

## Cumplimiento de la inversión en el sector agrícola en relación con el Sistema General de Participaciones -SGP-: caso municipio de Fusagasugá- Cundinamarca- Colombia

Para citar este artículo: Ortiz-Rincón, D., Gutiérrez- Castaño, O. L. & Garzón, Herrera, M. F. (2018). "Cumplimiento de la Inversión en el Sector Agrícola en Relación con el Sistema General de Participaciones – SGP-: Caso Municipio de Fusagasugá- Cundinamarca". In *Vestigium Ire*. Vol. 12-2, pp. 123-142.

Compliance with the investment in the agricultural sector in relation to the General System of Participation -GSP-: case municipality of Fusagasugá- Cundinamarca- Colombia

Respect de l'investissement dans le secteur agricole, en relation avec le Système Général de Participation -SGP-: cas: municipalité de Fusagasugá – Cundinamarca – Colombie

Cumprimento do investimento no setor agrícola em relação ao Sistema Geral de Participação -SGP-: caso município de Fusagasugá- Cundinamarca- Colômbia

**Daniela Ortiz Rincón <sup>1</sup> - Olga Liliana Gutiérrez Castaño <sup>2</sup>  
Milton Fredy Garzón Herrera <sup>3</sup>**

*Fecha de recepción: 06 de febrero de 2018*

*Fecha de aprobación: 18 de mayo de 2018*

123



### Resumen

La gestión de los recursos públicos demanda el compromiso en el establecimiento de controles, posibilitando la optimización en la destinación que debería tener el gasto y la inversión social en los municipios. En ese sentido, y tomando en cuenta la responsabilidad que les asiste a los entes territoriales, en relación con las transferencias para su destinación específica y de propósito

general, puntualmente con el Sistema General de Participaciones, se hace necesario identificar cuál ha sido el comportamiento en la ejecución presupuestal territorial dentro del sector agropecuario; tomando en cuenta algunas de las variables que tienen incidencia directa en la inversión rural. Al respecto, es claro que durante los últimos 10 años el SGP para el campo, ha sido escaso y ello puede soportarse en el bajo crecimiento que ha tenido, sin superar el 0,5 %, con una

1 Contadora Pública, Universitaria de Cundinamarca. Correo electrónico: daniela.ortiz558@gmail.com. Fusagasugá, Cundinamarca - Colombia.

2 Magíster en Administración de Organizaciones. Directora grupo TEMCON, Investigadora proyecto principal Inteligencia competitiva y vigilancia tecnológica a partir de la ventaja comparativa de las mipymes sector agrícola región Sumapaz. Universidad de Cundinamarca. Correo electrónico: olgutierrez@ucundinamarca.edu.co. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4433-7217>. Fusagasugá, Cundinamarca - Colombia.

3 Contador Público. Magíster en Dirección económica y financiera. Docente Universidad de Cundinamarca. Correo electrónico: mfredygarzon@ucundinamarca.edu.co. Fusagasugá, Cundinamarca - Colombia

escasa participación en el PIB, aspectos que lo alejan de ser considerada una locomotora del desarrollo.

El referente teórico aborda la autonomía presupuestal y la descentralización fiscal a partir de los postulados de Bonet, Pérez y Ayala (2014); Maldonado (2011); Daughters and Harper (2006), CEPAL, 2009, Cárdenas Salinas, J. y Monroy Olmos, H. (2016) entre otros. Aplica a una metodología con corte exploratorio basado en el contraste documental soportado en fuentes institucionales del Estado y académica.

**Palabras claves:**

Inversión, ingreso, destinación, sector agrícola, desarrollo, desempeño fiscal.

**Summary**

The management of public resources demands the commitment in the establishment of controls, making the optimization possible in the destination that the expenditure and the social investment in the municipalities should have. In this sense and taking into account the coresponsibility that assists the territorial entities, in relation to the transfers for their specific destination and general purpose, punctually with the General System of Participations, it is necessary to identify which has been the behavior in the territorial budgetary execution within the agricultural sector; taking into account some of the variables that have a direct impact on rural investment. In this regard, it is clear that during the last 10 years the GSP for the countryside has been scarce and this can be supported by the low growth it has had, without exceeding 0.5%, with a low participation in GDP, aspects that distance

it from being considered a locomotive of development.

The theoretical reference addresses budget autonomy and fiscal decentralization based on the postulates of Bonet, Pérez and Ayala (2014); Maldonado (2011); Daughters and Harper (2006), CEPAL (2009), Cárdenas Salinas, J and Monroy Olmos, H. (2016) among others. Applies to a methodology with exploratory cut based on the documentary contrast supported in academic institutional sources and of the State.

**Key Words:**

Investment, Income, Destination, Agricultural Sector, Development, Fiscal Performance

**Résumé**

La gestion des ressources publiques exige un engagement dans la mise en place de contrôles permettant l'optimisation de la destination que devraient avoir les dépenses et l'investissement social dans les municipalités. En ce sens, et compte tenu de la corresponsabilité qui assiste les entités territoriales, en relation avec les transferts pour leur destination spécifique et leur but général, ponctuellement avec le Système Général de Participations, il est nécessaire d'identifier le comportement de l'exécution du budget territorial dans le secteur agricole; en tenant compte de certaines variables qui ont un impact direct sur l'investissement rural. À cet égard, il est clair qu'au cours des 10 dernières années, le SPG pour le terrain a été limitée et cela peut être soutenu par la faible croissance qu'elle a eue, sans dépasser 0,5%, avec une faible participation au PIB, des aspects qui l'empêchent d'être considérée comme une locomotive du développement.



La référence théorique traite de l'autonomie budgétaire et de la décentralisation fiscale sur la base des postulats de Bonet, Pérez et Ayala (2014); Maldonado (2011); Daughters et Harper (2006), CEPAL, 2009, Cárdenas Salinas, J et Monroy Olmos, H. (2016), entre autres. S'applique à une méthodologie à coupe exploratoire basée sur le contraste documentaire pris en charge par les sources institutionnelles de l'État et les universités.

#### **Mots-clés:**

Investissement, revenu, destination, secteur agricole, développement, performance fiscale.

#### **Resumo**

A gestão dos recursos públicos exige o comprometimento no estabelecimento de controles, possibilitando a otimização no destino que os gastos e o investimento social nos municípios devem ter. Nesse sentido e levando em conta a corresponsabilidade que auxilia as entidades territoriais, em relação às transferências para seu destino específico e finalidade geral, pontualmente com o Sistema Geral de Participações, é necessário identificar qual tem sido o comportamento na execução orçamental territorial no sector agrícola; levando em conta algumas das variáveis que têm impacto direto sobre o investimento rural. A este respeito, é claro que nos últimos 10 anos o SGP para o campo tem sido escasso e isso pode ser suportado pelo baixo crescimento que teve, sem exceder 0,5%, com uma baixa participação no PIB, aspectos que eles a distanciam de ser considerada uma locomotiva de desenvolvimento.

O referencial teórico aborda a autonomia orçamentária e a descentralização fiscal

com base nos postulados de Bonet, Pérez e Ayala (2014); Maldonado (2011); Filhas e Harper (2006), CEPAL, 2009, Cárdenas Salinas, J e Monroy Olmos, H. (2016) entre outros. Aplica-se a uma metodologia de corte exploratório baseada no contraste documental suportado em fontes institucionais do Estado e acadêmicas.

#### **Palavras-chaves:**

Investimento, renda, destino, setor agrícola, desenvolvimento, desempenho fiscal.

#### **La descentralización fiscal como estrategia democrática-participativa**

El proceso de descentralización en Colombia se ha ido desarrollando bajo el cambio progresivo que se ha dado en América Latina cuyo objetivo ha sido el de mejorar el desempeño de los gobiernos territoriales, en la búsqueda de incrementar los niveles de bienestar y calidad de vida de los municipios y departamentos (Bonet, Pérez y Ayala; 2014).

La descentralización como oportunidad de desarrollo para los entes territoriales, demanda la necesidad de ejercer el control permanente dentro de los procesos de participación, planeación y ejecución de recursos para "(...) el acceso de la población a los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y por la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas" (Maldonado, 2011).

En relación con la descentralización de recursos económicos hacia los entes territoriales, el actual modelo ha generado "(...) competencias, recursos y autoridad política a las entidades territoriales para que cumplan un papel relevante en la provisión de servicios básicos a la población y en la reducción



de la pobreza” (Ibid1); política que debe estar en concordancia con el principio de equidad y participación social, como parte de la gestión eficiente de lo público.

Las relaciones entre el nivel central y el territorial se dan a partir del control que debe ejercer el Estado hacia el uso de recursos y su destinación social eficiente, el ingreso y el gasto público en ambas vías comprendiendo “(...) la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales (...) (CEPAL, 2009), aspectos que conducen a optimizar la distribución de poder en la toma de decisiones, una base para la discusión en relación con la estabilización de la política fiscal y monetaria; así mismo, en la redistribución del ingreso y en la producción de bienes y servicios públicos, de acuerdo con lo planteado por Musgrave (1959, citado por CEPAL, 2009).

### **La descentralización por Transferencias**

Las transferencias del nivel nacional confieren un criterio de seguridad razonable para los departamentos y municipios desde la perspectiva de la seguridad mínima económica que percibirán los municipios en cada periodo fiscal; sin embargo, existen debilidades como las restricciones en el uso de los recursos que se convierten en destinaciones específicas, dejando del lado sectores que pueden ser críticos a la hora de resolver la ejecución de recursos para el mejoramiento del mismo; “(...) la volatilidad de los ingresos que las transferencias imponen a los gobiernos sub-nacionales cuando su gasto permanece relativamente fijo” (Daughters and Harper 2006).

Los planteamientos sobre gobernanza fiscal, exigen un compromiso ético en el manejo del presupuesto y la distribución del mismo desde la perspectiva de la corresponsabilidad nacional y los entes territoriales, lo cual les posibilita el fortalecimiento en sus estructuras organizacionales y la eficiencia en el control de los recursos, involucrando la ciudadanía y los demás actores para la veeduría, como una nueva apuesta al seguimiento del ingresos fiscal transferido comprendido como *The quiet revolution* (Campbell, 1996).

Desde la mirada del Marco Fiscal de Mediano Plazo definido como “(...) un mecanismo esencial para guiar la política fiscal y encaminar las finanzas locales dentro de los límites de las leyes de disciplina fiscal (...)” (Cárdenas Salinas, J. y Monroy Olmos, H.; 2016), se posibilita un instrumento de planificación de la política fiscal hacia el control del uso debido y adecuado de los recursos “(...) para encaminar las finanzas locales dentro de los límites de las leyes de la disciplina fiscal (...)” (Cárdenas Salinas, J. y Monroy Olmos, H.; 2016).

### **El contexto evolutivo del Sistema General de Participaciones -SGP- en Colombia**

La creación del SGP, como estrategia estatal hacia la búsqueda en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y de los territorios, ha sido un paso reciente en el contexto histórico del país.

La participación que ha tenido el SGP dentro del PIB, los ingresos corrientes de la Nación (ICN) y sobre el gasto público se ha ido incrementando en función de la situación económica del país, condicionada por efec-



tos de volatilidad, inseguridad económica o jurídica, comportamiento del IPC, entre otras variables, que de alguna manera han afectado las transferencias y el balance financiero del gobierno central y de los entes territoriales (Bonet, Pérez y Ayala; 2014).

Una de las grandes dificultades que se ha evidenciado en la gestión de las transferencias del SGP, refieren a la dificultad en la asignación de recursos; en el control del riesgo por corrupción y en la destinación eficiente en los rubros específicamente definidos por la norma. La transferencia de responsabilidad, fiscalidad y autoridad política son los tres momentos de la gestión pública que definen el hace de las transferencias (Falleti, 2010).

Otro déficit en la destinación de recursos refiere a la inversión en capital humano en las diversas áreas sobre las cuales se transfiere recursos, lo cual visibiliza el alto grado de desigualdad como quiera que *la inversión en capital humano en Colombia está financiada principalmente por los recursos transferidos por la nación a los entes territoriales* (Galvis, 2014).

La Ley 715 de 2001, ha fortalecido la capacidad de los gobiernos; así como la distribución de los recursos determinadas por las necesidades en el cumplimiento territorial de la política de salud y educación; la red hospitalaria y el desarrollo autónomo local de los municipios proyectando el impacto hacia la racionalización de los costos (Santa María, Camacho, & Arias; 2001).

Plantear la descentralización y la autonomía territorial, refiere a dos casos específicos; por un lado, la descentralización aborda "(...) las competencias y recursos asigna-

dos por la Constitución y la ley a los entes territoriales" (Corte Constitucional, 2011) y por el otro, la autonomía visible desde la Constitución Nacional donde establece la gestión de intereses territoriales dentro de los límites que allí se consagran; en tal sentido, son los poderes, las competencias y las atribuciones otorgadas para actuar dentro de las restricciones que demanda la norma siempre en la búsqueda de lograr el ordenamiento jurídico nacional (Corte Constitucional, 1997).

### **Sistema general de participaciones SGP y su destinación**

El SGP está compuesto por los ingresos corrientes de la nación ICN, estos se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios; los tributarios se dividen en directos: son aquellos que tienen relación directa con la actividad económica del contribuyente; los indirectos, se componen por los pagos asumidos por el consumidor final, es decir, gravan el consumo de un bien o servicio del cual es responsable el vendedor. Los ingresos no tributarios están compuestos por las tasas, multas, sanciones, contribuciones y transferencias.

Los recursos asignados por el SGP tienen una distribución específica, la cual está establecida y reglamentada por la ley 715 de 2001, la cual fue modificada con la ley 1176 de 2007 en cuanto a los porcentajes de transferencias hacia municipios y departamentos, estos rubros asignados se usan específicamente para la financiación de los sectores de salud, educación, agua potable y saneamiento básico y para otros sectores denominados de Propósito General.



En el sector Salud, los recursos asignados son para financiar la prestación de servicio (incluidos los servicios de urgencias), asegurar a la población tanto pobre como vulnerable al régimen subsidiado, además, prestar la salud pública, es decir, las campañas de promoción, prevención, control de riesgo en el ambiente y la salud.

El sector de Educación como principal fuente de financiación del SGP se encarga de los proyectos de inversión en Cobertura, Calidad y Eficiencia, haciendo énfasis en la atención integral de la primera infancia, el acceso a las instituciones educativas a la población vulnerable, mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos ofreciendo estándares de calidad tanto de los docentes como de los directivos.

El sector de agua potable y saneamiento básico se financian la construcción y ampliación de la cobertura así garantizando el mejoramiento en la calidad, avalando la continuidad en la prestación de servicios públicos domiciliarios; así mismo, otorgar subsidios estableciendo las tarifas de los aportes solidarios, esos subsidios se costean con los pagos efectuados por usuarios de estratos 5,6 además los consumidores cuyos predios son de uso industrial y/o comercial.

Por décadas el sector agropecuario ha presentado grandes dificultades estructurales, por un lado "(...) las políticas de orden económico y social han discriminado en contra del desarrollo de la agricultura y de los territorios rurales, al tiempo que han favorecido las actividades y la población de las zonas urbanas" (Fedesarrollo, 2014), y también, la asignación en recursos para investigación, desarrollo tecnológico que ha privilegiado abiertamente la actividad manufacturera

(Schiff y Valdés, 1992, citado por Fedesarrollo, 2014). Más aún, se ha visto reflejado en el índice de pobreza multidimensional que desde la perspectiva de Angulo, Díaz Pardo (2011), se considerará este indicador a partir de determinadas carencias que son medibles y comparables territorial y globalmente como instrumento para la planeación de políticas públicas.

En el sector de propósito general, los recursos son asignados para las inversiones o gastos de funcionamiento de la administración municipal u otros sectores como deporte y recreación, cultura, FONPET, vivienda, sector agropecuario, transporte, medio ambiente, centros de reclusión, prevención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, justicia, restaurantes escolares, empleo (Rugeles, Arzuza, Jaimes Bonilla, & Mendoza Cárdenas, 2013).

### Marco metodológico

Refiere a una investigación exploratoria que se soporta en una amplia revisión documental, lo cual posibilitará el análisis de información como fuente en microdatos con repositorio DANE, además de los documentos del Departamento Nacional de Planeación -DNP- apropiada y estima mediciones comparativas en el tiempo.

Presenta una panorámica para la gestión del riesgo generado en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP- en los municipios, como sub-modelo de medición en la aplicación del Decreto 028 de 2008.

Analiza a partir de matrices comparativas, la información que establece los puntos



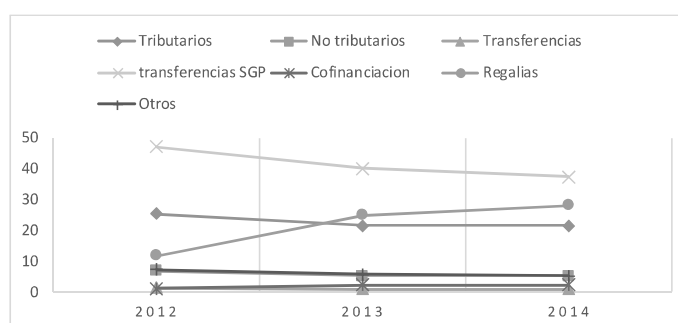
importantes en la distribución y destinación de los recursos girados al municipio durante el periodo 2011 a 2015, identificando la incidencia que han tenido los recursos del SGP en la ejecución de proyectos agrícolas.

### Comparativo departamento de Cundinamarca Ingresos vs. Gastos 2012 a 2014

El proceso de ejecución en el manejo financiero de los recursos del orden departamen-

tal debe gestionarse en concordancia con la normatividad vigente, caracterizada por la transparencia, eficiencia y equidad social; por lo tanto, se deben reconocer cuales son los ingresos que se perciben y las distintas fuentes de financiación a las cuales acude el ente territorial para cumplir con los respectivos compromisos en la inversión y el gasto objeto de la Administración Pública.

**Gráfica 1. Relación departamental de los ingresos totales**

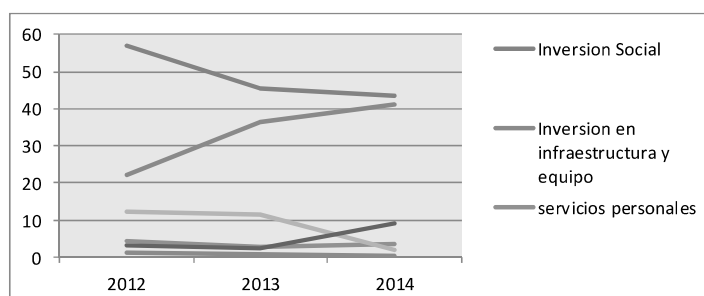


Fuente: Elaborado por autores con cifras del DNP-Desempeño fiscal 2011 a 2015.

La gráfica anterior evidencia que una fuente importante de ingresos en los departamentos son las transferencias del Sistema General de Participaciones SGP, ubicándose entre un 35 % y 50 % del total de los ingresos, seguido de las regalías que tuvieron

un crecimiento para los años 2013 y 2014 de aproximadamente un 20 %, generando una significativa dependencia de los departamentos a las transferencias del Estado, convirtiéndose en una de sus importantes fuentes de financiación.

**Gráfica 2. Relación departamental de los gastos totales**



Fuente: Elaborado por autores con cifras del DNP-Desempeño fiscal 2011 a 2015.

En cuanto a los gastos totales, es notable la destinación de aproximadamente el 80 % de los ingresos hacia la inversión tanto en lo social como para la infraestructura y equipo, lo cual infiere que los gobiernos departamentales se enfocan en la generación de empleo; el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el equipamiento tecnológico y de infraestructura entre otros aspectos.

### Comparativo del desempeño fiscal región del Sumapaz

El desempeño fiscal es el conjunto de buenas prácticas en los procesos de sostenibili-

dad, viabilidad y responsabilidad fiscal, en cuanto al manejo, aprovechamiento de los recursos de los entes territoriales encaminados al fortalecimiento de las finanzas y por ende al posible incremento en la inversión. Esto contribuye a la transparencia en la rendición de cuentas que hacen los entes territoriales en las ejecuciones presupuestales reportadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del FUT, el saldo de deuda reportado a la Contraloría General de la República CGR y al Departamento Nacional de Planeación DNP.

**Tabla 1. Desempeño fiscal región del Sumapaz**

MUNICIPIO	INDICADOR DE DESEMPEÑO FISCAL				
	2011	2012	2013	2014	2015
Arbeláez	67,43	64,96	64,45	65,48	67,64
Cabrera	67,38	64,39	64,51	67,13	68,99
Fusagasugá	74,02	72,43	77,92	78,68	79,24
Granada	71,13	73,87	71,70	72,54	75,44
Pandi	64,65	65,82	69,08	71,87	72,82
Pasca	69,27	70,38	68,88	68,62	73,32
San Bernardo	65,85	65,68	69,86	66,00	67,35
Silvania	70,72	68,00	72,02	73,85	75,04
Tibacuy	66,90	61,93	65,00	64,95	68,70
Venecia	63,62	64,92	61,08	61,88	66,14

*Fuente: elaborado por autores con base en las cifras del DNP-DDTS reportada por los entes territoriales a través del FUT de 2011 a 2015.*

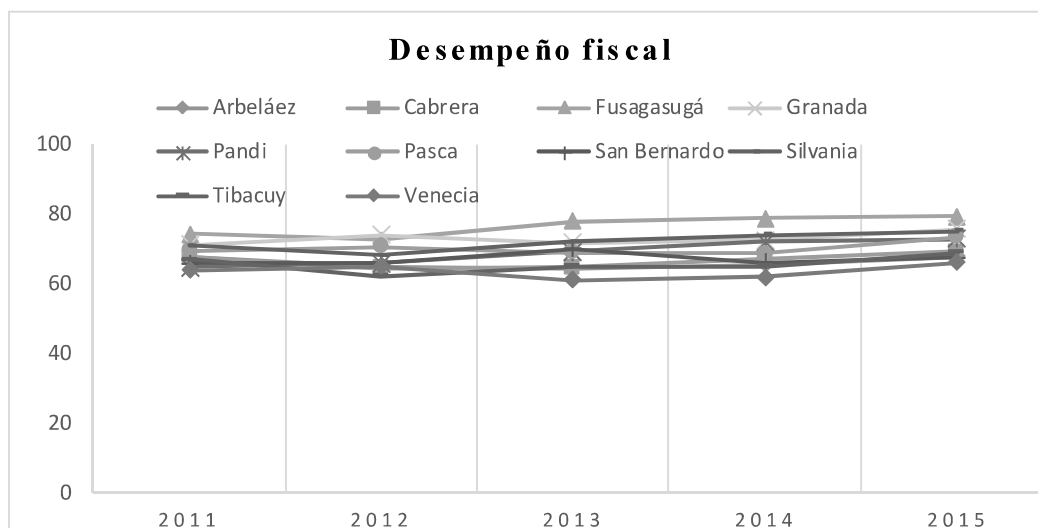
El desempeño fiscal establece unos rangos que van de 1 a 100 puntos de manera ascendente, es decir, donde 1 es el menor y 100 el mayor. En primer lugar, en un margen de 1 a 40 puntos, se encuentran los entes territoriales en **deterioro**, caracterizados por la alta dependencia hacia las transferencias del Estado, el bajo cumplimiento en la austeridad del gasto o aspectos que generan una baja inversión, representando un alto

riesgo a largo plazo. De igual manera, entre un margen de 40 a 60 puntos, se encuentran municipios en riesgo, en razón a su bajo nivel en la generación de ingresos propios, lo cual ocasionaría una alta dependencia de recursos del Estado. Aspectos que requieren atención y vigilancia en relación con el cumplimiento de la norma alrededor de la eficiencia y el gasto, así como de la inversión en sus territorios.





**Gráfica 3. Desempeño fiscal Región del Sumapaz**



**Fuente: elaborado por autores con cifras del DNP-DDTS reportada por los entes territoriales a través del FUT de 2011 a 2015.**

La gráfica destaca al municipio de Fusagasugá, en relación con los demás municipios de la región, con un buen desempeño fiscal durante los tres últimos años, ubicándose en un rango entre los 70 y 80 puntos, situación que manifiesta una buena práctica en la generación de recursos propios hacia un estado de solvencia posiblemente equilibrado y el cumplimiento en las responsabilidades del crédito.

La dependencia de las transferencias del SGP y las regalías, es un indicador que mide la importancia de estos rubros como fuente

de financiación, por lo tanto, se convierten en recursos fundamentales para costear el desarrollo territorial y el buen funcionamiento del municipio. Es decir, indica la participación que tienen estos recursos en el total de ingresos del municipio, el monto de las transferencias no incluye los recursos de cofinanciación.

Cuando estas cifras superan el 60 % se evidencia que el municipio financia sus gastos principalmente con estas transferencias, lo contrario señalaría que el ente territorial tiene mayor generación de recursos propios.

**Gráfica 4. Relación transferencias de la nación a nivel Región del Sumapaz**

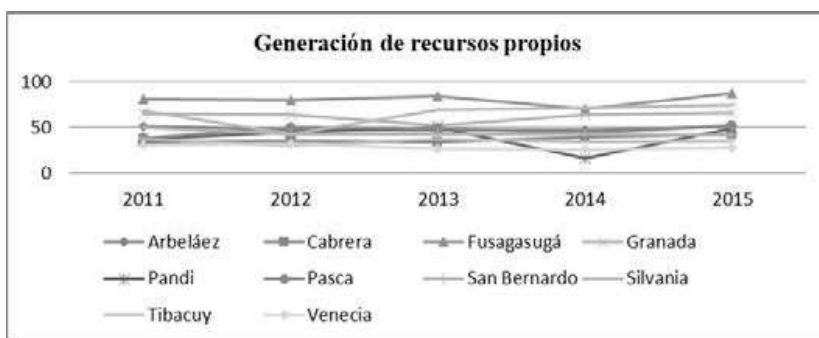


Fuente: elaborado por autores con base en las cifras del DNP-DDTS reportada por los entes territoriales a través del FUT de 2011 a 2015.

El municipio de Fusagasugá, durante los tres primeros periodos se mantuvo constante en las transferencias de la Nación a través de recursos del SGP o por las regalías. Para el periodo 2014, estos rubros disminuyeron

aproximadamente un 13 %, lo cual afecta positivamente al municipio, en tanto que observa una adecuada planeación de sus finanzas al respecto.

**Gráfica 5. Relación generación de recursos región del Sumapaz**



Fuente: elaborado por autores con cifras del DNP-DDTS reportada por los entes territoriales a través del FUT de 2011 a 2015.

Es importante resaltar que el municipio de Fusagasugá se ha esforzado por mantener un nivel sobre el 80 % en relación con la generación de recursos propios (Gráfica 5), evidenciando un buen indicador de autonomía además de capacidad de inversión social. Prevalece que entre mayor sea este indicador, la solvencia del municipio au-

menta considerablemente, lo que amplía su capacidad de endeudamiento.

La autonomía presupuestal va en proporcionalidad a la eficiencia del gasto, el control del endeudamiento y la generación de ingresos que en el tiempo debe tener una observancia de sostenibilidad financiera.

**Tabla 2. Relación de las inversiones en la región del Sumapaz**

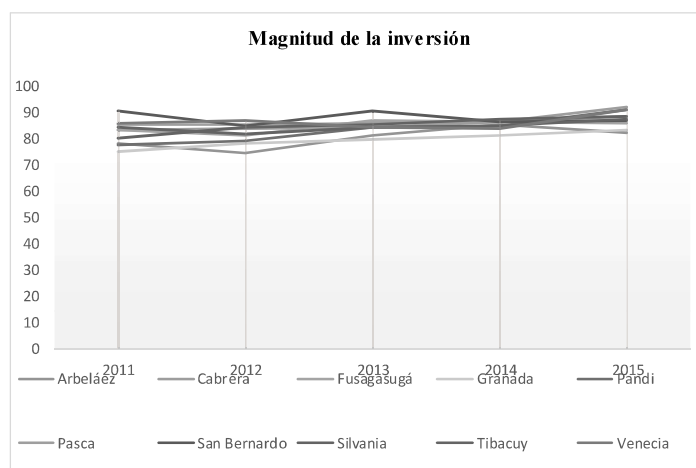
MUNICIPIO	MAGNITUD DE LA INVERSIÓN				
	2011	2012	2013	2014	2015
ARBELÁEZ	78,31	74,77	81,19	85,77	82,56
CABRERA	83,51	83,99	84,70	86,84	88,55
FUSAGASUGÁ	83,76	81,63	87,29	86,81	85,91
GRANADA	75,00	78,32	80,07	81,38	83,63
PANDI	77,95	79,63	84,65	85,07	91,21
PASCA	85,75	85,75	86,05	86,86	92,36
SAN BERNARDO	90,92	84,96	90,73	86,86	87,17
SILVANIA	80,35	84,77	85,49	87,56	88,67
TIBACUY	84,80	82,21	84,59	84,96	87,40
VENECIA	86,20	87,02	84,71	84,03	91,92

**Fuente: elaborado por autores con cifras del DNP-DDTS reportada por los entes territoriales a través del FUT de 2011 a 2015.**

El indicador de magnitud de la inversión permite medir el nivel de inversión en relación con los gastos totales del municipio. Según el DNP se entiende como inversión los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar la infraestructura y equipos de

dominio público direccionado a la prestación de servicios sociales y de la economía. Es relevante saber que cuando este indicador supera el 70 %, señala que más de la mitad del gasto del ente territorial está destinado para la inversión.

**Gráfica 6. Relación de las inversiones en la Región del Sumapaz**



**Fuente: elaborado por autores con base en las cifras del DNP-DDTS reportada por los entes territoriales a través del FUT de 2011 a 2015.**

En relación con la magnitud de la inversión que han realizado los municipios, se evidencia el cumplimiento base de sostenibilidad, como quiera que se encuentran por encima de la base del 70 %, aspecto que denota que más del 70 % del gasto se ha dirigido a la inversión regional y especialmente Fusagasugá, ha conservado una tendencia lineal sobre el crecimiento de la inversión.

La inversión se visibiliza en los municipios a través del pago de salud en relación con la nómina de médicos, maestros; dotaciones escolares, capacitaciones, subsidios entre otras variables que dimensionan el impacto

de la inversión en la región. Fusagasugá se ha mantenido en una posición de equilibrio en relación con los gastos dirigidos al incremento, mantenimiento y mejoramiento del capital físico de lo público al servicio del desarrollo de la política pública visible en la red hospitalaria, la educación y la vivienda; de igual, manera en el desarrollo humano y la calidad de vida a partir de la educación, la capacitación y la nutrición.

**Comparativas metas de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal, vigencia 2012-2015, desde el sector agropecuario**

**Tabla 3. Relación Planes de Desarrollo 2012-2015**

TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN		
NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL
Renovación de 20 paquetes tecnológicos para la reducción de costos y maximización de utilidades.	Implementar 20 bancos de maquinaria y equipos agrícolas en el departamento.	Promover la adquisición e implementación de tecnologías rurales.
Establecimiento de arces con potencial para el desarrollo de conglomerados productivos en 9 planes de acción direccionados.	Implementar 200 modelos integrales para el fortalecimiento de la asistencia directa técnica rural.	
	Incorporar el servicio de asistencia técnica agropecuaria a los programas de innovación, ciencia y tecnológica.	
	Adecuar y/o rehabilitar 2025 hectáreas mediante la construcción de distritos de riego y drenaje.	

**Fuente: elaborado por autores obtenido del DNP, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 -Prosperidad para todos- Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 -Calidad de vida- Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 - Contigo con todo-**

La transferencia de tecnología al sector agropecuario, no ha logrado impactar en los resultados de eficiencia dentro de la producción traducida en la generación de buenas prácticas agrícolas; la calidad de

los productos en los puntos de cosecha y recolección; en relación con el fomento a la cultura de la asociatividad, aún la región y en especial, Fusagasugá como cabecera de provincia, adolece de un impulso y lide-

razgo efectivo que logre integrar proyectos conjuntos desde lo cual se proyecte una articulación translocal de procesos de gestión eficiente de las organizaciones productivas, de tal manera que puedan administrar eficientemente los recursos mediante el ahorro de costos y demás erogaciones de las organizaciones.

**Tabla 4. Exportaciones y competitividad agrícola**

NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
Ejecutar 641 proyectos productivos asociativos establecidos adicionales al esquema de alianzas productivas.	Incrementar y/o renovar en 1.000 hectáreas en área de siembra de 7 cadenas productivas prioritizadas.	Incrementar el porcentaje de cumplimiento de las acciones para mejorar la productividad agrícola.
Crear acceso real de la producción agropecuaria mediante 40 protocolos firmados en diferentes mercados.	Fortalecer 4 grupos de cadenas balanceadas gramíneas y especias de importancia socio-económica.	Adelantar un proceso de renovación de especies agrícolas productoras.
Implementar 4 productos en el sistema de expectativas de siembras y pronóstico de cosechas.	Posicionar 10 productos en el mercado nacionales.	Implementar 4 proyectos de la cadena hortofrutícola (guisantes, flores y frutas exóticas)
	Apoyar el desarrollo de 35 proyectos productivos aprobados mediante convocatorias públicas.	

**Fuente: elaboración por autores**

Como se observa (Tabla 4), los planes de desarrollo presentan una posible desarticulación en algunas de las metas, como quiera que, por una parte, el departamento de Cundinamarca, aterriza en una serie de proyectos concretos para sus municipios, pero al establecer el comparativo con el municipio de Fusagasugá, este no es concreto ni con la especificidad que se requiere y se percibe que no existe la inclusión de

acciones que impacten notoriamente a la población rural.

En este aspecto, se hace necesario definir la carta de navegación que el municipio deberá darle a la agricultura para fortalecerla como empresa rural, posibilitando una eficiente inversión en el campo, aumentando la productividad articulada con planes de exportación.

**Tabla 5. Emprendimiento y formalización.**

NIVEL NACIONAL	NIVEL DEPARTAMENTAL	NIVEL MUNICIPAL
Lograr la formalización de la propiedad de la tierra a 1.200.000 hectáreas formalizadas.	Desarrollar y fortalecer las capacidades empresariales a 500 empresas del sector agropecuario.	Promover el emprendimiento productivo mediante alianzas productivas.
	Apoyar la legalización y/o adjudicación de 600 predios rurales baldíos y/o falsa tradición de acuerdo a la normatividad vigente.	
	Fortalecer la capacidad de liderazgo, asociatividad; Propender por el mejoramiento productivo, competitivo de mujeres, joven y grupos étnicos rurales del departamento mediante proyectos agropecuarios y/o agroindustriales.	
	Fortalecer programas de extensión rural y estrategias de desarrollo rural de las comunidades campesinas con los 116 municipios.	

**Fuente: elaboración por autores obtenido del DNP, con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 -Prosperidad para todos- Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 -Calidad de vida- Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 -Contigo con todo-**



En relación con el emprendimiento y la formalización de empresa en el sector rural, también es preocupante que la tasa de crecimiento en el campo y específicamente en la región del Sumapaz no es significativa en la creación de empresa, dado que las condiciones legales para su constitución aún son complejas; de ahí, que el productor campesino desarrolle su actividad como micro-productor, aislándose de la posibilidad de disminuir costos, mejorar la rentabilidad y planear hacia la competitividad desde la asociatividad.

De otra manera, se hace difícil generar proyectos que carezcan de fortalecimiento

dirigido a la integración de productores y de cada uno de los eslabones de la cadena productiva agropecuaria en los municipios de la Región del Sumapaz.

#### **Ejecución presupuestal sector agropecuario municipio de Fusagasugá**

En la siguiente relación de programas de apoyo en infraestructura, asociatividad, distritos de riego, además de la promoción de alianzas productivas hacia la sostenibilidad de las organizaciones, se observa que no fueron destinados recursos que potencien desde estas actividades el fortalecimiento del sector agropecuario.

**Tabla 6. Sector agropecuario y ruralidad**

	VALOR DE LA INVERSIÓN	
	valor presupuestado	valor ejecutado
Programa: NUESTRO CAMPO PRÓSPERO	<b>85.674.103</b>	182.997.651
Construcción de proyectos de infraestructura agropecuaria.		0
Proyectos de construcción y mantenimiento de distritos de riego y adecuación de tierras.		0
Promoción de alianzas, asociaciones u otras formas asociativas de productores.		0
Programas y proyectos de asistencia técnica directa rural.		0
Pago del personal técnico vinculado a la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural.		163.913.305
Desarrollo de programas y proyectos productivos en el marco de la gestión productiva.		8.796.196
Mantenimiento y dotación equipo agropecuario.		0
Actividades feriales y día del campesino.		10.288.150
Apoyo a junta defensora de animales y compra de drogas veterinarias.		0

**Fuente: elaborado por autores, con base en la ejecución presupuestal del año 2013**

En este periodo (2013), es importante resaltar que los recursos ejecutados para el desarrollo de estos proyectos fueron recursos propios del municipio de libre destinación, se resalta que el programa solo realizó el 33,3 % de sus proyectos propuestos.

Por otro lado, la inversión que generó el municipio, abordó proyectos tradicionales relacionados con ferias y la celebración del día del campesino y el costo en la planta

de personal definida como el apoyo técnico para la asistencia técnica.

Sin embargo, no ha sido suficiente el apoyo prestado por el municipio en relación con asistencia requerida en otros frentes que evidencian debilidad en los procesos de planeación de cosechas y la disminución en la intermediación y el fortalecimiento hacia la comercialización de sus productos.

**Tabla 7. Sector agropecuario y ruralidad**

	Valor de la inversión	
	valor presupuestado	valor ejecutado
Programa: NUESTRO CAMPO PRÓSPERO.	94.455.699	961.679.732
Construcción de proyectos de infraestructura agropecuaria.		0
Proyectos de construcción y mantenimiento de distritos de riego y adecuación de tierras.		0
Promoción de alianzas, asociaciones u otras formas asociativas de productores.		0
Programas y proyectos de asistencia técnica directa rural.		0
Pago del personal técnico vinculado a la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural.		174.752.353
Desarrollo de programas y proyectos productivos en el marco de la gestión productiva.		43.876.050
Apoyo a junta defensora de animales y compra de drogas veterinarias.		0
Operación matadero municipal (nómina de operativos).		531.639.253
Contrato prestación de servicios de apoyo a la gestión de la planta de sacrificio animal.		170.575.196
Mantenimiento planta de sacrificio.		0
Mantenimiento y dotación equipo agropecuario.		0
Actividades feriales y día del campesino.		40.836.880

**Fuente: elaborado por autores, con base en la ejecución presupuestal del año 2014**

Los rubros ejecutados, no tienen mayor cambio presupuestal en relación con el año anterior (Tabla 8), como también lo es la ausencia de presupuesto para rubros que pueden contribuir en el desarrollo rural, como la asociatividad e infraestructura; programas que podrían disminuir el grado de pobreza

en el sector rural, que aún es bastante alto en Colombia, pasando de 53,1 % a 37,6 % en 2016 (DANE, 2017). Desde la perspectiva global, Colombia se ubica como el 2º país con mayor desigualdad en América Latina y el 7º en el mundo (Banco Mundial, 2017).

**Tabla 8. Sector Agropecuario y Ruralidad**

	Valor de la inversión	
	valor presupuestado	valor ejecutado
Programa: NUESTRO CAMPO PRÓSPERO	99.178.483	1.068.674.935
Construcción de proyectos de infraestructura agropecuaria.		0
Proyectos de construcción y mantenimiento de distritos de riego y adecuación de tierras.		0



Promoción de alianzas, asociaciones u otras formas asociativas de productores.	0
Programas y proyectos de asistencia técnica directa rural.	293.320
Pago del personal técnico vinculado a la prestación del servicio de asistencia técnica directa rural.	187.293.728
Desarrollo de programas y proyectos productivos en el marco del la gestión productiva.	20.808.000
Apoyo a junta defensora de animales y compra de drogas veterinarias.	27.950.000
Operación matadero municipal (nómina de operativos).	566.983.147
Contrato prestación de servicios de apoyo a la gestión de la planta de sacrificio animal.	157.234.176
Mantenimiento planta de sacrificio.	0
Mantenimiento y dotación equipo agropecuario.	0
Actividades feriales y día del campesino.	108.112.564

**Fuente:** elaborado por autores, con base en la ejecución presupuestal del año 2015

**Tabla 9. Consolidado ejecución presupuestal de Ingresos por Sistema General de Participaciones -SGP- Región Sumapaz, vigencia fiscal 2015**

PROVINCIA DE SUMAPAZ											
Consolidado ejecución presupuestal de ingresos - Vigencia 2015											
(Cifras en millones de pesos)											
Concepto	Estimado inicial	Adiciones	Reducciones	Total estimado	Variación	% Part. T.E.	Recaudo	% Part. Recaud	Saldo por recauda	% Ejecución	
<b>INGRESOS- Ingresos corrientes - no tributarios</b>											
Transferencias SGP	\$ 77,157	\$ 15,454	\$ 3,593	\$ 89,018	\$ 11,861	28%	\$ 88,719	31%	(\$ 299)		100%

**Fuente:** Contraloría de Cundinamarca, sistema Integral de Auditorías SIA

En relación con la ejecución presupuestal de los ingresos recibidos por SGP, se observa que su nivel de cumplimiento del 100 % en la Región del Sumapaz, durante la vigencia 2015.

**Tabla 10. Ejecución comparativa presupuestal de ingresos por SGP, años 2015 y 2014**

Concepto	Total estimado			Recaudo			%	
	2015	2014	Variación absoluta	2015	2014	Variación	2015	2014
<b>INGRESOS- Ingresos corrientes - no tributarios</b>								
Transferencias SGP	\$ 89,018	\$ 72,512	\$ 16,506	\$ 88,719	\$ 72,660	\$ 16,059	100%	100%

**Fuente:** Contraloría de Cundinamarca, sistema Integral de Auditorías SIA

La variación que sufrieron los ingresos corrientes no tributarios, específicamente a nivel de Transferencias SGP, correspondiente a los periodos 2015-2014, equivale a un 22,76 % de incremento para 2015, con un porcentaje del 100 % en la ejecución de las transferencias.

Analizando el consolidado comparativo de Ejecución presupuestal de ingresos, durante la vigencia 2015 – 2014, los municipios presentaron una ejecución presupuestal de ingresos de: Arbeláez, 98 %; Cabrera, 97 %; Fusagasugá, 89 %; Granada, 101 %; Pandi; 82 %; Pasca, 89 %; San Bernardo, 100 %; Silvania, 87 %; Tibacuy, 98 %; Venecia, 73 % (Contraloría de Cundinamarca, Informe 2015).

## Conclusiones

El municipio de Fusagasugá, evidencia una importante gestión de sus recursos del SGP, en relación con un equilibrio entre el gasto y la inversión, como también la capacidad de endeudamiento es razonable y la autogeneración de ingresos propios ha sido significativa dentro del periodo de análisis de 2011 a 2015; aspectos que impulsan un nivel alto de autonomía presupuestal.

No obstante, el contexto agrícola visibiliza que los planes operativos de inversión para el desarrollo agrícola y pecuario no reflejan una capacidad presupuestal significativa con el propósito de mejorar la productividad y en esa misma medida, se desarrollen estrategias para generar competitividad. Aspectos que se traducen en calidad de vida para los campesinos y el mejoramiento de los estándares de calidad en los productos que se comercializan en el municipio.

La ejecución de los recursos del SGP de propósito general se aplican a otros sectores como cultura, recreación, vivienda entre otros. Para el sector agrícola, la inversión la realiza el municipio con recursos propios de libre inversión.

En el marco de una adecuada planeación para el sector agropecuario y rural hacia un contexto internacional, es muy importante proyectar con un propósito prospectivo los planes, programa y proyectos que aporten al desarrollo económico y social del País, es decir, *construir la institucionalidad y las políticas de largo plazo necesarias para alcanzar dicho fin* (PIADAL, 2013), pero para ello es necesario que exista el compromiso con el campo colombiano por parte de todos y cada uno de los actores que planean, presupuestan y ejecutan la política agraria en Colombia, los departamentos, las regiones y los municipios.

## Referencias

Aldana, M. C., & Restrepo Martínez, A. M. (20 de Abril de 2015). *Universidad Santo Tomás*. Obtenido de Estudio comparativo de los procesos de planeación en los municipios de tercera a sexta categoría en Cundinamarca.

Angulo, R., Díaz, Y., & Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPMColombia) 1997-2010. Archivos de economía, Documento 382.

Banco Mundial, 2017. Informe anual 2017. BIRF AIF. Grupo Banco Mundial.

Bonet, Pérez y Ayala; 2014. Documentos de trabajo sobre Economía regional. Banco de la República. Centro de Estudios Económico-Regionales CEER. ISSN 1692-3715.

Campbell, Tim. 1996. "Banking on Decentralization in a Continent of Cities". Dissemination Note. The World Bank, LACTD. Washington, D.C.



- Cárdenas Salinas, J. Monroy Olmos, H. (2016). "Planteamientos sobre la ley 819 de 2003 responsabilidad y transparencia fiscal: una aproximación conceptual en Boyacá". In *Vestigium Ire*. Vol. 10, pp. 139-156.
- CEPAL, 2009. *La Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina*. 76p. División de Políticas y Estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Comparative Study. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press for the World Bank.
- Contraloría de Cundinamarca. 2016. Informe de Auditoría periodo 2014-2015, p. 14
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-346 de 1997. C- 579 de 2001.
- DANE, 2017. *Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia, 2016*.
- Daughters, Robert and Hamper, Leslie (2006). "Fiscal and Political Decentralization Reforms", en Eduardo Lora (ed.), *The State Reform in Latin America* (IDB, Washington, D.C.), pp. 213-261
- Fedesarrollo, 2014. *Junguito Roberto; Perfeetti, Juan José; Becerra, Alejandro. Desarrollo de la agricultura colombiana*. ISBN 978-958-57963-9-3. Edición, armada electrónica: Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda. Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.
- Falleti, Tulia. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Galvis Luis Armando. *Eficiencia en el uso de los recursos del SGP: Los casos de la salud y la educación*. Banco de la República. NO. 207. Documentos de trabajo sobre Economía regional. Banco de la República. Centro de Estudios Económico Regionales CEER. ISSN 1692-3715
- Gómez Herrera, D.J., & Marrugo Vitola, K. M. (2014). *Universidad de Cartagena de Indias*. Recuperado el 15 de FEBRERO de 2017, de incidencia de las transferencias por recursos de regalías sobre la inversión pública social en el distrito de Cartagena de Indias (2006-2012).
- González Iguá, L.J. (2015). *Universidad Militar Nueva Granada*. Obtenido de Son necesarios los recursos que destina la nación para el cumplimiento del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico.
- Maldonado, A. 2011. *Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política* Friedrich Ebert Stiftung (En Colombia FESCOL). 24 p.
- PIADAL, (2013). *Agricultura para el Desarrollo de América Latina*. Buenos Aires.
- Rodríguez, J. 2014. *El principio de la Autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia. Análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2012*, 28 p.
- Riascos, L. H. (2011). *Balance preliminar de la aplicación de la ley 1176 de 2007. Tendencias*, 7-43.



Rodríguez, P. (2008). Presupuesto público. Programa de Administración pública territorial, 119 p.

Romero, E. R. (2011). *Presupuesto público y contabilidad gubernamental*. Bogota, D.C.: ECOE EDICIONES.

Rugeles, A. L., Arzuza, M., Jaimes Bonilla, R. V., & Mendoza Cardenas, J. M. (OCTUBRE de 2013). *Ministerio de hacienda y crédito público*. Recuperado el 05 de marzo de 2017, de Dirección general de Apoyo fiscal: [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

Santamaría, Mauricio, Patricia Camacho y José Arias. (2001). "Exposición de motivos

de la reforma a la Ley 60 de 1993. Sector educación y sector salud". Archivos de Economía No. 173, Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Schiff, M. y Valdés A. (1992). *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy* Volume 4. A Synthesis of the Economics in Developing Countries. A World Bank

Wilches, L. A. (2015). *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural*. Obtenido de Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial. Alcances y limitaciones del Control Fiscal Ambiental frente a la Explotación Comercial Sustentable de la Biodiversidad en Colombia.

