auditor:	
Jefe de Equipo:	Ing. Julio César Quintanilla Parada
Integrantes:	Lic. Edgar Alexander Romero Licda. Gloria Esther Escobar Oviedo Ing. José Lino Sánchez Abrego

Por la Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala

Contralora General de Cuentas:	Licda. Nora Liliana Segura de Delcompare
Subcontralor de Calidad de Gasto Público:	Lic. Sergio Oswaldo Pérez López
Director de Calidad de Gasto Público:	Lic. Walter Osmar Argueta
Equipo auditor:	
Coordinador de auditoría:	Lic. Frank Helmuth Bode Fuentes
Integrantes:	Lic. Otto Fernando Molina Stalling Lic. Edgar Danilo Escobar Esteves

Por el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras

Magistrada Presidenta:

Magistrado:

Magistrado:

Equipo auditor:

Supervisor:

Jefe de Equipo:

Integrantes:

Abog. Daysi Oseguera de Anhecta

Lic. Miguel Ángel Mejía Espinoza

Abog. Jorge Bográn Rivera

Ing. Hernán Roberto Bueso Aguilar

Ing. María Elena Aguilar Murillo

Lic. María Teresa Cerna Guillén

Tec. Sonia María Salgado Mejía

Ing. Oscar Armando Fajardo

Por la Contraloría General de la República del Perú

Contralor General de

la República:

Gerente del Departamento

de Sector Productivo

e Infraestructura:

Equipo auditor:

Supervisora

de auditoría:

Integrantes:

CPC. Fuad Khoury Zarzar

CPC. Marco Argandoña Dueñas

CPC. Rosa Pino Aurazo

CPC. Wilder Castro Nieves

Ing. Wilfredo Cárdenas Cortéz

Ing. Juan Montoya Cerrati - Especialista



Foto: Mujer rural
Fuente: EFS Ecuador

PRESENTACIÓN

El informe internacional de la auditoría coordinada al “*Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas*”, recoge los resultados de los informes nacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú, sobre la evaluación de la implementación efectuada por los gobiernos, en torno a las políticas orientadas a promover la agricultura y la vida rural, al reconocer su importancia para el desarrollo integral de los países.

En el Plan Estratégico 2011-2015 de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), la Meta Estratégica 3 “*Gestión del Conocimiento*” definió el “*Aprendizaje Conjunto*” orientado a fortalecer los procesos institucionales de gestión del conocimiento por medio de la realización de auditorías conjuntas sobre la base de las Normas Internacionales de Auditoría y Revisión Entre Pares.

En dicho contexto, durante el Seminario de Planificación de la Auditoría Coordinada al Plan Agro 2003-2015, realizada en Bogotá (Colombia) los días 6 y 7 de diciembre de 2011, se acordó el texto del Memorando de Entendimiento que las EFS de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú suscribieron para desarrollar a manera de prueba una auditoría a políticas públicas, en este caso orientadas al tema agropecuario.

Dado que la vida de cada habitante del mundo está relacionada para su supervivencia con la agricultura y la ganadería, estas actividades son prioritarias desde los puntos de vista económico, social y ambiental. América Latina y el Caribe no son ajenas a esta realidad y además de depender de esas actividades como base de su economía en términos de trabajo, comercio interno y generación de divisas; muchos de los problemas que sufren algunos países de la región como pobreza, desempleo, inseguridad, etc., se originan en el campo, debido a la marginación de las comunidades rurales, la falta de oportunidades, el sesgo pro urbano de las políticas públicas, entre otros fenómenos¹. Así, el éxito de las políticas públicas agropecuarias no solamente debe referirse a aspectos lucrativos sino que debe dar cuenta del mejoramiento real de la calidad de vida de los pobladores rurales.

Al no considerar lo anterior, en la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994), se desestimó la agricultura y la vida rural como tema estratégico para el desarrollo integral de los países, ante lo cual las entidades rectoras de la política agropecuaria y de desarrollo rural del hemisferio decidieron incluir ambas temáticas en la agenda interamericana de ese foro político. En línea con lo indicado, se iniciaron acciones para

¹ Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO). *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público*. Chile, 2006

posicionar la agricultura, bajo la premisa de su contribución a mejorar las condiciones de vida en el medio rural, fortalecer la democracia, promover la prosperidad, erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible; objetivos centrales del proceso de las Cumbres. En la Tercera Cumbre de las Américas (Quebec Canadá, 2001), los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la importancia de la agricultura y la vida rural para enfrentar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible en sus países.

En este contexto, como Entidades Fiscalizadoras Superiores conscientes de la importancia de la agricultura y la vida rural para nuestros países, nos compete informar a nuestros gobiernos sobre los resultados de la gestión de las instituciones, principalmente de las entidades rectoras de la política nacional agropecuaria y de desarrollo rural y, llamar la atención de las entidades y actores del agro, mediante observaciones que repercutan en la revalorización de la agricultura y la vida rural, por su importancia para el desarrollo integral de los países.

La auditoría coordinada al *“Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas”*, es un ejemplo de esfuerzo conjunto para tratar un tema sensible para nuestros países y hacerlo en el ámbito de las políticas públicas agropecuarias, resultando un trabajo relevante, en el que por primera vez se pronuncian las EFS de la región.

Como objetivo general de la auditoría coordinada, se definió determinar cómo ha incorporado la institución rectora y/o las ejecutoras del nivel nacional el Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas, en sus planes, programas y políticas públicas y, cómo están haciendo el seguimiento en las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú.

La auditoría coordinada comprendió la evaluación selectiva de la gestión de las entidades de cada país encargadas de implementar el Plan para la agricultura y la vida rural en las Américas (principalmente de los Ministerios y de las Secretarías responsables de la política agropecuaria y de desarrollo rural) con el fin de establecer el nivel de cumplimiento de este compromiso nacional adquirido por los países y la gestión desarrollada por las entidades gubernamentales.

El presente informe internacional es un producto adicional a los informes nacionales de auditoría emitidos por cada EFS, no tiene carácter vinculante y se elaboró en forma conjunta. Este documento contiene los resultados generales del estudio realizado sobre la agricultura y la vida rural en el hemisferio; así como, divulgar la experiencia de aplicar una metodología desarrollada en la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), cuyos resultados se espera coadyuven a una mejora en las prácticas futuras de auditoría a desarrollar por parte de las EFS de los países miembros.

La situación de la agricultura y la vida rural, evaluada por primera vez en las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú; les permitió a los equipos de auditoría de las respectivas EFS, conocer nuevas metodologías y procedimientos de análisis, por lo que, se recomienda a la OLACEFS, dar continuidad a esta forma de trabajo, mediante el abordaje de proyectos de esta naturaleza, en otras temáticas relevantes para los países del hemisferio.

Es importante resaltar el aporte brindado por la Cooperación Alemana (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH), entidad que promovió y respaldó el desarrollo de esta auditoría coordinada, mediante el financiamiento de aspectos importantes para la ejecución de este trabajo.

Cumplidos los acuerdos del Memorando de Entendimiento, se presenta este informe internacional a los gobiernos nacionales, regionales, locales y a la población y sus organizaciones representativas, especialmente las relacionadas directamente con la agricultura y la vida rural, como un aporte a la visión de la problemática desde la perspectiva del control gubernamental y de las políticas públicas.

Finalmente, debe destacarse la necesidad prioritaria de reconocer la importancia del sector agropecuario y la vida rural en el Continente Americano y del compromiso por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, de avanzar al respecto, elementos que demandan la implementación inmediata de acciones pertinentes y oportunas, las cuales además de consignarse en Declaraciones, Convenios y/o Acuerdos como compromisos nacionales para los países participantes, debe concretarse en hechos que redunden también en el mejoramiento de la realidad social, ambiental, y político institucional y la reducción de la pobreza rural.

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA**

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DE COSTA RICA**

**CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO
DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE
EL SALVADOR**

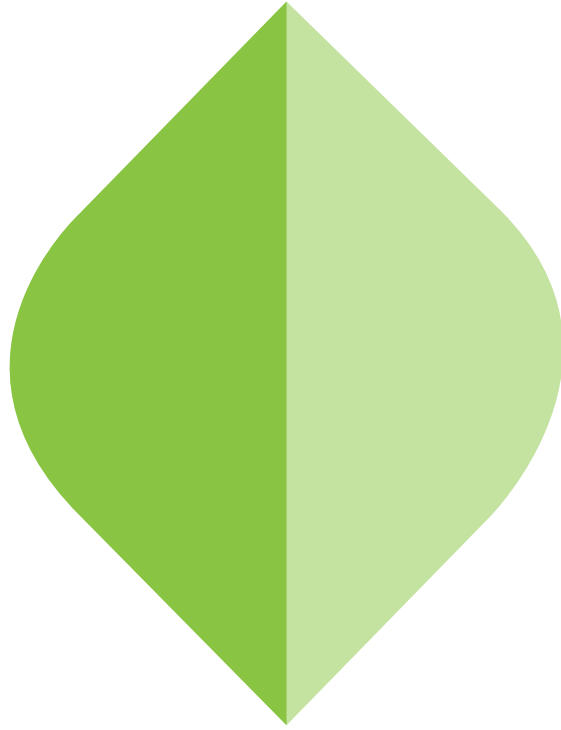
**CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS
DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS**

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA DE PERÚ**



Foto: Paisaje pecuario
Autor: Edgar Andrés Gómez Piñeros



CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN



CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes de la auditoría coordinada

La auditoría coordinada al *“Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas”* responde al Plan Estratégico 2011-2015 de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), y específicamente a la estrategia de *“Mejores Prácticas”* de la Meta Estratégica 2 *“Desarrollo de Capacidades Institucionales”*.

De igual forma, esta auditoría obedece al área de trabajo *“Excelencia Metodológica para el desarrollo del control fiscal”* contenida en el Memorando de Entendimiento suscrito entre OLACEFS, y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH², en el marco del proyecto *“Aporte de las EFS a la transparencia en las administraciones públicas. Fortalecimiento de OLACEFS”*. Actualmente, hace parte del Plan Estratégico *“Desarrollo de estándares de calidad para una EFS efectiva”* del Programa OLACEFS de GIZ.

En línea con lo anterior, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú, acordaron desarrollar una auditoría coordinada sobre la gestión gubernamental en el sector agropecuario y la vida rural.

Las EFS participantes definieron de mutuo acuerdo el objetivo, alcance y modalidad de la auditoría, las actividades de coordinación, los plazos de cada fase del proceso, la secuencia y temática de las reuniones de trabajo, aspectos consignados en el Memorando de Entendimiento de la Auditoría.

1.2 Fuente de criterio para la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015³

El Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural de las Américas es la agenda compartida de largo plazo definida por los Ministros y Secretarios de Agricultura para promover el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural. Fue adoptado en la Segunda Reunión Ministerial relacionada con la agricultura y vida rural en las Américas (Panamá 2003). En la Cumbre de Mar del Plata 2005, los Jefes de

² Con fecha del 11/06/2010 y sus modificaciones relacionadas con el ILACOFIT, mencionadas en la Ayuda Memoria (reunión GIZ y OLACEFS en Quito) del 06/11/2010, numeral 3 y basadas en la decisión del Consejo Directivo de la OLACEFS del 15/10/2010).

³ De Las Casas L, Gatica J y Jiménez F. *Mejorando la efectividad de las estrategias y políticas: Un instrumento para analistas, decisores públicos y líderes de grupos de interés de la agricultura y vida rural. Proceso Ministerial Hemisférico 2006-2007*, IICA, 2007.

Estado y de Gobierno, acordaron que su implementación sería un compromiso nacional.

En el Plan los Ministros y Secretarios: a) bosquejaron su marco conceptual y ordenador (Agro-Matriz)⁴; b) definieron una visión compartida 2015⁵; c) reiteraron los compromisos con los objetivos estratégicos de prosperidad rural, seguridad alimentaria, inserción internacional e integración regional de la agricultura, sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos y el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural; d) se comprometieron a impulsar, junto con los actores del agro y otros vinculados a éste, las acciones estratégicas de la Agenda Hemisférica para avanzar hacia los objetivos estratégicos; y e) manifestaron que el Plan refleja la intención de los países miembros de trabajar mediante la adopción de medidas comunes para lograr la visión compartida, siendo los gobiernos nacionales los principales responsables de implementarla y darle seguimiento⁶.

El Plan es un marco de referencia para los cambios hacia la Visión Compartida 2015, que es implementado y actualizado por los países mediante las acciones estratégicas de las agendas hemisféricas bianuales y las medidas para su implementación y seguimiento negociadas en GRICA (el Foro Hemisférico de Delegados Ministeriales de agricultura y vida rural) y definidas por los Ministros en sus reuniones ministeriales.

1.3 Importancia de la auditoría coordinada de políticas públicas

La integración internacional no es exclusiva de los temas comerciales, culturales o ambientales, sino que permite plantear inquietudes de diversa índole respecto de las cuales exista consenso entre las partes interesadas. La OLACEFS congrega a las Entidades de Fiscalización Superior de América Latina y el Caribe para reforzar lazos que las unen, mediante la realización de esfuerzos conjuntos tendientes a fortalecer, promover y ejecutar la auditoría gubernamental, bajo las nuevas tendencias.

La auditoría de políticas públicas es un medio para dicho fortalecimiento de la gestión fiscal de las EFS en América Latina y el Caribe, ámbito en el que la auditoría de desempeño y/o de gestión cumple un papel central, al ocuparse inicialmente de comprender los objetivos de las políticas públicas para poder pronunciarse sobre los efectos de la misma, así como de la aplicación de los recursos dispuestos para su ejecución.

La auditoría coordinada al *“Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas”*,

4 La Matriz del Agro-sistema, es un marco de referencia para el seguimiento a los acuerdos hemisféricos al Plan Agro 2003-2015 y responde a la necesidad de conocer cuánto se avanza y cómo evoluciona la situación de la Agricultura y la Vida Rural en las Américas, y cuáles son los desafíos y decisiones estratégicas a adoptarse en las siguientes Cumbres y Reuniones Ministeriales.

5 La Visión es una caracterización del futuro deseado en cuanto al entorno nacional e internacional, los territorios rurales y las agro cadenas productivo-comerciales.

6 Las medidas para la implementación y seguimiento del Plan adoptadas fueron: 1) la preparación de informes nacionales de avance sobre la implementación de las acciones estratégicas de la Agenda Hemisférica vigente; 2) la actualización de la Agenda Hemisférica para los siguientes 5 bienios; 3) la solicitud a las instituciones internacionales y gobiernos cooperantes a que coordinen sus estrategias en función de la implementación del Plan; y, 4) la definición de mediciones apropiadas sobre el avance del Plan.

obedece a un esfuerzo conjunto realizado por las EFS de las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú; que por la naturaleza del Plan como referente para la formulación de las políticas públicas agropecuarias de los países de las Américas, se enmarca en un ejercicio de prueba de Auditoría de Políticas Públicas.

Dada la ausencia de auditorías anteriores sobre el Plan Agro⁷ y, reconocida la importancia de la agricultura y la vida rural para enfrentar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible en los países de las Américas⁸, surgió la necesidad y oportunidad de realizar una auditoría tendiente a establecer en forma independiente la incidencia del Plan en la formulación y ejecución de políticas públicas agropecuarias en cada país de las EFS participantes, y obtener una visión sobre el avance alcanzado en el tema en cuestión.

Por lo comentado, la presente auditoría coordinada tiene especial relevancia para los países participantes, por cuanto generó información sobre el desempeño de las entidades rectoras de la política pública en los temas de agricultura, ganadería, acuicultura y pesca de cada país, así como de las responsables de la gestión de los recursos destinados a su ejecución.

1.4 Entidades Fiscalizadoras Superiores participantes

La auditoría coordinada se oficializó con la suscripción de un memorando de entendimiento por parte de las EFS de las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú.

Este proyecto contó con el apoyo de la Cooperación Alemana (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH), así como del Comité de Capacitación Regional de la OLACEFS, y el aporte del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil que en las reuniones de diciembre de 2011 en Bogotá (Colombia) y de marzo de 2012 en San José (Costa Rica), compartieron sus experiencias y conocimiento en Auditorías de Desempeño.

El informe presenta el trabajo realizado en forma coordinada por las EFS mencionadas supra. A pesar de su manifiesto interés en participar en el proyecto, la Contraloría General de la República de Nicaragua al momento de suscribir el Memorando de Entendimiento expresó oficialmente su imposibilidad de participar en la auditoría, debido a dificultades operativas. La Contraloría General de la República de Panamá se retiró oficialmente del proyecto mediante nota Núm.014-2013-DAI del 2 de febrero de 2013, por razones similares.

7 El principal criterio de la selección es la capacidad de la auditoría de agregar valor a través de su contribución a la evaluación y mejora de la gestión pública (ISSAI 3000/3.2, 2004).

8 En la Tercera Cumbre de las Américas se definió el doble papel que desempeña la agricultura: (i) como forma de vida de millones de habitantes rurales y (ii) como un sector estratégico del sistema socio-económico para generar prosperidad.

1.5 Objetivos de la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015

Objetivo General

Determinar cómo ha incorporado la institución rectora y/o las ejecutoras del nivel nacional el Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas en sus planes, programas y políticas públicas y cómo están haciendo el seguimiento en las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú.

Objetivos Específicos

Verificar el avance hacia la visión compartida del Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas a partir de una selección de los indicadores priorizados por cada EFS participante.

Determinar el comportamiento 2003-2011 de la inversión pública en el sector agropecuario a fin de establecer su relación con las prioridades del Plan Agro.

Determinar si en las políticas, planes y/o programas nacionales de cada uno de los países participantes, se ha incluido el Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas, respecto a la gestión de los riesgos y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos.

1.6 Temas auditados

Los temas priorizados para la fiscalización del Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas son:

Avance hacia la visión compartida del Plan Agro 2003-2015

¿Cuál ha sido el avance hacia la visión compartida del Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas durante el período 2003-2011 en cada país?

Inversión y gasto público en el sector agropecuario 2003-2011

¿El comportamiento de la inversión pública en el sector agropecuario de cada país durante el periodo 2003-2011 tiene relación con las prioridades del Plan Agro?

Gestión del riesgo y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos 2010-2011

¿Las políticas planes y/o programas nacionales correspondientes a las vigencias 2010 y 2011 incluyeron el Plan Agro 2003-2015 en lo que respecta a la gestión de los riesgos y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos?

1.7 Alcance

La auditoría coordinada comprendió la revisión selectiva de la gestión de las Secretarías o Ministerios responsables de la política agropecuaria y de desarrollo rural y/o, las entidades del sector agropecuario de cada país participante, con respecto al avance alcanzado frente a los objetivos estratégicos priorizados en la implementación del Plan Agro 2003–2015.

El desarrollo de esta Auditoría abarcó el período comprendido entre los años 2003 y 2011, con el fin de evaluar⁹ la situación de la agricultura y la vida rural en los países participantes en el marco de la aplicación del Plan Agro 2003-2015. El objetivo relativo a la gestión de riesgo y el cambio climático, abarcó el bienio 2010 y 2011.

Dada la necesidad de información requerida para desarrollar los objetivos previstos, se acordó como estrategia de auditoría evaluar en cada país de las EFS participantes, la existencia de estadísticas públicas completas, actualizadas y confiables, útiles para la toma de decisiones de política agropecuaria y de desarrollo rural. Así, un aspecto que ha sido identificado en diagnósticos de la OLACEFS como limitante para el desarrollo de auditorías de política pública, se asumió como eje central de esta evaluación por ser imprescindible para la formulación de las políticas relacionadas con el tema referido, convirtiendo una aparente debilidad de control fiscal¹⁰ en una oportunidad de mejora de la gestión de las Entidades de Fiscalización Superior y de las entidades auditadas.

1.8 Metodología aplicada

En el desarrollo de la Auditoría Coordinada al Plan Agro 2003-2015 se implementó a manera de prueba la Guía para Programas de Auditoría Cooperativa entre Entidades Fiscalizadoras Superiores del Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI.

Por otra parte, en el Memorando de Entendimiento respecto a la modalidad de la auditoría se definieron los siguientes elementos:

- **Tipo de Auditoría:** Auditoría coordinada, cuya ejecución se armoniza en el objetivo general y los específicos, haciendo las salvedades propias de las diferencias del marco legal de cada EFS.

⁹ Cada país definió un año anterior al inicio de la ejecución del Plan Agro 2003-2015 como base de comparación, con el fin de valorar los efectos de su implementación respecto a un año en que éste no hubiera sido adoptado y en el que se dispusiera de información suficiente, confiable y pertinente.

¹⁰ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) - Auditoría de Políticas Públicas: oportunidades para el fortalecimiento de la gestión fiscal de las EFS. Seminario de alto nivel de Entidades Fiscalizadoras Superiores Quito, 15 y 16 de junio de 2011.

- **Equipo:** Un grupo de auditores nacionales por cada EFS.
- **Productos:** Informes nacionales por cada EFS y un informe internacional conjunto.

La coordinación general de la auditoría la ejerció la Contraloría General de la República de Colombia por medio de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, con el apoyo de la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional. A su vez, cada EFS designó un coordinador de auditoría responsable de su administración y desarrollo, con funciones de enlace con la coordinación general y los equipos de auditoría de los países participantes, acordando las actividades a desarrollarse:

- Intercambio por cada EFS de información sobre objetivos específicos, fuentes de criterio y entidades a ser auditadas.
- Intercambio de procedimientos, metodología y documentos de carácter técnico.
- Coordinaciones permanentes para el desarrollo de la auditoría.
- Reuniones de trabajo de los equipos auditores para intercambio de información, buenas prácticas y evaluación de avances.

Con el fin de contar con un espacio para compartir opiniones, documentos, metodologías, procedimientos, inquietudes, etc., la Contraloría General de la República de Costa Rica, de común acuerdo con todas las EFS participantes, creó una Comunidad Virtual para la auditoría¹¹. Además, se utilizó el correo electrónico y la vía telefónica como otros medios de comunicación entre las EFS participantes.

La auditoría coordinada se realizó en cada país sobre la base de la normativa técnica de control y auditoría y las sanas prácticas aceptadas internacionalmente por las EFS de los países que participaron en el proyecto, teniendo en cuenta, los principios y normas de la INTOSAI¹², así como las particularidades del marco jurídico aplicable en cada país.

Las actividades realizadas de conformidad con la metodología aplicada en este estudio fueron:

- Diseño y estructuración de formatos para estandarizar la información requerida para la investigación.
- Recopilación y revisión de la información disponible sobre la gestión de planificación, presupuesto, políticas públicas nacionales y sectoriales relacionadas con la implementación del Plan Agro 2003-2015.

¹¹ Disponible en el sitio web: <http://campus.cgr.go.cr/campus/course>.

¹² Principalmente las Directrices de Auditoría de Desempeño ISSAI 3000-3100 de la INTOSAI.

- Coordinaciones y reuniones de trabajo con funcionarios regionales y locales sobre las actividades ejecutadas en el sector agropecuario relativas a la implementación del Plan Agro 2003-2015.
- Estimación de indicadores seleccionados y priorizados para el seguimiento de la situación de la agricultura y la vida rural de las Américas, en los objetivos estratégicos definidos para estudio.
- Tabulación, graficación, interpretación y análisis de los resultados obtenidos para cada uno de los indicadores estimados y matrices compiladas para el estudio de auditoría.
- Atención de requerimientos de las distintas EFS sobre los procedimientos de la auditoría a aplicar, según los acuerdos asumidos en las reuniones de San José (Costa Rica) y Bogotá (Colombia).
- Valoración del proceso de planificación y del proceso presupuestal de los recursos destinados al sector agropecuario en el periodo de estudio.
- Identificación, análisis, interpretación y relevancia de los planes, programas o proyectos nacionales relacionados con la gestión de riesgos y emergencias agrícolas.
- Revisión y análisis de los procesos de monitoreo y seguimiento efectuados por las instancias ministeriales sobre el cumplimiento del Plan Agro 2003-2015.

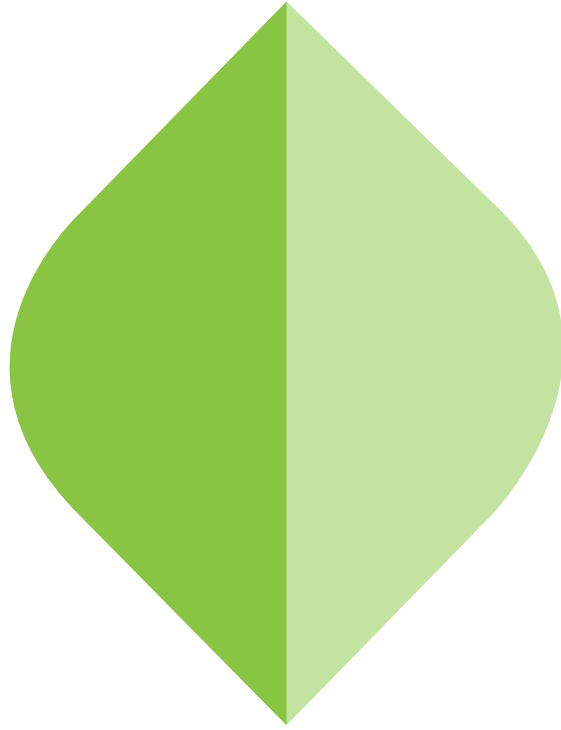
Los resultados de la aplicación de los procedimientos acordados por las EFS, permitieron valorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos relacionados con el mejoramiento de la agricultura y la vida rural en cada uno de los países participantes; así como la determinación de las causas de las situaciones encontradas.

Previo a la incorporación en el informe internacional los resultados fueron comunicados a las autoridades nacionales, y socializados mediante el intercambio de la información recopilada y documentos técnicos sobre los temas de fiscalización y fuentes de criterio de las EFS participantes, según lo acordado en las reuniones de San José y Bogotá.

Las cifras presentadas en dólares se encuentran expresadas en dólares americanos constantes de 2000.



Foto: Cultivando la tierra
Fuente: EFS Ecuador



CAPÍTULO II

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA



CAPITULO II: RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 Avance hacia la visión compartida del Plan Agro 2003-2015

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) afirma que *“Las repercusiones de una decisión que se adopte hoy se dejarán sentir en varios periodos futuros. Así, las condiciones de un periodo, que pueden deberse a decisiones pasadas, afectarán el desempeño de periodos posteriores. Por ende, es necesario poseer información sobre cómo es probable que sean esas repercusiones y cuándo es probable que se presenten”*¹³. La visión compartida corresponde a una proyección de lo que los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron en su momento que debería ser la situación de la agricultura y la vida rural en las Américas para el 2015, horizonte frente al cual se comprometieron a encauzar sus esfuerzos con el propósito de revalorizar la agricultura y la vida rural en sus países.

Esta auditoría evalúa el avance de dichos compromisos con el fin de determinar si actualmente los gobiernos –al menos de los países de las EFS participantes- están en la capacidad de dar cuenta sobre la situación de la agricultura y la vida rural en sus países durante el periodo 2003-2011 para lo cual los sistemas de información y las estadísticas nacionales son una herramienta esencial¹⁴.

Los resultados, limitaciones y logros del Plan Agro encontrados en la Auditoría Coordinada, fueron expuestos a las máximas autoridades en materia Agropecuaria de cada uno de los países de las EFS participantes (Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú), cuyos resultados más relevantes se presentan en forma integrada e individual en los siguientes acápite de este informe.

2.1.1 Evolución de la situación del sector agropecuario y la vida rural 2003-2011

Según el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) *“... el uso de indicadores puede constituirse en una herramienta de importancia central para el seguimiento de los mandatos de las Cumbres de las Américas y en particular, los acuerdos ministeriales sobre agricultura y vida rural. Su oportuna*

¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. *Las estadísticas alimentarias y agrícolas en el contexto de un sistema nacional de información*. Roma. 1986 (Reimpresión 2002). Pág. 34

¹⁴ La FAO (1986: 25) *“Que un programa estadístico alcance resultados positivos depende de la forma en que contribuya a atender las necesidades de información de los usuarios de su servicio, por ejemplo, de los responsables de la adopción de decisiones públicas y privadas interesados en la alimentación y la agricultura y encargados de ellas. Por lo tanto la elaboración y la ejecución de un programa estadístico debe basarse en una comprensión y conocimiento de estas necesidades en el contexto del sistema de información del cual forma parte”*.

utilización facilita a los países la definición de metas, la ejecución de acciones estratégicas, su seguimiento y la adopción de nuevas decisiones para el mejoramiento de la agricultura y la vida rural”¹⁵.

Para la valoración del impacto que ha tenido el Plan Agro 2003-2015 en la agricultura y vida rural en los países participantes se diseñaron, calcularon y estimaron nueve indicadores¹⁶ y un índice integrado, los cuales permiten obtener una visión general de los alcances y resultados de la implementación de acciones y proyectos derivados del citado Plan. Los indicadores utilizados, fueron seleccionados bajo los siguientes criterios:

- Factibilidad de recopilación de la información pertinente¹⁷.
- Robustez para evaluar el tema de interés¹⁸.
- Capacidad de medición en el tiempo.
- Sensibilidad de captación de los cambios dados en el periodo analizado.

Los indicadores seleccionados fueron definidos con el propósito de evaluar el avance hacia el cumplimiento del Plan Agro 2003-2015 de los objetivos estratégicos de Competitividad, Seguridad Alimentaria¹⁹, Mitigación del Cambio Climático y Mejoramiento de la Vida Rural, que se detallan a continuación²⁰:

Competitividad:

- Valor Agregado Agrícola (PA).
- Exportaciones Agropecuarias (EA).
- Costo Ponderado de Producción de Agrocadenas (CPA).

Seguridad Alimentaria:

- Rendimiento Ponderado de Cultivos (RPC).
- Vulnerabilidad Alimentaria (VA).

¹⁵ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2005. *Hacia un sistema de información para el seguimiento y evaluación del Plan Agro 2003-2015: Contribución al Conjunto de Indicadores Identificados para el seguimiento del Plan AGRO 2003-2015*. Pág. 5

¹⁶ Para tal efecto se tomaron como referencia los más de 260 indicadores de la CEPAL, que se fueron depurando.

¹⁷ La información debe ser de fácil acceso, disponible y en suficiente cantidad y calidad para realizar los análisis deseados. Además debe ser objetivamente verificable a través de documentos probatorios.

¹⁸ La robustez se refiere a la relación clara con la meta u objetivo buscado.

¹⁹ Garantizar la seguridad alimentaria implica contar con políticas favorables en términos de disponibilidad, acceso y uso de alimentos. Esta evaluación se ocupa únicamente de la disponibilidad (oferta de alimentos).

²⁰ La descripción, la fórmula de estimación, los supuestos para la interpretación y su magnitud son descritos en la nota técnica que se encuentra en el Anexo 2 de este informe.

Mitigación del Cambio Climático:

- Utilización Nacional de Agroquímicos²¹ (UAS).
- Agricultura Orgánica (PAO).

Mejoramiento de la Vida Rural:

- Eficacia del Gasto (EF)²².
- Empleo Agrícola (EMA).

Un vez determinados los nueve indicadores para cada país mencionado –con las limitaciones señaladas–, se estimó un índice integrado con los resultados obtenidos para cada uno de los objetivos estratégicos antes descritos, mediante una ponderación en cada uno de los años analizados, con respecto al resultado del indicador definido como línea base (propio de cada país según la información disponible), la cual corresponde a un periodo anterior (ex-ante) a la implementación del Plan Agro 2003-2015 para determinar el impacto logrado con las acciones emprendidas en el marco del Plan (ex-post).

El Índice Compuesto del Sector Agropecuario (ICSAG) pondera homogéneamente a los índices de resultados de cada eje, su propósito es servir como base para el análisis de la situación ex ante y ex post en la agricultura y la vida rural ante la implementación del Plan Agro en cada país participante y con ello contar con una visión general del comportamiento en el desarrollo de la agricultura y el medio rural en la región Latinoamericana estudiada.

Así mismo, se realizó un esfuerzo adicional con el fin de contar con una percepción general sobre la situación de la agricultura y la vida rural en los países analizados, mediante la construcción de un Índice Integrado de Resultados del Sector Agropecuario (IRISAG), el cual se estimó con base en la información de los países participantes, la cual fue suministrada por cada una de las EFS correspondientes, lo anterior con el propósito de estimar con un mayor grado de certidumbre, la tendencia de la situación agregada del sector agropecuario en los países evaluados por esta auditoría coordinada.

21 Por acuerdo consensuado de las EFS participantes se definió que el indicador UAS contempla información vinculada con el uso de fertilizantes.

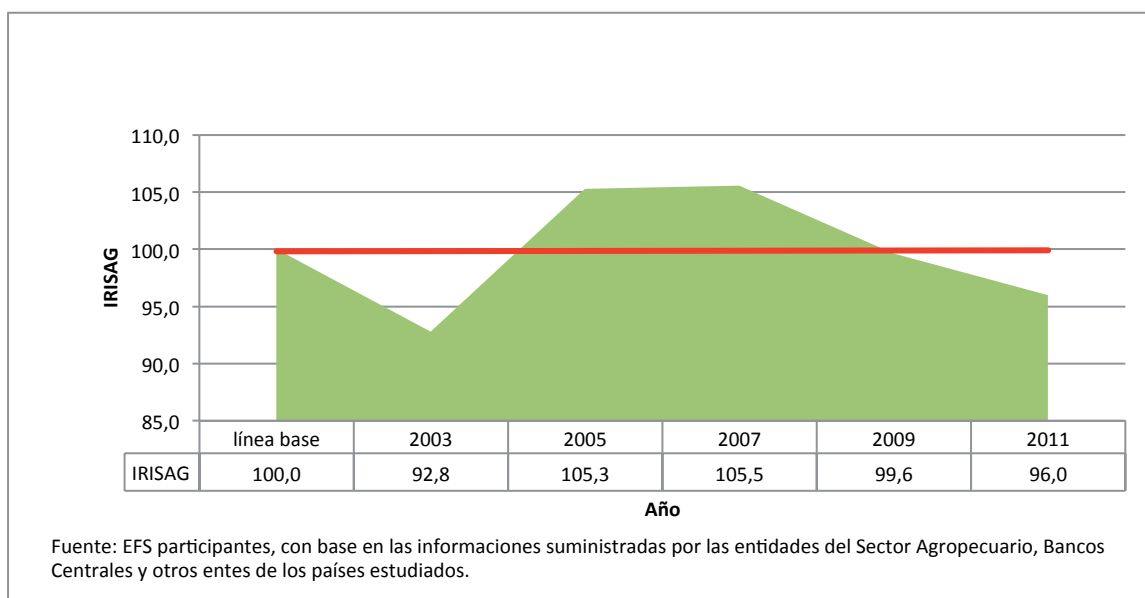
22 Entiéndase eficacia como la relación entre lo logrado y lo planeado, siendo que, dicha relación es eficaz si el resultado es mayor o igual que la unidad.

2.1.1.1 Resultados de las acciones en los países analizados

Los resultados del Índice Integrado de Resultados del Sector Agropecuario muestran un comportamiento oscilante en el periodo evaluado, en donde, los objetivos estratégicos analizados (competitividad, seguridad alimentaria, mitigación de cambio climático y mejoramiento de la vida rural), presentan un deterioro de alrededor de cuatro puntos en la condición del índice en el 2011 con respecto a la línea base definida para cada país.

Es así como, en el periodo analizado dicho índice refleja que la condición global de los países analizados no ha presentado mejoras sustantivas, no obstante los recursos invertidos por éstos en el sector agropecuario para esos efectos. Los resultados del IRISAG se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 1
Índice Integrado de Resultados del Sector Agropecuario (IRISAG)

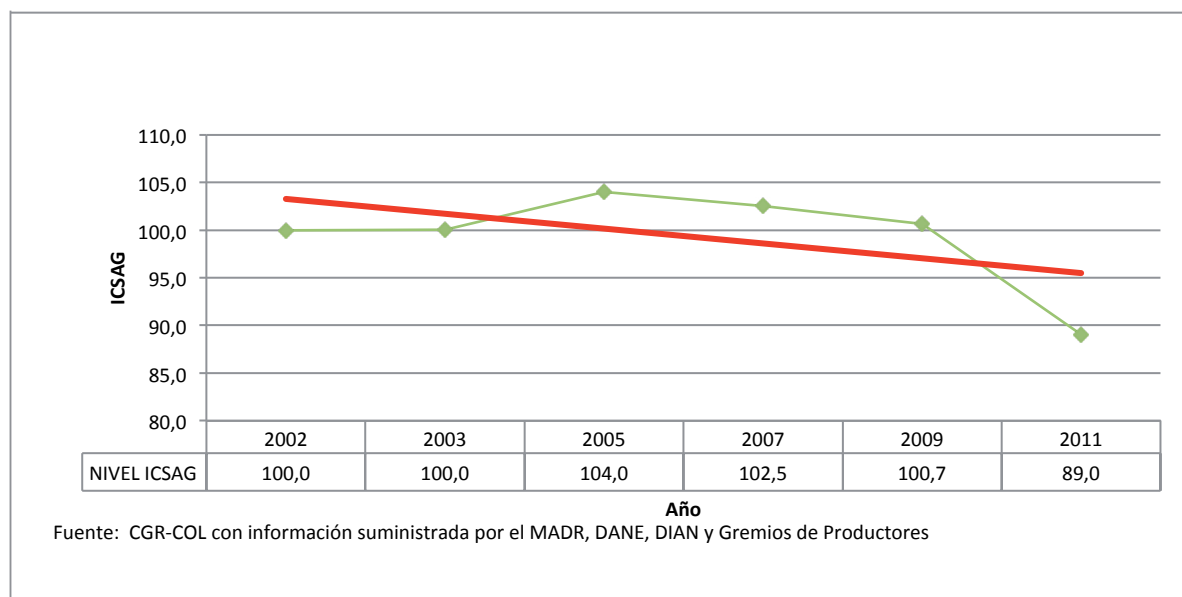


2.1.1.2 Índice compuesto integrado por país

- República de Colombia

En Colombia, el Índice Compuesto del Sector Agropecuario (ICSAG), presentó un deterioro en el 2011 al disminuir 11 puntos respecto a la línea base (2002), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 2
Índice Compuesto del Sector Agropecuario de la República de Colombia (2002-2011)



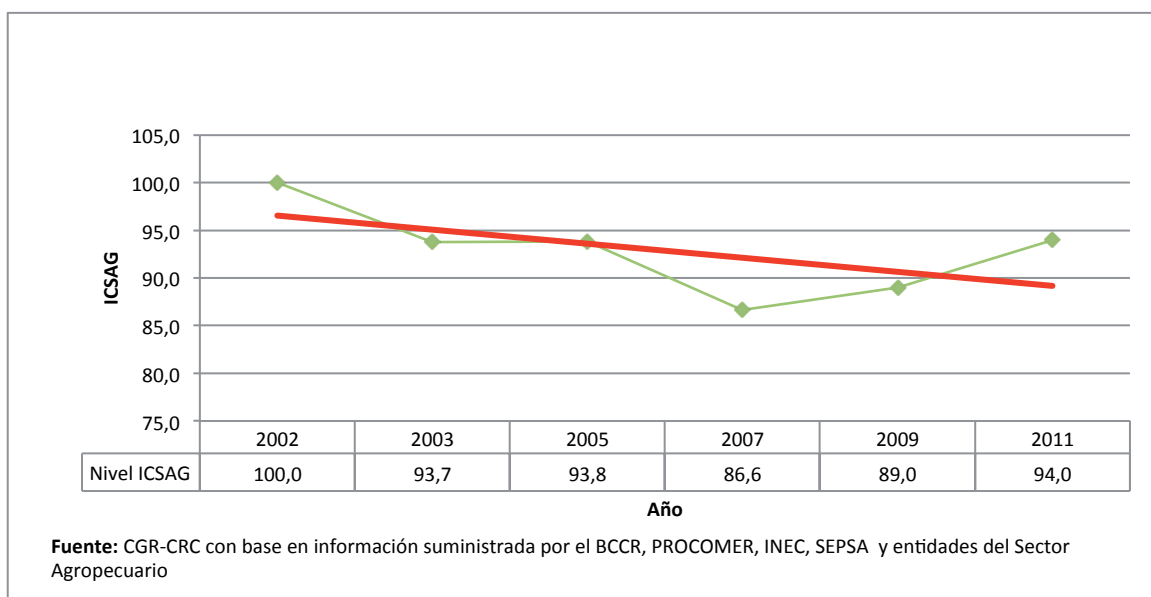
Hallazgo: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no cuenta con estadísticas completas, actualizadas, confiables y públicas que den cuenta del avance de la situación del sector agropecuario y de la vida rural en Colombia durante el periodo 2003-2011.

En el estudio realizado se determinó que a pesar que uno de los compromisos asumidos por Colombia, al adoptar la implementación del Plan Agro, fue participar en forma conjunta con los demás delegados ministeriales en establecer un sistema de información para contar con indicadores de seguimiento y cuantificar los avances sobre el particular; la información requerida era incompleta y desactualizada, tal es el caso de las agrocadenas.

- República de Costa Rica

En Costa Rica el ICSAG presentó un deterioro en el 2011 al disminuir 6 puntos con respecto a la línea base (2000), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 3
Índice Compuesto del Sector Agropecuario de la República de Costa Rica (2000-2011)



Hallazgo: *Limitado avance en la agricultura y la calidad de vida rural en el periodo 2003-2011.*

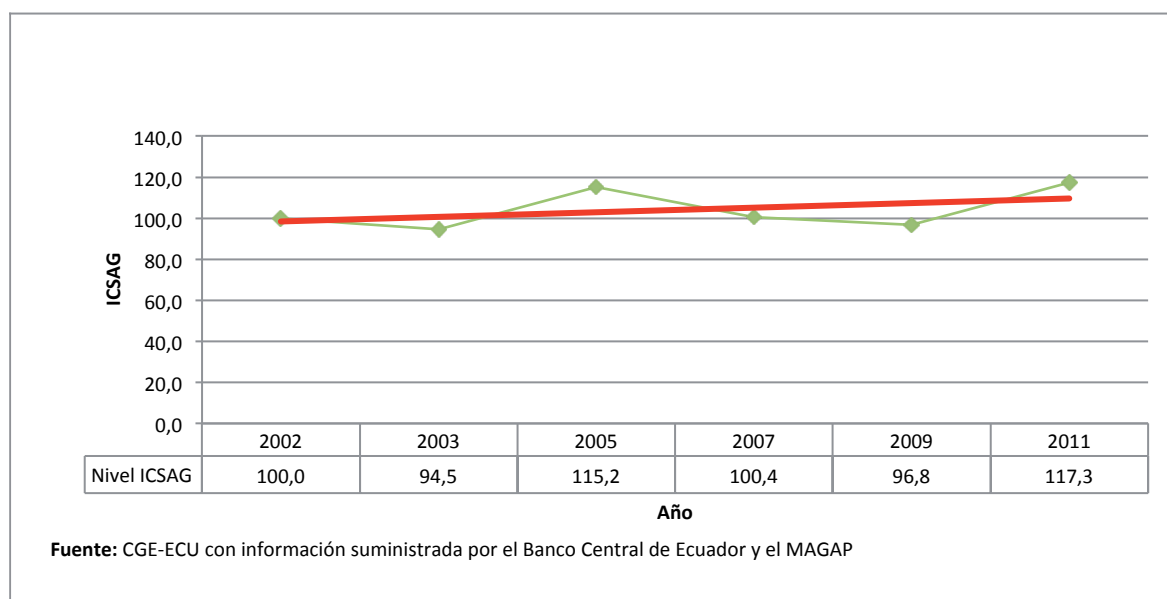
Si bien en el proceso de planificación que se realiza en el sector agropecuario se dispone de indicadores de gestión para los proyectos y programas a ejecutar, se adolece de indicadores de impacto que permitan determinar la eficacia en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Plan Agro. El ICSAG evidencia que las acciones tomadas en las distintas administraciones del Gobierno de Costa Rica, y que implicaron asignación de recursos por aproximadamente US\$1.460 millones²³, no han conducido a una mejora sustancial de la agricultura y la vida rural en el país, con respecto a la línea base.

²³ Estimado con base en un tipo de cambio promedio de ₡ 521,83 colones por cada US\$1 dólar, según los datos suministrados por el Banco Central de Costa Rica.

- **República de Ecuador**

En el Ecuador el ICSAG presentó una mejora en el 2011 al aumentar 17,3 puntos con respecto a la línea base (2002), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 4
Índice Compuesto del Sector Agropecuario de la República de Ecuador²⁴ (2002-2011)



Hallazgo: *Desvinculación de los compromisos del Plan Agro con respecto a las acciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en materia agropecuaria.*

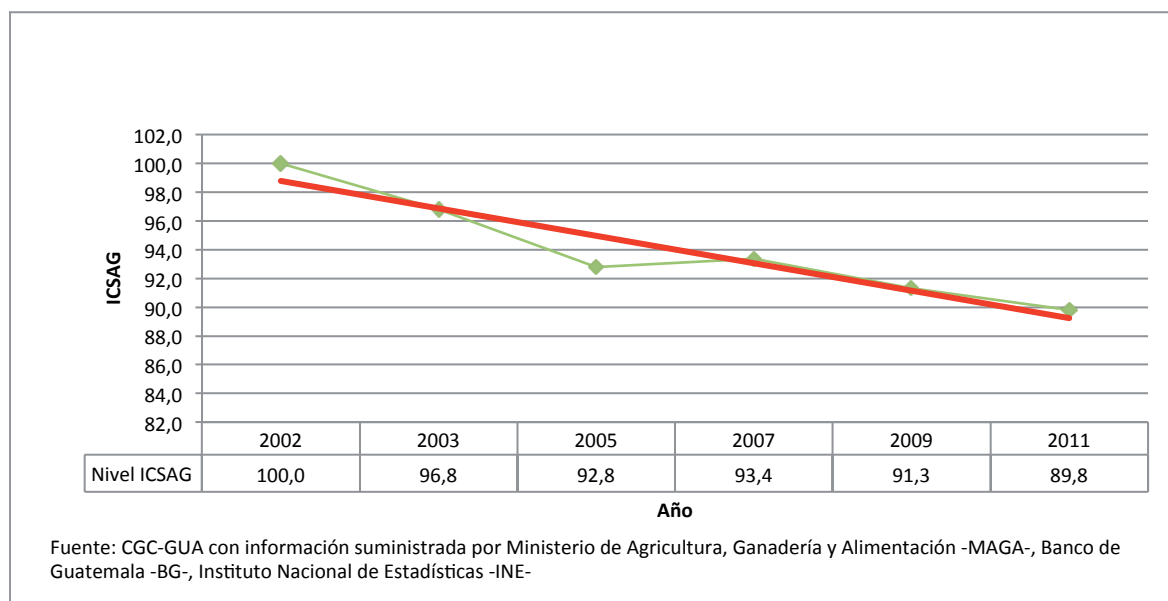
En el MAGAP no se estructuró una unidad administrativa que se encargue del seguimiento, evaluación y socialización del Plan Agro, ni en sus funciones está definida dicha actividad, ejecutándose distintos proyectos en el sector agropecuario sin hacerse referencia a los propósitos del citado Plan. Además, en los resultados obtenidos se presentaron limitaciones en cuanto a la no existencia de información requerida para el cálculo de tres de los nueve indicadores propuestos.

²⁴ La información mostrada en el ICSAG de Ecuador fue estimada con base en los datos obtenidos para el uso de fertilizantes. No obstante, el informe nacional de Ecuador incorpora también el uso de plaguicidas por lo que el resultado para el año 2011 se ubicó en 113,5.

- **República de Guatemala**

En Guatemala el ICSAG presentó una desmejora en el 2011 al disminuir 10,2 puntos respecto a la línea base (2002), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 5
Índice Compuesto del Sector Agropecuario de la República de Guatemala (2002-2011)



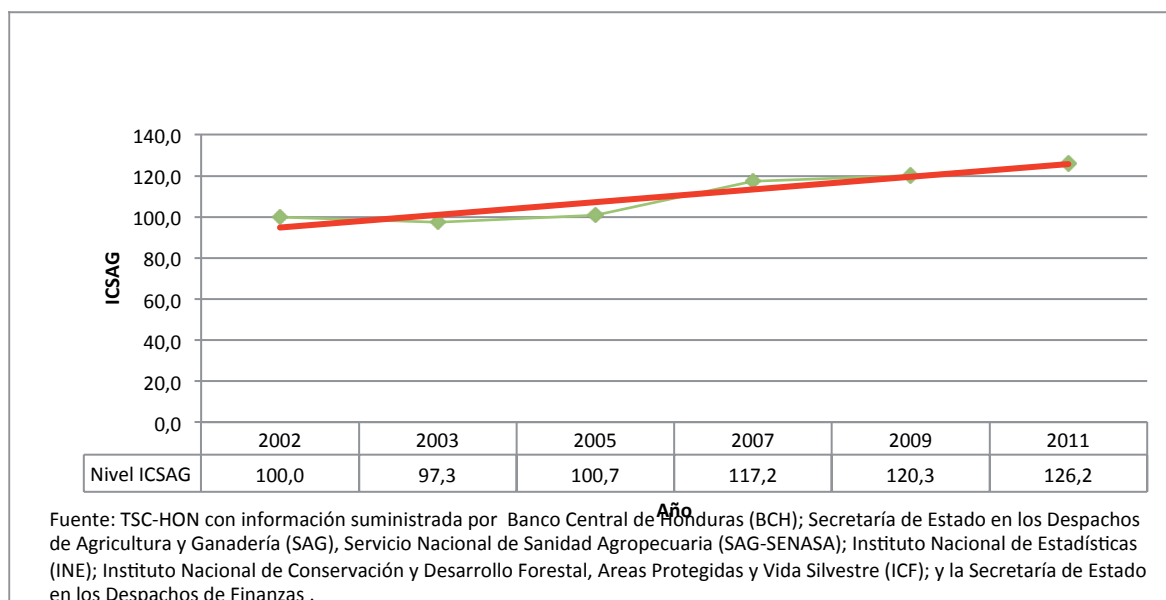
Hallazgo: *En el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación no se dispone de informes anuales nacionales sobre el avance en la implementación del Plan Agro, igualmente se encontró la ausencia de un sistema de información, para la construcción de los indicadores del seguimiento de dicho Plan.*

La falta de seguimiento periódico de la evolución de los objetivos del Plan para la agricultura y la vida rural de las Américas, en intervalos anuales, no permite establecer el comportamiento de los indicadores respecto de la sostenibilidad de la agricultura y la vida rural con base en los objetivos del Plan transcurridos durante los años 2003-2011.

- **República de Honduras**

En Honduras el ICSAG presentó una mejora en el 2011 al aumentar 26,2 puntos con respecto a la línea base (2002), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 6
Índice Compuesto del Sector Agropecuario de la República de Honduras²⁵ (2002-2011)



Hallazgo: La Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras no cuenta con toda la información estadística requerida para la valoración del comportamiento del aporte del Plan Agro al sector agropecuario; además, no se logró cumplir con el total de las metas físicas y financieras proyectadas en los diferentes programas y servicios.

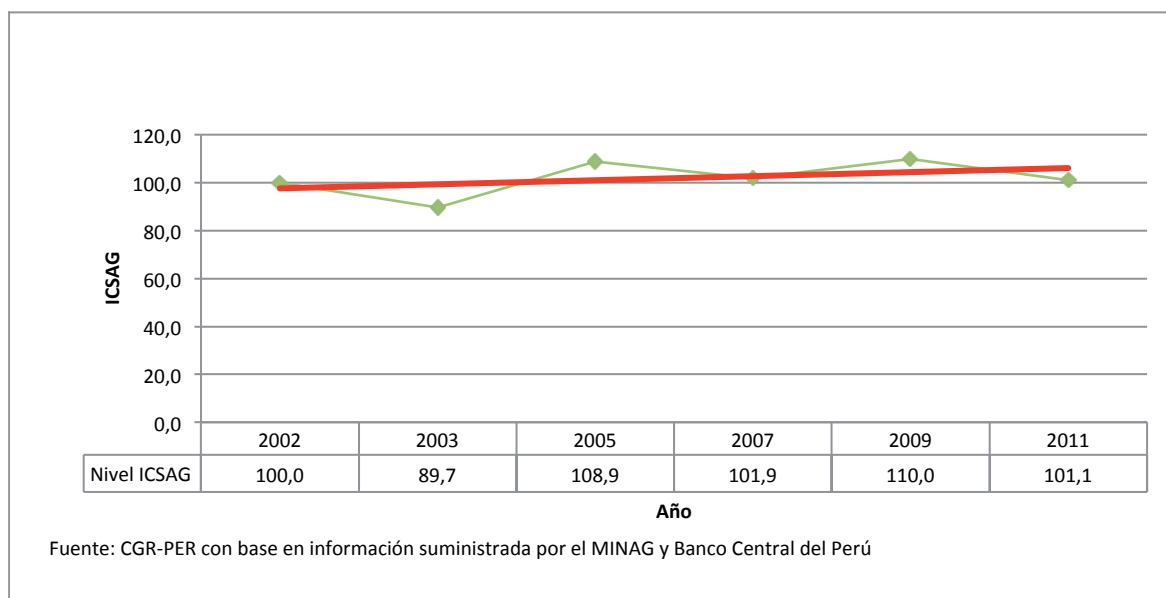
En criterio expresado por la Administración de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, no se cuenta con los sistemas de seguimiento y evaluación por falta de recursos financieros suficientes; lo cual dificulta la valoración del impacto del Plan Agro, por ello no se puede evaluar con precisión cuál es el panorama del sector y la contribución del Plan a su efectividad.

²⁵ En el caso de Honduras el indicador UAS (dentro del objetivo estratégico de Cambio Climático) fue estimado con información relacionada con el uso de plaguicidas.

- **República de Perú**

En Perú el ICSAG presentó una mejora en el 2011 al aumentar 1,1 puntos respecto a la línea base (2002), como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 7
Índice Compuesto del Sector Agropecuario de la República de Perú (2002-2011)



Hallazgo: *El Ministerio de Agricultura no cuenta con información sobre las acciones desarrolladas en las reuniones ministeriales ni de las actividades que se realizaron para la divulgación de los compromisos del Plan para la agricultura y la vida rural de las Américas, lo cual refleja la discontinuidad de información sobre dicho Plan y limita su implementación y seguimiento.*

El MINAG no cuenta con mecanismos de control, evaluación y seguimiento del Plan Agro, los planes estratégicos sectoriales multianuales de los periodos 2002-2006 y 2007-2011, fueron formulados sin contemplar como marco orientador el citado Plan. Adicionalmente, dentro de la estructura orgánica del MINAG, no existe una unidad orgánica que se encargue de la implementación y seguimiento al Plan Agro. En adición, la información reportada en los documentos de seguimiento de dicho Plan, no corresponde específicamente a las acciones derivadas de éste, sino a actividades propias del accionar del MINAG y de sus organismos públicos.

2.1.1.3 Resultados en los países analizados por objetivos estratégicos del Plan Agro

- Sobre la Competitividad

La **competitividad** del sector agropecuario en los países evaluados ha presentado en el periodo analizado, un menor dinamismo que otras actividades de la economía hemisférica. Tal situación se aprecia en el Índice de resultados sobre Competitividad (IRC), el cual decreció 23,8 puntos respecto a la línea base.

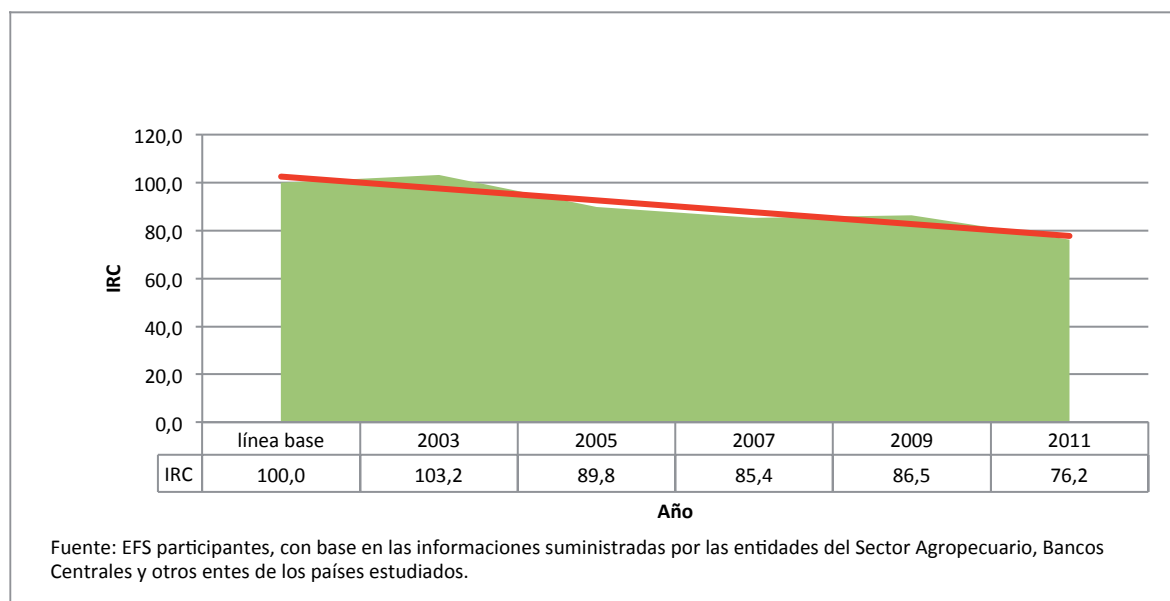


Producción agrícola de exportación

Fuente: EFS Ecuador

El detalle del IRC se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 8
Índice de Resultados sobre Competitividad (IRC)



De conformidad con lo indicado supra, el objetivo estratégico de competitividad del sector agropecuario -salvo casos especiales- se valoró mediante la estimación de tres indicadores: Valor Agregado Agrícola, Exportaciones Agropecuarias y el Costo de producción de Agro cadenas.

Para el caso de **Colombia** el aporte de la producción agropecuaria al PIB pasó de un 8,4% en el año 2002 a un 6,4% en el año 2011. A su vez, las exportaciones agropecuarias mostraron una caída de 11,3 puntos porcentuales (p.p.) y el costo de producción de las agro cadenas un incremento del 105%, ambos respecto a la línea base. Lo anterior debido en parte a la Ola Invernal presentada en el país durante el año 2011 y al mayor dinamismo de otros sectores de la economía nacional.

En **Costa Rica**, la participación de la producción agropecuaria al PIB decreció en 2 p.p. en el 2011 respecto a la línea base, dado el mayor dinamismo de otras actividades económicas. Lo anterior, a pesar de que en términos absolutos si hubo un incremento en el valor agregado agrícola.

Por otra parte, las exportaciones agropecuarias crecieron en 7,3 p.p. entre el 2011 y la línea base, y el costo de producción de las agrocadenas obtuvo una mejora en el mismo periodo, a pesar de que los costos se incrementaron a partir del 2007, por la revaluación de la moneda de circulación oficial.

La participación del valor agregado agrícola en el PIB del **Ecuador** disminuyó de un 10,5% en el año 2002 a un 9,9% en el 2011; y las exportaciones agropecuarias pasaron de un 22,4% en la línea base a un 18,1% en el año 2011. No fue posible estimar el costo de producción de las agrocadenas, por cuanto no se dispone de la información pertinente.

En **Guatemala**, el valor agregado agrícola ha mantenido una tendencia creciente en términos absolutos, no obstante su participación en el PIB mostró una tendencia decreciente en el periodo analizado, dado el mayor dinamismo de otros sectores productivos. Las exportaciones agropecuarias presentaron una mejora de 13,3 p.p. en el periodo analizado.

Por su parte, los costos de producción en las agrocadenas se incrementaron en el periodo analizado en un 157% para los productos transados en el mercado externo y de un 318% para productos de consumo interno.

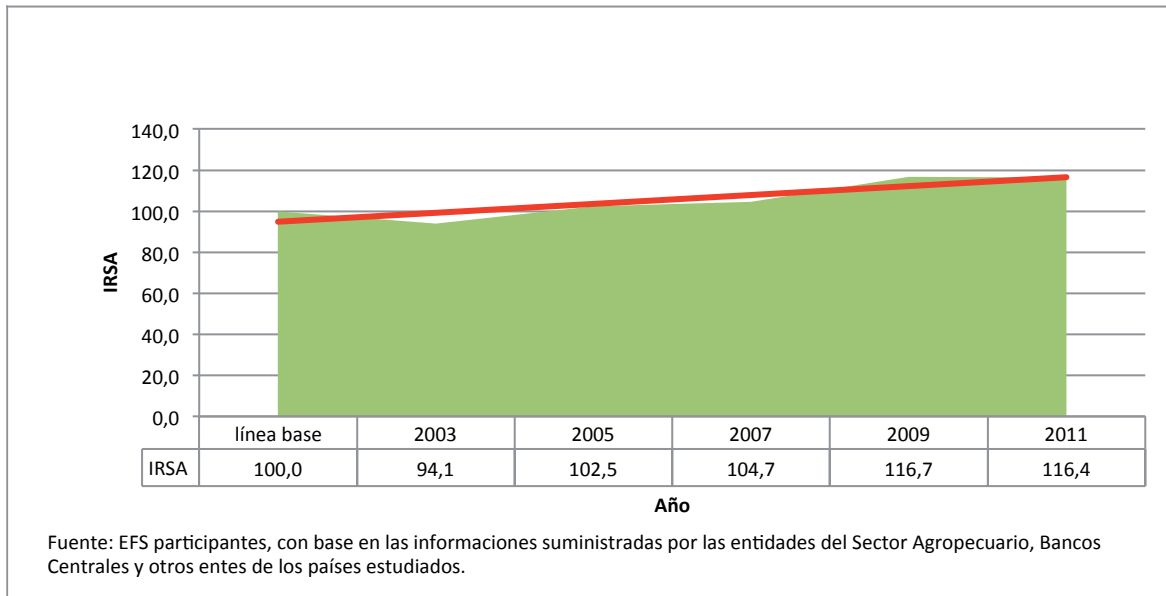
En lo referente a **Honduras**, los tres índices relacionados con el objetivo estratégico de competitividad crecieron en promedio un 1,8% en el periodo estudiado. Con respecto a las agrocadenas solamente se pudieron estimar los costos vinculados al cultivo del café.

En lo concerniente a **Perú** la producción agropecuaria respecto al PIB ha disminuido de 9% a 7,3%, durante el periodo estudiado, mientras que las exportaciones agropecuarias disminuyeron 1,7 p.p. en el 2011 respecto a la línea base. El costo de producción de las agrocadenas no se pudo estimar ante la ausencia de la información requerida.

- **Sobre la Seguridad alimentaria**

La **Seguridad alimentaria** en los países evaluados ha presentado una mejora de 16,4 puntos en el periodo analizado, tal como se aprecia en el Índice de Resultados sobre Seguridad Alimentaria (IRSA), compuesto por los indicadores de rendimiento de cultivos y vulnerabilidad alimentaria. El detalle del IRSA se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 9
Índice de Resultados sobre Seguridad Alimentaria (IRSA)



Los componentes mencionados anteriormente, obtuvieron en cada uno de los países, los siguientes resultados.

En el caso de **Colombia** hubo un aumento en la vulnerabilidad alimentaria, al deteriorarse el aporte de la producción interna a la oferta agregada al pasar de un 89% en la línea base a un 86% en el 2011. Lo anterior debido en parte a la Ola Invernal presentada en el país durante el año 2011.

En **Costa Rica**, la seguridad alimentaria experimentó una mejora debido a un mayor rendimiento del cultivo del arroz, no así en los otros cultivos analizados (maíz y frijoles); lo cual es congruente con una menor vulnerabilidad alimentaria en el periodo analizado de 5 p.p.

La reducción de la producción de granos básicos en **Guatemala** afectó la seguridad alimentaria, pasando de 1,76 en el año 2002 a un 1,68 en el 2011. En cuanto a la vulnerabilidad alimentaria, el 88% de la oferta agregada ha sido cubierta con producción interna, siendo este país uno de los menos vulnerables de la región.

En **Honduras**, se dio un crecimiento del índice de seguridad alimentaria de 11,8 puntos en el periodo analizado; sin embargo, en lo atinente a la vulnerabilidad alimentaria ésta presentó un decrecimiento de 8 p.p., lo que implica una mayor dependencia de las importaciones de alimentos.

En el caso de **Perú**, el indicador de rendimiento de los cultivos mostró una tendencia estable en el periodo analizado de aproximadamente 34 t/ha; siendo que los mayores rendimientos se dieron en los cultivos de caña de azúcar, papa y arroz. La vulnerabilidad alimentaria, durante el período analizado mostró dependencia en las importaciones de granos básicos (maíz amarillo y trigo).



Diversificación en la producción de alimentos

Fuente: EFS Ecuador

- Sobre la mitigación del cambio climático

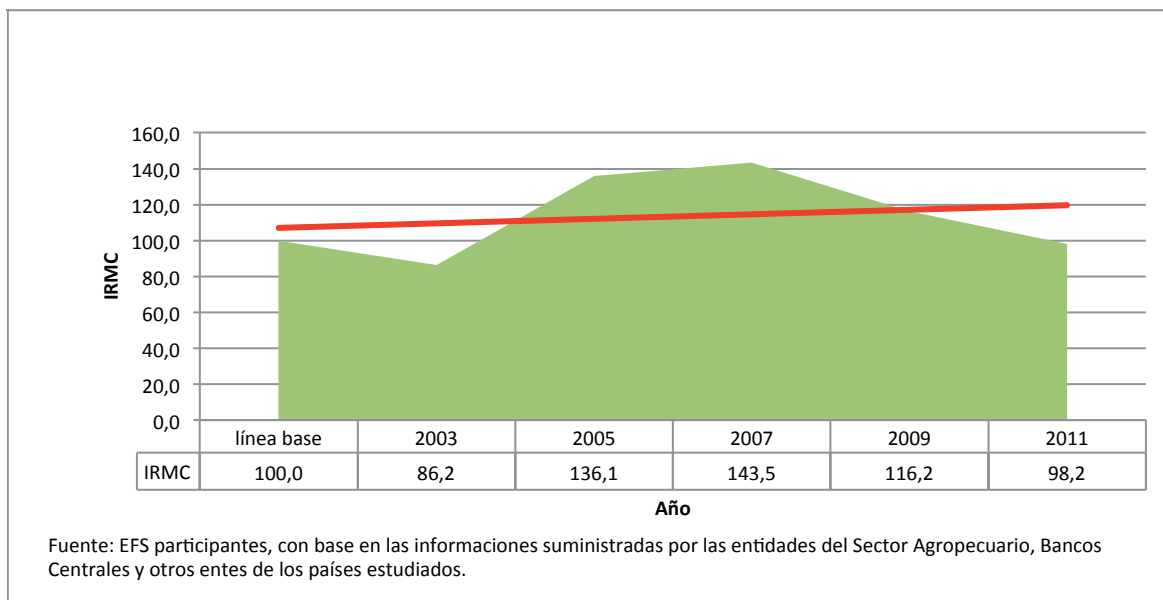


Producción orgánica

Fuente: EFS Ecuador

La **mitigación del cambio climático** en los países evaluados ha presentado una desmejora de 1,8 puntos en el periodo analizado, tal como se aprecia en el Índice de Resultados sobre Mitigación de Cambio Climático (IRMC), compuesto por los indicadores de uso nacional de agroquímicos y producción orgánica. El detalle del IRMC se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 10
Índice de Resultados sobre Mitigación del Cambio Climático (IRMC)



En el caso de **Colombia**, los resultados obtenidos en el 2011 resultan poco significativos con respecto a la línea base, ante la problemática del cambio climático y el deterioro de los recursos naturales. La actividad agropecuaria continúa manteniendo una alta dependencia de los agroquímicos y la agricultura orgánica resulta poco significativa por cuanto el área destinada es inferior al 1%.

En **Costa Rica**, se duplicó el consumo de agroquímicos en el periodo analizado, siendo el nitrato de amonio el fertilizante que tuvo un mayor impacto. Si bien en los últimos años el país ha realizado acciones para ir adaptando la producción agropecuaria a los estándares internacionales de sostenibilidad, la relación de la superficie agrícola orgánica con respecto a la total no logró superar el 2%.

Para el caso de **Ecuador**, la utilización nacional de agroquímicos ha mantenido una tendencia creciente en el periodo analizado y la superficie agrícola orgánica representó en promedio durante el período analizado (2009-2011) el 0,29% del total. Cabe señalar, que el MAGAP presenta limitaciones en la información anterior al año 2009, sobre el uso de agroquímicos y de agricultura orgánica, especialmente en lo que a esta última se refiere.

Con respecto a **Guatemala**, según los datos reportados, la utilización nacional de agroquímicos se incrementó en más de un 280,1% respecto a la línea base; además, no se ha logrado incentivar la utilización de superficies agrícolas orgánicas, que se han mantenido en menos del 1% del total durante la última década.

Para **Honduras**, solo se tuvo a mano información a partir del año 2005; determinándose un incremento del 52% en la utilización nacional de agroquímicos y una mejora en la producción orgánica, al pasar de un 0,1% a un 0,4% del total de la superficie entre el 2005 y 2011.

En lo referido a **Perú**, la utilización nacional de agroquímicos muestra una disminución en el periodo analizado, pero con un comportamiento oscilante en las importaciones y exportaciones de los agroquímicos seleccionados. En línea con lo anterior, el área de la producción orgánica muestra una tendencia creciente, al pasar de un 3,6% en la línea base a un 7,7% en el 2011, por lo que corresponde al país con mayor superficie dedicada a la producción agrícola orgánica.

- **Sobre el mejoramiento de la vida rural**

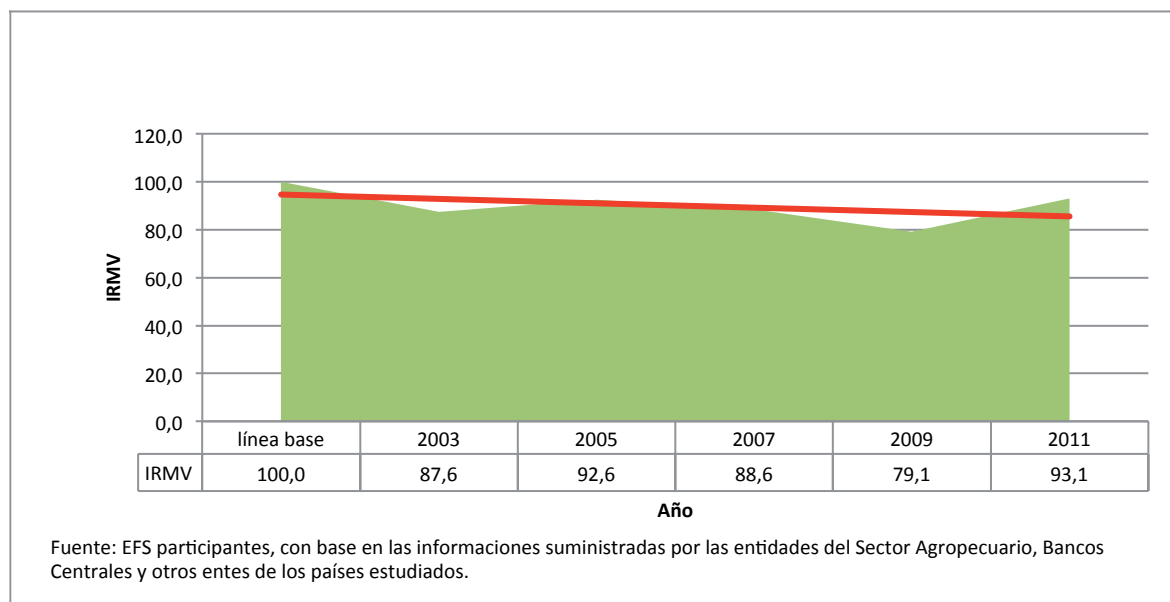


Trabajador rural

Fuente: EFS Ecuador

El **mejoramiento de la vida rural** en los países analizados presenta una desmejora de 6,9 puntos entre el año 2011 y la línea base, tal como se aprecia en el Índice de Resultados sobre Mejoramiento de la Vida Rural (IRMV), el cual está conformado por la participación del empleo agrícola y la eficacia del gasto en las entidades del sector agropecuario. El detalle del IRMV se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 11
Índice de Resultados sobre Mejoramiento de la Vida Rural (IRMV)



En el caso de **Colombia**, la actividad agropecuaria perdió cerca de 200 mil empleos, lo cual representa una disminución porcentual del 5% en el periodo evaluado. A su vez, la eficacia del gasto en las entidades del sector agropecuario ha mantenido una tendencia creciente durante el periodo, pasando de un 89,1% en la línea base a un 92,5% en el 2011.

Para **Costa Rica** la participación del empleo agrícola fue de un 11,5% en el 2009, es decir, inferior a la línea base (18,3%). La eficacia del gasto en las entidades del sector agropecuario ha sido de aproximadamente -en promedio- de un 70%.

En **Ecuador** la participación del empleo agrícola pasó de un 55,9% en la línea base a un 32,5% en el año 2011, por cuanto las acciones emprendidas en materia de fomento de oportunidades y empresas rurales competitivas no han producido los resultados previstos. En materia de eficacia en el gasto del sector agropecuario, se ha triplicado en el periodo al lograr un 90,0% en el 2011.

Para **Guatemala**, ante la ausencia de información sobre el empleo agrícola, únicamente se pudo estimar el indicador de eficacia del gasto del sector agropecuario, el cual ha mantenido un resultado relativamente estable en el periodo de aproximadamente un 97% en promedio.

En el caso de **Honduras**, se evidencia que la “prosperidad rural” presenta una mejora de 13,2 puntos, sin embargo, se requiere de un mayor análisis por cuanto la participación del empleo agrícola ha disminuido en el periodo.

En **Perú** hay una tendencia decreciente de la participación del empleo agrícola en el empleo total, al pasar de un 32,7% en la línea base a un 24,6% en el 2011. La eficacia del gasto agrícola decrece en la ejecución del presupuesto aprobado, puesto que la eficacia se redujo en aproximadamente 40 p.p., entre el año 2011 y la línea base.



Familia rural

Fuente: EFS Ecuador

2.1.2 Implementación del Plan Agro 2003-2015 en el periodo 2003-2011

- Sobre la divulgación del Plan Agro



Procesos de socialización

Fuente: EFS Ecuador

Hallazgo: *En el proceso de adopción de la implementación del Plan Agro en los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada, dicho plan y sus Acuerdos Ministeriales Hemisféricos no fueron divulgados oportunamente ni se discutieron en forma suficiente con todos los actores del agro hecho que restringió la posibilidad de diálogo informado entre éstos, con el fin de debatir la conveniencia o no de implementarlo y las implicaciones de asumirlo como compromiso nacional.*

Sobre la divulgación del Plan Agro 2003-2015 y de sus Acuerdos Ministeriales Hemisféricos, los informes nacionales de auditoría de las EFS que hicieron una evaluación sobre este aspecto afirman respectivamente que:

En **Colombia**, la divulgación del Plan Agro 2003-2015 entre los diferentes actores del agro durante el periodo 2003-2011 y la participación de éstos en el proceso de adopción del Plan, no ha sido suficiente ni oportuna, limitando la posibilidad de una mayor difusión, así como, de una participación más activa de las organizaciones del sector rural.

En **Costa Rica** no se obtuvo evidencia de que en el periodo 2003-2011, el ente rector realizara una divulgación por vías formales sobre los acuerdos y compromisos del Plan Agro al interior del Consejo Agropecuario Nacional (CAN), para comunicar e involucrar de forma efectiva a las entidades del sector, con el fin de asegurar su eficaz cumplimiento. A excepción de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), las restantes instancias del sector agropecuario no cuentan con la información pertinente sobre las finalidades y compromisos de dicho Plan, lo que ha limitado su implementación. Es así como, en las direcciones regionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería que fueron consultadas se desconoce sobre dicho plan y las acciones que debían realizarse.

En el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca de **Ecuador**, no se estructuró una unidad administrativa que se encargue del seguimiento, evaluación y socialización del Plan Agro 2003-2015, ni en sus funciones consta definida esta actividad, ejecutándose diferentes proyectos en el sector agropecuario sin hacer referencia a los propósitos del citado plan.

En cuanto a **El Salvador**, se verificó que el Ministerio de Agricultura y Ganadería no difundió el Acuerdo Ministerial Hemisférico Jamaica 2009, acción que los Delegados Ministeriales realizarían con el apoyo de la Oficina del IICA, con la finalidad de implementar los acuerdos ministeriales.

En el caso de **Honduras** no se divulgó el Plan Agro 2003-2015 y los Acuerdos Ministeriales Hemisféricos.

En **Perú**, el Ministerio de Agricultura no cuenta con información sobre las acciones desarrolladas por los Ministros y Delegados en las Reuniones Ministeriales sobre la Agricultura y Vida Rural en las Américas; ni las actividades que se realizaron para la divulgación de los acuerdos y compromisos del Plan Agro 2003-2015, lo cual refleja la discontinuidad de información sobre dicho Plan y limita su implementación y seguimiento.

- **Sobre la implementación formal del Plan Agro**

Hallazgo: *La falta de una institucionalización/implementación formal del Plan Agro por parte de las entidades rectoras de la política agropecuaria y de desarrollo rural en los países de las EFS participantes en la auditoría, deja a discrecionalidad del gestor en ejercicio su implementación o no, lo que dificulta el seguimiento a la ejecución de los compromisos nacionales, la adopción de medidas preventivas frente a los efectos que se pudieran derivar por su inobservancia y diluye la responsabilidad frente a la eficacia o no de su implementación, así como sobre los efectos de la misma en caso de concretarse.*

La arquitectura institucional del Plan Agro incluye un equipo nacional constituido por un(a) Delegado(a) Ministerial de Agricultura y Vida Rural, un(a) Delegado(a) Alterno(a) y un grupo de apoyo técnico con tres funciones: coordinar en el país la implementación de los mandatos de las Cumbres y de los "Acuerdos Ministeriales Hemisféricos"; elaborar los informes de progreso y desafíos que deben compartir con el resto de Delegados(as) Ministeriales; y, conducir las consultas nacionales que aportan los insumos necesarios para iniciar la construcción de consensos para los nuevos "Acuerdos Ministeriales Hemisféricos".

En **Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú**, no se conformaron dichos equipos, aunque en el primer y último caso, la dependencia encargada de la política sectorial en las entidades rectoras de la política nacional agropecuaria de dichos países elaboró los informes nacionales de avance. Existe incertidumbre sobre la coordinación de la implementación del Plan y sobre la conducción de las consultas nacionales. Solo se conoce la realizada en el 2007 por iniciativa del IICA.

El carácter no vinculante que tienen las Declaraciones, a pesar de la relevancia de las temáticas involucradas, tiende a dejar a voluntad del gobernante y/o Ministro o Secretario en ejercicio la implementación o no del Plan, así como la participación de todos los actores del agro en el proceso de adopción de este tipo de instrumentos que los afecta de manera directa.

Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú precisó que "... si bien las Declaraciones, los Planes de Acción y los Acuerdos Ministeriales Hemisféricos emitidos en el marco de las Cumbres de las Américas se inscriben en la categoría desprovista de efectos jurídicamente vinculantes u obligatorios, que la doctrina denomina "soft law" o "non binding norms" por lo que su no cumplimiento no compromete la responsabilidad internacional del Estado, existen expectativas de cumplimiento en virtud de la aplicación del principio de buena fe que rigen la relaciones internacionales, ya que se entiende que los Jefes de Estado o de Gobierno se adhieren a un documento político para conducirse de conformidad de las decisiones y recomendaciones adoptadas o, cuando menos, en un sentido que no sea contrario a ellas".



Nuevas generaciones del agro

Fuente: EFS Ecuador

- **Sobre la relación entre los instrumentos nacionales de planeación sectorial y el Plan Agro**

Hallazgo: *La ausencia de una relación directa y explícita entre los instrumentos nacionales de planeación sectorial y el Plan Agro 2003-2015 en los países de las EFS participantes en la auditoría durante el periodo evaluado, genera incertidumbre sobre la incorporación en la Política Nacional Agropecuaria y de Desarrollo Rural de los acuerdos realizados para alcanzar la visión compartida -motivada por la implementación del Plan- así como de su pertinencia y relevancia como compromiso nacional.*

Los informes nacionales de auditoría de las EFS que hicieron una evaluación sobre este aspecto afirman respectivamente:

En **Colombia**, la ausencia de una relación directa y explícita entre los instrumentos nacionales de planeación

sectorial y el Plan Agro 2003-2015 durante el periodo 2003-2011, genera incertidumbre sobre la incorporación en la Política Nacional Agropecuaria y de Desarrollo Rural de los acuerdos realizados para alcanzar la visión compartida motivada por la implementación del Plan, así como de su pertinencia y relevancia como compromiso nacional.

En el período 2006-2010, en **Costa Rica**, no se emitió el plan sectorial agropecuario correspondiente a ese período, por lo que, no se obtuvo evidencia de que los acuerdos del Plan Agro se hubiesen incorporado en las acciones de las entidades del sector agropecuario en el referido período.

En **Ecuador**, el coordinador General de Planificación del MAGAP, no proporcionó los Planes Operativos Anuales, correspondientes a los años 2003 al 2006, lo que no permitió verificar si los programas y proyectos ejecutados en esos años correspondieron a los planes operativos aprobados.

En el caso de **El Salvador**, la falta de implementación del Plan Agro 2003-2015 imposibilitó realizar cálculos, análisis y conclusiones sobre el cumplimiento de las metas (físicas y presupuestales) formuladas para los programas, actividades, proyectos, ya que de acuerdo a los procedimientos desarrollados, se constató que el Ministerio de Agricultura y Ganadería no estableció vinculación entre sus proyectos y/o programas con dicho Plan y no se cuenta con la información relacionada.

Debe señalarse que El Salvador, a pesar de no haber implementado el Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas, ejecutó programas, proyectos y acciones, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que son afines a cada uno de los doce propósitos establecidos en la Agro Matriz.

En **Guatemala**, falta la identificación específica de las categorías, dimensiones y objetivos del Plan Agro 2003-2015, en las políticas, planes operativos y presupuestarios nacionales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

En cuanto a **Honduras**, se pudo concluir que el Plan Agro 2003-2015, es un referente de la formulación de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural (2004-2021), pero específicamente dicho Plan, no ha sido divulgado y por ende no se le ha dado el cumplimiento y seguimiento correspondiente.

En **Perú**, los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) de los periodos 2002-2006 y 2007-2011, principales instrumentos de gestión que definieron durante dichos periodos la política nacional agraria, fueron formulados sin contemplar como marco orientador el Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas. En adición a lo anterior, se debe indicar que de la revisión que se ha efectuado a los PESEM de los periodos antes indicados, se advierte que no se formuló una visión renovada de la agricultura y la vida rural como un escenario de desarrollo nacional.

- **Sobre los propósitos de la Agro-Matriz.**

Hallazgo: En Colombia y Honduras se evidencia énfasis en la gestión nacional agropecuaria hacia la dimensión productivo-comercial durante el periodo evaluado, no así para los propósitos de la Agro-Matriz correspondientes a los objetivos de sustentabilidad, gobernabilidad y equidad²⁶. No es el caso de Costa Rica. Ecuador enfatiza en equidad y competitividad, y Perú en sustentabilidad.



Comercialización de productos agrícolas

Fuente: EFS Ecuador

²⁶ Aunque para Colombia se reporta en promedio un cumplimiento de metas del 98,58% algunos de los programas del objetivo de Equidad presentan las menores ejecuciones: Racionalizar los costos de la actividad agropecuaria (58,33%), Apoyar el ordenamiento social de la propiedad (46,41%), Adjudicación de tierra por el programa de reforma agraria (39,58%) y Atención a familias desplazadas con proyectos de desarrollo rural (29,85%).

El Plan Agro tiene relación con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sus metas al 2015, principalmente con el Objetivo 1 “*Erradicar la pobreza extrema y el hambre*” y con el Objetivo 7 “*Garantizar la sostenibilidad ambiental*”²⁷. Así, el desarrollo de la agricultura requiere de decisiones que además de la dimensión productivo-comercial incorpore acciones de carácter social, ambiental e institucional²⁸.



Niño indígena en su vivienda

Fuente: EFS Colombia (Edgar Andrés Gómez Piñeros)

²⁷ Ver en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/> consultado el 30 de noviembre de 2012

²⁸ De las Casas, L; Gatica J; Jiménez F. 2007. *Mejorando la efectividad de las estrategias y políticas: Un instrumento para analistas, decisores públicos y líderes de grupos de interés de la agricultura y vida rural*. Pág. 3



Figura # 10
Reforestación

Fuente: EFS Ecuador

El propósito de la Agro-Matriz para el que se reporta menos afinidad frente a los programas, planes y políticas de los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada fue el de *“Fortaleciendo el diálogo y los compromisos entre actores de la cadena”*, seguido del propósito *“De la finca a la mesa: Impulsando una gestión ambiental integral”*.

Los informes nacionales de auditoría de las EFS que hicieron una evaluación sobre el cumplimiento de las metas, así como de la ejecución de los recursos con los cuales éstas fueron financiadas señalan lo siguiente:

En **Colombia**, se estima que en promedio para el Plan Agro 2003-2015 durante el periodo 2003-2011 se dio un cumplimiento de metas de los programas incluidos en los Planes Nacionales de Desarrollo del 63,25%, lo cual imposibilitó lograr las metas previstas de Desarrollo Sostenible de la agricultura y el medio rural. Cabe resaltar el cambio metodológico en el año 2007 para la medición de la pobreza, aspecto que impide realizar un análisis comparado para el periodo 2003-2011 sobre el particular. En ese periodo, las entidades del sector agropecuario ejecutaron el 97,2% (US\$2.974,1 millones), de los US\$3.058,4 millones asignados a programas de inversión financiados con recursos del Presupuesto Nacional.

En **Costa Rica**, acorde con estimaciones realizadas por la Contraloría General de la República, para el periodo 2003-2011 se obtuvo un cumplimiento ponderado del 65,16% de las 414 metas establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo y posiblemente vinculadas al Plan Agro. Para la atención de dichas metas en el período 2005-2010, se presupuestaron a nivel del sector agropecuario, recursos por un monto de US\$1.460 millones, de los cuales se ejecutó el 64,2%.

En el caso de **Ecuador**, la falta de seguimiento y control en la evaluación de la ejecución y consolidación de la información presupuestaria, por parte de la Unidad de Presupuesto del MAGAP y la no coordinación con el Ministerio de Finanzas, rector de las finanzas públicas, dificultó contar con información presupuestaria devengada real y confiable, originándose un desfase en el presupuesto devengado entre esas dos entidades de US\$12,7 millones. La eficacia del Gasto Público durante el periodo analizado en promedio fue del 63,65%, observándose un aumento significativo a partir del año 2003.

En los planes operativos anuales e informes de seguimiento del 2009, 2010 y último trimestre del 2011, los productos, programas, planes y acciones de las diferentes unidades administrativas que tienen relación con los programas y proyectos, no han superado el 60% de cumplimiento de las metas, debido, a la no asignación del financiamiento necesario para atender diversos factores externos y climáticos.

Cuadro 1

Propósitos de la Agro-Matriz en las políticas nacionales agropecuarias y de desarrollo rural, período 2003-2011

Instrumentos de planeación nacionales, período 2003-2011 – Promedio de cumplimiento de metas físicas				
Concepción Sistémica	TERRITORIOS RURALES	CADENAS AGRO PRODUCTIVO-COMERCIALES	ENTORNO NACIONAL E INTERNACIONAL	
Enfoque de Desarrollo Sostenible	Colombia: 50,89% Costa Rica: 101,5% Ecuador: 85,16% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: N.D Perú: 101,09%	Colombia: 80,93% Costa Rica: 80% Ecuador: 45,11% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: N.D Perú: 75,25%	Colombia: 77,23% Costa Rica: 65,75% Ecuador: 27,03% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: N.D Perú: 44,33%	Objetivos Estratégicos
Productivo – Comercial	Fomentando Empresas Rurales Competitivas	Integrando las cadenas y fortaleciendo su competitividad	Promoviendo un entorno favorable para una agricultura competitiva	Competitividad
	Colombia: 113,68% Costa Rica: 76% Ecuador: 71,68% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 72% Perú: 72,66%	Colombia: 207,33% Costa Rica: 60% Ecuador: 81,03% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 91% Perú: 70%	Colombia: 89,72% Costa Rica: 62% Ecuador: 70,57% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 85% Perú: 46,33%	Colombia: 111,16% Costa Rica: 66% Ecuador: 74,42% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 82% Perú: 62,99%
Ecológico – Ambiental	Assumiendo la responsabilidad ambiental en el campo	De la finca a la mesa: Impulsando una gestión ambiental integral	Participando en la construcción de la institucionalidad ambiental	Sustentabilidad
	Colombia: 0%* Costa Rica: 129% Ecuador: 79,22% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 77% Perú: 97%	Colombia: 0%* Costa Rica: 56% Ecuador: 0%* El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 0% Perú: 117,5%	Colombia: 58,33% Costa Rica: 48% Ecuador: 0%* El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 0% Perú: 79,5%	Colombia: 19,44% Costa Rica: 78% Ecuador: 26,40% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 26% Perú: 98%
Socio – Cultural y Humana	Calidad de vida en las comunidades rurales: creando capacidades y oportunidades	Fortaleciendo el aprendizaje y el conocimiento en la cadena	Promoviendo políticas para la creación de capacidades y oportunidades para las comunidades rurales	Equidad
	Colombia: 89,87% Costa Rica: 79% Ecuador: 100% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 73% Perú: 134,71%	Colombia: 116,40% Costa Rica: 103% Ecuador: 99,43% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 0% Perú: 113,5%	Colombia: 89,48% Costa Rica: 66% Ecuador: 37,57% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 81% Perú: 0%	Colombia: 98,58% Costa Rica: 82% Ecuador: 79,00% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 51% Perú: 82,74%
Político - Institucional	Fortaleciendo la participación y la acción coordinada público-privada en los territorios	Fortaleciendo el diálogo y los compromisos entre actores de la cadena	Promoviendo políticas de Estado y la cooperación regional y hemisférica para la agricultura y la vida rural	Gobernabilidad
	Colombia: 0%* Costa Rica: 122% Ecuador: 89,76% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 0% Perú: 100%	Colombia: 0%* Costa Rica: 101% Ecuador: 0%* El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 0% Perú: 0%	Colombia: 71,39% Costa Rica: 87% Ecuador: 0%* El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 0% Perú: 51,5%	Colombia: 23,80% Costa Rica: 103% Ecuador: 29,92% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 0% Perú: 50,5%
Objetivos Estratégicos	PROSPERIDAD RURAL – SEGURIDAD ALIMENTARIA – POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL			Objetivo Superior: Desarrollo Sostenible de la Agricultura y el Medio Rural
				Colombia: 63,25% Costa Rica: 82% Ecuador: 52,43% El Salvador: N.D Guatemala: N.D Honduras: 40% Perú: 74,14%
N.D. No Disponible				
* No se formularon programas con objetivos dirigidos a estos propósitos aunque se ejecutaron actividades que contribuyen al mismo				
Las informaciones de los países no son comparables porque los instrumentos evaluados y sus periodos son diferentes				

En cuanto a **Guatemala**, la inversión disminuyó en 4 p.p. entre los ejercicios fiscales 2003 y 2011, dado que, la asignación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2003 en el MAGA fue equivalente al 5% (US\$178,1 millones) del presupuesto total del Estado, mientras que en el año 2011 la asignación para ese Ministerio fue del 1% (US\$106,0 millones), frente al presupuesto total (US\$7.500,0 millones). No obstante, debe señalarse que en Guatemala la clasificación del gasto público no se encuentra a nivel de ruralidad, por lo que, no se pudo establecer el gasto total del gobierno para el sector agrícola.

La EFS de Guatemala no realizó el comparativo entre metas físicas y presupuestarias debido a deficiencias en el sistema de información sobre el alcance de metas operacionales y presupuestarias en apoyo de los objetivos del Plan Agro. En los informes de logros de los diferentes años no se pudo establecer cuanto se tenía presupuestado para los diferentes gastos incurridos en el cumplimiento de la Agro-Matriz.

Respecto al caso de **Honduras** para el periodo 2004-2011 se encontró que la mayoría las metas físicas proyectadas para los diferentes programas y servicios que maneja la Secretaría de Agricultura y Ganadería, no se ejecutaron totalmente según su programación. El costo total aproximado para la implementación del Plan Agro 2003-2015, a partir de los programas y servicios de la SAG como entidad rectora del sector en el período evaluado 2002-2011, asciende a un presupuesto asignado de US\$414,0 millones; del cual se ejecutó, solamente el 67%.

El presupuesto asignado al Ministerio de Agricultura de **Perú** durante el periodo 2003-2011 alcanzó un promedio de ejecución del 78,24%, lo cual generó que exista un riesgo de incumplimiento de los objetivos planteados y que los recursos no estén siendo utilizados de una forma eficaz, y por ende no contribuyan a mejorar el desarrollo sostenible de la agricultura y la vida rural.



Ganado bovino

Fuente: EFS Colombia (Edgar Andrés Gómez Piñeros)

- **Sobre el control, evaluación y seguimiento a la implementación de los propósitos del Plan Agro.**

Hallazgo: *En los países de las EFS participantes en la auditoría coordinada se evidencia la ausencia de un adecuado control, evaluación y seguimiento a la implementación de los propósitos, los objetivos estratégicos, el objetivo superior y la visión compartida del Plan Agro para el periodo evaluado.*

A pesar de que la evaluación se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos²⁹, en los resultados obtenidos por todas las EFS participantes en esta auditoría coordinada, se evidenció, que no existe en sus países un adecuado control, evaluación y seguimiento en la implementación del Plan Agro, lo que genera incertidumbre sobre la incorporación real en las políticas nacionales y sectoriales de los acuerdos realizados para alcanzar la visión compartida y dificultan el seguimiento al cumplimiento de los compromisos nacionales adquiridos al respecto.

Tal situación limita la posibilidad de establecer el aporte que la implementación del Plan Agro 2003-2015 en los países participantes le está generando a la política nacional agropecuaria y en consecuencia de su avance hacia la visión compartida.

Por otra parte, la ausencia de la aplicación de indicadores de seguimiento a la implementación del Plan compromete, al interior de los países participantes en la Auditoría Coordinada, la definición de metas, la ejecución de acciones estratégicas, y la adopción oportuna de decisiones para el mejoramiento de la agricultura y la vida rural nacional en el marco de la visión compartida.

2.1.3 Conclusiones

- Mediante el desarrollo de la presente auditoría se determinó que en los países analizados no se ha presentado una mejora significativa en la condición de la actividad agropecuaria y la vida rural, referida ésta a las temáticas de competitividad, seguridad alimentaria, mitigación del cambio climático y mejoramiento de la vida rural; a pesar de los recursos invertidos y las acciones realizadas en los distintos gobiernos.

Lo anterior se evidencia en los resultados obtenidos con el Índice Integrado de Resultados del Sector Agropecuario (IRISAG), calculado por las Entidades de Fiscalización Superior participantes en la Auditoría Coordinada, el cual mostró un decrecimiento de 4 puntos una vez aplicado al Plan Agro 2003-2015 con respecto a la situación imperante antes de la implementación del mismo.

- Las principales debilidades en el sector agropecuario, desde la adopción del Plan para la agricultura y la vida rural de las Américas, se encuentran esencialmente en aspectos relacionados con la competitividad, mitigación del cambio climático y mejoramiento de la vida rural; no así en seguridad alimentaria (oferta de alimentos) donde la condición de los países analizados presentó una leve mejora respecto a la línea base.

²⁹ Majone G. 1997. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. FCE. México. Pág. 2

Las causas principales de lo antes señalado, se explican en parte a que no se han incorporado en forma explícita las temáticas mencionadas supra en los instrumentos de planeación sectorial y nacional, la desvinculación entre los planes y programas institucionales y de desarrollo en cada país, con respecto a los compromisos del Plan Agro, así como en la inexistencia de indicadores de impacto y sistemas de información intercomunicados e interrelacionados que permitan evaluar el avance o retroceso de la situación de la agricultura y la vida rural y en consecuencia de los resultados de los compromisos adquiridos por los países en el marco de dicho Plan.

- El Plan Agro para la agricultura y la vida rural de las Américas y sus Acuerdos Ministeriales Hemisféricos, no fueron divulgados oportunamente durante el periodo evaluado, ni se discutieron en forma suficiente con todos los actores del agro de los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada. Además dicho Plan, no fue institucionalizado o implementado de manera formal por parte de las entidades rectoras de la política agropecuaria y de desarrollo rural en los países de las EFS participantes en la auditoría.
- Por otra parte, no se obtuvo prueba que evidencie que durante el periodo evaluado la política nacional agropecuaria y de desarrollo rural de los países de las EFS participantes en esta auditoría se formulara a partir del Plan Agro 2003-2015, como marco de referencia más allá de la afinidad que los respectivos programas, planes y políticas nacionales puedan guardar con los propósitos de dicho Plan y que debe ser inferida ante la ausencia de relación explícita entre éstos. Así, existe incertidumbre sobre la eficacia de su implementación.
- En los países estudiados, no se cumplieron en su totalidad las metas físicas ni las presupuestales definidas en los instrumentos de planeación que contienen la política nacional agropecuaria y de desarrollo rural. Además, los informes bienales de implementación del Plan Agro no dan cuenta completa, concreta y real del avance en la situación de la agricultura y la vida rural durante el periodo evaluado en los países que los reportaron y tampoco del avance alcanzado al 31 de diciembre de 2011 de la visión compartida 2015.
- El reconocimiento de la importancia del sector agropecuario y la vida rural en el Continente Americano y el compromiso por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de avanzar al respecto, demandan que la implementación de acciones que además de consignarse en declaraciones, convenios y/o acuerdos internacionales como compromisos nacionales para los países participantes, se concreten en hechos que redunden en el mejoramiento de la realidad social, ambiental y político-institucional respecto a lo productivo comercial y en la reducción de la pobreza rural en nuestros países.
- Es necesario que los países implementen los instrumentos de planeación nacional, sectorial e institucional, mecanismos de control, evaluación y seguimiento que permitan medir o cuantificar de manera directa los avances e impactos de este tipo de compromisos.

2.1.4 Desafíos para los países participantes en la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015 sobre la situación de la agricultura y la vida rural.

De acuerdo con las debilidades evidenciadas en los resultados de la situación de la agricultura y la vida rural en los países estudiados en el marco de la aplicación del Plan Agro 2003-2015, se plantea los siguientes desafíos:

- La adopción de instrumentos como el Plan Agro 2003-2015, aunque no tengan carácter jurídico vinculante, debe incorporar procesos de participación informados que incluya a quienes puedan verse afectados por las decisiones que se deriven de su implementación, lo que requiere hacer pública la información en forma suficiente y oportuna.
- Al momento de implementarse políticas públicas debe tenerse en cuenta como condiciones la existencia de: 1) objetivos claros y consistentes, 2) teoría causal, 3) estructuras de implementación legalmente definidas, 4) implementadores comprometidos y capaces, y 5) apoyo de los grupos de interés.

Dado que instrumentos como el Plan Agro corresponden a una política pública de orden hemisférico al tener objetivos definidos, una teoría causal, una institucionalidad, e implementarse mediante acciones estratégicas; deben generarse al interior de los países condiciones formales/legales para su implementación ajustadas a la realidad y necesidades nacionales que garanticen al menos las asignaciones de los responsables y de sus obligaciones.

- La implementación de instrumentos como el Plan Agro, en los países de las EFS participantes en la auditoría requiere que los instrumentos nacionales de planeación sectorial permitan establecer el avance hacia la visión compartida del Plan referido a partir de la relación directa y reporte explícito del cumplimiento de sus objetivos, propósitos y acciones estratégicas.
- La ejecución de las políticas públicas requiere que los gobiernos pongan a disposición de los actores de ésta los recursos administrativos, técnicos y financieros necesarios y suficientes para su ejecución por ser estos decisivos para el logro de los objetivos de la política enunciados en los planes, programas y/o proyectos. De la misma forma, se precisa el adecuado control y seguimiento a los mismos para garantizar su uso eficaz, eficiente y económico.
- El desarrollo de la agricultura y la vida rural requiere de decisiones que trascienden la dimensión productivo-comercial para incorporar también asuntos de carácter social, ambiental e institucional, necesarios para enfrentar la pobreza, el hambre, el deterioro en la calidad de vida y el ambiente. No hacerlo puede afectar en forma importante, la equidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad.

- La implementación de instrumentos como el Plan Agro por la relevancia de la temática que aborda demanda de la iniciativa de los gobiernos para su adecuada evaluación en términos de su conveniencia, pertinencia y aportes a la agricultura y vida rural de nuestros países.
- Para coadyuvar con el logro de los compromisos adquiridos dentro del marco del Plan Agro, se requiere que éstos se incorporen mediante los mecanismos pertinentes, en las políticas, programas, planes y presupuestos nacionales, sectoriales e institucionales; en la medida en que resulten convenientes y pertinentes para mejorar en forma integral la situación de la agricultura y la vida rural de los pobladores rurales. Ello con el fin de que se genere la participación de todos los actores del agro de manera informada en la toma de decisiones sobre esta temática, por tratarse de medidas que pueden afectarlos.
- Es importante que se elaboren e implementen los mecanismos de planificación, control, seguimiento y evaluación que permitan valorar de forma oportuna las acciones y recursos destinados para el cumplimiento de los compromisos del Plan Agro. Para ello se requiere diseñar e implementar los criterios e indicadores de impacto necesarios para las evaluaciones correspondientes en dicho sector, para contar con una valoración más precisa sobre el avance alcanzado en la actividad agropecuaria y la vida rural de los países.
- Resulta necesario incorporar en los compromisos regionales y hemisféricos que se encuentren en ejecución o en proceso de ratificación por las autoridades correspondientes, los desafíos emitidos sobre la aplicación del Plan Agro en esta Auditoría Coordinada, con el fin de mejorar los resultados de estos esfuerzos multilaterales.
- Se requiere una mejor coordinación con la Secretaría Técnica de Seguimiento a las Cumbres de las Américas –realizada por el IICA- para fortalecer los mecanismos de asesoría y acompañamiento necesarios, tendientes a asegurar que las acciones implementadas por los países en materia agropecuaria beneficien realmente la agricultura y la vida rural de sus poblaciones. Además, que se procure la colaboración en la definición de criterios e indicadores regionales que permitan mayor eficacia y oportunidad en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de la agricultura y la vida rural.

2.2 La inversión y el gasto público en el sector agropecuario 2003-2011

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación define al gasto público como una de las herramientas estatales más valiosas, por el impacto que puede ejercer en el desarrollo de las áreas rurales, sea a través de la creación de las condiciones productivas necesarias (bienes públicos), o mediante la implantación de políticas que contribuyan a disminuir la concentración de la riqueza, entre otros³⁰.

30 Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO). *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público*. Chile. 2006. Pág 14.



Distrito de riego

Fuente: EFS Colombia (Edgar Andrés Gómez Piñeros)

Hallazgo: Según las EFS participantes en la Auditoría Coordinada al Plan Agro 2003-2015, los Gobiernos de sus países, no tomaron en cuenta el gasto público rural al formular, ejecutar y hacer seguimiento a la política nacional agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural, durante el periodo 2003-2011.

El gasto público rural toma en cuenta además de las inversiones en agricultura otros tipos de inversiones (infraestructura, salud, educación, etc.), que aunque no se relacionan directa o indirectamente con el proceso productivo, influyen sobre la productividad del sector; igualmente, separar el gasto público rural del urbano es de vital importancia para la asignación de recursos estatales, y para la ejecución y el seguimiento de programas de desarrollo orientados hacia las zonas rurales³¹.



Educación rural
Fuente: EFS Ecuador

31 Ibid.



Programa de Vivienda de Interés Social Rural
Fuente: EFS Colombia (Edgar Andrés Gómez Piñeros)

A pesar de que el análisis cuidadoso de dicho gasto es relevante por el impacto que puede tener sobre las zonas rurales, usualmente aquellas menos desarrolladas en términos económicos y sociales, según los informes nacionales de esta Auditoría Coordinada, los Gobiernos de sus respectivos países no disponen de dicha información, hecho que en opinión de las EFS participantes los limita para realizar una adecuada formulación, ejecución y seguimiento a la política nacional agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural, si se tiene en cuenta que monitorear el gasto público rural exige primero conocer su monto.

En línea con lo anterior, pese a que todos los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada al Plan Agro 2003-2015 disponen de sistemas de información del gasto público total nacional, no es así en lo que respecta al gasto público rural nacional, como se muestra a continuación:

Cuadro 2
Sistemas de información del gasto público en el Sector Agropecuario

País	Gasto Público total Nacional		Descripción	Gasto Público Rural Nacional		Descripción
	SI	NO		SI	NO	
COLOMBIA	√		"El Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación constituye una iniciativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que permite a la Nación consolidar la información financiera de las Entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación y ejercer el control de la ejecución presupuestal y financiera de las Entidades pertenecientes a la Administración Central Nacional y sus subunidades descentralizada, con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de brindar información oportuna y confiable". (Fuente: Ministerio de Hacienda)		√	
COSTA RICA	√		El Sistema se encuentra en fase de desarrollo para integrarlo e intercomunicarlo con todas las instituciones del Sector Agropecuario. La información es accesible pero está dispersa.		√	No existe un subsistema que incorpore la información específica sobre gasto público rural nacional actualizado, sin embargo, la información se encuentra dispersa en las instituciones del sector agropecuario.
ECUADOR	√		El Sistema de Administración Financiera (eSIGEF), que contiene módulos de: Presupuesto Contabilidad y Tesorería; sistema que es de aplicación obligatoria en las entidades públicas.		√	No aplicable
GUATEMALA	√		El Sistema de Contabilidad Integral Gubernamental SICOIN, cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad y tesorería		√	De conformidad con la respuesta de la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, en Guatemala no se puede generar esta información.
HONDURAS	√		Honduras cuenta con el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI), el cual constituye un conjunto de subsistemas y módulos informáticos integrados, para la planificación, gestión y control de los recursos del Estado; en el cual se realizan transacciones: Presupuestarias; Contables; Compras; Recursos Humanos; Administración de Bienes; Económicas y Financieras		√	
PERÚ	√		Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).		√	No se cuenta con un sistema que centralice la información del gasto público rural nacional.

2.2.1 Comportamiento del Índice de Orientación Agrícola, IOA

Hallazgo: En los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada, se determinó que el gasto público en el sector agropecuario apenas representó en promedio 0,4³², en el periodo 2003-2011; según se desprende del Índice de Orientación Agrícola (IOA), que cuantifica la importancia relativa del sector agrícola en el gasto del gobierno.

La función del Índice de Orientación Agrícola (IOA), es establecer el peso de la relación entre la inversión pública rural en fomento productivo y el gasto público total, con respecto a la relación entre el PIB Agrícola y el Producto Interno Bruto (PIB). Un Índice de Orientación Agrícola inferior a 1 refleja la distancia entre el gasto público destinado al sector agropecuario y el aporte de éste a la economía nacional³³.

Durante el período 2003–2011, en los países participantes, el presupuesto público destinado al sector agropecuario fue proporcionalmente menor al aporte de la agricultura al PIB. De esta forma Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú, presentan en todos los años un IOA inferior a la unidad, tal y como se puede observar en el cuadro y gráfico que se muestran a continuación:

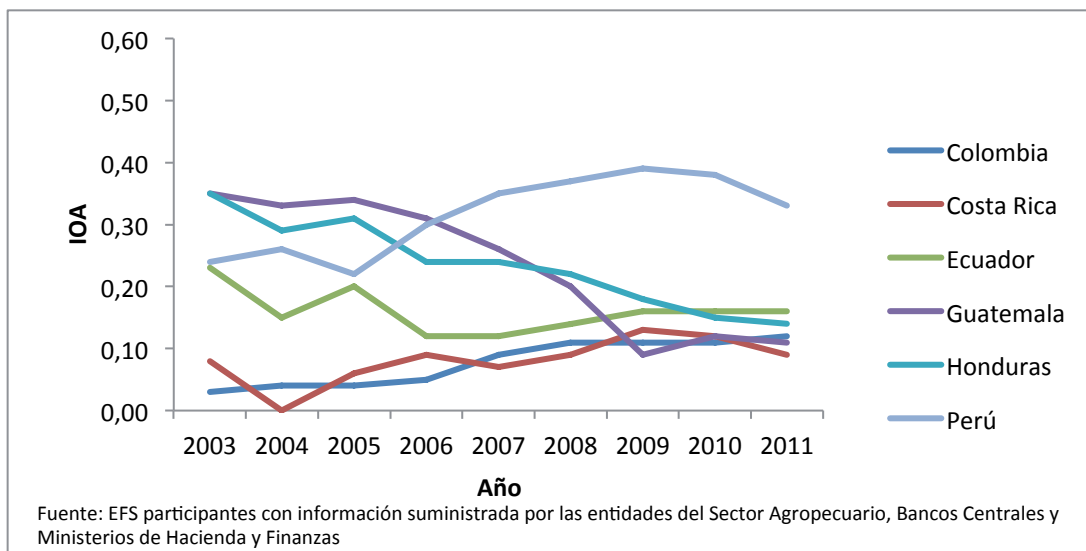
Cuadro 3
Índice de Orientación Agrícola, período 2003-2011

Países	Índice de Orientación Agrícola									Promedio
	Años									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Colombia	0,03	0,04	0,04	0,05	0,09	0,11	0,11	0,11	0,12	0,08
Costa Rica	0,08	0,00	0,06	0,09	0,07	0,09	0,13	0,12	0,09	0,08
Ecuador	0,23	0,15	0,20	0,12	0,12	0,14	0,16	0,16	0,16	0,16
Guatemala	0,35	0,33	0,34	0,31	0,26	0,20	0,09	0,12	0,11	0,23
Honduras	0,35	0,29	0,31	0,24	0,24	0,22	0,18	0,15	0,14	0,24
Perú	0,24	0,26	0,22	0,30	0,35	0,37	0,39	0,38	0,33	0,32
Nota: En el caso de Costa Rica, no se estimó el IOA el año 2004, por cuanto SEPSA no remitió la información correspondiente										
Fuente: EFS participantes con información suministrada por las entidades del Sector Agropecuario, Bancos Centrales y Ministros de Finanzas y Hacienda										

32 A partir del Gasto Público rastreado en cada país para el sector agropecuario.

33 En el documento *Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público* (2006, 106) de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO) se afirma que este organismo internacional utiliza, entre otros parámetros, el IOA para determinar la importancia que el Estado concede a lo rural, y menciona que la función de dicho índice es "... establecer el peso de la relación entre inversión pública rural en fomento productivo y gasto público total, con respecto a la relación entre PIB agrícola y PIB nacional".

Gráfico 12
Índice de Orientación Agrícola, período 2003–2011



Este Índice debe interpretarse a la luz del tratamiento otorgado al fomento productivo del sector agropecuario, así como a la eficiencia de los procesos productivos. Con respecto del comportamiento mostrado por el IOA, los informes nacionales de auditoría de cada país afirman lo siguiente:

En **Colombia**, el IOA durante el periodo 2003-2011 fue en promedio de 0,07, lo cual indica que el país no ha dado la importancia al gasto en el sector agropecuario de la manera como este sector aporta en la economía nacional. Ello a pesar de los incrementos de inversión pública presentados en el sector que de US\$61 millones en 2003 pasó a US\$530 millones en 2011, aplicándose durante el periodo asignaciones de gasto por US\$2.686 millones.

En el caso de **Costa Rica**, si bien el IOA ha tenido un crecimiento en el periodo estudiado, no garantiza que los recursos invertidos hayan contribuido al mejoramiento del sector agropecuario, por cuanto no existen estudios que evidencien la eficacia y eficiencia del gasto público agropecuario que contribuya al cumplimiento del Plan Agro y otros compromisos regionales.

En **Ecuador**, el IOA es inferior a la unidad, en razón de que el presupuesto público destinado al sector agropecuario, fue menor al aporte que tuvo la agricultura en el PIB.

En el caso de **Guatemala**, el índice más alto obtenido fue de 0,35 en el año 2003 al efectuar la relación entre el presupuesto del sector público agrícola y el presupuesto total del Estado con la del Valor Agregado Agrícola y el PIB, relación inferior a uno lo que significa que no se está dando al gasto agrícola la misma importancia que tiene este sector en la economía nacional. En la serie de tiempo evaluada, el valor más alto del IOA se situó en 0,35 para el año 2003, manteniendo un comportamiento promedio de 0,33 hasta el 2006. En los años 2007 y 2008 disminuyó al 0,23 y del 2008 al 2011 se situó en 0,10.

En el año 2003 en **Honduras** se registra la mayor respuesta de dicho sector productivo ante la asignación de recursos de inversión, siendo esta relación de 0,35 lo que representa una baja respuesta del sector a la inversión pública orientada al mismo, a pesar de ser la mayor en el período evaluado. Esta relación podría explicarse como el aumento de la productividad del sector agropecuario ante la recuperación posterior al huracán Mitch, el proceso de condonación de deuda y en esencia a la recuperación económica experimentada por el país.

El análisis temporal del IOA, señala que este ha ido decreciendo año con año hasta alcanzar el 0,14 en el 2011, el más bajo en todo el período analizado, lo cual representa una menor eficiencia, o un menor impacto del gasto público en la productividad del sector, lo anterior junto al valor promedio del índice de 0,25, lo cual indica que debe hacerse una revisión de las prioridades del gasto público en dicho Sector.

En **Perú**, el IOA en el año 2011 tuvo un resultado igual al experimentado en la línea base (0,33), pero con variaciones oscilantes durante el período de análisis resaltando que después de haber registrado un crecimiento en los años 2006 al 2009 (de 0,30 a 0,39), presenta una tendencia decreciente a partir del 2010 (de 0,38 a 0,33). No obstante ello, si el IOA tiene como componente principal el gasto en fomento productivo su incremento o decremento no permite afirmar que la agricultura haya mejorado o retrocedido dado que la ejecución del gasto en mención no solamente beneficia a la población rural, sino también, a otros sectores como el privado, además si dicho gasto está sesgado a subsidios no sociales (bienes privados) la eficiencia del gasto público rural se ve disminuida.

2.2.2 Seguimiento al gasto público rural durante el periodo 2003-2011

Hallazgo: Las entidades rectoras de la política nacional agropecuaria, de los países de las EFS que participaron en esta Auditoría Coordinada, no efectuaron durante el período 2003-2011 un adecuado seguimiento al gasto público rural nacional.

Según el consenso existente, una mayor vigilancia sobre el gasto conduce a un uso más eficiente de los recursos fiscales lo que a su vez ejerce fuertes efectos positivos sobre el crecimiento del sector agropecuario y el desarrollo de las áreas rurales. Sin embargo, los países suelen carecer de información suficiente acerca

del monto de los recursos asignados a estas áreas³⁴, hecho que obstaculiza el rastreo de las políticas relativas a la agricultura y la vida rural.

En los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada al Plan Agro 2003-2015, durante el periodo evaluado, no se dispuso de resultados sobre el seguimiento al gasto público rural nacional que permitieran evaluar el comportamiento de la eficacia en la implementación de las políticas sectoriales y mejorar los instrumentos de ejecución de dicho gasto. Tampoco se cuenta con un diagnóstico sobre los posibles puntos críticos y obstáculos que limitan contar con información suficiente del gasto público rural, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Acciones de seguimiento al gasto público rural nacional

PAÍS/ ACCIONES	Entidad rectora de la política nacional agropecuaria realizó durante el período 2003-2011 un adecuado seguimiento al gasto público rural nacional		Los resultados de dicho seguimiento permitieron aumentar la eficacia en la implementación de las políticas sectoriales		Los resultados de dicho seguimiento permitieron mejorar los instrumentos de ejecución del gasto público rural nacional		La entidad rectora de la política nacional agropecuaria, diagnosticó en cada país, posibles puntos críticos/obstáculos para obtener información suficiente del gasto público rural	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
COLOMBIA		√		√		√		√
COSTA RICA		√		√		√		√
ECUADOR		√		√		√		√
GUATEMALA		√		√		√		√
HONDURAS		√		√		√	√	
PERÚ		√		√		√		√

³⁴ Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO). Op cit., Pág. 16

2.2.3 Conclusiones

- Los países participantes no disponen de sistemas de información sobre el comportamiento de la inversión y el gasto público rural, que sirva de base para tomar decisiones de política nacional, sectorial e institucional para mejorar la composición del gasto público rural.
- En Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú, para el periodo 2003–2011 se estimó un Índice de Orientación Agrícola (IOA), inferior a la unidad; es decir, el presupuesto público destinado al sector agropecuario fue proporcionalmente menor al aporte de la agricultura al PIB de cada país.
- Las entidades rectoras de la política nacional agropecuaria, no efectuaron durante el período 2003-2011 un adecuado seguimiento al gasto público rural nacional, hecho que no permitió contar con resultados que aumenten la eficacia en la implementación de las políticas sectoriales.

Las políticas implementadas en el sector agropecuario de la mayoría de los países de las EFS participantes, no cuentan con indicadores de eficiencia y eficacia del gasto público rural, para la toma de decisiones.

2.2.4 Desafíos para los países participantes en la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015 sobre los resultados del gasto público rural nacional.

De acuerdo con las debilidades evidenciadas en los resultados de la situación de la agricultura y la vida rural en los países estudiados en el marco de la aplicación del Plan Agro 2003-2015, se plantea los siguientes desafíos:

- Las entidades rectoras de la política nacional agropecuaria, deben realizar el seguimiento del gasto público rural, para contar con resultados que permitan incrementar la eficacia en la implementación de las políticas sectoriales.
- Es necesario impulsar acciones, por parte de los respectivos gobiernos, que permitan revertir la tendencia decreciente del presupuesto público destinado al sector agropecuario, mediante el incremento de las inversiones en la ejecución de programas y proyectos que propicien un mejoramiento en la situación actual de la agricultura y la vida rural, mediante una mayor eficacia, eficiencia y oportunidad en la calidad del gasto público en el sector.
- Es importante que se fomente el desarrollo e implantación de sistemas de información vinculados con la inversión, seguimiento y evaluación del gasto público rural, a fin de mejorar la gestión respecto a la agricultura y la vida rural y aumentar su impacto, mediante la sistematización de proyectos de campo,

el seguimiento y la evaluación de los programas, y la evaluación continua de la eficacia del gasto público agregado, como lo ha propuesto la FAO para los países de América Latina.



Niños campesinos

Fuente: EFS Colombia (Luis Alberto Torres Salgado)

2.3 La gestión del riesgo y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos 2010-2011

El sector agropecuario, debido a su alta exposición a fenómenos climáticos extremos, es uno de los más vulnerables ante la eventualidad de desastres y a su vez aporta en forma significativa al proceso de calentamiento del planeta. Es un sector con gran potencialidad para la mitigación, que debe adaptarse para mantener su productividad³⁵.



Efectos de fenómenos climáticos en el agro

Fuente: www.desaprender.org
www.lahora.com.ec
<http://historico.elpais.com.uy>

35 Cambio Climático y Gestión de Riesgos de Desastres – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO)

Hallazgo: En la mayoría de los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada no se cuenta con una política consolidada de gestión del riesgo para el sector agropecuario, como consecuencia de eventos climáticos y en aquellos en los que se han adelantado acciones -al menos las reportadas por las entidades responsables de la política pública nacional agropecuaria- son coyunturales en la medida que buscan dar respuesta a situaciones de emergencia.

La gestión del riesgo de desastre, se define como un proceso social cuyo fin último es la previsión, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. Así, la gestión del riesgo abarca variadas formas de intervención, que van desde la formulación e implementación de políticas y estrategias, hasta la implementación de acciones e instrumentos concretos de reducción y control³⁶.

La gestión de riesgos por cambio climático en lo que respecta a **Costa Rica** se encuentra en desarrollo; los países que cuentan con políticas, planes o programas como **Ecuador y Colombia** consideran que la implementación de los mismos se ha desarrollado de manera parcial; por su parte en cuanto a **Perú** se determinó que el Ministerio de Agricultura no contó con políticas, planes y programas en el período evaluado, sin embargo en agosto del 2012 se aprobó el Plan de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático; en **Honduras** no existe una política específica para la gestión de riesgos del sector agropecuario; en **Guatemala** el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación creó la Unidad de Cambio Climático, sin embargo ésta no cuenta con presupuesto asignado; y en **El Salvador** no les fue posible evidenciar la implementación de la presente acción estratégica (20) de la Agenda Hemisférica 2010-2011 del Plan Agro 2003-2015³⁷.

En cuanto a los instrumentos para la gestión del riesgo como consecuencia de fenómenos climáticos, en Colombia el seguro agropecuario tuvo una baja ejecución por el desconocimiento de los productores, los costos que implica y la falta de claridad sobre sus beneficios, mientras que en Honduras tuvieron un escaso desarrollo, lo que impide que mejoren las condiciones para la promoción de la inversión y el financiamiento en el sector agropecuario.

Dadas las pérdidas que cada año tienen los productores agropecuarios asociadas a eventos extremos, especialmente hidrometeorológicos, los seguros resultan una alternativa para los gobiernos que buscan proteger o disminuir la vulnerabilidad de los productores mediante este instrumento³⁸.

Como resultados de la Auditoría Coordinada, las EFS participantes desarrollaron los siguientes hallazgos, comentarios, conclusiones o desviaciones de control interno en sus informes nacionales:

36 Comunidad Andina. 2009. Articulando la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario: Lineamientos generales para la planificación y la gestión sectorial. Perú. Pág. 19

37 Como parte de la Gestión de riesgos y emergencias agrícolas, la acción estratégica 20 -Mejorar y desarrollar instrumentos para la gestión de riesgos- de la Agenda Hemisférica 2010-2011 - Acuerdo Ministerial Hemisférico Jamaica 2009 para la Agricultura y Vida Rural en las Américas, incluye: (i) seguros agropecuarios, (ii) mecanismos para combatir los riesgos relacionados con la ocupación ilegal y el hurto agropecuario, (iii) integración de sistemas de información de alerta temprana, (iv) redes internacionales de cooperación para la evaluación de riesgos, (v) fortalecer la capacidad nacional de gestión integral de emergencias en la agricultura y el medio rural generados por cambios agroclimáticos, meteorológicos y por la intervención humana.

38 Articulando la Gestión del Riesgo y la Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agropecuario: Lineamientos Generales para la Planificación y la Gestión Sectorial - Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina PREDECAN, Primera Edición Lima, Perú. 2009.

En **Colombia**, el Plan de Atención a Productores Afectados por la Ola Invernal no tiene un alcance global dado que centraliza sus acciones en componentes puntuales que limitan su cobertura sin mencionar que corresponde a un instrumento coyuntural.

El desconocimiento real de los efectos de los fenómenos climáticos como la pasada Ola Invernal, genera exclusión de los productores a las ayudas del Estado, a pesar de las pérdidas irrecuperables para aquellos que utilizan fuentes de financiación diferentes al crédito institucional. Dicho desconocimiento obedece en gran medida a la carencia de bases estadísticas y de información real del sector, que permita dimensionar los efectos de los eventos respecto a la situación antes de la ocurrencia de los mismos.

En el período 2010-2011 los recursos destinados al seguro agropecuario tuvieron una baja ejecución, demostrando una reducida utilización del instrumento por parte de los productores, en la protección de sus inversiones, a pesar del riesgo que estas presentan. La demanda de recursos por parte de los productores para la adquisición de pólizas de riesgo ante las aseguradoras solo permitió utilizar el 47% de los recursos asignados en el año 2010 y 29% en el 2011. Este comportamiento se explica por el desconocimiento por parte de los productores, de los costos que implican y la falta de claridad sobre sus beneficios.

En materia de prevención y gestión de riesgos en **Costa Rica**, no es posible establecer –por los mecanismos de planificación e implementación que realizan las instancias superiores del sector agropecuario-, las acciones que competen específicamente al Plan Agro, por lo que, la información existente corresponde tanto a lo efectuado por el sector como por las diferentes entidades que participan en la prevención y atención de desastres naturales.

Así mismo, se determinó que la política sobre la prevención de riesgos derivados del cambio climático se encuentra en fase de desarrollo, ya que pese a que desde el año 2000 se inició el proceso de sistematización de la información de desastres naturales, a la fecha de emisión del presente informe no se dispone de mecanismos de alerta temprana que faculten la toma de decisiones oportuna y la gestión preventiva de riesgos en el sector agropecuario.

En **Ecuador**, los compromisos asumidos en los acuerdos ministeriales hemisféricos plasmados en el Plan Agro 2003-2015, se cumplieron, sin embargo, las acciones realizadas no fueron coordinadas, lo que incidió en el cumplimiento parcial de las políticas, programas y proyectos relacionados con la gestión de riesgos y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos, ya que están orientados a la atención de emergencias.

Con base al alcance de la auditoría y la falta de implementación del Plan Agro 2003-2015, no se pudo verificar en **El Salvador** si el gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en los años 2010 y 2011, fortaleció los mecanismos de preparación y respuesta efectiva mediante la organización y planificación de tareas de alerta, evacuación, búsqueda y rescate, salvamento, socorro, asistencia

humanitaria y de recuperación física, económica y social frente a las emergencias meteorológicas en el sector agropecuario.

No fue posible evidenciar la implementación de la acción estratégica 20 de la Agenda Hemisférica 2010-2011, del Plan Agro 2003-2015, ni constatar para el periodo 2010-2011 el desarrollo de instrumentos para la gestión del riesgo por cambios agroclimáticos y meteorológicos (seguros agropecuarios, integración de sistemas de información de alerta temprana y redes internacionales de cooperación para la evaluación de riesgos) o la mejora de los existentes, ya que el Plan Agro 2003-2015 no fue implementado. Sin embargo, en El Salvador, existen entidades encargadas de la gestión de riesgos por cambios agroclimáticos y meteorológicos, como el Ministerio de Gobernación a través de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres; Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ministerio de Economía, entre otras entidades del Gobierno Central.

En **Guatemala** se deben mejorar las acciones orientadas a la adaptación y mitigación del cambio climático debido a que se encuentra en la lista de los 10 países a nivel mundial más vulnerables en cuanto a esta temática. A pesar de ello, se tiene que a nivel de país no se cuenta con una ley marco en materia de cambio climático. Las acciones existentes se derivan de la Política Nacional de cambio climático, y a nivel de Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, aunque se creó la Unidad de Cambio Climático, la misma no cuenta con presupuesto asignado.

En el caso de **Honduras**, no existe una política específica para la gestión de riesgos del sector agropecuario, lo que podría tener impactos negativos en la producción agrícola nacional y por ende en la seguridad alimentaria del país, particularmente de las poblaciones rurales y urbanas más pobres.

Existe escaso desarrollo del sector con seguros agropecuarios, lo que impide que se mejoren las condiciones para la promoción de la inversión y el financiamiento en el sector agropecuario, además no se están protegiendo los productores del medio rural contra desastres por fenómenos climáticos

Lo antes mencionado en razón de que no se han formulado incentivos para los agricultores que protegen el ambiente, resultantes del Plan Agro 2003-2015, ello genera inobservancia de las acciones estratégicas y por consiguiente limita alcanzar el Objetivo Superior de Plan que es el Desarrollo Sostenible de la agricultura y el medio rural, ya que la agricultura se desarrolla sin un enfoque de protección a los recursos naturales.

En los años 2010 y 2011 el Ministerio de Agricultura de **Perú** no contó con políticas, planes y/o programas en materia de gestión de riesgos y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos para el sector agrario, ocasionando que dicho sector se encontrara expuesto a los impactos de los eventos agroclimáticos con el consecuente riesgo de haberse ocasionado pérdidas en la producción y por ende al Estado Peruano. El Plan de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (PLANGRACC-A) fue aprobado en agosto de 2012.

El Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático (GTTSACC) es el encargado de realizar el seguimiento al PLANGRACC-A, sin embargo no se han establecido instrumentos y/o mecanismos mediante los cuales deben ejecutar sus actividades, así como los requeridos para informar sobre sus resultados, ni la periodicidad de su presentación.



Creciente de un río

Fuente: www.talajuanuevo-bolivar.gov.co

2.3.1. Sistemas de información para la gestión de riesgos

Hallazgo: *Las entidades rectoras de las políticas agropecuarias de Costa Rica y Perú no cuentan con un sistema integrado de información en materia de gestión de riesgos y en El Salvador a la EFS de ese país, no le fue posible evidenciar la existencia de un sistema integrado de información para la gestión de riesgos climáticos, que permita articular las acciones de las oficinas de ambiente, gestión de riesgo y sector agropecuario.*

Uno de los procesos clave que deben ejecutar los responsables de la gestión de riesgos es el generar conocimiento sobre el riesgo de desastres en sus diferentes ámbitos, necesario para identificar aquellos factores de desastre (amenazas, vulnerabilidades y exposición); los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación; y hacer la estimación correspondiente así como evaluar y dar seguimiento de manera permanente a su evolución y a las intervenciones realizadas sobre el mismo³⁹. Los sistemas de información son un instrumento útil para la toma de decisiones al respecto.

Como resultado de la Auditoría Coordinada, las EFS participantes desarrollaron los siguientes hallazgos o comentarios en sus informes nacionales:

En **Costa Rica** no existe un sistema integrado de información en materia de prevención y gestión de riesgos a nivel nacional.

En **El Salvador**, con base al alcance de la auditoría y la falta de implementación del Plan Agro 2003-2015, no se pudo evidenciar la existencia de un sistema integrado de información para la gestión de riesgos climáticos, que permita articular las acciones de las oficinas de ambiente, gestión de riesgo y sector agropecuario.

El Ministerio de Agricultura de **Perú** no cuenta con un Sistema de Información para la Gestión de Riesgo y Emergencias Agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos; precisándose que si bien el Ministerio cuenta con información agraria, ésta resulta insuficiente para enfrentar los desafíos de la variabilidad y cambios climáticos.

2.3.2 Gestión interinstitucional e intersectorial

Hallazgo: *En los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada se evidenció la falta de coordinación intersectorial entre los diferentes actores que participan en el proceso de toma de decisiones sectoriales y temáticas frente al manejo de la información relacionada con gestión del riesgo y el cambio climático y su aplicabilidad en el sector agropecuario.*

39 Articulando la Gestión del Riesgo y la Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agropecuario: Lineamientos Generales para la Planificación y la Gestión Sectorial – Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina PREDECAN, Primera Edición Lima Perú. 2009. Pág. 21.

La gestión del riesgo admite diversos niveles de intervención que incluyen lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial, lo local, lo comunitario y lo familiar. Requiere la existencia de estructuras organizacionales e institucionales que representen estos niveles y que reúne, bajo modalidades de coordinación definidas y con roles diferenciados acordados, instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en el proceso de construcción del riesgo y en su reducción, previsión y control⁴⁰.

Pese a la participación del MADR de Colombia en los comités interinstitucionales de atención de emergencias, se evidenciaron dificultades en la oportunidad de la atención de los daños ocasionados por la Ola Invernal; falta de coordinación intersectorial entre las entidades relacionadas con la gestión de riesgos agrícolas en Ecuador; escasa gestión interinstitucional e intersectorial en el sector agropecuario de Honduras. En El Salvador no se pudo evidenciar la existencia de un sistema integrado de información para la gestión de riesgos climáticos, que permita articular las acciones de las oficinas de ambiente, gestión de riesgo y sector agropecuario.

Como resultado de la Auditoría Coordinada, las EFS participantes desarrollaron los siguientes hallazgos o comentarios en sus informes nacionales:

En **Colombia**, aunque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural forma parte de diferentes comités interinstitucionales de atención de emergencias, la experiencia del Plan de Atención a Productores Afectados por la Ola Invernal evidenció las dificultades para estimar en forma rápida los daños ocasionados por dichos eventos en el sector incidiendo en la oportunidad de la atención, lo que puso en entredicho su capacidad de reacción.

Con la información proporcionada por el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca de **Ecuador** y de las entidades que tienen relación con la gestión del cambio climático como son: Ministerio de Ambiente, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, se realizó la verificación de las acciones adoptadas en los años 2010 y 2011, para la ejecución de las estrategias definidas para el cumplimiento de los Acuerdos Ministeriales Hemisféricos suscritos por los Ministros de Agricultura del Ecuador.

Es así como en el Ecuador, se determinó que si bien cumplieron con los compromisos asumidos en el Plan Agro 2003-2015, las acciones realizadas no fueron coordinadas, lo que incidió en el cumplimiento parcial de las políticas; y, que los programas y proyectos relacionados con la gestión de riesgos y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos, están orientados a la atención de emergencias.

40 Ibid.

En el caso de **El Salvador**, con base en el alcance de la auditoría y la falta de implementación del Plan Agro 2003-2015, no se pudo evidenciar la existencia de un sistema integrado de información para la gestión de riesgos climáticos, que permita articular las acciones de las oficinas de ambiente, gestión de riesgo y sector agropecuario.

En **Honduras**, se evidenció escasa gestión interinstitucional e intersectorial en el sector agropecuario para la gestión de riesgos, lo que genera que pueda existir duplicidad de acciones por varias instituciones y por ende una falta de coordinación de la entidad rectora de la política agroalimentaria, también por lo consiguiente se afecta el cumplimiento del Plan Agro 2003-2015 y el compromiso asumido por el país de alcanzar la visión compartida 2015.

2.3.3 Conclusiones

- En la mayoría de los países de las EFS participantes en la Auditoría Coordinada no se cuenta con una política consolidada de gestión del riesgo para el sector agropecuario como consecuencia de eventos climáticos por lo que las acciones que se realizan al respecto resultan coyunturales al buscar dar respuesta a situaciones de emergencia.
- El sector agropecuario de Costa Rica y el Ministerio de Agricultura de Perú no cuentan con un sistema integrado de información en materia de gestión de riesgos. En el Salvador no se pudo determinar su existencia.
- Se evidencian debilidades en la coordinación interinstitucional o intersectorial sobre la gestión del riesgo y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos en Colombia, Ecuador y Honduras. El Salvador no pudo determinar la articulación de las acciones de las oficinas de ambiente, gestión de riesgo y sector agropecuario.

2.3.4 Desafíos para los países participantes en la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015 sobre la gestión del riesgo y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos.

De acuerdo con las debilidades evidenciadas en los resultados de la situación de la gestión del riesgo y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos en los países estudiados en el marco de la aplicación del Plan Agro 2003-2015, se plantea los siguientes desafíos:

- Resulta necesario impulsar las acciones pertinentes para que en Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú se implementen políticas, planes y programas para la

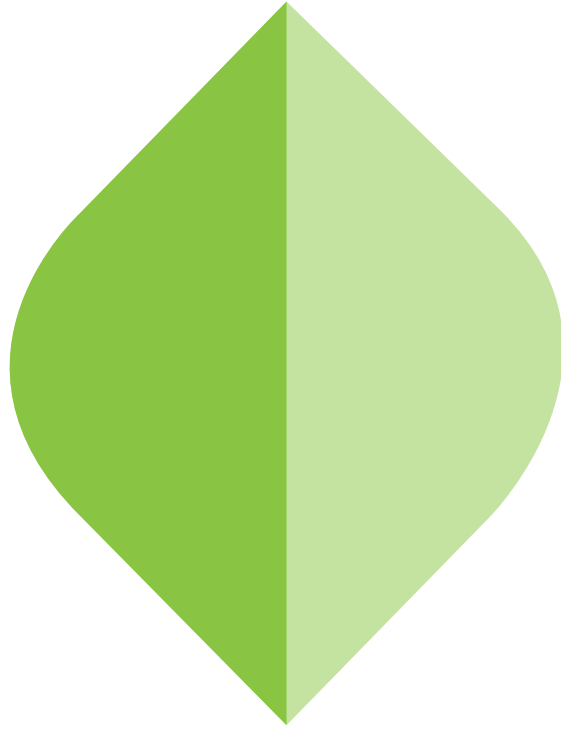
gestión del riesgo y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos, así como los mecanismos para el seguimiento a la ejecución de los mismos, lo que permitirá una gestión integral de las emergencias en la agricultura y el medio rural generados por cambios agroclimáticos, meteorológicos y por la intervención humana.

- Es necesario que se fomente el desarrollo de instrumentos para una adecuada ejecución de las políticas, planes y programas, para disminuir los efectos del cambio climático en el sector agropecuario, a través de las acciones de prevención que se ejecuten.
- Es importante que se promueva la implementación de sistemas de información que permita que los sectores agropecuarios de los países participantes cuenten oportunamente, con datos sobre análisis de amenazas y riesgos, información e indicadores sobre vulnerabilidad y posibles impactos, sistemas de alerta temprana, innovación científica y técnica.



Foto: Mosaico
Fuente: EFS Ecuador
Gloria Amparo Agudelo Jiménez
Edgar Andrés Gómez Piñeros





REFLEXIONES

FINALES



REFLEXIONES FINALES

A pesar del reconocimiento realizado de la importancia de la agricultura y la vida rural para enfrentar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible por parte de los Jefes de Estado o de Gobierno de los países de las EFS participantes en la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015 y de las acciones realizadas por éstos durante el periodo 2003-2011, las estadísticas oficiales conducen a inferir un comportamiento estacionario cuando no de retroceso sobre la situación de la agricultura y la vida rural durante el periodo evaluado, lo que genera incertidumbre sobre el logro del propósito inicialmente previsto de revalorizarlas.

La existencia de sistemas de información y/o de series estadísticas con información dispersa, fraccionada, incompleta y con rezagos en su consolidación hace que las entidades rectoras de la política agropecuaria y de desarrollo rural de los países de las EFS participantes en la auditoría carezca de estadísticas completas, actualizadas, pertinentes, confiables y públicas que les permitan dar cuenta integral de la situación del sector agropecuario y la vida rural durante el periodo 2003-2011 y genera incertidumbre respecto a las bases sobre las que se formula y ejecuta su respectiva política pública sectorial, así como sobre la pertinencia de la formulación y ejecución del presupuesto asignado para la implementación de la misma.

Si bien las Declaraciones, los Planes de Acción y los Acuerdos Ministeriales Hemisféricos emitidos en el marco de las Cumbres de las Américas carecen de efectos jurídicamente vinculantes, las expectativas de cumplimiento existente, supone de los Jefes de Estado o de Gobierno que se adhieren a un documento político a conducirse de conformidad con las decisiones y recomendaciones adoptadas o, cuando menos, en un sentido que no sea contrario a ellas. No obstante, debilidades en su institucionalización como las reveladas en este informe llevan a reflexionar sobre las posibles implicaciones de asumir este tipo de compromisos al interior de los países, el impacto de su implementación, los mecanismos participativos en su proceso de adopción, y sobre las políticas públicas apropiadas para revalorizar la agricultura y la vida rural en beneficio de todos.

Por lo anterior, exhortamos a los gobiernos a asumir los desafíos planteados en este documento, y a la comunidad internacional a apoyarlos en su esfuerzo.

Por otra parte, resulta importante destacar que en la Auditoría Coordinada al Plan Agro 2003-2015, se aplicó en lo atinente la Guía para Programas de Auditoría Cooperativa entre Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI.

Esta herramienta aporta elementos básicos para la formulación, ejecución y seguimiento de auditorías bilaterales y multilaterales. Su redacción clara y concisa la hace de fácil comprensión. Además, su carácter orientador permite abordar los aspectos relevantes para el desarrollo de la auditoría.

Otro aspecto a destacar de la Guía es la opción que da de socializar información y hallazgos de las EFS participantes antes de la emisión de los informes nacionales –bajo las normas del debido proceso-, contribuyendo así al desarrollo de los objetivos de capacitación que tienen este tipo de auditorías, y en procura de unificar en lo posible el manejo de los temas a auditar.

Se sugiere incluir como parte de la guía algunos modelos de memorandos de entendimiento, de esquemas de verificación y de actas de evaluación.

Finalmente, como lecciones aprendidas de esta auditoría coordinada, de cara a la elaboración de futuros estudios de esta naturaleza, se pueden mencionar las siguientes:

- El Memorando de Entendimiento debe firmarse por todas las EFS participantes antes de iniciar el proceso auditor en la reunión de planeación de la auditoría.
- Los integrantes de cada equipo auditor deben tener dedicación exclusiva durante todo el período asignado a la Auditoría Coordinada para garantizar los resultados esperados
- Se precisa que cada EFS asuma su responsabilidad frente a la Auditoría Coordinada y a los acuerdos definidos en los plazos establecidos.
- La comunicación entre las EFS participantes debe ser permanente, respetuosa , constructiva y mediante los canales tecnológicos pertinentes
- La necesidad de que los participantes de cada EFS tengan claridad sobre los roles definidos en la organización de la auditoría, para su respectiva coordinación.

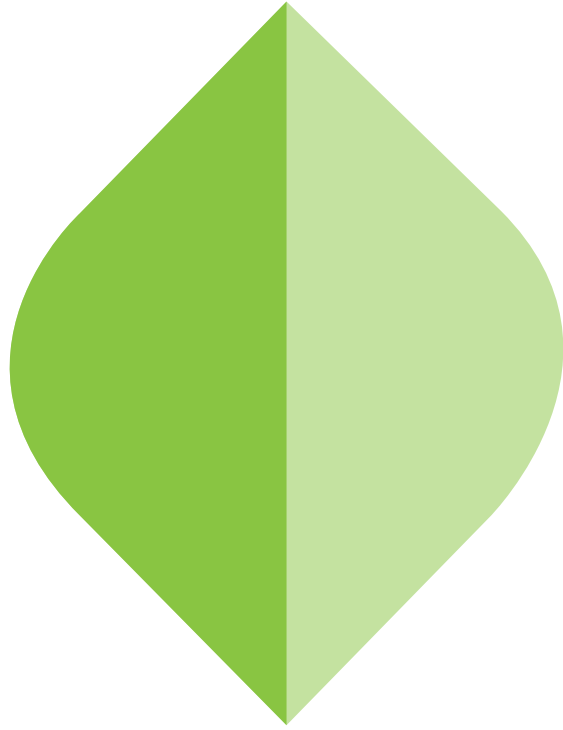
Recomendaciones para otras auditorías coordinadas

En la misma línea temática de esta auditoría y en el marco de los mecanismos de implementación del Plan Agro 2003-2015, se propone desarrollar, en el corto plazo, una auditoría coordinada complementaria a la

expuesta, que incluya: 1) una evaluación al Programa Andino de Desarrollo Rural y competitividad agrícola de la Comunidad Andina –CAN– cuyo objetivo es promover de forma integral y equitativa las zonas rurales en los países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú), y 2) una evaluación a los programas relativos con la seguridad alimentaria, la producción agroambiental y el desarrollo rural contenidos en la Política Agropecuaria Centroamericana, 2008-2017 (PACA), la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, 2010-2030 (ECADERT) y la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica 2009-2024 (ERAS).



Foto: Conduciendo el ganado
Fuente: EFS Ecuador



ANEXOS



ANEXO N° 1. GENERALIDADES DEL PLAN AGRO 2003-2015⁴¹

El Plan Agro 2003-2015 incluye acuerdos alcanzados por consenso sobre cuatro componentes complementarios:

- (I) Visión Compartida de la agricultura y la vida rural al 2015: es una caracterización del futuro deseado en cuanto al entorno nacional e internacional, los territorios rurales y las cadenas agro productivo-comerciales;
- (II) Objetivos Estratégicos: tendientes a focalizar los esfuerzos de los líderes de la Comunidad de la agricultura y la vida rural de las Américas;
- (III) Agenda Hemisférica 2003-2005: es la primera de seis agendas bienales compuesta por 40 acciones estratégicas a impulsar por los Gobiernos, junto con los actores del agro y otros responsables del desarrollo de la agricultura y del mejoramiento de la vida rural, ordenadas según las 12 secciones de la Matriz del Agro Sistema;

PROPÓSITOS PARA LAS 12 SECCIONES DE LA AGENDA HEMISFÉRICA Y SU VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN AGRO 2003-2015

CATEGORÍAS →	TERRITORIOS RURALES	CADENAS AGROPRODUCTIVO - COMERCIAL	ENTORNO NACIONAL E INTERNACIONAL	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
↓ Productivo - comercial	I. Fomentando empresas rurales competitivas	II. Integrando las cadenas y fortaleciendo su competitividad	III. Promoviendo un entorno favorable para una agricultura competitiva	→ Competitividad
Ecológico - ambiental	IV. Asumiendo la responsabilidad ambiental en el campo	V. De la Finca a la mesa impulsando una gestión ambiental integral	VI. Participando en la construcción de la institucionalidad ambiental	→ Sostenibilidad
Socio - cultural - humana	VII. Calidad de vida en las comunidades rurales: creando capacidades y oportunidades	VIII. Fortaleciendo el aprendizaje y el conocimiento de la cadena	IX. Promoviendo políticas para la creación de capacidades y oportunidades para las comunidades rurales	→ Equidad
Político - institucional	X. Fortaleciendo la participación y la acción coordinada público - privada en los territorios	XI. Fortaleciendo el diálogo y los compromisos entre actores de la cadena	XII. Promoviendo Políticas de Estado y la cooperación regional y hemisférica para la agricultura y la vida rural	→ Gobernabilidad ↓
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	↓ Prosperidad Rural	↓ Seguridad Alimentaria	↓ Posicionamiento Int. →	DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL

41 IICA. 2005. Hacia un sistema de información para el seguimiento y evaluación del Plan Agro 2003-2015. Contribución 1: Conjunto de Indicadores identificados para el seguimiento del Plan Agro 2003-2015. Proceso Ministerial Hemisférico.

(IV) Implementación y Seguimiento: son acuerdos sobre la elaboración de reportes nacionales de progreso, la actualización de la Agenda Hemisférica para el siguiente período y la definición de medidas para mostrar el avance del Plan.

La Matriz del Agro-sistema, por su parte, es un marco de referencia para el seguimiento a los acuerdos hemisféricos al Plan Agro 2003-2015 y responde a la necesidad de conocer cuánto se avanza y cómo evoluciona la situación de la agricultura y la vida rural en las Américas, y cuáles son los desafíos y decisiones estratégicas a adoptarse en las siguientes Cumbre y Reunión Ministerial. Para esto, se definió un marco conceptual que brindará criterios uniformes en la implementación y seguimiento del Plan:

El Plan Agro 2003-2015 se sustenta en dos ejes: (i) una concepción sistémica de la agricultura y la vida rural (3 categorías) y, (ii) un enfoque de desarrollo sostenible (4 dimensiones). La relación entre ambos ejes da forma a 12 secciones de la Agenda Hemisférica que permiten ordenar las acciones estratégicas emprendidas por los gobiernos para la implementación del Plan Agro 2003-2015.

Los dos ejes que sustentan la elaboración del Plan Agro 2015 conforman la siguiente matriz			
Dimensiones \ categorías	Territorios Rurales	Cadenas Agro-productivo comerciales	Entorno Nacional e Internacional
Productivo comercial			
Ecológico ambiental			
Socio-cultural y humana			
Político Institucional			

La interacción de esos ejes, conforma la “Matriz del AGRO-Sistema”, y sirve como marco de referencia para el seguimiento del Plan Agro.

El marco conceptual del Plan Agro 2003-2015 vincula el contenido de la Visión Compartida 2015 con los Objetivos Estratégicos, para llegar a los propósitos que inspiran las acciones que corresponden a cada una de las 12 secciones de la Agenda Hemisférica.

La información generada de la implementación y seguimiento de la agenda hemisférica vigente alimenta la construcción de consensos sobre acciones estratégicas que se actualizan a partir de las siguientes agendas hemisféricas bienales para avanzar hacia la Visión Compartida 2015.

ANEXO 2

NOTA TÉCNICA DE INDICADORES UTILIZADOS PARA LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN AGRO.

Eje	Indicador	Fórmula	Descripción	Interpretación	Unidad de Medida	Observaciones
Competitividad	Valor Agregado Agrícola	$PA = (VAA_i / PIB_i) \times 100$ Dónde: • VAA _i es el valor agregado agrícola en el año i. • PIB _i es el Producto Interno Bruto en el año i.	Mide el aporte del sector agrícola primario a la producción nacional en el año analizado.	Un aumento en el indicador durante la implementación del Plan Agro, implica una mayor participación del sector agropecuario en la producción nacional y por tanto una mejora en el Sector Agro Nacional	Cuantitativo. Se mide en términos porcentuales.	
Competitividad	Exportaciones Agropecuarias	$EA = (VEA_i / VX_i) \times 100$ Dónde: • VEA _i es el valor de las exportaciones agropecuarias en el año i • VX _i es el valor de las exportaciones totales.	Mide la participación del sector agropecuario dentro del valor de las exportaciones FOB en el año analizado	Un aumento en el indicador durante la implementación del Plan Agro, implica una mayor participación del sector agropecuario en las exportaciones FOB nacionales y por tanto una mejora en el Sector Agro Nacional	Cuantitativo. Se mide en términos porcentuales.	
Competitividad	Costo de producción de agro cadenas	$CPA = \sum CA_i \times (VAA_{ij} / TVAA_i) \times 100.$ Dónde: • CA _i costo de producción de las Agro cadenas en el año analizado. • VAA _{ij} es el valor agregado de la Agro cadena en el año analizado • TVAA _i es el valor agregado total de las agro cadenas en el año analizado.	Este indicador refleja los costos de producción de las Agro cadenas de leche, arroz, frijoles y papa ponderados por su aporte en el valor agregado total de las agro cadenas.	Un aumento en el indicador durante la implementación del Plan Agro implica que el costo de producción de las Agro cadenas ha aumentado, lo cual perjudica en la competitividad de la industria y esto deriva en una desmejora del sector Agro del país.	Cuantitativo. Se mide en dólares corrientes por hectárea.	Cada país escogerá las agro cadenas que considere representativas. En caso de tenerse conflictos entre monedas, cada país decidirá la forma de hacer compatibles los datos de costos de agro cadenas.
Seguridad Alimentaria	Rendimientos de cultivos seleccionados	$RPC = \sum (Q_{ij} / T_{ij}) \times (VAA_{ij} / TVAA_i) \times 100$ Dónde: • RPC es el rendimiento ponderado de los	Mide el rendimiento de los cultivos seleccionados en el año seleccionado, ponderándolos por sus aportes en el valor agregado total de estos cultivos.	Un aumento en el indicador implica un aumento en el rendimiento del cultivo, lo cual trae como consecuencia un aumento de la productividad y por ende de la producción interna del cultivo.	Cuantitativo. Se mide en toneladas métricas por hectárea.	Los países escogerán los cultivos a utilizar según sean sus prioridades en seguridad alimentaria.

ANEXO 2

NOTA TÉCNICA DE INDICADORES UTILIZADOS PARA LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN AGRO.

Eje	Indicador	Fórmula	Descripción	Interpretación	Unidad de Medida	Observaciones
		<p>productos seleccionados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Q_{ji} es la producción del cultivo j en el año i en t y • T_{ji} superficie dedicada al cultivo j en el año i en ha • VAA_{ij} es el valor agregado de la producción de cada producto j en el año i • $TVAA_i$ es la sumatoria del valor agregado de los productos seleccionados en el año i. 				
Seguridad Alimentaria	Vulnerabilidad Alimentaria	$VA = \sum (PIAB_i / OAB_i) \times (VAA_{ij} / TVAA_i) \times 100$ <p>Dónde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VA: Vulnerabilidad alimentaria en el año i • $PIAB_i$ es la producción interna de alimentos básicos en el año i, • OAB_i es la oferta agregada de alimentos básicos en el año analizado. • VAA_{ij} es el valor agregado de la producción de cada producto j en el año i. • $TVAA_i$ es la sumatoria del valor agregado de los productos seleccionados en el año i. 	Este indicador mide la vulnerabilidad del país ante la dependencia de las importaciones de alimentos básicos.	Se supone que la oferta de alimentos básicos es igual a la demanda de alimentos básicos. Su interpretación es la siguiente: Una disminución en el indicador, implica que la producción nacional es menos suficiente para cubrir el consumo total, por lo cual hay una mayor dependencia del país a las importaciones y por tanto una mayor vulnerabilidad del país ante shocks alimentarios.	Cuantitativo	Se recomienda utilizar los mismos cultivos que se usaron en el indicador anterior.

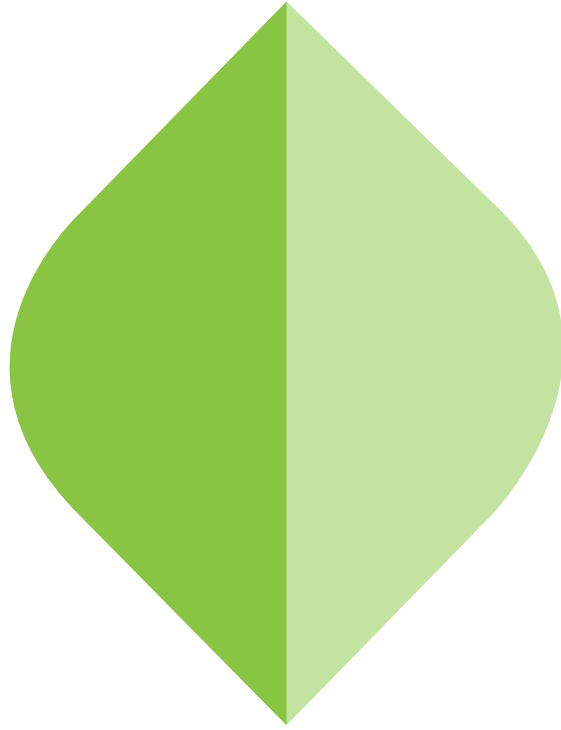
¹ Es la sumatoria de la producción interna y las importaciones de alimentos básicos.

ANEXO 2						
NOTA TÉCNICA DE INDICADORES UTILIZADOS PARA LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN AGRO.						
Eje	Indicador	Fórmula	Descripción	Interpretación	Unidad de Medida	Observaciones
Mitigación del cambio climático	Utilización nacional de agroquímicos seleccionados	$UAS = \sum (MAQ_i - XAQ_i) \times (MAQ_i / TMAQ_i)$ <p>Dónde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • UAS es la utilización nacional de los agroquímicos seleccionados en el año i • MAQ_i representa la importaciones de los agroquímicos seleccionados en el año seleccionado • XAQ_i representa las exportaciones de los agroquímicos seleccionados en el año i. • TMAQ_i es la sumatoria de las importaciones de los agroquímicos estudiados. 	Este indicador mide la utilización nacional de agroquímicos seleccionados ponderados por su participación dentro del total de importaciones de los mismos, en cada uno de los años seleccionados	Si se da una disminución en el indicador, significa que se da una menor utilización agregada de los agroquímicos, lo cual implica que se da una menor contaminación ambiental, lo cual ayuda a la mitigación del cambio climático.	Cuantitativa. En toneladas.	Los agroquímicos a utilizar, serán escogidos por el país, siguiendo un criterio de representatividad.
Mitigación del cambio climático	Producción Agrícola Orgánica	$PAO = (SPO_i / SPA_i) \times 100$ <p>Dónde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PAO es el índice de producción agrícola orgánica • SPO_i es la superficie de producción agrícola orgánica en el año analizado • SPA_i es la superficie total de producción agrícola en el año analizado. 	Mide el comportamiento de la superficie agrícola dedicada a la producción orgánica en procura del desarrollo sostenible.	Un aumento en el índice de producción agrícola orgánica, implica que se dedica una mayor cantidad de tierras a la producción orgánica, lo que conlleva a una menor utilización de químicos en los cultivos y en consecuencia una menor liberación de sustancias contaminantes, lo cual impide el avance del proceso de cambio climático.	Cuantitativo. En términos porcentuales.	
Mejoramiento de la vida rural	Participación del empleo agrícola en el empleo total	$EmA = (QEmA_i / ET_i) \times 100$ <p>Dónde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EmA es la participación del empleo agrícola en el empleo total. • QEmA_i es la cantidad de empleos agrícolas en el año analizado. 	Este indicador tiene como objeto visualizar cómo ha evolucionado la participación del empleo agrícola dentro del total del empleo del país en el año analizado	Un aumento en el indicador, implica que el empleo agrícola tiene una mayor representación mayor dentro del empleo total del país, lo cual incide en la mejora de la vida rural	Cuantitativo. En términos porcentuales	

ANEXO 2						
NOTA TÉCNICA DE INDICADORES UTILIZADOS PARA LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN AGRO.						
Eje	Indicador	Fórmula	Descripción	Interpretación	Unidad de Medida	Observaciones
		<ul style="list-style-type: none"> • ET_i es la cantidad de empleos totales en el año analizado. 				
Mejoramiento de la vida rural	Eficacia en el gasto público	$Ef_i = (PrE_i / PrA_i) \times 100$ <p>Dónde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ef_i eficacia en el gasto público agrícola • PrE_i presupuesto ejecutado en el año analizado. • PrA_i presupuesto aprobado en el año analizado 	Mide la eficacia en el gasto público de los países, durante los años estudiados.	Un aumento en el indicador, implica que el gobierno está siendo más eficaz en la ejecución del gasto, lo cual influye en la realización de una mayor cantidad de acciones y por tanto una mejora en la vida rural	Cuantitativo. Se mide en términos porcentuales	Se debe utilizar el gasto agrícola ejecutado y aprobado para las instituciones incluidas dentro del Sector Agropecuario de cada país



Foto: Propietaria rural
Fuente: EFS Ecuador



ABREVIATURAS



ABREVIATURAS

- CAN: Consejo Agropecuario Nacional de Costa Rica.
- CPA: Costo Ponderado de Producción de Agro cadenas.
- EA: Exportaciones Agropecuarias.
- ECADERT: Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030.
- EF: Eficacia del Gasto.
- EFS: Entidades de Fiscalización Superior.
- EMA: Empleo Agrícola.
- ERAS: Estrategia Regional Agroambiental y de Salud Centroamericana.
- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ, GmbH.
- GRICA: Foro Hemisférico de Delegados Ministeriales de Agricultura y Vida Rural.
- GTTSACC: Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático.
- ICSAG: Índice Compuesto del Sector Agropecuario.
- IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
- IRISAG: Índice de Resultados Integrados del Sector Agropecuario.
- IRMV: Índice de Resultados sobre Mejoramiento de la Vida.
- IRSA: Índice de Resultados sobre Seguridad Alimentaria
- MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia.
- MAGA: Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República de Guatemala.
- MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República de Ecuador.
- MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República de Costa Rica.
- MINAG: Ministerio de Agricultura de la República del Perú.
- OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
- PA: Valor Agregado Agrícola.
- PACA: Política Agropecuaria Centroamericana 2008-2017.
- PAO: Agricultura Orgánica.
- PESEM: Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales.
- PLANGRACC-A: Plan de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático.
- PNA: Plan Nacional de Alimentos del MAG en la República de Costa Rica.
- PIB: Producto Interno Bruto.
- RPC: Rendimiento Ponderado de los Cultivos.
- SAG: Secretaría de Agricultura y Ganadería de la República de Honduras.
- SEPSA: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica
- UAS: Utilización Nacional de Agroquímicos.
- VA: Vulnerabilidad Alimentaria.



Foto: Pastor
Fuente: EFS Ecuador

ÍNDICE

	Página
PRESENTACIÓN	11
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	15
1.1 Antecedentes de la auditoría coordinada	17
1.2 Fuente de criterio para la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015	18
1.3 Importancia de la auditoría coordinada de políticas públicas	18
1.4 Entidades Fiscalizadoras Superiores participantes	19
1.5 Objetivos de la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015	20
1.6 Temas auditados	20
1.7 Alcance	21
1.8 Metodología aplicada	21
CAPÍTULO II. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	25
2.1 Avance hacia la visión compartida del Plan Agro 2003-2015	27
2.1.1 Evolución de la situación del sector agropecuario y la vida rural 2003-2011	27
2.1.1.1 Resultados de las acciones en los países analizados	30
2.1.1.2 Índice compuesto integrado por país	31
2.1.1.3 Resultados en los países analizados por objetivos estratégicos del Plan Agro	37
2.1.2 Implementación del Plan Agro 2003-2015 en el periodo 2003-2011	47
2.1.3 Conclusiones	59
2.1.4 Desafíos	61
2.2 La inversión y el gasto público en el sector agropecuario 2003-2011	62
2.2.1 Comportamiento del Índice de Orientación Agrícola, IOA	67
2.2.2 Seguimiento al gasto público rural durante el periodo 2003-2011	69
2.2.3 Conclusiones	71
2.2.4 Desafíos	71
2.3 La gestión del riesgo y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos 2010-2011	73
2.3.1 Sistemas de información para la gestión de riesgos	78
2.3.2 Gestión interinstitucional e intersectorial	78
2.3.3 Conclusiones	80
2.3.4 Desafíos	80

REFLEXIONES FINALES	85
ANEXOS	89
ANEXO N° 1. Generalidades del Plan Agro 2003-2015	91
ANEXO N° 2. Nota Técnica de Indicadores Utilizados para la medición del cumplimiento de la implementación del Plan Agro.	93
ABREVIATURAS	99
ÍNDICE	101



Con el apoyo de:

