

**INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO**

**PROGRAMA DE REACTIVACIÓN DE LA CAFICULTURA AFECTADA POR EL  
FENOMENO DE EL NIÑO EN 2016**

00849

**CGR-CDA – No.  
AGOSTO DE 2018**

**INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO**

**PROGRAMA DE REACTIVACIÓN DE LA CAFICULTURA AFECTADA POR EL  
FENOMENO DE EL NIÑO EN 2016**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General de la República	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado - Sector Agropecuario	Andrés Bernal Morales
Director de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Coordinador de Gestión	Carlos Mao Salamanca Rosas
Líder de Auditoría	Mario Enrique Espitia López
Equipo Auditor Nivel Central:	Mary Aleyda Vela Vaca. Liliana Patricia Terán Rodríguez. Edwar Vladimir Duarte Rodríguez. Edison Romero Ochoa. Néstor Raúl Rubiano Páez Jairo Armando Domínguez Clavijo
Equipo Auditor Gerencia Caldas:	Jhon Erwin Rodríguez Gálves Hernán Arias Orozco Rubén Darío Castrillon Rincón Gustavo Adolfo Castañeda Meza
Apoyo Estadístico:	Marco Antonio Polo González

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
<b>1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>9</b>
1.1 Cobertura y población objetivo .....	13
1.2 Beneficiarios .....	14
1.3 Plan de Dirección del Programa .....	14
1.4 Supervisión .....	16
1.5 Fechas del programa .....	16
1.6 Problema observado .....	18
1.7 Definición de pequeño productor agropecuario .....	21
1.8 Marco legal que permite llevar a cabo la auditoría. ....	23
<b>2 CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>24</b>
2.1 Objetivo General .....	24
2.2 Objetivos Específicos .....	25
2.3 Enfoque y Alcance .....	25
2.4 Metodología. ....	26
2.5 Limitaciones .....	26
2.6 Concepto sobre el desempeño .....	27
2.7 Evaluación de Riesgos y Mecanismos de Control. ....	27
2.8 Relación de Hallazgos y Beneficios .....	28
2.9 Plan de Mejoramiento .....	28
<b>3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>29</b>
3.1 Objetivo Específico 1: Determinar si el diseño del programa fue adecuado en términos de focalización de la población objetivo, criterios técnicos para establecer la cuantía del subsidio, suficiencia de recursos, coordinación entre entidades, y objetivos específicos; que contribuyera atender la recuperación de cafetales afectados por la sequía en el primer semestre del 2016. ....	29

Pregunta 1: ¿Fueron suficientes los recursos programados para atender la problemática del programa y su asignación por municipio corresponde a la afectación por sequía en el 2016? .....	29
3.2 Objetivo Específico 2: Evaluar las actividades definidas en las directrices del programa para establecer la eficiencia y eficacia de la ejecución del mismo.	39
3.3 Objetivo Específico 3: Evaluar si la supervisión del programa por parte del MADR, UNGRD y FNC- FoNC fue eficaz para el cumplimiento del objetivo del mismo. ....	49
3.4 Objetivo Específico 4: Evaluar la eficacia y equidad de los resultados del programa sobre los caficultores beneficiados.....	51
3.5 Objetivo Específico 5: Evaluar el proceso de rendición de cuentas del programa de reactivación cafetera 2016 .....	57
<b>4 CONCLUSIONES .....</b>	<b>58</b>
<b>5 APÉNDICES Y ANEXOS .....</b>	<b>60</b>
5.1 Anexo 1: Criterios de auditoría .....	60
5.2 Ficha técnica – Procedimiento de selección de muestra estadística .....	61

## TABLA DE CONTENIDO DE TABLAS

Tabla 1: Renovación de cafetales por el programa y recursos del PGN destinados para tal propósito.....	10
Tabla 2: Participación (%) variedades de café en área sembrada 2006 a 2017....	12
Tabla 3: Definición de subsidio.....	20
Tabla 4: Definición de pequeño, mediano y gran productor agropecuario.....	22
Tabla 5: Estimación del Daño a Nivel Nacional.....	29
Tabla 6: Distribución de los recursos por variedad de café.....	38
Tabla 7: Área apoyada por el programa de reactivación a la caficultura.....	55
Tabla 8: Distribución por Departamentos de los subsidios a las familias cafeteras.....	61
Tabla 9: Tamaño de la muestra distribuida por Departamentos.....	62
Tabla 10: Determinación del tamaño de la muestra.....	63

## TABLA DE CONTENIDO DE GRAFICOS

Grafico 1: Cambio densidad (árboles/ha) en la caficultura entre 2006 a 2017 .....	11
Grafico 2: Actores del programa .....	18
Grafico 3: Árbol del problema .....	20
Grafico 4: Beneficiarios e Incentivos recibido con recursos del PGN .....	22
Grafico 5: Mapas de Precipitación 2015-2016 .....	30
Grafico 6. Información condiciones PCR encuestados beneficiarios CGR.....	40
Grafico 7. Solicitud visita evaluación PRC beneficiarios encuestados CGR.....	40
Grafico 8. Tipo y grado afectación beneficiarios encuestados CGR.....	41
Grafico 9. Afectación producción encuesta a beneficiarios CGR.....	41
Grafico 10 Visita verificación PRC encuesta beneficiarios CGR.....	42
Grafico 11. Estudios de suelo y asesoría técnica beneficiarios encuestados CGR .....	42
Grafico 12. Visitas extensionistas seguimiento beneficiarios encuestados CGR...	43
Grafico 13. Preferencia encuestados CGR por programas alternativos PRC.....	43
Grafico 14. Satisfacción beneficiarios encuestados CGR.....	44
Grafico 15. Análisis de Suelos .....	45
Grafico 16. Retiro de los fertilizantes en 2016 por parte del Caficultor .....	46
Grafico 17. Beneficiarios registrados en la DIAN a junio de 2018 .....	53
Grafico 18: Área con incentivos como proporción del área sembrada por grupos de municipio.....	56
Grafico 19: Incentivo y área sembrada por grupos de municipios .....	56

Grafico 20: Distribución de subsidios otorgados por Departamento .....62

## ACRÓNIMOS Y SIGLAS

PRC	El Programa de Reactivación Cafetera
Cenicafe	Centro Nacional de Investigaciones de Café
PND	Plan Nacional de Desarrollo
CNC	Comité Nacional de Cafeteros
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
FNGRD	Fondo Nacional de Gestión de Riesgos
UNGRD	Desastres administrado por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres
FNC	Federación Nacional de Cafeteros
FoNC	Fondo Nacional del Café
FIDUPREVISORA	Fiducia de Inversión Colombia
CGR	Contraloría General de la República
PVCF	Plan de Vigilancia de Control Fiscal
SICA	Sistema de Información Cafetera
LEC	Línea Especial de Crédito
PSF	Programa Permanencia Sostenibilidad y Futuro
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
SIRECI	Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
PGN	Presupuesto General de la Nación
CRECE	Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales
BMC	Bolsa Mercantil de Colombia

## 1. ANTECEDENTES

El Programa de Reactivación Cafetera- PRC se implementó como una medida para mitigar los efectos generados por el fenómeno de El Niño 2016, a la caficultura del país sobre el volumen de producción y calidad del café y por ende el ingreso del caficultor, y sustentado en el estudio realizado por Centro Nacional de Investigaciones de Café- Cenicafe en el primer trimestre de 2016 en que se determinó que el fenómeno de El Niño se presentó en 481 municipios cafeteros afectando a 469 mil caficultores, 563 mil fincas asociadas y 693 mil hectáreas (Resolución No. 03, Comité Nacional de Cafeteros- CNC, 2016) de las 930 mil hectáreas que tiene el área cafetera en Colombia, distribuidas en un 82% por cultivos tecnificados jóvenes y el 18% restante por envejecidos y tradicionales (Plan de dirección del PRC, FNC, 2017).

Con este programa se otorgaron incentivos para la recuperación y reactivación de los cafetales afectados por la condición climática sobre este sector agropecuario, que se reflejaron en el volumen de producción y calidad del café, así como en el ingreso del caficultor (Resolución No. 3 CNC, 2016). Así mismo, operó como un instrumento de incentivo para la renovación de cafetales, con resultados que se incorporaron a las metas del Plan Nacional de Desarrollo- PND, sobre hectáreas de renovación de café.

Se le asignaron recursos públicos por \$10.000 millones del Presupuesto General de la Nación- PGN en los años 2015 y 2016 al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, entidad que los ejecutó a través del Fondo Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres, administrado por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres FNGRD-UNGRD. Por otra parte, la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café-FNC-FoNC aportó \$30.000 millones y fue la ejecutora del programa.

El Comité Nacional de Cafeteros, en sesión del 25 de abril de 2016 aprobó recursos por \$40.000 millones para financiar el programa. El valor aprobado por árbol fue \$200 pesos en fertilizante por sitio renovado por zoca y \$220 en fertilizante por sitio por renovación por siembra de árboles nuevos en 2016. En un principio de los \$40.000 millones, el FoNC aportaba \$23.000 millones, MADR \$7.000 millones y \$10.000 millones de la UNGRD (provenientes del MADR), finalmente la redistribución quedó así: \$10.000 millones por parte del UNGRD (provenientes del MADR) y \$30.000 millones por el FoNC.

Dentro de los temas priorizados por la Contraloría Delegada del Sector Agropecuario y plasmados en los lineamientos del Plan de Vigilancia de Control Fiscal- PVCF 2018 (memorando 074 de 2017, CGR), se encuentra los *Programas*

de Generación de Ingresos en el Sector Agropecuario, siendo el caso del Programa de Reactivación Cafetera- PRC, el cual se ejecutó con recursos de los siguientes proyectos de inversión del MADR, entre otros:

- ✓ Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional.
- ✓ Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero- Fondo Fomento Agropecuario.

Estos proyectos de inversión tienen por objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores rurales y la generación de ingresos.

El programa de la renovación de la caficultura busca reemplazar los cultivos viejos de café con árboles nuevos más productivos y con variedades resistentes a la roya (castillo, tabi, cenicafe1); su importancia radica en lograr una caficultura más productiva y competitiva que contribuya a mejorar el ingreso de los productores y sus familias (Informe de Gestión MADR 2017). La renovación normal debe realizarse anualmente entre el 8% y el 10% del área cafetera, y se financia con recursos del MADR y del FoNC, ejecutados a través de Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario- Finagro y la FNC-FoNC, con instrumentos como el Incentivo a la Capitalización Rural- ICR para renovación por siembra, la Línea Especial de Crédito- LEC para renovación por zoca y otros programas de incentivo con fertilizantes o de Competitividad de la FNC- FoNC (Tabla 1).

**Tabla 1: Renovación de cafetales por el programa y recursos del PGN destinados para tal propósito.**

Año	Apoyos FoNC <sup>1</sup>	Programa PSF <sup>2</sup>	Otros Recursos <sup>3</sup>	Total	Apoyos FoNC <sup>1</sup>	PSF (ICR) <sup>1</sup>
	Hectáreas			Recursos PGN (\$ millones)		
2006	37.058	-	31.975	69.034		
2007	37.017	296	27.192	64.506		
2008	46.996	7.216	23.510	77.722		8.779
2009	36.075	20.130	21.265	77.470		27.474
2010	24.948	37.876	17.277	80.102	40.000	54.712
2011	18.442	55.301	43.424	117.166	10.000	124.444
2012	-	37.622	79.614	117.236		127.900
2013	-	16.184	67.733	83.917		130.230
2014	-	9.834	58.269	68.103		59.496
2015	-	11.974	59.032	71.006		35.847
2016	33.528	3.999	45.214	82.741		39.271
2017	7.640	-	65.210	72.849	6.100	12.448
<b>Total</b>	<b>241.704</b>	<b>200.433</b>	<b>539.715</b>	<b>981.852</b>	<b>56.100</b>	<b>620.591</b>

1. Incluye los Programas de Competitividad (2006-2011) y de Reactivación (2016-2017)
  2. Para el año 2017 no está disponible el dato de hectáreas renovadas por concepto de ICR, por que la FNC no tramitó los créditos de los productores beneficiarios de este incentivo ante el banco.
  3. Corresponde a recursos propios de los caficultores
  4. Corresponde únicamente a recursos del PGN que han sido transferidos al FoNC para cofinanciar los programas
  5. Corresponde a los recursos del Incentivo a la Capitalización Rural únicamente. No incluye valor del crédito
- En el programa de renovación de la caficultura se han producidos avances en la modernización de la caficultura en el país que se han visto en indicadores, tales como la evolución en la densidad de cultivo entre 2006 y 2017, que ha pasado de 4.544 árboles/hectárea en 2006 a 5.168 en 2017.
- Fuente: SICA FNC. Cálculos CGR

En lo que respecta a las áreas cultivadas en café en este mismo período, ha fluctuado pasando de 870 mil hectáreas en 2006 a 900 mil en 2017, con un máximo de 970 mil ha en el año 2013.

**Gráfico 1: Cambio densidad (árboles/ha) en la caficultura entre 2006 a 2017**



Fuente: SICA FNC. Elaborado: CGR – Grupo Auditor

Desde el año 2006 al 2017, en las áreas renovadas se han visto cambios en las variedades cultivadas (Tabla 2); destacándose la pérdida de participación de las variedades Caturra en 31 puntos porcentuales, al pasar de 52% en 2006 a 19% en 2017; Típica disminuyó en 16 puntos porcentuales, al pasar 19% en 2006 al 3% en 2017. Por el contrario, la variedad Castillo que aparece con registros de cultivo desde 2010, pasó de 5% a 50% en 2017. Es de anotar que, tanto la variedad Colombia, Castillo y, muy recientemente, la Cenicafe1 ofrecen resistencia a la roya.

**Tabla 2: Participación (%) variedades de café en área sembrada 2006 a 2017**

Año	Caturra	Colombia	Típica	Castillo	Otras variedades	TOTAL
2006	52%	29%	19%			100%
2007	53%	29%	18%			100%
2008	54%	30%	17%			100%
2009	54%	31%	15%			100%
2010	52%	30%	14%	5%		100%
2011	45%	29%	11%	15%		100%
2012	38%	28%	8%	26%		100%
2013	33%	28%	6%	32%		100%
2014	28%	28%	6%	38%		100%
2015	25%	28%	4%	43%		100%
2016	22%	27%	4%	47%		100%
2017	19%	26%	3%	50%	2%	100%

Fuente: SICA FNC. Cálculos CGR

Frente a la afectación climática en el sector agropecuario, el fenómeno de El Niño de 2016 demandó la adopción de medidas por parte del Gobierno Nacional para atender los efectos e impactos del fenómeno climático sobre el sector; específicamente para la caficultura, se dispuso de recursos del FNGRD, en cabeza de la UNGRD<sup>1</sup>, para financiar el PRC con destino a los cafeteros de aquellos departamentos y municipios que hubieran declarado la calamidad pública.

La financiación del PRC se presentó de la siguiente manera: el 30 de diciembre de 2015, el MADR suscribió con el FNGRD-Fiduprevisora-UNGRD el convenio marco No. 9677-PPAL001-819-2015, por valor de \$83.245.964.013, recursos que fueron desembolsados en abril de 2016 en su totalidad. En virtud de lo anterior, el FNGRD-Fiduprevisora-UNGRD suscribió el 14 de junio de 2016, el convenio No. 9677-PPAL001-408-2016 con la Federación Nacional de Cafeteros- FNC, por valor de \$10.000.000.000, los cuales fueron desembolsados en junio de 2016 en encargo fiduciario a nombre de la FNC. Por su parte la FNC-FoNC dispuso de \$30.000 millones para el programa.

La asignación de los recursos se realizó por cada departamento cafetero y, a su vez, por municipio al interior del departamento, de acuerdo con el porcentaje de renovación de cafetales del año 2015; adicionalmente, los recursos del FNGRD-

<sup>1</sup> Entidad responsable de articular a nivel nacional y territorial el sistema nacional de gestión de riesgos y desastres.

Fiduprevisora-UNGRD se destinaron a los caficultores de los municipios con declaratoria de calamidad.

La ejecución del programa y el otorgamiento del apoyo estaban sujetos a la disponibilidad de recursos presupuestales asignados a cada municipio a través de los comités departamentales de cafeteros; una vez agotados los recursos de los comités, se debía suspender el trámite de verificación de renovaciones e informar a los caficultores en su jurisdicción, el cierre del programa, a través del Servicio de Extensión.

A partir del 3 de octubre de 2016, los departamentos podían solicitar a la gerencia técnica el traslado de presupuesto entre municipios de la misma fuente de financiación, siempre y cuando este cupo se hubiera agotado. El 1 de noviembre de 2016, la Gerencia Técnica conformaría una bolsa de remanentes, mediante la cual reasignaría recursos hacia aquellos departamentos que tuvieran caficultores inscritos y con labor realizada, pendientes de atender por cupo. Todos los recursos que no fueran ejecutados al 20 de marzo de 2017 se recogerían y devolverían a las respectivas fuentes de patrocinio.

De otra parte, el PRC está dentro de los temas priorizados por la Contraloría Delegada del Sector Agropecuario y plasmados en los lineamientos del PVCF 2018 (memorando 074 de 2017, CGR), ya que se encuentra inmerso en los Programas de Generación de Ingresos en el Sector Agropecuario.

Como se mencionó anteriormente, el PRC está financiado con recursos públicos, provenientes tanto del Fondo Nacional del Café, como del PGN (recursos de inversión del MADR). Los recursos de programa financiados por el MADR, a través de la UNGRD, se originaron en los siguientes proyectos, inscritos en el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, entre otros:

- ✓ Implementación generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas nacional.
- ✓ Asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero-Fondo Fomento Agropecuario.

Estos proyectos de inversión tienen por objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de los productores rurales y la generación de ingresos.

## 1.1 COBERTURA Y POBLACIÓN OBJETIVO

La caficultura afectada por el fenómeno de El Niño en los 595 municipios cafeteros y los caficultores de estos municipios.

## 1.2 BENEFICIARIOS

Según el Plan de Dirección del PRC, accedían al beneficio los caficultores de los 595 municipios, bajo el sistema "primer llegado, primer servido", hasta agotar los recursos asignados al municipio, y siempre que cumplieran los siguientes requisitos:

- ✓ Ser caficultor(a) activo y haber estado registrado en el Sistema de Información Cafetera - SICA, al 31 de enero de 2016.
- ✓ Haber sido afectado por el fenómeno de El Niño.
- ✓ La(s) finca(s) debe(n) estar activa(s) y registrada(s) en el SICA al 31 de enero de 2016.
- ✓ Renovar mínimo 400 plantas.
- ✓ Para caficultores con hasta cinco hectáreas en café se podrá renovar como máximo una hectárea del área en café y para caficultores con más de cinco hectáreas en café se podrá renovar máximo el 20% del área total cafetera.
- ✓ La renovación puede hacerse a través de: Renovación por Siembra utilizando variedades resistentes a la roya, o Renovación por Zoca con las siguientes modalidades: tradicional, pulmón o calavera, siempre y cuando esté de acuerdo a los parámetros indicados por CENICAFÉ.
- ✓ Densidad mínima 2.500 plantas por hectárea y la máxima 10.000 plantas por hectárea.
- ✓ No se aceptan lotes que se hayan renovado bajo los programas de crédito de la Federación Programa Permanencia Sostenibilidad y Futuro PSF y Línea Especial de Crédito- LEC en los años 2015 y 2016

El apoyo se entregó a través de Cédula o Tarjeta Cafetera Inteligente del caficultor, o entrega el formato de Autorización de Entrega para aquellos caficultores que no poseen la Cédula Cafetera.

Los fertilizantes se comprarían en los puntos autorizados en la Red Cafetera conformada por los Almacenes de Provisión Agrícola de Cooperativas de Caficultores y de Comités Departamentales de Cafeteros. Una vez comprados se legalizaba la compra.

## 1.3 PLAN DE DIRECCIÓN DEL PROGRAMA

La ejecución del programa estuvo a cargo de la Federación Nacional de Cafeteros, de acuerdo con los lineamientos dados en el Plan de Dirección del PRC: El

programa de reactivación implica, que pueden participar dos tipos de lotes y tener una condición.

- ✓ Lotes de café que han o están terminando su ciclo productivo y
- ✓ Lotes en los cuales se truncó el ciclo productivo.

En ambos casos debe cumplirse como condición que haya habido afectación por el Fenómeno de El Niño 2016. En todo caso el caficultor debió cumplir con las siguientes actividades:

- ✓ Los Caficultores interesados en el programa se inscribían con el Servicio de Extensión, una vez realizada la labor de renovación, declarando adicionalmente su afectación por el Fenómeno de El Niño 2016.
- ✓ El caficultor una vez ejecutada la totalidad de la renovación solicitaban la verificación de la labor al Servicio de Extensión.
- ✓ El Servicio de Extensión visitaba la finca y revisaba con el caficultor el área y el número de sitios renovados. Se llenaría el formato denominado Estructura de la visita a la Finca para el Programa de Reactivación de la Caficultura Colombia.
- ✓ El Servicio de Extensión solicitaría el cupo correspondiente al Comité Departamental de Cafeteros. El Comité debe llevar un riguroso control sobre las autorizaciones otorgadas, ya que debe cumplir estrictamente los cupos asignados para los diferentes municipios cafeteros de su Departamento. Si el Comité otorga el cupo correspondiente, lo debe comunicar al Servicio de Extensión, el cual lo hará conocer del caficultor. El apoyo lo recibirá el caficultor, una vez el comité haya realizado la grabación y verificación de los requisitos de esta reglamentación previa verificación por parte del Servicio de Extensión de la labor realizada.
- ✓ El apoyo se consignará a la cédula o tarjeta cafetera del caficultor, para aquellos caficultores que no la posean, se les entregará el formato de Autorización de Entrega y estos se podrán acercar a los puntos autorizados en la Red de Cédula Cafetera, para realizar la compra del fertilizante.
- ✓ Para reclamar el apoyo en los puntos autorizados por el programa, el caficultor con su documento de identificación, debe presentar simultáneamente su cedula o tarjeta cafetera o el Informe Verificación – Autorización de Entrega firmada por el Director Ejecutivo o su delegado.
- ✓ El responsable del programa de Reactivación de la Caficultura 2016, será el Director Ejecutivo de cada comité departamental de cafeteros.
- ✓ El proveedor en el periodo acordado (cada semana, cada quince días, cada mes, etc.) llevará las órdenes de entrega transadas y copia de las facturas al respectivo comité.
- ✓ Es el Comité Departamental de Cafeteros el responsable de mantener todos los documentos soporte de los caficultores que accedan al programa

durante la presente vigencia y siete años más; los cuales podrán ser revisados por la Oficina de Control Interno de la Federación, la auditoría externa y la Contraloría General de la República cuando sea pertinente.

#### 1.4 SUPERVISIÓN

La supervisión se realizó de la siguiente manera:

- ✓ En el Convenio 9677-PPAL001-819-2015 entre el MADR y el FNGRD (UNGRD), la supervisión de las obligaciones contempladas en el convenio será verificada a través del comité de supervisión conformado por dos funcionarios del MADR y un funcionario de la UNGRD.
- ✓ En el Convenio 9677-PPAL001-408-2016 suscrito entre el FNGRD UNGRD- Fiduprevisora2 y FNC, la supervisión técnica, jurídica, financiera y presupuestal del convenio está a cargo de un funcionario de la UNGRD designado por el ordenador del gasto.

#### 1.5 FECHAS DEL PROGRAMA

- ✓ La vigencia del programa se estableció entre el 1 de enero de 2016 hasta el 11 de noviembre de 2016.
- ✓ La asignación del apoyo se realizaría desde el 1 de enero de 2016 hasta el 11 de noviembre de 2016.
- ✓ La reclamación del fertilizante en los puntos autorizados fue hasta el 17 de marzo de 2017.

#### Entidades responsables en el asunto auditado en el nivel nacional y territorial.

Los principales actores del proyecto son entre otros:

**Tabla 3: Interés y Efecto de Actores Claves**

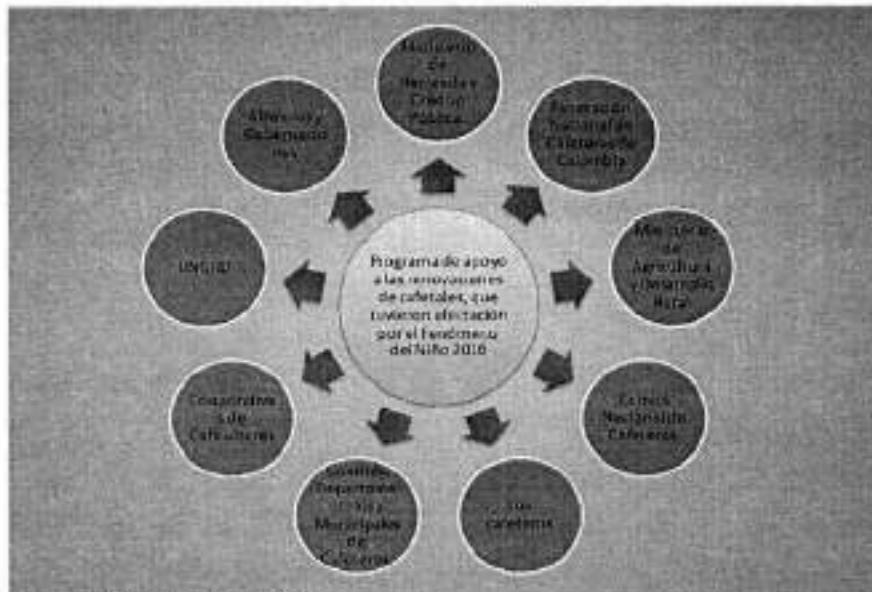
Actores claves	Rol del actor clave	Interés en el asunto	Efecto si el actor clave falla
FNC- FoNC	- Realizar y presentar el estudio de impacto y diagnóstico -Firmar el Convenio 9677-PPAL001-408-2016. -Expedir Plan de Dirección	Atender con subsidios del estado y recursos parafiscales a los calicultores que sufrieron la sequía por	El proyecto no se ejecuta, por lo cual la ayuda no llegue a los calicultores. Se afecta la renovación

<sup>2</sup> Ley 1523 de 2012, Artículo 48 y Decreto 919 de 1989. Administración y representación del FNGRD.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Implementar el programa.</li> <li>-Contratar auditoría del programa.</li> <li>-Participar en el Comité Nacional de Cafeteros.</li> </ul>	<p>el fenómeno de El Niño</p> <p>Renovar cafetales.</p>	<p>de los cafetales y su competitividad.</p> <p>Focalizar los recursos a cafeteros que no lo necesitan.</p>
Caficultores	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Población beneficiaria del programa.</li> <li>-Participar y cumplir requisitos (renovar cafetales) para recibir apoyo en fertilizante para cafetales renovados afectados por la sequía.</li> </ul>	<p>Renovar cafetales afectados por sequía y obtener el subsidio.</p>	<p>No recibe subsidio del programa.</p>
FNGRD(UNGRD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Firmar los Convenios</li> <li>-Ordenar el Gasto</li> <li>-Adelantar trámites precontractuales para ejecución de proyectos</li> <li>-Administrar y supervisar financiera y técnicamente el convenio Junto a MADR.</li> </ul>	<p>Atender a los cafeteros de los municipios que declararon calamidad por sequía a raíz del fenómeno de El Niño</p>	<p>Los recursos no llegarían a los cafeteros de los municipios que se declararon en calamidad.</p>
Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP.	<p>Miembro del CNC, emite voto con opción de veto para aprobar programas y asignarles recursos.</p>	<p>Asignar recursos de PGN en forma eficiente.</p>	<p>Faltarían recursos del PGN y disminución de la cobertura del programa.</p>
MADR	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Miembro del CNC.</li> <li>-Firmar Convenio 1105-2015.</li> <li>-Aportar recursos de su presupuesto al programa del FNGRD.</li> <li>-Intervenir en la elaboración y aprobación de convenios derivados del 1105-2015.</li> <li>-Aprobar proyectos de gestión de riesgos al Comité Administrativo del convenio 1105-2015.</li> <li>-Hacer supervisión del cumplimiento de obligaciones del convenio 1105-2015.</li> </ul>	<p>Atender la problemática de los cafeteros afectados por la sequía en representación del Gobierno Nacional.</p>	<p>Faltarían recursos del PGN y disminución de la cobertura del programa.</p>
Comité Nacional de Cafeteros	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Instancia concertación en materia de política cafetera y de toma de decisiones y concertación</li> <li>-Órgano de dirección del FoNC.</li> <li>-Aprobar el programa.</li> <li>-Asignar los recursos del Fondo Nacional del Café</li> </ul>	<p>Solucionar la problemática de los caficultores afectados por la sequía.</p>	<p>Medidas y recursos insuficientes para atender la problemática.</p>
Municipios y/o Departamentos	<p>Expide la certificación de Calamidad Pública.</p>	<p>Mitigar los efectos del fenómeno de El Niño y facilitar las acciones de UNGRD.</p>	<p>Insuficiencia de recursos para atender la calamidad pública.</p>

Elaborado: CGR – Equipo Auditor

Gráfico 2: Actores del programa



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

## 1.6 PROBLEMA OBSERVADO

El cultivo del café es uno de los rubros económicos más importantes del sector agropecuario. En el primer semestre de 2016, el área cafetera fue severamente afectada por la variabilidad climática expresada por el fenómeno de El Niño, que determinó condiciones extremas de baja precipitación y alto brillo solar, generando déficit hídrico en las plantaciones de café. Este déficit afectó negativamente el desarrollo de la cosecha en volumen, calidad e ingreso del caficultor.

El estudio realizado por CENICAFE, en el primer trimestre de 2016, estableció que la afectación llegó a 469 mil caficultores y 693 mil hectáreas, de las 950 mil hectáreas que tiene el área cafetera en Colombia, incluyendo cultivos tecnificados jóvenes, que representaban el 82% del parque cafetero.

La renovación de cafetales es una actividad que busca reemplazar los cultivos viejos por árboles nuevos, más productivos y resistentes, y su importancia radica en lograr una caficultura más productiva y competitiva que contribuya a mejorar el ingreso de los productores y sus familias<sup>3</sup>; anualmente se programa renovar entre el 8 y 10% del área cafetera, con una meta promedio de 86 mil hectáreas.

<sup>3</sup>Informe de Gestión MADR 2017

En el 2016, como consecuencia del fenómeno climatológico, se incrementó la necesidad de renovación y la actividad se focalizó en la caficultura afectada por el fenómeno de El Niño. Como una medida para recuperar el parque cafetero e incentivar a los caficultores a renovar, se implementó el PRC, que entregó incentivos y subsidios económicos representados en especie (fertilizantes) a caficultores que realizarán renovación de cafetales afectados por la sequía, supliendo en parte los costos de fertilización de los cafetales.

El programa buscó cubrir los 595 municipios cafeteros, y alcanzar 189.876.364 árboles renovados, de los cuales se estimó que el 70% sería renovado por el método de zoca (136.640.000 árboles) y el 30% restante por el método de renovación por siembra (53.236.364 árboles).

La renovación de los cafetales podía realizarse mediante renovación por zoca tradicional, zoca "pulmón", poda "calavera", o por siembra con variedades resistentes a la roya.

Teniendo en cuenta la metodología del *árbol de problemas*, el programa es importante porque permite:

- ✓ Mitigar el efecto de la sequía en los cultivos de café afectados.
- ✓ Incentivar a los caficultores a renovar los cafetales afectados.
- ✓ Alivia a los productores cafeteros afectados por la sequía, supliendo en parte los costos de fertilización de los cafetales.

Y en el mediano y largo plazo:

- ✓ La recuperación y activación de los cafetales.
- ✓ Recuperar o mejorar los ingresos de los caficultores al tener un cultivo tecnificado y moderno mejor adaptados a los cambios climático.
- ✓ Apoyar la renovación de cafetales.
- ✓ Incentivo o subsidio

Grafico 3: Árbol del problema



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

Las fuentes del PRC provienen de las siguientes entidades; a) los recursos del FoNC que se originan en el recaudo del aporte parafiscal, al cual la FNC-FoNC llama "incentivo", destinados a cubrir parte de las facturas canceladas por sus afiliados en la compra de fertilizantes; y b) los recursos del MADR destinados al mismo propósito, que se denominan subsidio según la normatividad contable pública de Colombia.<sup>4</sup>

La Contaduría General de la Nación (CGN) lo define así:

Tabla 3: Definición de subsidio

1	<u>Subsidio</u>	Es la diferencia entre lo que se paga por un servicio público y su costo, cuando el costo es mayor. (Aplicable en el contexto del Instructivo 019 de 2006).
2	<u>Subsidio</u>	Transferencia que hace el Estado a ciertos agentes económicos o a ciertas actividades productivas, que consisten en erogaciones de dinero o bienes, o en prestaciones gratuitas de servicios.
3	<u>Subsidios asignados</u>	Valor de los recursos recibidos por el ente público, en virtud de un mandato legal, con el propósito de entregarlos a la comunidad para colaborar con la solución de las necesidades básicas insatisfechas.

Elaborado: CGR – Equipo Auditor

Las anteriores definiciones no dejan lugar a dudas que los \$9.775 millones transferidos (definición 2) por el MADR al Programa de incentivos son un subsidio. El caficultor favorecido compró fertilizantes al precio de mercado y luego una fracción de su factura total le fue reembolsada, es decir, pagó un precio menor al

<sup>4</sup> [http://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](http://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

de mercado (definición 1). Debe advertirse que el concepto "incentivo" no aparece en el glosario de la CGN.

#### Indicadores de Eficacia, Eficiencia y Equidad asociados al problema observado.

De acuerdo con la guía de Auditoría de Desempeño los indicadores a evaluar y que se determinaron en esta auditoría son:

**Eficacia** del Programa, se entiende como el logro del objetivo central del mismo, a saber: estimular la renovación de los cafetales en las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño en 2016. Los indicadores de eficacia definidos son: i) *edad* y ii) *estado fenológico* de las plantas de café beneficiadas con subsidio en el año 2016.

**Eficiencia** del programa que se entiende según la Ley 42 de 1993 Art. 8 "que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados". Dentro de este principio se abordará también el de **Economía**.

**Equidad**, entendida como la distribución progresiva del subsidio entregado a los caficultores, es decir, que los pequeños productores reciban una proporción mayor del subsidio total, respecto de los medianos y grandes productores. Los indicadores de equidad propuestos son los coeficientes de Gini calculados entre las siguientes variables: personas naturales y jurídicas versus subsidio recibido, tamaño de fincas versus subsidio recibido.

Adicionalmente, se calcularán los indicadores: porcentaje del subsidio recibido por quintiles de tamaño de las fincas, porcentaje de subsidio recibido por quintiles de personas naturales y jurídicas, porcentaje de subsidio recibido por quintil de activo total de las personas naturales o jurídicas.

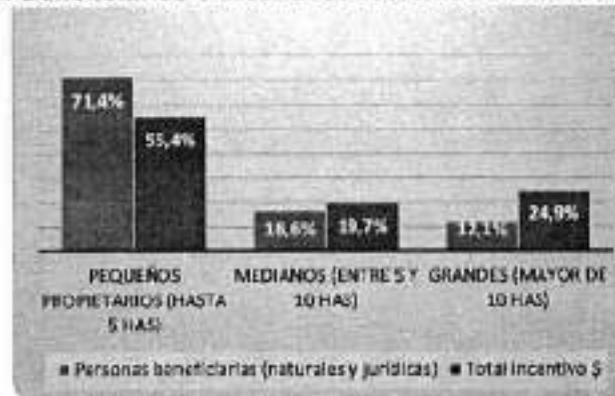
### 1.7 DEFINICIÓN DE PEQUEÑO PRODUCTOR AGROPECUARIO

Para la FNC es pequeño el caficultor que posee un cultivo no mayor a 5 has, mediano entre 5 y 10 has y grande quien supera 10 has. Para FINAGRO, entidad adscrita al MADR y encargada de irrigar subsidios a la inversión, el crédito y las garantías bancarias en el sector agropecuario, los pequeños y medianos productores (en todo tipo de actividades) son definidos según su activo total o crédito total. Esta disparidad de criterios genera una relativa ambigüedad en los instrumentos de política que arbitra el mismo MADR, como se muestra en la Tabla 4.

Una vez examinada la documentación legal del Programa de subsidio a la compra de fertilizantes, se concluye que el MADR no fijó en sus convenios con la FNC las

reglas del cuadro 1 ni alguna otra para la asignación del subsidio de \$9.775 millones del PGN entregado a los caficultores. La FNC procedió entonces a asignar esa suma a grandes, medianos y pequeños caficultores según las reglas del fondo parafiscal en la forma descrita en el gráfico 4.

**Gráfico 4: Beneficiarios e Incentivos recibido con recursos del PGN**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

Esta falta de unidad en los criterios que guían los instrumentos del MADR y la dispersa normatividad, generan dificultades para la programación, ejecución y seguimiento a la ejecución de los subsidios. Son grandes los vacíos informativos sobre quién recibe subsidios, su monto exacto, durante cuánto tiempo, por qué motivo (en condición de productor, hogar, individuo...) y las agencias públicas que los asignan. En el sector agropecuario el asunto es de la mayor trascendencia ya que del valor total asignado por el Estado a todo tipo de productores entre 2010 y 2014, FINAGRO concentró el 54% de los mismos (Mejía, 2018).<sup>3</sup> Sin un sistema informático mínimamente confiable es extraordinariamente difícil formular, ejecutar y evaluar resultados de una política de subsidios.

**Tabla 4: Definición de pequeño, mediano y gran productor agropecuario**

NORMA	EN SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES					EN PESOS (\$) DE 2018				
	PEQUEÑO PRODUCTOR: activo total (base)	MEDIANO PRODUCTOR		GRAN PRODUCTOR		PEQUEÑO PRODUCTOR: activo total (base)	MEDIANO PRODUCTOR		GRAN PRODUCTOR	
		activo total (mayor a)	activos totales (hasta)	activo total (mayor a)	activos totales (mayor a)		activo total (mayor a)	activos totales (hasta)	activo total (mayor a)	activos totales (mayor a)
Decreto 2179 de 2015 (para el productor y Decreto 1071 de 2015 (credencioso y grande productor)	204	204	2500	204	2500	\$ 225.872.728	\$ 225.872.728	\$ 555.555.556	\$ 225.872.728	\$ 555.555.556
Resolución 146 de 2016 de Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (pequeño y gran productor)	204	base		base		\$ 225.872.728	\$ 2.906.222.000	\$ -	\$ 2.906.222.000	\$ -

Fuente: Elaborado por la CGR, según normatividad

<sup>3</sup> MEJÍA L.F. *Hacia un nuevo esquema de subsidios*, en, *Revista Economía Colombia* 351, enero-marzo 2016, Contraloría General de la República, Bogotá D.C.

## 1.8 MARCO LEGAL QUE PERMITE LLEVAR A CABO LA AUDITORÍA.

- ✓ Constitución Política de Colombia Artículos 267 y 268.
- ✓ Ley 42 de 1993. Ley de Control Fiscal.
- ✓ Ley 101 de 1993: Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- ✓ Decreto Ley 267 de 2000. Funcionamiento de la CGR
- ✓ Sentencia Corte Constitucional C-152 de 1997. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales corresponde a la Contraloría General de la República, por mandato expreso del artículo 267 de la Constitución, inciso primero.
- ✓ Resolución Reglamentaria Orgánica 015 de 2017 por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Desempeño
- ✓ Contrato FNC - FoNC y MADR de 2016, Clausula vigesimosegunda. Control fiscal: En los términos de los artículos 267 y 268 de la CP, la Ley 42 de 1993 y aquellas normas que la sustituyan o modifiquen, la CGR ejercerá el control fiscal sobre los recursos del FoNC y los recursos parafiscales ejecutados por los Comités Departamentales de Cafeteros.
- ✓ Plan de Dirección del programa numeral 5.8. Manejo de los Registros. El Director Ejecutivo del Comité Departamental de Cafeteros, es el responsable de mantener todos los documentos soporte de los caficultores que accedan al programa durante la presente vigencia y siete años más; los cuales podrán ser revisados por la Auditoría Interna de la Federación, la auditoría externa y la Contraloría General de la República cuando sea pertinente.
- ✓ En el Convenio 9677-PPAL001-408-2016 suscrito entre el FNGRD UNGRD- Fiduprevisora<sup>6</sup> y FNC, la supervisión técnica, jurídica, financiera y presupuestal del convenio estaba a cargo de un funcionario de la UNGRD designado por el ordenador del gasto.

<sup>6</sup> Ley 1523 de 2012, Artículo 48 y Decreto 919 de 1989. Administración y representación del FNGRD.

## 2 CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Doctor  
**ROBERTO VÉLEZ VALLEJO**  
Gerente General FNC.

Doctor  
**ANDRÉS VALENCIA PINZÓN**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Doctor  
**EDUARDO JOSE GONZALEZ**  
Director UNGRD.

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2018 (semestre 1), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Desempeño al Programa Reactivación Cafetera (PRC), que se implementó como una medida para mitigar los efectos generados por el fenómeno de El Niño. Lo anterior, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: eficiencia, eficacia y equidad con que fueron administrados los recursos, así como los resultados de la gestión adelantada por el administrador en las áreas, actividades o procesos examinados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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

### 2.1 OBJETIVO GENERAL

Auditar el desempeño del programa de reactivación a la caficultura a través del apoyo a las renovaciones de cafetales, que tuvieron afectación por el Fenómeno de El Niño 2016 -PRC-, ejecutado por la Federación Nacional de Cafeteros- FNC

en la vigencia 2016, y financiado con recursos provenientes del Fondo Nacional del Café -FoNC y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR, verificando que la realización del mismo se efectuó con aplicación de los Principios de la Gestión Fiscal.

## 2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Con el fin de desarrollar este objetivo se formularon los siguientes objetivos específicos:

- ✓ Determinar si el diseño del programa fue adecuado en términos de: focalización de la población objetivo, criterios técnicos para establecer la cuantía del subsidio, suficiencia de recursos, coordinación entre entidades, y objetivos específicos; que contribuyera atender la recuperación de cafetales afectados por la sequía en el primer semestre del 2016.
- ✓ Evaluar las actividades establecidas en las directrices del programa para establecer la eficiencia y eficacia de la ejecución del mismo.
- ✓ Evaluar si la supervisión del programa por parte del MADR, UNGRD y FNC-FoNC fue eficaz para el cumplimiento del objetivo del mismo.
- ✓ Evaluar la eficacia y equidad de los resultados del programa sobre los caficultores beneficiados.
- ✓ Evaluar el proceso de rendición de cuentas del programa de reactivación cafetera 2016.

## 2.3 ENFOQUE Y ALCANCE.

La Auditoría de Desempeño puede utilizar diferentes enfoques: Orientado al sistema, que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión; orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba y/o si los programas y servicios operan como se esperaban y orientado al problema, que verifica y analiza las causas de los problemas particulares o desviaciones de los criterios establecidos, para el caso de esta auditoría el enfoque utilizado fue de **Resultados**.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance: se evaluó el Programa de Reactivación Cafetera dirigido a los caficultores afectados

por el fenómeno de El Niño 2016, el cual fue administrado por la FNC–FoNC, con recursos de la UNGRD provenientes del MADR y FoNC, en los departamentos cafeteros del país, de los cuales la CGR visitó Antioquia, Risaralda, Tolima, Caldas, Huila, Quindío y Valle del Cauca.

## 2.4 METODOLOGÍA.

En los programas y procedimientos, el equipo auditor utilizó las técnicas de recolección y análisis de datos adoptados de la Guía de Desempeño de la CGR<sup>7</sup>. El equipo auditor realizó análisis de datos cuantitativos y cualitativos a partir de encuestas y visitas a cultivos de la muestra estadística seleccionada con base al universo objetivo, conformado por 52.696 fincas beneficiadas por los apoyos y subsidios a cafeteros provenientes del MADR y ejecutados a través del concurso del Fondo Nacional de Cafeteros -FNC y UNGRD, para determinar la eficacia, efectividad, economía, y equidad del programa.

Además, se realizaron análisis de bases datos de los diferentes sistemas de información del programa y de FNC, y se examinó la documentación de la formulación, ejecución y supervisión del programa, así como información aportada por el IDEAM, DIAN y FINAGRO.

Como resultado del análisis de datos, contrastados con las evidencias recopiladas, se dio respuesta a las preguntas formuladas dentro de los objetivos propuestos en la presente auditoría.

Como se planteó en los antecedentes, en el PRC la bolsa de recursos proviene de dos fuentes presupuestales distintas. La primera del FoNC, que es tratada como "incentivo" por ser recursos parafiscales, cuya finalidad es reinvertir en su propio sector y, la segunda, son los recursos del MADR administrados por UNGRD, que según la normatividad contable pública de Colombia son subsidios.

## 2.5 LIMITACIONES

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría.

---

<sup>7</sup>Guía auditoría Desempeño. Junio 2017. Bogotá Colombia. Numeral 2.2.2 Técnicas de recolección y análisis de datos. Página 80

- Los convenios suscritos por el MADR y FNGRD y este segundo con la FNC, se encontraban en fase de liquidación, lo cual no permitía tener certeza de los recursos ejecutados.
- Falta de continuidad de los funcionarios que participaron en la supervisión de los convenios por parte del MADR.
- Cambios en el nivel directivo del MADR.
- Se presentaron demoras en las respuestas a las observaciones por parte del MADR, quien además es el canal de comunicación con la UNGRD.

## 2.6 CONCEPTO SOBRE EL DESEMPEÑO

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión del PRC cumple parcialmente con los principios evaluados, por los motivos que se relacionan a continuación:

- ✓ Falta de indicadores de impacto para el proyecto.
- ✓ Falta de análisis de otras alternativas para atender riesgos agropecuarios.
- ✓ El poco conocimiento del impacto de los fertilizantes dentro de la estructura de costos de los caficultores.
- ✓ En algunos casos, el proyecto no sigue la política en cultivos con variedades susceptibles a la roya.
- ✓ Inoportuna entrega de fertilizantes y fincas sin análisis de suelos.
- ✓ Debilidades por parte del MADR en la supervisión.
- ✓ Falta unidad criterio en la definición del tamaño de productor cafetero entre el MADR y FoNC para la asignación de subsidios (recursos provenientes del presupuesto general de la nación).
- ✓ Debilidades en la planeación presupuestal del MADR.

## 2.7 EVALUACIÓN DE RIESGOS Y MECANISMOS DE CONTROL.

Los mecanismos de control del Programa de Reactivación de la Caficultura afectada por el fenómeno de El Niño en 2016, se enfocaron en el Plan de Dirección del mismo, el cual fue formulado por la FNC; sin embargo, no se dio alcance a la identificación del impacto que podía tener el costo de los fertilizantes dentro de los costos de los caficultores y no se diseñaron indicadores adecuados de desempeño, adicionalmente se presentaron deficiencias en la supervisión del convenio marco por parte del MADR y la UNGRD.

Por lo anteriormente expuesto, la calificación de los riesgos y mecanismos de control de acuerdo con la matriz riesgos establecida en la guía de desempeño de la CGR, es de 1.77 que corresponde al concepto "con deficiencias".

## 2.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS Y BENEFICIOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 11 hallazgos Administrativos sin beneficios de auditoría.

## 2.9 PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Para efecto de la habilitación del aplicativo, se le solicita remitir copia del oficio de radicación del informe de la URT al correo electrónico [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co), con copia a los correos electrónicos: [carlos.salamanca@contraloria.gov.co](mailto:carlos.salamanca@contraloria.gov.co), [cecilia.gomez@contraloria.gov.co](mailto:cecilia.gomez@contraloria.gov.co), y [mario.espitia@contraloria.gov.co](mailto:mario.espitia@contraloria.gov.co)

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objetos de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C., 31 AGO. 2018



**ANDRÉS BERNAL MORALES**  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Elaboró: Equipo Auditor  
Revisó: Carlos Mao Salamanca Rosas- Coordinador de Gestión  
Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz- DVF C.D. Sector Agropecuario.

### 3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Los resultados de la auditoría se presentan según el ciclo de vida de un proyecto. Cada objetivo específico y las preguntas de auditoría están relacionadas con la planeación, ejecución, supervisión y resultados.

**3.1 OBJETIVO ESPECÍFICO 1: DETERMINAR SI EL DISEÑO DEL PROGRAMA FUE ADECUADO EN TÉRMINOS DE FOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO, CRITERIOS TÉCNICOS PARA ESTABLECER LA CUANTÍA DEL SUBSIDIO, SUFICIENCIA DE RECURSOS, COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES, Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS; QUE CONTRIBUYA A ATENDER LA RECUPERACIÓN DE CAFETALES AFECTADOS POR LA SEQUÍA EN EL PRIMER SEMESTRE DEL 2016.**

**Pregunta 1: ¿Fueron suficientes los recursos programados para atender la problemática del programa y su asignación por municipio corresponde a la afectación por sequía en el 2016?**

Para evaluar la suficiencia de los recursos se identificaron los departamentos afectados por el fenómeno de El Niño según los datos oficiales del IDEAM, los cuales requerían atención por el PRC en 2016 según los estudios técnicos presentados por la FNC al CNC.

La FNC diagnosticó la sequía usando información de 32 estaciones meteorológicas ubicadas en 14 departamentos. Mediante un estudio realizado en febrero de 2016 en el que participaron 7.048 fincas, se analizaron tres variables (flotes, arboles con síntomas de marchitez y frutos verdes con problemas de llenado); se encontró una afectación nacional que oscilaba entre el 16.5% y 33.5% (ver Tabla 5)

**Tabla 5: Estimación del Daño a Nivel Nacional**

Variable	Muestra Fincas	Media [%]	L. Inferior [%]	L. Superior [%]
Flotes por tiempo seco	5,976	19,4	18,9	19,8
Frutos con problemas de llenado	2,356	33,3	32,3	34,2
Árboles con síntomas de marchitez	6,444	16,5	15,9	17,2

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

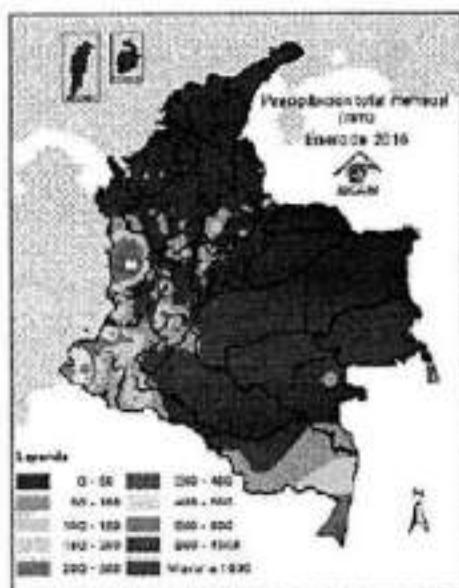
Se evidenció que en todos los departamentos de la muestra existió como mínimo una de las tres afectaciones en una proporción superior al 10%. De igual forma se

estableció por medio de los mapas de precipitación<sup>8</sup> mensual del IDEAM que en el lapso mayo - septiembre de 2015 se presentó un déficit hídrico en el país que afectó principalmente a la región cafetera de la cordillera andina. Adicionalmente entre diciembre 2015 y febrero 2016 se presentó otro evento de déficit hídrico que afectó a más del 90% el país. (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5: Mapas de Precipitación 2015-2016**

Mapa de Precipitación Mensual

Precipitación de Enero de 2016

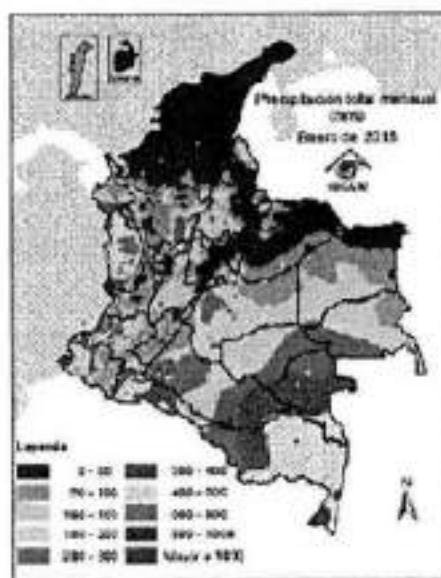


0 50 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1200 km

Fuente: Ideam

Mapa de Precipitación Mensual

Precipitación de Enero de 2015



0 50 100 200 300 400 500 600 700 800 900 1000 1200 km

Con referencia a la cantidad de árboles a renovar y los recursos para atender las actividades propias del Programa, el Acta 3 del CNC de abril 25 de 2016 plantea que los recursos necesarios suman entre \$65.000 y \$70.000 millones. Una vez verificado el registro de inscritos al Programa se pudo establecer que la demanda total por parte de los caficultores fue de 323.649.584 árboles y dependiendo de la labor adelantada (nueva siembra o zoca) el costo se ubicaba entre \$64.700 y \$71.200 millones.

Finalmente, el Acta 3 acordó un PRC por \$40.000 millones financiados por el FoNC (\$23.000 millones) y el MADR (\$17.000 millones), cifra inferior a la requerida pero impuesta por la real disponibilidad de recursos.

<sup>8</sup><http://www.ideam.gov.co/web/tiempo-y-clima/precipitacion-mensual-por-año>

### **Hallazgo No. 1. Eficiencia en la Planificación presupuestal por parte del MADR.**

La CGR evidenció que el MADR no aportó \$7.000 millones que se había comprometido a entregar al programa de apoyo a los caficultores afectados por el fenómeno de El Niño 2015-2016, ejecutado por la FNC; de acuerdo con los compromisos adquiridos con el CNC a en Acta 03 del 25 de abril de 2016, lo publicado en diferentes notas de prensa de junio<sup>9</sup> y noviembre<sup>10</sup> de 2016, y en los reportes de seguimiento de Sinergia<sup>11</sup>. Estos recursos se sumaban a los \$10.000 millones entregados a este mismo programa, ejecutados por intermedio del convenio con el FNGRD.

Esto debido a que para entregar los \$7.000 millones a la Federación Nacional de Cafeteros, el MADR debía intermediarlos mediante el convenio 283 de 2016 suscrito entre dicha Cartera y la Bolsa Mercantil de Colombia -BMC, recursos que no se pudieron desembolsar, toda vez que el convenio derivado del convenio 283 de 2016 se suscribió en 2017, quedando afectado por el principio de anualidad para recursos de 2016.

Si bien esta situación no afectó directamente la disponibilidad de recurso, teniendo en cuenta que el FNC incrementó los recursos de participación de \$23 mil millones a \$30 mil millones al PRC; si evidenció deficiencias en la planificación presupuestal por parte del MADR, según lo establecido en el artículo 13 del Decreto 111 de 1996. Es de resaltar que el MADR suscribió el compromiso el 26 de diciembre de 2016, a muy pocos días de vencer la vigencia fiscal 2016, siendo totalmente inoportunos para hacer trámites de traspaso de estos recursos para su ejecución por parte de la FNC en tan solo 4 días.

Sobre esta situación, el MADR informó que desde marzo de 2016 gestionó con el DNP el traslado presupuestal de los recursos. Sin embargo, no se pudo realizar por transferencia directa a la FNC, razón por la cual el MADR adicionó los recursos al convenio 283 con la BMC, los que finalmente no se pudieron desembolsar por "caso fortuito"; resaltando el MADR, que el mayor problema fue la demora en la entrega de los documentos del SARLAF por parte de la FNC a la BMC, pues BMC los solicitó el 6 de diciembre de 2016 y la FNC los entregó el 25 de enero de 2017.

<sup>9</sup><https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/minagricultura-oficializa-insumos-para-caficultores-afectados.aspx>

<sup>10</sup><https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Mas-de-100-mil-caficultores-apoyados-con-programas-de-fertilizacion-de-cafetales.aspx>

<sup>11</sup> <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/26/1139/4482/28>

Sobre esta respuesta del MADR, la CGR considera que se requiere una mayor articulación del Gobierno Nacional y el Gremio Cafetero en la formulación de la política de renovación de cultivos; más aún cuando año tras año ante el CNC se hace la solicitud de asignación de recursos públicos a los Ministerios de Hacienda y Agricultura para atender dichos programas. Estos deberían inscribirse en programas y proyectos plurianuales que eviten la necesidad de reajustes anuales que dificultan una eficiente y eficaz ejecución de los recursos y una rendición de cuentas sobre metas medibles.

En este sentido es importante resaltar que las políticas no sean solo actos de buena voluntad, sino que se articulen a los mecanismos para disponer de los recursos en programas y proyectos plurianuales y no lleven a la necesidad de reajustar anualmente los programas presupuestales que finalmente impiden la ejecución eficiente y eficaz de los recursos.

De igual forma, por medio de una planificación presupuestal articulada con las políticas públicas se fortalece el ejercicio de rendición de cuentas, contando con metas de gobierno que sean medibles y cuantificables en beneficios a la sociedad.

Responsable: MADR

**Pregunta 2: ¿Fue eficiente y eficaz la articulación entre entidades públicas y privadas para la formulación técnica del programa?**

La agricultura está determinada en gran medida por factores no controlables, lo que impide mantener una productividad constante en el tiempo<sup>12</sup>, y esto implica que la producción agropecuaria sea una actividad altamente riesgosa. Se han hecho varios intentos de asegurar los cultivos contra riesgos climáticos por el gremio de caficultores y entidades vinculadas al sistema nacional de créditos agropecuarios.

En la práctica existe un modelo de seguros agrícolas indexados que podría ser adaptado al sector caficultor. El desarrollo del mercado de seguros agrícolas a riesgos climáticos no ha sido homogéneo para los cultivos seleccionados, y esto depende de la disposición de información agroclimatológica y socioeconómica confiable y oportuna, que permita la estimación de parámetros para determinar el

<sup>12</sup>Luna Roza, Andrés Felipe, 2013. El Seguro Agrícola en Colombia. Reflexiones comparadas sobre su desarrollo a partir de experiencias internacionales. Fasecolda. [http://www.fasecolda.com/files/6113/9101/0354/agricola\\_corregido.pdf](http://www.fasecolda.com/files/6113/9101/0354/agricola_corregido.pdf)

disparador de pagos del siniestro confiables y reflejen la ocurrencia del daño, para que la póliza sea a precios razonables para los productores.

Para determinar y gestionar los riesgos propios a la agricultura, es necesario la generación, uso y disposición de información oportuna y de calidad, en las dimensiones ambientales, culturales y socioeconómicas de las diferentes zonas de producción agropecuaria del país; lo cual requiere una estructura organizacional que interrelacione a diferentes actores tanto públicos como privados en los diferentes niveles territoriales.

El asunto que se trata en esta auditoría está muy relacionado con la materialización de riesgos agroclimáticos, y que son eventos con ciclos de ocurrencia más o menos conocidos, como es el Fenómeno de El Niño, que trae como consecuencia sequías catastróficas que afectan los ingresos de los caficultores.

Uno de los mecanismos para afrontar los efectos adversos del clima es el seguro agropecuario, que en Colombia se estableció a partir de 1993 cuando se expidió la Ley 69, la cual promueve la oferta de seguros para proteger las inversiones en cultivos seleccionados, a través de la creación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios. Así mismo, la Ley 101 de 1993, estableció el subsidio sobre las primas para incentivar el aseguramiento<sup>13</sup> a riesgos causados por variaciones climáticas extremas.

Es asunto del MADR continuar promoviendo el diseño y uso de instrumentos que permitan el desarrollo del mercado de los seguros agropecuarios, para afrontar los cada vez más recurrentes efectos del cambio climático, ya manifestado en exceso de lluvias, o ya en sequías pronunciadas, y así proteger las inversiones e ingresos de los productores agropecuarios.

Cabe anotar que los seguros son algo novedoso para gran parte de los agricultores colombianos, para quienes la transferencia del riesgo climático a agentes especializados aún aparece como un gasto inocuo y no como un costo de producción.

**Hallazgo No. 2: Eficacia en el uso de indicadores para la focalización de recursos provenientes del PGN para la atención de caficultores afectados por el fenómeno de El Niño 2016.**

Los recursos aportados por el MADR, originados en el PGN, a través del convenio con FNGRD-UNGRD-Fiduprevisora y operados por la UNGRD para el programa

<sup>13</sup> Fasecolda, 2013

de reactivación de la caficultora afectada por el fenómeno de El Niño 2016, no disponían de indicadores que permitieran identificar el grado de vulnerabilidad socioeconómica de la población de caficultores afectados por este fenómeno natural y servir de orientadores para la asignación de los subsidios a los caficultores afectados, como debió hacerse, por cuanto esta transferencia estuvo justificada como compensación del daño.

Estos indicadores de asignación de recursos existen en la normatividad emitida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (FINAGRO), el Fondo de Fomento Agropecuario (Decreto 1565 de 2015), la información de las operaciones estadísticas del DANE, y la clasificación del SISBEN por el DNP. Sin embargo, no fueron especificados en los convenios suscritos por el MADR con la FNGRD-UNGRD-Fiduprevisora y finalmente con la FNC.

Responsable: MADR

**Hallazgo No. 3: Eficacia en el acceso a seguros agropecuarios para amparar riesgos climáticos en la caficultura.**

La CGR observó, que desde 1993 existe la normatividad sobre seguros agropecuarios para amparar riesgos de eventos climatológicos, en especial los relacionados al exceso y déficit de lluvias; pero a pesar de la vigencia de esta reglamentación, el establecimiento de seguros agrícolas en el sector caficultor aún no es viable; básicamente debido a sus altos costos, a la incertidumbre de su cobertura, y principalmente a la falta de información oficial o avalada por autoridad administrativa climatológica<sup>14</sup> necesaria para el diseño y puesta en marcha de los seguros agrícolas en el cultivo del café.

Es de anotar, que se han hecho intentos de asegurar los cultivos de café contra riesgos climáticos, tanto por la FNC, como por entidades vinculadas al sistema nacional de créditos agropecuarios relacionados con el seguro agropecuario para el establecimiento de un mercado de seguros, pero hasta la fecha no ha sido posible. En la práctica existe un modelo de seguros agrícolas indexados que podría ser adaptado al sector caficultor, pero requiere de esfuerzos coordinados entre diferentes entidades, tanto públicas como privadas, para su implementación a costos razonables para los productores.

Además, la CGR observó que no existe coordinación y liderazgo del MADR para promover la homologación por parte de la autoridad administrativa en materia climatológica, como lo es el IDEAM (art 15., Decreto 1277 de 1994), de los datos generados por las diferentes estaciones meteorológicas de propiedad pública o

<sup>14</sup><https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/PregMapfre.pdf>

privada, para que sean tomados como oficiales por las empresas aseguradoras de riesgos climáticos.

Adicionalmente, cabe anotar que como el seguro agropecuario es novedoso para los productores agropecuarios, aun no se tiene la cultura en los agricultores para transferir riesgos climáticos inherentes al sector primario a agentes especializados, como son las aseguradoras, y que el productor agropecuario asuma esta transferencia del riesgo como un costo de producción y no como un gasto inocuo.

Desde el punto de vista normativo, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, creada mediante la Ley 16 de 1990, es el organismo rector que reglamenta los seguros agropecuarios en el país (Ley 69 de 1993, Ley 1151 de 2017, art 24) y es presidida por el MADR. En la Resolución 1 de 2015 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, se contempla que *...“El seguro agropecuario es un mecanismo de la gestión de riesgos, competitividad y productividad del sector agropecuario, y como tal, es objeto de estudio por parte de una subcomisión de trabajo, integrada por representantes de cada uno de los miembros de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario sobre Seguro Agropecuario, así como de los Presidentes/Directores o sus delegados, del IDEAM, IGAC, ICA, UPRA, CORPOICA y la UNGRD”.*

En conclusión, los seguros agropecuarios es un asunto que desarrollar para que se convierta en el instrumento idóneo para gestionar los riesgos de pérdida de ingresos de los productores agropecuarios debido a fenómenos climatológicos recurrentes y catastróficos, como son el exceso de lluvias y las sequías.

Responsable: MADR

**Pregunta 3: ¿El programa se diseñó atendiendo a las causas del problema de sequía (fenómeno de El Niño) que afectó la caficultura?**

**Hallazgo No. 4: Eficacia del subsidio con fertilizantes dentro de la estructura de costos de los caficultores.**

*...“Hoy se requiere de algo más que los supuestos y simulaciones originados en una oficina de planeación del desarrollo o de planeación sectorial; hoy no se valida el diseño del subsidio hasta que no se demuestre con evidencia su idoneidad para resolver el propósito de la política pública que es la razón de ser del subsidio o hasta que los resultados atribuibles al factor subsidio no se hubieran medido en los hechos. Bajo el marco de la política pública, los supuestos teóricos de la*

*economía del bienestar tienen que ser demostrados en los hechos; de lo contrario, el subsidio no debe ser aprobado" ...<sup>15</sup>*

De acuerdo con la Matriz de Marco Lógico<sup>16</sup> adoptada dentro de las metodologías de implementación del Sistema Unificado de Inversión Pública<sup>17</sup> por el DNP; se requiere de un análisis de las causas directas que se transforman en objetivos específicos y de estos, a su vez, se espera que se alcancen a través de la entrega de bienes y servicios. De esta manera, el número de causas directas que refleje el problema central determinará el número de objetivos específicos del proyecto y estos a su vez condicionarán el número de productos e indirectamente el número de actividades necesarias para su entrega.

Así mismo, los indicadores<sup>18</sup> en programas y proyectos de inversión pública se deben definir en razón a sus objetivos, de forma que sean claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados, que permitan establecer el desempeño del programa o proyecto.

Al analizar el Plan de Dirección del Programa de Reactivación Cafetera – PRC, y el diagnóstico realizado por la Gerencia Técnica de la FNC, no se identificaron indicadores o información que permita determinar cuál es el impacto que puede tener el apoyo o subsidio por medio de fertilizante dentro de la estructura de costos de los caficultores.

De igual forma, en respuesta del 17 de abril de 2018, la FNC informó que no cuenta con información de la estructura de costos de producción de café. Adicionalmente informó que desde hace tres años adelanta un programa denominado Plan 2000 fincas, para enseñar a los caficultores a llevar sus costos de producción, siendo un esfuerzo pedagógico valioso para establecer costos.

En respuesta a la observación, la FNC informó que no se incluyó el impacto del fertilizante, porque el programa estaba dirigido a la renovación de cafetales con un apoyo en especie, objeto que se cumplió en el marco del programa. El fertilizante tenía como objetivo agronómico *"contribuir a cubrir una parte de la nutrición de las plantas renovadas. El propósito del programa fue renovar las plantaciones y no buscar impacto en la estructura de costos de los fertilizantes."*

<sup>15</sup> F. Rojas. Economía Colombiana. Edición 351 *Subsidios y eficiencia del gasto* 2018

<sup>16</sup> Manual de Procedimientos del Banco Nacional de Programas y Proyectos, BPIN 2011.

<sup>17</sup> Art. 1 DECRETO 2844 DE 2010 Por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo. Compilado en el Decreto 1082 de 2015.

<sup>18</sup> Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores, DNP 2009.

De igual forma, se plantea el hecho que de la FNC atiende un problema gremial para no afectar la producción anual de café, manteniendo los mejores niveles de producción de los últimos 4 años.

Si bien la FNC, aduce que el impacto del programa está en la renovación de árboles y áreas, este impacto se vincula más con la estrategia del programa ordinario de renovación, el cual busca mantener cafetales jóvenes y tecnificados, apartándose del objetivo social de los subsidios entregados vía FNGRD, el cual correspondía a la gestión de desastres y la atención de las calamidades públicas realizando labores de rehabilitación y recuperación, acciones que tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible; al igual como lo aduce la FNC, el objeto del programa buscaba *"contribuir a cubrir parte de la nutrición de las plantas renovadas"* sin los datos e información sobre costos de los fertilizantes no se puede establecer en que porcentaje se contribuyó a la nutrición de las plantas renovadas.

Por lo anterior, la CGR no comparte los argumentos de la FNC en el sentido de no requerir de la inclusión de indicadores de impacto en la estructura de costos de los caficultores en un programa que cuenta con recursos del PGN, que busca atender calamidades, pues dichos recursos se entienden como subsidios; es decir, deben demostrar técnicamente que solucionan un problema de las personas afectadas por la calamidad.

Por lo tanto, se identifica que una de las causas que genera el hallazgo es el uso de un mismo programa para atender dos necesidades diferentes, la primera que es la renovación de cultivos ordinaria, que se debe realizar para atender niveles de competitividad de la caficultura, aumentando su productividad; mientras que la necesidad de este programa es la de atender los efectos de la calamidad originada por la variabilidad climática, siendo esta segunda la que requiere de un mayor análisis por parte del MADR.

Responsable: FNC- FoNC y MADR

**Hallazgo No. 5: Eficacia en incentivar el cambio a variedades resistentes a la roya en los programas de renovación de cafetales financiados con recursos públicos**

De los \$37.700.493.720 legalizados en el PRC, el 14% de los recursos se destinaron a cubrir actividades de renovación por zoca en cultivos con variedades que no son resistentes a la roya o de baja resistencia.



Si bien el programa no cuenta con objetivos específicos, se puede identificar en publicación WEB de agosto de 2016 de la FNC que: *"El programa tiene como objetivo apoyar la renovación de cafetales afectados por el fenómeno de El Niño durante 2016, mediante la entrega de fertilizante, y a mediano y largo plazo, contribuir a tener cafetales mejor adaptados a la variabilidad climática."*<sup>19</sup>

En tal sentido, se indagó en pruebas de recorrido y en reuniones con la Gerencia Técnica, sobre cafetales adaptados a la variabilidad climática, definiendo que uno de los mayores impactos se registra en temporada lluvias, que aumentan la probabilidad de registrar epidemias de roya. Para esto la FNC implementó, a partir de 2011, una estrategia para el uso de la variedad Castillo, desarrollada por Cenicafe, que brinda mayor resistencia a esta enfermedad.

**Tabla 6: Distribución de los recursos por variedad de café**

Variedad Café	Área Apoyo en hectáreas	Arboles Apoyo	Valor Apoyo	Distribución Recurso por variedad de café
Castillo	18.009	97.512.667	\$20.552.944.780	54,52%
Caturra *	4.868	25.839.417	\$5.167.883.400	13,71%
Colombia	10.144	58.945.072	\$11.789.014.200	31,27%
Costarica/Catimora *	64	402.533	\$80.506.600	0,21%
Tabi	109	377.942	\$80.520.360	0,21%
Típica*	39	148.122	\$29.624.400	0,06%
Total general	33.233	183.225.753	\$37.700.493.720	100,00%

Fuente: FNC - Reporte Detallado de Cultivos Verificaciones registradas - Variedad susceptible a la Roya.

En tal sentido, cuando se apoyaron cultivos con baja resistencia a la roya se corrió el riesgo de que el impacto de los recursos empleados pudiera ser nulo o bajo, teniendo en cuenta que la recuperación de cultivos que seguramente a futuro van a ser amenazados por los periodos de lluvia llevará a la necesidad de crear programas de fumigación o cambio de variedad, al no articular la ejecución de este programa con otros problemas de la caficultura.

Al respecto, la FNC indicó que técnicamente al realizar labores de zoca en cultivos de baja resistencia a la roya, se corta el ciclo de la enfermedad y la planta comienza un nuevo ciclo con niveles de infección por roya inferiores a una planta adulta o envejecida. Adicionalmente, acompañado de una forma adecuada del manejo de la enfermedad atendiendo las recomendaciones de Cenicafe plasmadas en el "Boletín Técnico 036", se logran mejores impactos en la productividad.

<sup>19</sup>[https://www.federaciondecafeteros.org/pergamino-fnc/index.php/comments/programa\\_de\\_reactivacion\\_de\\_la\\_caficultura\\_ayuda\\_con\\_fertilizante\\_a\\_product](https://www.federaciondecafeteros.org/pergamino-fnc/index.php/comments/programa_de_reactivacion_de_la_caficultura_ayuda_con_fertilizante_a_product)

Sobre el anterior argumento, la CGR no comparte lo expuesto por la FNC, siendo relevante tener en cuenta lo planteado por Cenicafe en el Boletín Técnico 036 pg. 47:..."No obstante, en cuanto a la viabilidad económica del control de la roya, la mejor alternativa para el caficultor es la renovación con variedades resistentes, de allí que la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno Nacional busquen, a través de todos los recursos técnicos disponibles, mantener la caficultura colombiana en un nivel mínimo de presencia de este hongo patógeno, y para ello se invita y orienta a los cafeteros a renovar sus cultivos con variedades de alta productividad y resistentes a la enfermedad como son las Variedades Castillo® y Castillo® Regionales..."

Por lo tanto, es importante que en los programas se analicen los tipos de cultivos que serán beneficiarios, en el caso de los cultivos no resistentes a la roya se requiere analizar adicionalmente la edad del árbol y la cantidad de zocas, sumado a los niveles de productividad que tenían los árboles, sin apartarse de las políticas de renovación con variedades resistentes a la roya buscando el cambio cultural del caficultor.

Responsable: FNC- FoNC

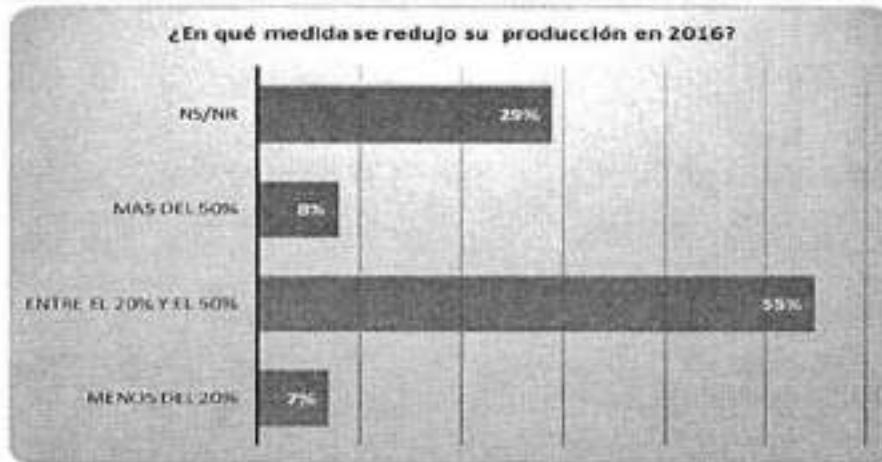
### 3.2 OBJETIVO ESPECÍFICO 2: EVALUAR LAS ACTIVIDADES DEFINIDAS EN LAS DIRECTRICES DEL PROGRAMA PARA ESTABLECER LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA EJECUCIÓN DEL MISMO.

#### **Pregunta 1: ¿Fueron eficientes las actividades establecidas en los diferentes planes del programa?**

Para el desarrollo de esta pregunta, el equipo auditor tomó una muestra aleatoria de 96 fincas distribuidas en los Departamentos de Antioquia, Caldas, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca.

Sobre las fincas beneficiarias seleccionadas se realizaron verificaciones del cumplimiento de los requisitos, tomando como evidencias los soportes documentales aportados por la FNC. De este ejercicio se obtuvo como resultado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Plan de dirección del programa de reactivación cafetera por fenómeno de El Niño. Adicionalmente se realizaron entrevistas a los beneficiarios, estableciendo los siguientes resultados frente a la ejecución del programa.

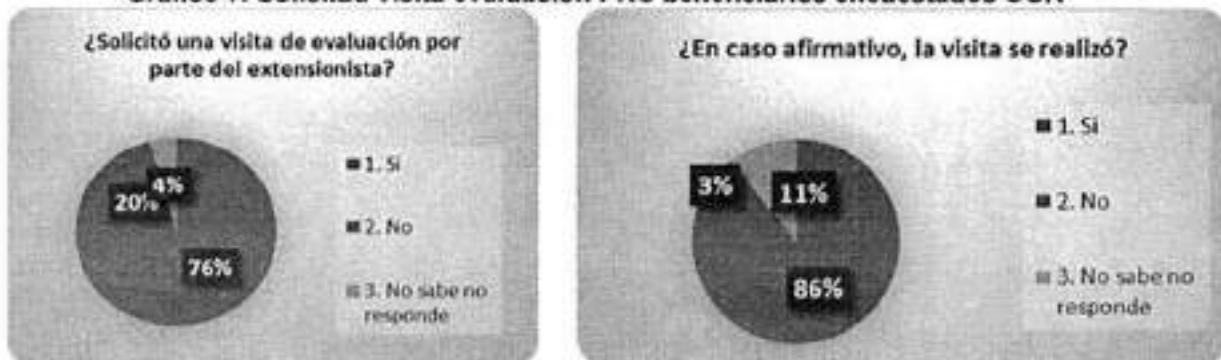
**Grafico 6. Información condiciones PCR encuestados beneficiarios CGR**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

Se pudo establecer que el 98% de los beneficiarios encuestados tiene completa claridad de ser informado de las condiciones y requisitos del programa, labor que en un 92.3% fue adelantado por el equipo del Servicio de Extensión de los Comités Departamentales de la FNC, conocidos por los caficultores como los "Extensionistas".

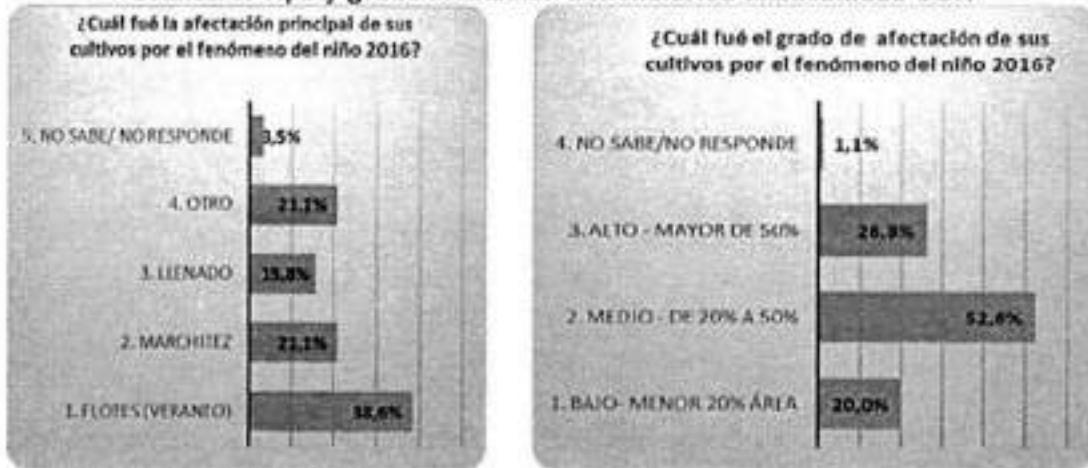
**Grafico 7. Solicitud visita evaluación PRC beneficiarios encuestados CGR**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

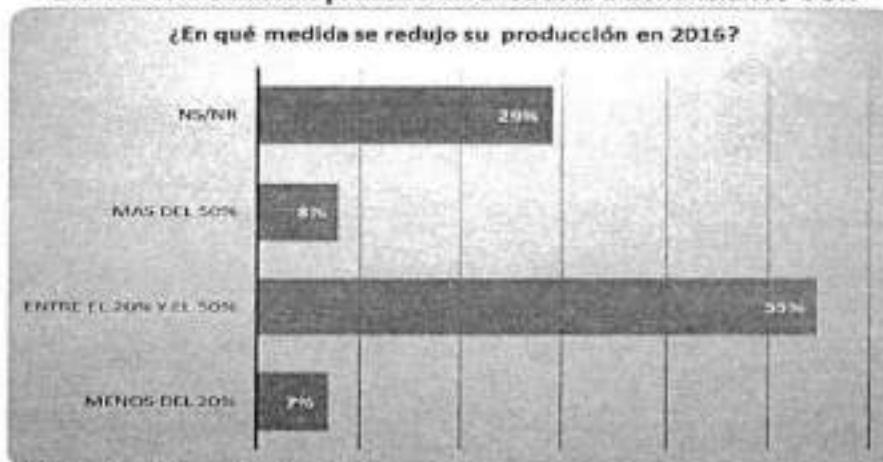
De los beneficiarios entrevistados, 76% solicitó visita previa de evaluación por parte de los extensionistas, de estos el 86% afirmó que recibió la respectiva visita, en la que se hicieron diferentes recomendaciones, dentro de las que se encuentran el tipo de labor a realizar, sugerencias sobre realizar análisis de suelos, entre otras recomendaciones para el manejo del cultivo.

**Gráfico 8. Tipo y grado afectación beneficiarios encuestados CGR**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

**Gráfico 9. Afectación producción encuesta a beneficiarios CGR**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

En cuanto a la afectación por el fenómeno de El Niño, se pudo establecer que un 96.5% de los caficultores tiene claridad de cuál fue la afectación por el fenómeno de El Niño en 2016, siendo el problema de flotes o "veraneo", como lo llaman los caficultores, la afectación más significativa; de igual forma, un 52% manifestaron que su afectación en los cultivos osciló entre el 20% y el 50%, viéndose afectados sus ingresos en proporción similar.

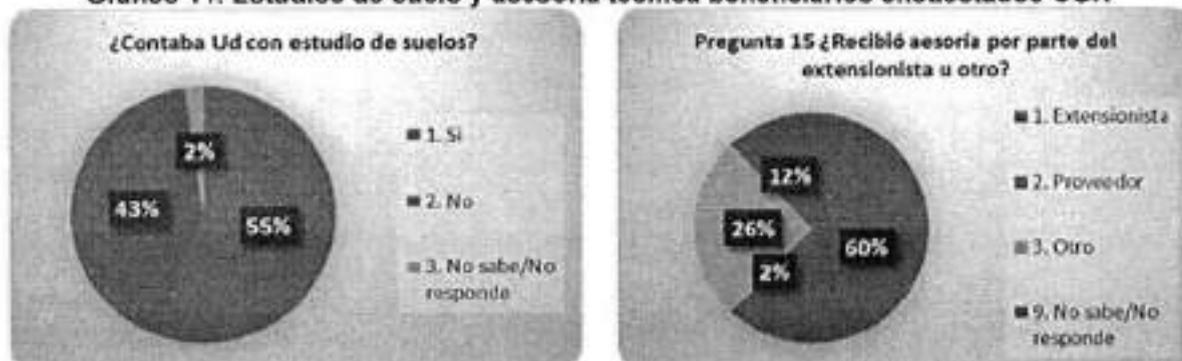
**Gráfico 10 Visita verificación PRC encuesta beneficiarios CGR**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

Se pudo corroborar, con los beneficiarios del programa, la visita realizada por parte del servicio de extensión de los diferentes comités departamentales de la FNC, a fin de verificar que se realizara la labor de renovación por zoca o siembra de los cultivos, encontrando que el 97% de los encuestados tenía claridad sobre el asunto en particular.

**Gráfico 11. Estudios de suelo y asesoría técnica beneficiarios encuestados CGR**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

Si bien el 55% de los encuestados contaban con estudios de suelos que permitieran diagnosticar las necesidades nutricionales del cafeto para aumentar la eficacia de la labor de la fertilización, el 43% no cuenta con dichos estudios, recurriendo al consejo del extensionista o a la experiencia propia, comprando fertilizantes de acuerdo con la etapa de fertilización.

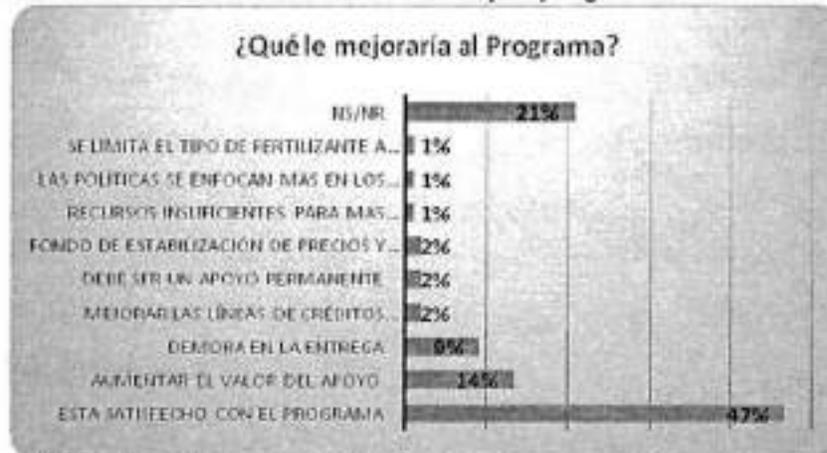
**Grafico 12. Visitas extensionistas seguimiento beneficiarios encuestados CGR**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

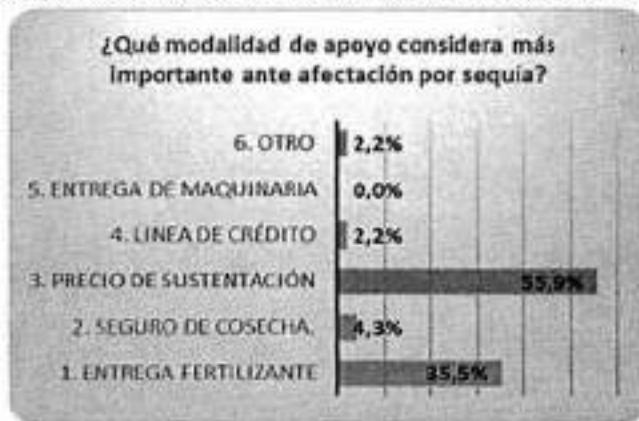
Si bien no era una actividad definida en el plan de dirección del programa, se pudo identificar que el 83% de los encuestados recibieron visitas de asistencia técnica, a fin de acompañar una adecuada aplicación de fertilizantes.

**Grafico 13. Preferencia encuestados CGR por programas alternativos PRC**



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

Grafico 14. Satisfacción beneficiarios encuestados CGR



Elaborado: CGR – Equipo Auditor

El 47% de los encuestados manifestaron su satisfacción frente al PRC, estando dentro de las oportunidades de mejora el aumento del valor del apoyo y mejorar los tiempos de entrega; de igual forma, el 35.5% de los beneficiarios opina que este tipo de programas es importante para afrontar la sequía; sin embargo, el 60% plantea que se debe manejar precios de sustentación.

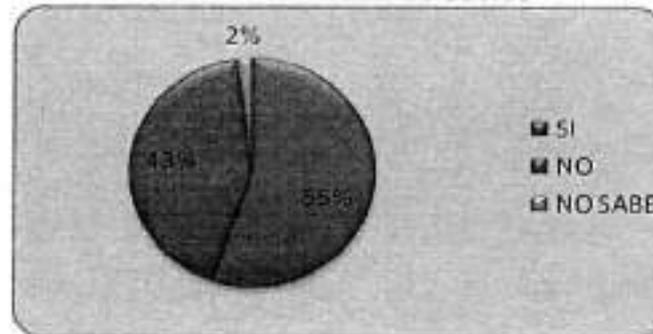
**Hallazgo No. 6: Eficacia en el incentivo del uso de resultado de análisis de suelos para la selección del tipo de fertilizante a aplicar.**

Es claro que para que el árbol de café tenga una buena producción, es necesario tener una *"adecuada nutrición; para ello es necesario conocer la fertilidad de los suelos mediante un análisis de suelos"*.<sup>25</sup> De allí que FoNC tiene como objetivo el fomento del uso del análisis de suelos, como una buena práctica de los caficultores.

En las visitas realizadas por la CGR, se encontró que el 43% de los caficultores no había realizado el análisis de suelo y el 2% no sabía de estos análisis.

<sup>25</sup>Manual Cafetero Colombiano Tomo II pág. 68

Grafico 15. Análisis de Suelos



Elaborado: CGR- Grupo auditor

"Si se tiene en cuenta que los análisis de suelo deben conducir principalmente a la aplicación de fuentes simples en cantidades; procedimiento que contribuye a la racionalización de estos insumos, y por lo tanto a la reducción de los costos de producción"<sup>21</sup> de los caficultores, se concluye que los análisis de suelos ayudan a la economía y a la mayor rentabilidad en el cultivo, además de que en programas como éste el caficultor se apoya en agroquímicos, lo que refuerza su efectividad.

Al indagar con los caficultores las causas del por qué no tienen un análisis de suelo de su finca, algunos respondieron que no sabían que la FNC los realizaba, otros afirmaron que en ello incidía el valor del examen, y algunos caficultores encuestados intuyen que con el análisis realizado por su vecino era suficiente para conocer el estado del suelo de la finca.

Si bien es cierto que la FNC cuenta con Cenicafe, que es autoridad mundial en investigaciones agronómicas del café, y además cuenta con una base de datos histórica de análisis de suelo, es necesario incentivar la actualización de esta base de datos, lo que permitiría realizar estudios para ampliar el conocimiento de la dinámica de la fertilidad de los suelos en la zona cafetera.

Responsable: FNC-FoNC.

#### **Hallazgo No. 7: Eficacia en la entrega de fertilizantes a los beneficiarios del programa.**

"Las labores que se realicen durante el establecimiento de los cafetales se verán reflejadas en el desarrollo del cultivo y, por lo tanto, en la producción de los siguientes ciclos de renovación, los cuales tendrán una duración de 20 años o más. La adecuación física y química del suelo debe comenzarse al momento de la siembra o antes"<sup>22</sup> Para los cafetales renovados por zoca es necesario "en el

<sup>21</sup>Manual Cafetero Colombiano Tomo II pág. 96

<sup>22</sup>Manual Cafetero Colombiano Tomo II pág. 90

primer año, es decir, en la etapa correspondiente al crecimiento, aplicación mayor de fertilizantes que en las nuevas siembras; por cuanto sus requerimientos nutricionales son más altos<sup>23</sup>.

En las visitas realizadas por CGR, se encontró que una de las quejas recurrentes por parte de los beneficiarios del proyecto fue la demora en recibir el fertilizante. En su mayoría los caficultores retiraron los agroquímicos entre los meses de septiembre a diciembre de 2016, a pesar de que un porcentaje de cafeteros realizó la siembra o renovaron por zoca entre los meses de enero a abril.

**Gráfico 16. Retiro de los fertilizantes en 2016 por parte del Caficultor**



Elaborado: CGR- Grupo auditor

Si se tiene en cuenta que los primeros meses son claves para el buen desarrollo del cafetal, en programas futuros sería necesario considerar reducir el tiempo entre la siembra o el soqueo y la entrega de fertilizante. El retraso en el servicio se puede deber, entre otros factores, a que la planeación presupuestal del proyecto no tiene en cuenta la importancia de entregar los fertilizantes a tiempo, por la falta de recursos de algunos cafeteros para transportar hasta la finca desde las ciudades o porque algunas cooperativas no tienen los fertilizantes que se necesitan, en su momento, en el cultivo.

**Responsable: MADR y FNC-FoNC**

<sup>23</sup>Manual Cafetero Colombiano Tomo II pág. 94

**Pregunta 2: ¿Los recursos asignados al programa fueron administrados en forma eficiente?**

Como ya se mencionó, el PRC contó con dos fuentes de recursos públicos; una fue el MADR, cuyos recursos fueron gestionados a través de la UNGRD, y la otra fue el FoNC, administrada por la FNC.

El equipo auditor realizó cruces de la información contenida en el aplicativo SAP con las bases de datos del aplicativo del PRC, con el fin de establecer que los movimientos estuvieran registrados en el software contable, tanto de entrega del apoyo como de las devoluciones que se originaron en el desarrollo del mismo.

Además, se analizaron las cifras contenidas en los extractos bancarios, extractos de encargos fiduciarios, informes de supervisión de MADR e informes de supervisión de la UNGRD, con el fin establecer los gastos de administración de los recursos y el valor del gravamen a los movimientos financieros asumidos por la asignación de los recursos al programa.

Es de anotar que durante el desarrollo de esta auditoría no se habían liquidado los convenios, por lo cual pueden existir cambios en las cifras presentadas, al culminar el proceso auditor.

**Hallazgo No. 8 – Eficiencia en la asignación de recursos del MADR al PRC.**

Según la Guía de Auditoría de Desempeño, se entiende como Principio de Eficiencia *"que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados"*.<sup>24</sup>

A su vez el Departamento Nacional de Planeación -DNP explica que hay que tener en cuenta que para *"... el aumento en la eficiencia en el uso de los recursos públicos se requiere de estrategias múltiples y diferenciadas en la consecución y asignación de recursos presupuestales en un marco equilibrado entre criterios técnicos y políticos. Teniendo en cuenta: consecución de recursos; no es gastar más ni menos, es gastar bien; el equilibrio técnico - político de las decisiones del gasto; y evaluación y asignación de recursos teniendo en cuenta criterios técnicos de productividad y eficiencia..."*<sup>25</sup>.

Para el caso del programa en cuestión, la asignación de los recursos por parte del MADR, para aportar al programa de reactivación cafetera con ocasión del fenómeno de El Niño 2016, se dio en varias etapas:

<sup>24</sup> Guía de Desempeño – CGR página xyz

<sup>25</sup> <https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/gestion-publica-efectiva.aspx>

- ✓ El 30 de diciembre de 2015, se suscribió con el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres – Unidad Nacional de Riesgos y Desastres FNGRD-Fiduprevisora-UNGRD el convenio marco No. 9677-PPAL001-819-2015, por valor de \$83.245.964.013, recursos que fueron desembolsados en abril de 2016 en su totalidad. Los costos fiduciaros con ocasión a la administración de estos recursos ascendieron a \$1.858.808.650.
- ✓ En virtud de lo anterior, el FNGRD-Fiduprevisora-UNGRD suscribió el 14 de junio de 2016, el convenio No. 9677-PPAL001-408-2016 con la FNC-FoNC, por valor de \$10.000.000.000, los cuales fueron desembolsados en junio de 2016 en encargo fiduciario a nombre de la FNC.
- ✓ Del encargo fiduciario se desembolsaron los recursos a cuenta corriente del Banco de Bogotá a nombre de FNC, cuenta desde la cual finalmente se entregaron los recursos a los beneficiarios finales a partir del mes de agosto de 2016.

Como se puede advertir, el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres – Unidad Nacional de Riesgos y Desastres FNGRD-Fiduprevisora-UNGRD actuó de conformidad a su función pública, administrando los recursos destinados a la reactivación cafetera, programa que se viene realizando desde años anteriores como política de la Federación Nacional Cafeteros- Fondo Nacional de Cafeteros FNC -FoNC, con el fin de mantener los cultivos productivos. Para el año 2016 fue especial por afectación del fenómeno de El Niño a zona cafetera, el objetivo del programa era el mismo, el de renovar cultivos envejecidos, y en especial a los cultivos que se les trunco el ciclo productivo a raíz de la sequía.

Teniendo en cuenta que el programa de renovación de cultivos se viene desarrollando anualmente, el MADR pudo entregar los recursos directamente al FNC -FoNC en otra modalidad de contratación. Esto para evitar el desgaste administrativo y financiero adicional (traslados recurrentes de recursos y doble supervisión) que se generó cuando se invocó un fenómeno catastrófico, de desastre natural, y se recurrió a la vía del Fondo de Desastres, lo que termina afectando la entrega oportuna del subsidio a los caficultores y la posibilidad de beneficiar a un mayor número de ellos.

Esto se da por la falta de planeación en la asignación de los recursos para subsidiar programas de reactivación cafetera por parte del MADR, lo que conlleva a que la ejecución del recurso del Presupuesto General de la Nación no sea eficiente en la entrega final de los recursos al caficultor.

Responsable: MADR

3.3 OBJETIVO ESPECÍFICO 3: EVALUAR SI LA SUPERVISIÓN DEL PROGRAMA POR PARTE DEL MADR, UNGRD Y FNC- FONC FUE EFICAZ PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DEL MISMO.

**Pregunta 1: ¿Se realizaron las labores de supervisión establecidas en los contratos y convenios suscritos por las entidades implicadas en el programa?**

**Hallazgo No. 9: Eficacia en la supervisión convenio No. 9677-PPAL001-819-20.**

En la normatividad colombiana, frente a la supervisión se prescribe que las entidades públicas deben vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor, el cual debe hacer "seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato".<sup>26</sup> El convenio No. 9677-PPAL001-819-20 estableció en la cláusula novena "SUPERVISIÓN: La supervisión de las obligaciones contempladas en el Convenio, así como el cumplimiento de las obligaciones serán verificadas a través de un Comité Supervisor conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre" y entre sus obligaciones está la de "Programar y realizar las reuniones que fueren necesarias para la coordinación y el seguimiento del Convenio, de acuerdo con lo dispuesto por el Comité de supervisión".<sup>27</sup>

Para el caso de los comités de supervisión y de administración del convenio de asociación celebrado entre el FNGRD-Fiduprevisora-UNGRD y FNC-FoNC (que se deriva del convenio No. 9677-PPAL001-819-20), no realizaron la evaluación de impacto y, al término de esta auditoría no se conoce el resultado atribuible al factor subsidio del programa, no obstante la ejecución del convenio culminó en noviembre de 2017 y se encuentran en camino nuevos programas que tienen el mismo objeto.

Adicionalmente, el comité de supervisión el convenio No. 9677-PPAL001-819-20 se reunió solo en los meses de febrero, mayo, julio y agosto del 2016" y el comité administrativo se reunió en noviembre 2015, marzo, mayo y octubre 2016.

Sobre las debilidades en la supervisión y seguimiento del MADR a los diferentes convenios, es necesario indicar que no es una deficiencia nueva, puesto que en

<sup>26</sup>Ley 1474 de 2011

<sup>27</sup>El convenio No. 9677-PPAL001-819-20 Obligaciones de las partes

<sup>28</sup>Oficio de 18 de abril de 2018, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo de Rural.

diferentes informes de la Contraloría General de la República se ha expresado esta problemática.

Entre otras causas que enumeran:

- ✓ La constante rotación de los supervisores.
- ✓ Las falta de supervisión jurídica y técnica.
- ✓ La falta de medidas preventivas en cada etapa de los convenios
- ✓ Supervisores con alta carga laboral
- ✓ Normas internas que limitan el trabajo del supervisor
- ✓ Deficiencia en los medios administrativos para acceder a la supervisión (visitas, viáticos, desplazamientos, etc.)

Responsable: MADR.

**Pregunta 2: ¿Se tomaron acciones correctivas frente a las desviaciones encontradas en la auditoria realizada por Crece?**

**Hallazgo No. 10: Eficacia en las acciones de mejora a los hallazgos de la auditoria del Crece.**

Al programa de reactivación de la caficultura del año 2016 se le realizó una auditoría en el año 2017, por parte del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales -CRECE<sup>29</sup>, donde el 6.6% de las fincas auditadas presentaron algún tipo de inconsistencia. Frente a este hecho, la Federación Nacional de Cafeteros, en su condición de administrador del Fondo Nacional del Café, tomó ciertas acciones correctivas como la devolución de recursos de los caficultores que no habían cumplido las reglas del programa.

Aunque la Federación ha tomado acciones como ésta, sus intervenciones no han sido de fondo, ni han eliminado las observaciones a los programas de reactivación, que se llevaron a cabo.

Del examen del informe de CRECE se concluye por parte de la CGR, que la causa principal de las deficiencias encontradas en dicha auditoría, es la restricción de tiempo de visita del extensionista que se requería para dar el visto bueno al futuro beneficiario del programa, pues la evaluación y verificación técnicas son complejas y dispendiosas (el programa solicitaba números de árboles renovados por tipo de soqueo, extensión del lote, densidad del lote, tipo de renovación, etc.), la lejanía de algunas fincas en algunas regiones de los beneficiarios demandaba tiempo y

<sup>29</sup>Auditoría al programa de reactivación de la caficultura 2016, Manizales, Octubre de 2017

recursos especiales, a todo lo cual se suma la carga administrativa y los otros programas que tiene a cargo y debe atender simultáneamente el extensionista.

Al realizar las visitas técnicas por parte de la CGR a diferentes fincas cafeteras del programa, el promedio de visitas realizadas por los auditores de la CGR fue de tres diarias y en algunas regiones solamente dos, pues algunos caficultores tenían más de dos lotes en el programa.

Una vez analizada la respuesta y escuchados los argumentos en mesa de trabajo realizada con FNC-FoNC, la CGR considera que la FNC-FoNC no ha aplicado análisis de causas a fondo que permita implementar acciones y controles que eviten la recurrencia de estas falencias.

Responsable: FNC-FoNC

### 3.4 OBJETIVO ESPECÍFICO 4: EVALUAR LA EFICACIA Y EQUIDAD DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA SOBRE LOS CAFICULTORES BENEFICIADOS

#### **Pregunta 1: ¿El subsidio se asignó a los caficultores de menores recursos y/o de menor tamaño, para renovar cultivos afectados por la sequía?**

En primer lugar, debe prestarse atención a la estructura de nuestra economía cafetera. En Colombia se pueden diferenciar fácilmente dos grandes grupos de caficultores: a) unidades campesinas de autoconsumo, esto es, que generan productos de "pan coger" (frijol, plátano, arroz, yuca, legumbres, hortalizas, aves de corral, cerdos, leche...) y también café; los excedentes de estos bienes son dirigidos al mercado; b) empresas formales relativamente más intensivas en capital fijo, especializadas en la producción de café y con mayor productividad que las unidades campesinas.

Cerca del 90% de los cultivadores registrados en el sistema de información de la FNC son caficultores de menos de 5 has ("pequeños" según el estándar de la FNC) a los que puede catalogarse como hogares-productores. El restante 10% son explotaciones "medianas" (hasta 10 has) y "grandes" (mayor de 10 has) que se acercan bastante a empresas formales.

Cuando la FNC asigna recursos del FoNC a "incentivos" a la renovación de los cultivos (cubriendo una parte de los gastos en fertilizantes) considera a cada uno de sus afiliados un productor (no un hogar); tiene en la mira la productividad de la caficultura y la calidad del grano. Se supone que el costo del incentivo (\$200 por arbusto renovado y \$220 por sembrado) es inferior al beneficio representando en



mayor productividad y calidad en el medio plazo. Dado el amplio conocimiento en ciencias agronómicas de la FNC damos por supuesto este análisis costo-beneficio.

La FNC-FoNC para el programa PRC distribuyó los recursos de acuerdo a la regla "primero llegado primero servido"; sin embargo, a pesar de que se le otorgó a un mayor número de caficultores pequeños, los recursos en proporción favorecieron a los caficultores grandes. Para la FNC-FoNC los grandes y medianos caficultores están en pleno derecho de reclamar incentivos en una proporción "justa" desde su punto de vista, esto es, en proporción a sus aportes al fondo parafiscal.

Por el contrario, cuando el Estado a través del MADR aporta subsidios a la FNC o a cualquier gremio sin especificar regla alguna para su asignación, sencillamente estaría renunciando a su deber de redistribuir el ingreso con el gasto público para elevar el bienestar general.

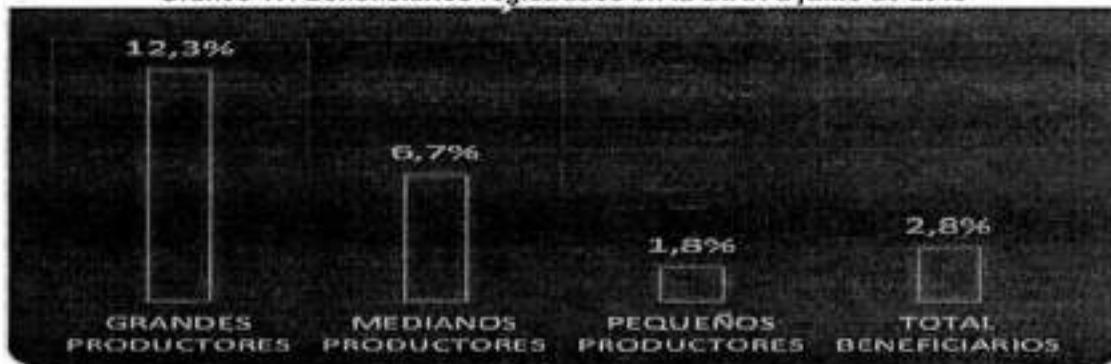
La transferencia de ingresos hacia los hogares más pobres cuenta con una sólida base teórica y empírica.<sup>39</sup> Según la tesis denominada "utilidad marginal decreciente del dinero", el valor subjetivo (utilidad, bienestar, felicidad) de una unidad monetaria adicional obtenida por un hogar no es el mismo para todos ellos y varía inversamente con su nivel de ingresos y riqueza. La pérdida de bienestar o felicidad de un hogar rico que tributa al Estado, digamos, un millón de pesos, es muchísimo menor que el bienestar o felicidad ganada por el hogar pobre receptor de esa suma.

En el caso que nos ocupa el MADR no maximizó el bienestar de los hogares de caficultores. En efecto, en promedio se asignaron \$466.465 de subsidio a cada uno de los 11.604 pequeños productores y un total de \$2.438 millones a 1.961 grandes productores cafeteros (es decir, un promedio de \$1.243.250).

Finalmente, debemos anotar que la CGR solicitó a la DIAN información sobre el activo total de los beneficiarios del incentivo en los años 2015 y 2016 a fin de verificar los requisitos del cuadro 1 y la entidad respondió que solo tenía registrados en sus bases de datos al 12.3% de los grandes productores consultados.

<sup>39</sup>Ver, LERNER, Abba P. *The Economics of Control*. New York: Macmillan Co., 1944

Grafico 17. Beneficiarios registrados en la DIAN a junio de 2018



Realizada por la CGR- Grupo auditor

### Hallazgo No. 11. Focalización de recursos FNGRD

En los análisis realizados por la CGR a la distribución de los \$9.771 millones provenientes del MADR, con destino al PRC, en los municipios cafeteros donde fue declarada la calamidad pública; se observó que estos subsidios no siguieron los lineamientos establecidos en el Acta 01 del 30 de diciembre de 2015 del comité administrativo del convenio No 9677-PPAL001-819-2015, entre el FNGRD-Fiduprevisora-UNGRD y el MADR.

En el Acta 01 se establecía que los recursos del MADR tenían como destino atender las afectaciones relacionadas con el fenómeno de El Niño, sufridas por pequeños y medianos productores de café, de acuerdo con la clasificación de tamaño de caficultores hecha por la Federación Nacional de Cafeteros (pequeño productor hasta 5 hectáreas de café cultivado; mediano productor hasta 10 hectáreas de café cultivado, y gran productor con áreas superiores a 10 hectáreas de café cultivado).

Es así como la CGR identificó que \$1.375 millones se entregaron a 442 grandes caficultores, según parámetros de clasificación de la Federación Nacional de Cafeteros; lo que muestra que no se cumplieron con las condiciones de focalización en pequeños y medianos caficultores.

Lo anterior afectó el principio de equidad, dejando de atender alrededor de 6.7 millones de árboles de pequeños y medianos caficultores, tal y como lo había establecido el POA aprobado por el comité administrativo del convenio 1105 de 2015, que especificaba que los recursos del MADR entregados a la FNC se

debían ejecutar en el marco de la línea de apoyo al fortalecimiento de pequeños y medianos productores agrícolas afectados por el fenómeno de El Niño.

Esta situación se presentó, principalmente por la falta de articulación de requisitos en el convenio 9677-PPAL-001-408-2016 por parte de la UNGRD, quien tenía la función de vigilar el cumplimiento de los criterios del convenio 1105 de 2015, al momento de ejecutar los contratos derivados; al igual que por deficiencias en la supervisión del MADR.

Al respecto, la UNGRD informó que en ninguno de los documentos previos del Convenio se relaciona por parte de la Federación, ni por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una clasificación de caficultores en menores, medianos y mayores en base al área UPA o cualquier otra herramienta.

Por lo tanto la Supervisión del Convenio UNGRD y Federación de Cafeteros, verificaron para cada uno de los beneficiarios con respecto al área de café UPA, que cumplieran con el requisito de renovación máxima para menores de 5 hectáreas y mayores de 5 hectáreas.

Analizada la respuesta de la UNGRD, se identifica que no es una situación que se le puede adjudicar exclusivamente a deficiencias en la articulación de requisitos, comunicación o seguimiento. Por lo tanto la CGR considera que la causa principal de esta problemática surge por la variedad de criterios que tiene el MADR para entrega de subsidios y la falta de una regulación integral para el sector, aplicable a cualquier tipo de programa del sector agropecuario. En el caso de esta auditoría, se identificaron tres criterios diferentes para definir el tamaño de un productor agrícola, siendo uno el de la FNC, sumados al de Fondo de Fomento Agropecuario y al de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Responsable: MADR

**Pregunta 2: ¿La variedad del cultivo y su estado fenológico en los lotes beneficiados por el programa es consistente con la labor realizada?**

Las labores de renovación realizadas dentro del programa de reactivación de la caficultura afectada por el fenómeno de El Niño 2016, ascendieron a más de 33 mil hectáreas, que se enmarcaron en la renovación por siembra, con cerca de 10 mil hectáreas, y renovación por zoca, con cerca de 23 mil hectáreas.

**Tabla 7: Área apoyada por el programa de reactivación a la caficultura**

VARIETADES	RENOVACIÓN SIEMBRA	RENOVACIÓN ZOCA	TOTAL
CASTILLO	10.109	7.957	18.066
CATURRA		4.863	4.863
COLOMBIA		10.146	10.146
COSTA RICA/CATIMORE		65	65
TABI	75	34	109
TÍPICA		39	39
<b>TOTAL</b>	<b>10.184</b>	<b>23.104</b>	<b>33.288</b>

Fuente: SICA FNC. Cálculos CGR

En la renovación por siembra, y según datos de la FNC, se utilizaron dos variedades resistentes a la roya, como son la Castillo y la Tabi, que son nuevas para la caficultura colombiana. La variedad Castillo inició su cultivo en 2010, que para ese año representó cerca del 5% del área cultivada y para 2017 participaba con el 50%. La variedad Tabi inició su participación en 2016 con área menor al 1%.

En la renovación por zoca, el apoyo se distribuyó a todas las variedades, sin diferenciar si eran resistentes o no a la roya.

Con respecto al estado fenológico de los lotes objeto de apoyo, la CGR evidenció que, al momento de hacer las visitas de verificación de la realización de las labores de renovación, los lotes apoyados dentro del PRC estaban en producción, lo que corresponde a la edad del cultivo tomado desde su renovación, que para la fecha era de más o menos dos años.

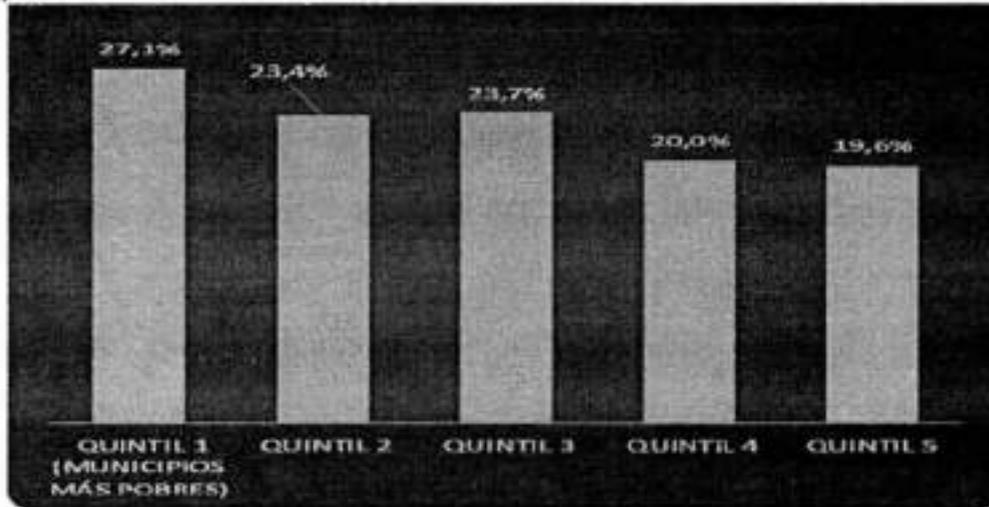
**Pregunta 3: ¿El subsidio se asignó a caficultores ubicados en los municipios afectados por la sequía causada por el fenómeno de El Niño?**

Se ha evaluado también la equidad de la distribución del incentivo entre municipios, atendiendo a su porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (indicador NBI) estimado por el DANE.

Las ayudas llegaron a 21 departamentos y 539 municipios que fueron ordenados por el índice NBI y luego agrupados por quintiles. En el gráfico 18 se aprecia que el quintil 1 (municipios más pobres) recibió ayuda para el 27.1% de su área sembrada en café, valor que desciende progresivamente, lo cual configura equidad. Por el contrario, el gráfico 19 evidencia inequidad ya que el incentivo

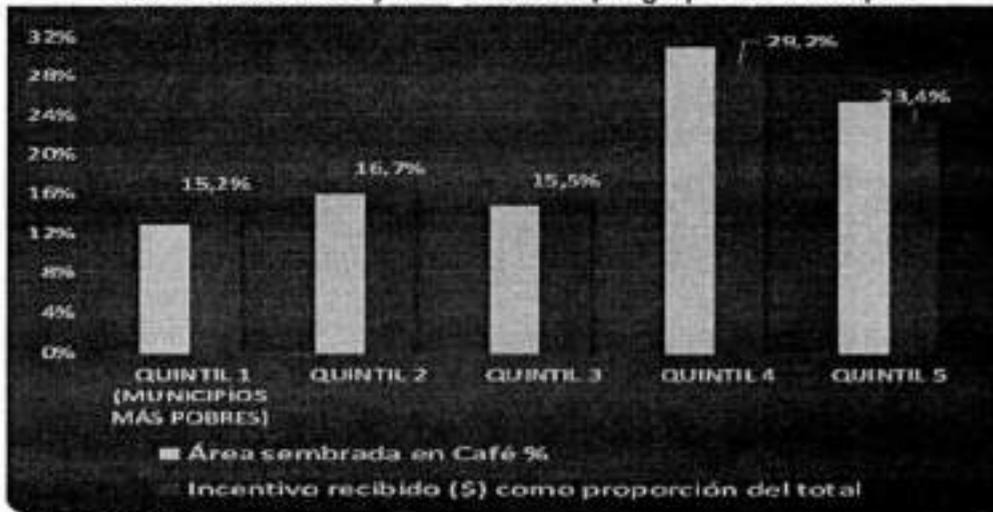
recibido por el quintil 1 es el menor (15.2%) y desde allí asciende hacia los municipios con menor NBI.

**Grafico 18: Área con incentivos como proporción del área sembrada por grupos de municipio**



Elaboró: CGR- Grupo auditor

**Grafico 19: Incentivo y área sembrada por grupos de municipios**



Elaboró: CGR- Grupo auditor

**Pregunta 4: ¿Cuál fue el nivel de afectación de la producción de café en Colombia en 2016?**

En la encuesta realizada por la CGR a los caficultores beneficiados por el PRC, los caficultores manifestaron que la afectación de la sequía se evidenció tanto en la calidad del café, por efectos en el llenado del grano, y/o en la baja en el volumen de producción, lo que impactó en el ingreso de los caficultores.

Esta afectación esta manifiesta en el estudio que realizó Cenicafé y que sirvió de base para el diseño y ejecución del PRC.

**3.5 OBJETIVO ESPECÍFICO 5: EVALUAR EL PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PROGRAMA DE REACTIVACIÓN CAFETERA 2016**

**Pregunta 1: ¿Las entidades que aportaron y administraron recursos al programa, adelantaron una adecuada rendición de cuentas sobre la gestión del mismo?**

Teniendo en cuenta que el convenio se encontraba en liquidación, no se contaban con datos finales de la cobertura real para el 2017 e incluso 2018, por lo tanto, el proceso de rendición de cuentas por medio de informes de gestión fue nulo para las entidades del MADR y la UNGRD; sin embargo, la FNC, dedicó parte de su informe de 2016 para describir los avances logrados con el programa a septiembre del mismo año.

Por otra parte, analizadas las páginas web de Sinergia, donde se hace rendición permanente de cuentas a la ciudadanía informando el avance las metas del gobierno, se hace referencia al desembolso de \$7.000 millones por parte del MADR, los que no se materializaron al final como se indicó en el hallazgo 1.

#### 4 CONCLUSIONES

- La variedad de criterios que tiene el MADR para entrega de subsidios y la falta de una regulación integral para el sector, aplicable a cualquier tipo de programa del sector agropecuario, afecta la eficacia en la asignación recursos a los agricultores más vulnerables. En el caso de esta auditoría, se identificaron tres criterios diferentes para definir el tamaño de un productor agrícola; a) FNC-FoNC, b) Fondo de Fomento Agropecuario y c) Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Esto trajo como consecuencia que en el PRC no estuviera especificado el criterio de asignación del subsidio.
- Existen deficiencias en la planeación de los recursos y la identificación del impacto que puede tener el subsidio en las necesidades de los caficultores, si bien desde la FNC-FoNC, se formuló un programa con el fin de impulsar la renovación de cafetales afectados por la sequía originada por el fenómeno de El Niño, la solución se enfocó en mayor parte en la renovación ordinaria, dejando de evaluar otras alternativas para atender la calamidad por variabilidad climática.
- Al momento de solicitar recursos del PGN a cargo del MADR, el ente gubernamental no realizó una adecuada articulación entre su plan de inversión y las necesidades del gremio caficultor que permitieran la asignación oportuna y completa de los recursos prometidos, que a su vez permite la entrega oportuna de subsidios a los afectados en el inicio de su cultivo, etapa importante para la productividad del mismo. Aunado a lo anterior, se presenta deficiencia en la articulación con la política del cambio de cultivos con baja resistencia a la roya, que permite atender otras problemáticas causadas por la variabilidad climática.
- La falta de articulación y comunicación adecuada entre la FNC-FoNC, MADR y MHCP, no ha permitido contar con una política de renovación de cafetales y la formulación de un proyecto de inversión ante el DNP a fin de contar con los recursos para atender a mediano y largo plazo las necesidades de la caficultura.
- Un instrumento para atender los riesgos climáticos en la caficultura y en el sector agropecuario, es el desarrollo del mercado de los seguros agrícolas; sin embargo, hasta el momento no se ha logrado implementar plenamente, por la falta de información que permita la adecuada implementación de los modelos ajustados de la caficultura colombiana.
- La cantidad de gestores que participaron en la administración de este PRC disminuyeron la eficiencia en la ejecución de recursos, lo que dificultó una mayor cobertura en beneficiarios.

- La falta de realización de la evaluación de impacto del PRC no permite conocer el resultado atribuible al factor subsidio, y así retroalimentar con estas experiencias el diseño de nuevos programas.
- Cuando se ejecuten auditorías internas a programas como PRC, es necesario que las entidades profundicen en el análisis de causas que permita implementar acciones y controles, que evite la recurrencia de las falencias y mejorar en los futuros programas.
- La siembra y renovación de cafetales depende en mayor grado de las épocas de lluvia y periodos secos y por ende las épocas en que deben ser aplicados los fertilizantes; en este orden de ideas y con base en la información registrada en el SICA y en la formulación del programa se debe considerar el momento oportuno para la entrega de los fertilizantes. Lo anterior corresponde a la dinámica del proceso, ya que desde el momento de la afectación por el fenómeno de El Niño, la fecha de realización de las labores de renovación (zoca o siembra), la inscripción en el programa, la verificación por parte del extensionista, la entrega del fertilizante y su aplicación efectiva; son eventos que hacen que la entrega del fertilizante no coincida con las fechas adecuadas para la fertilización.
- La FNC-FoNC con el fin de lograr una mayor cobertura puede promover programas de cooperación interinstitucional, mediante la cofinanciación con entes territoriales (municipios y departamentos); caso concreto el adelantado con el municipio de Manizales que permitió alcanzar una mayor cobertura en la ejecución del programa.
- La renovación de cafetales no es causada por un subsidio a la compra de fertilizante pero, naturalmente, este mejora la rentabilidad esperada de la actividad caficultora.
- El proceso de rendición de cuentas por parte del MADR es deficiente, en el sentido de que mucha información publicada por su página web y por Sinergia, carece de veracidad o fue incompleta sin reflejar los resultados reales del programa. En tal sentido, el proceso de rendición de cuentas es permanente y una obligación de las entidades públicas y administradores de recursos públicos, siendo pertinente conminar al MADR como cabeza del sector en fortalecer su proceso de rendición de cuentas y en especial fortalecer los controles internos para que la información publicada sea veraz y transparente.

## 5 APÉNDICES Y ANEXOS

### 5.1 ANEXO 1: CRITERIOS DE AUDITORÍA.

- ✓ Constitución Política de Colombia Artículos 267 y 268.
- ✓ Ley 42 de 1993. Ley de Control Fiscal.
- ✓ Ley 101 de 1993: Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- ✓ Decreto Ley 267 de 2000. Funcionamiento de la CGR
- ✓ Sentencia Corte Constitucional C-152 de 1997. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, corresponde a la Contraloría General de la República, por mandato expreso del artículo 267 de la Constitución, inciso primero.
- ✓ Resolución Reglamentaria Orgánica 015 de 2017 por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Desempeño
- ✓ Contrato FNC - FoNC y MADR de 2016, Clausula vigesimosegunda. Control fiscal: En los términos de los artículos 267 y 268 de la CP, la Ley 42 de 1993 y aquellas normas que la sustituyan o modifiquen, la CGR ejercerá el control fiscal sobre los recursos del FoNC y los recursos parafiscales ejecutados por los Comités Departamentales de Cafeteros.
- ✓ Plan de Dirección del programa numeral 5.8. Manejo de los Registros. El Director Ejecutivo del Comité Departamental de Cafeteros, es el responsable de mantener todos los documentos soporte de los caficultores que accedan al programa durante la presente vigencia y siete años más; los cuales podrán ser revisados por la Auditoría Interna de la FNC, la auditoría externa y la Contraloría General de la República -CGR cuando sea pertinente.
- ✓ Manual Cafetero Colombiano

## 5.2 ANEXO 2. FICHA TÉCNICA ENCUESTA BENEFICIARIOS PROGRAMA DE REACTIVACIÓN A LA CAFICULTURA - PRC 2016 (PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE MUESTRA ESTADÍSTICA)

La selección de la muestra estadística se realiza al universo objetivo, conformado por 52.690 registros por concepto de beneficiarios de los subsidios a las familias cafeteras por parte de Fondo Nacional de Cafeteros -FNC. La muestra seleccionada servirá para estimar la proporción de registros que han cumplido con la tasa beneficiarios que han cumplido con los objetivos del programa.

Se presenta la distribución porcentual de los recursos por concepto de los subsidios, que evidencian que el 67.4% de los recursos se encuentran asignados en cinco departamentos (Huila, Antioquia, Caldas, Tolima y Risaralda), el 31.4% en otros ocho departamentos, y el 1.2% en siete departamentos con menos del 1% de subsidio. (Cuadro 1 y Gráfica 1).

**Tabla 8: Distribución por Departamentos de los subsidios a las familias cafeteras**

Suma de subsidios \$ otorgados x dpto x tamaño finca				
Dpto	grande	mediana	pequeña	Total general
HUILA	1,0%	1,7%	14,6%	17,3%
ANTIOQUIA	7,9%	1,6%	8,9%	16,4%
CALDAS	5,5%	2,0%	6,5%	14,0%
TOLIMA	0,5%	1,1%	10,6%	12,2%
RISARALDA	2,9%	1,5%	3,1%	7,5%
VALLE DEL CAUCA	2,4%	1,4%	2,4%	6,3%
CAUCA	0,3%	0,2%	5,5%	6,0%
SANTANDER	0,8%	0,6%	3,7%	5,0%
QUINDIO	2,5%	0,8%	0,9%	4,2%
NARIÑO	0,1%	0,1%	3,3%	3,5%
CUNDINAMARCA	0,1%	0,1%	2,6%	2,8%
CESAR	0,1%	0,6%	0,8%	1,5%
NORTE DE SANTANDER	0,0%	0,0%	1,0%	1,1%
MAGDALENA	0,4%	0,3%	0,4%	1,0%
BOYACA	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%
META	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%
CAQUETA	0,0%	0,0%	0,2%	0,2%
LA GUAJIRA	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
CASANARE	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
BOLIVAR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CHOCO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total general</b>	<b>24,5%</b>	<b>12,2%</b>	<b>63,3%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Información FNC. Elaboró CGR.

**Gráfico 20: Distribución de subsidios otorgados por Departamento**



Fuente: Información FNC. Elaboró CGR.

Se aplicó el método de Muestreo Estadístico Bietápico<sup>21</sup>; en primera etapa, se utilizó el Muestreo Aleatorio Simple (MAS) para la selección de la muestra, y en la segunda, se usó el Muestreo Aleatorio Estratificado (MAE) por asignación proporcional (Ver tabla 9). Con fundamento en los principios del muestreo estadístico se obtuvo una muestra representativa de tamaño de 71 registros, con un nivel de confianza del 97% (Ver tabla 10).

**Tabla 9: Tamaño de la muestra distribuida por Departamentos**

DEPARTAMENTO	nh
HUILA	12
ANTIOQUIA	12
CALDAS	10
TOLIMA	9
RISARALDA	6
*VALLE DEL CAUCA	10
*QUINDÍO	7
*CUNDINAMARCA	5
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>

Fuente: Información FNC. Elaboró CGR. Los Departamentos corresponden Al Grupo Otros Departamentos Que Representan El 31,4% De La Muestra E Incorporan A Los Beneficiarios Ubicados En: Valle Del Cauca, Cauca, Santander, Quindío, Cundinamarca, Cesar, Norte De Santander Y Magdalena

<sup>21</sup>Muestreo bietápico es un tipo de muestreo que utiliza un diseño de etapas múltiples, que implica la selección de una muestra en diferentes pasos, los cuales suelen incluir distintos procedimientos de muestreo. Triola, M. (2012) Estadística. Pearson. Páginas: 29

**Tabla 10: Determinación del tamaño de la muestra**

tamaño población			tamaño muestra ideal $n = (z^2 * p * q * N) / ((N-1) * e^2 + z^2 * p * q)$			
N	proporción de atributos en la muestra piloto $p = a/np$	0,835	90%	95%	97%	99%
52.690	proporción de la muestra piloto sin el atributo $q = 1 - p$	0,065	41	58	71	100
	varianza de la muestra piloto $s^2 = p * q$	0,060775				
	medida del nivel de confianza 90%	1,645				
	medida del nivel de confianza 95%	1,96				
	medida del nivel de confianza 97%	2,17				
	medida del nivel de confianza 99%	2,57				
	error de muestreo	0,004				

Elaboro: CGR (La metodología fue elaborada por el Marco Antonio Polo González Profesional Especializado G03 de la Dirección de Estudios Sectoriales)

### Selección de Muestra

La muestra se fue seleccionada partiendo de la distribución por departamentos priorizando las visitas en los municipios con mayor participación en recepción de recursos. Seguido se tuvo en cuenta los limitantes propios de la auditoria como son las limitaciones en tiempo para realizar la vista estableciendo que se podían realizar de 2 a 3 visitas diarias en un mismo perímetro veredal. Finalmente se tuvo en cuenta el apoyo y conocimiento de la zona por parte del grupo de extensión de la FNC para trazar rutas entre los municipios y poder lograr la meta de 2 a 3 visitas diarias.