

Políticas públicas al derecho/Editorial **Dejusticia**

LOS DERECHOS CAMPESINOS Y SU TRAZABILIDAD EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

*Camilo Alejandro Espitia
Mariana Matamoros
Carlos Erin Quesada*



LOS DERECHOS CAMPESINOS Y SU TRAZABILIDAD EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

**GAMILO ALEJANDRO ESPITIA PÉREZ
MARIANA MATAMOROS CÁRDENAS
CARLOS ERIN QUESADA TOVAR**

Editorial **Dejusticia**

Este documento analiza cómo el presupuesto público en Colombia ha financiado en las últimas dos décadas el desarrollo rural y al campesinado, y pone en evidencia una brecha persistente entre su reconocimiento jurídico y la asignación efectiva de recursos. Aunque el campesinado fue reconocido formalmente como sujeto de derechos en 2023, la estructura presupuestal necesita fortalecerse y superar los altos niveles de dispersión, pues esto dificulta identificar, coordinar y evaluar la inversión dirigida a esta población.

El análisis muestra que dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), los fondos que podrían atender al campesinado son volátiles, están concentrados en subsidios y presentan bajos niveles de ejecución, mientras que la inversión en bienes públicos rurales es limitada. El Sistema General de Regalías (SGR) ha aportado recursos importantes para los territorios rurales, pero sin una priorización explícita del campesinado.

A partir de la clasificación de proyectos, el documento estima que la inversión dirigida específicamente al campesinado es baja, reciente y volátil. Concluye que las principales barreras son la fragmentación institucional, las rigideces presupuestales y la falta de seguimiento, y propone la implementación de un trazador presupuestal del campesinado como herramienta clave para ordenar, visibilizar y fortalecer la inversión pública rural. Finalmente se presenta una serie de recomendaciones técnicas para el funcionamiento del trazador presupuestal campesino.

Palabras clave: presupuestos, campesinado, desarrollo rural, trazador presupuestal.

This document analyzes how public budgeting in Colombia has financed rural development and peasant populations in the last two decades, and highlights a persistent gap between their legal recognition and the effective allocation of resources. Although peasants were formally recognized as rights-holders in 2023, the budgetary structure still needs to be strengthened and its high levels of fragmentation reduced, as this hinders the identification, coordination, and evaluation of investment targeted at this population.

The analysis shows that within the National General Budget (PGN), the funds that could support small farmers are volatile, are concentrated in subsidies, and have low levels of disbursement, while investment in rural public goods remains limited.

The General System of Royalties (SGR) has provided significant resources to rural territories, but without an explicit prioritization of peasants as a target population.

Based on a project classification methodology, the document estimates that investment specifically directed at peasants is low, recent, and weakly sustained over time. It concludes that the main barriers are institutional fragmentation, budget rigidities, and the lack of monitoring mechanisms, and proposes the implementation of a peasant budget tag as a key tool to organize, make visible, and strengthen public investment in rural areas. Finally, a series of technical recommendations for the operation of the rural budget tracer is presented.

Keywords: budgets, peasants, rural development, budget tag.

Para citar: Espitia Perez, C. A., Matamoros Cárdenas, M. y Quesada, C. E. (2026). *Los derechos campesinos y su trazabilidad en el presupuesto público*. Dejusticia.

LOS DERECHOS CAMPESINOS Y SU TRAZABILIDAD EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

CAMILO ALEJANDRO ESPITIA PÉREZ
MARIANA MATAMOROS CÁRDENAS
CARLOS ERIN QUESADA TOVAR

20 AÑOS
Dejusticia

Políticas públicas al derecho / Editorial Dejusticia

Camilo Alejandro Espitia Perez

Los derechos campesinos y su trazabilidad en el presupuesto público/Camilo Alejandro Espitia Perez, Mariana Matamoros Cárdenas, Carlos Erin Quesada Tovar – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2026.

104 páginas; 22 cm. – [Políticas Públicas al Derecho]

ISBN 978-628-7764-64-4

1. Presupuestos 2. campesinado 3. desarrollo rural 4. trazador presupuestal

ISBN 978-628-7764-64-4 versión impresa

978-628-7764-65-1 versión digital

Doi <https://doi.org/10.51438/DJespitia2026>

Preparación editorial: Diego Alberto Valencia

Cubierta: Diana Carolina González

Revisión de textos: María José Díaz-Granados

Primera edición

Bogotá, D.C., Colombia, marzo 2026

Este texto puede ser descargado gratuitamente en

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Dejusticia

Calle 35 # 24-31, Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: (57) 601 608 3605

www.dejusticia.org

Contenido

Agradecimientos	9
Siglas	11
Introducción	13
Capítulo 1	
Del objeto al sujeto: el problema estructural del reconocimiento campesino	17
Capítulo 2	
Comportamiento del presupuesto público para el campo	25
Capítulo 3	
Estimación del gasto destinado al desarrollo rural y al campesinado	50
Capítulo 4	
Dificultades estructurales para que el presupuesto llegue al campesinado y al desarrollo rural	73
Capítulo 5	
El trazador presupuestal campesino: herramienta de gobernanza fiscal	78
Conclusiones	91
Recomendaciones	94
Referencias	97

Los Autores

Camilo Alejandro Espitia Pérez

Economista, politólogo y magíster en Economía de la Universidad Nacional. Tiene amplia experiencia en diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Es profesor de Economía y Ciencias Políticas.

Mariana Matamoros Cárdenas

Economista, contadora y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana, con experiencia en análisis de política fiscal. En Dejusticia es investigadora principal de la línea de Justicia Fiscal. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-9336-2112>

Carlos Erin Quesada Tovar

Abogado, magíster y doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en el acompañamiento jurídico de organizaciones campesinas en territorios rurales. En Dejusticia, dirige la línea de investigación en Tierras y Campesinado. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-7026-9483>

Agradecimientos

Este documento surge de los diálogos constantes con liderazgos campesinos con los que Dejusticia ha trabajado durante los últimos años, y de su preocupación por la necesidad de contar con mayor conocimiento sobre los presupuestos y las políticas públicas que afectan a sus comunidades. A ellos agradecemos profundamente su espíritu crítico, su interés por comprender estos temas y su compromiso con el aprendizaje colectivo. El texto está pensado especialmente para ellos, con el propósito de aportar insumos útiles para sus debates, procesos de incidencia y participación en espacios de diálogo político.

Agradecemos de manera especial a David Esteban Rodríguez Beltrán, pasante de Justicia fiscal en Dejusticia, por su apoyo en la construcción y depuración de las bases de datos y en la revisión de la literatura. Asimismo, agradecemos la lectura cuidadosa y los valiosos comentarios de Rodrigo Uprimny, investigador senior de Dejusticia, y de Nicolás Cely Muñoz, investigador del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali. Finalmente, agradecemos a todo el equipo de Dejusticia que contribuyó a la mejora del documento y a su publicación.

Siglas

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
Agrosavia	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia de Renovación del Territorio
BAC	Banco Agrario de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARF	Comité Autónomo de la Regla Fiscal
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
Gesproy	Sistema de Gestión de Proyectos de Inversión
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IOA	Índice de Orientación Agropecuaria
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MinHacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública
PNG	Presupuesto General de la Nación
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SPI	Sistema de Programación de Inversiones
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
Traza	Aplicativo de trazadores presupuestales
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad de Restitución de Tierras

Introducción

El presupuesto público no es solo una herramienta técnica de planeación financiera, también es un reflejo de los arreglos y las prioridades políticas del país. Analizar su estructura y ejecución permite evaluar en qué medida el Estado orienta esfuerzos materiales para cumplir los objetivos que la sociedad colombiana ha consagrado colectivamente. En el caso del campesinado, el Acto Legislativo 01 de 2023 reconoce a esta población como sujeto de derechos y de especial protección; sin embargo, no es claro cómo ese reconocimiento se traduce en decisiones presupuestarias concretas y verificables, incluso a pesar de que el propio acto crea un trazador presupuestal para hacer seguimiento al gasto y la inversión pública.

En este documento partimos de una premisa sencilla pero fundamental: sin un presupuesto que identifique, priorice y ejecute recursos para el campesinado, el reconocimiento constitucional corre el riesgo de no concretarse. En otras palabras, sin presupuesto no hay derechos campesinos.

Para abordar esta brecha entre el reconocimiento jurídico de los derechos del campesinado y su materialización fiscal, hicimos un análisis histórico de los presupuestos nacionales (PGN) (2002-2025) y del Sistema General de Regalías (SGR) (2012-2024). El objetivo fue identificar tendencias, ciclos y cambios en la asignación de recursos hacia el desarrollo rural y el campesinado. Este análisis cuantitativo lo complementamos con una revisión de literatura académica, técnica y normativa, que nos permitió situar los hallazgos en el contexto de los procesos políticos, económicos y fiscales que han moldeado la evolución del

gasto público. Así, el estudio combina una lectura descriptiva del presupuesto con una aproximación crítica a los marcos institucionales y a las dinámicas de política pública que condicionan el acceso del campesinado a los recursos del Estado.

Este ejercicio es especialmente relevante porque puede servir como punto de referencia para comparar los resultados de la aplicación del trazador presupuestal creado por el nuevo artículo 64 constitucional, que recientemente se puso en marcha por el Gobierno nacional (MADR y DNP, 2025). Contar con una línea base histórica nos permite evaluar qué ha ocurrido, qué se ha priorizado y qué cambios serían necesarios para que el trazador cumpla efectivamente su función.

Desde una perspectiva institucional, este análisis aporta información para orientar con mayor precisión las intervenciones públicas dirigidas al campesinado. Desde la mirada de las organizaciones y los liderazgos campesinos, puede ser una herramienta para incidir en los debates presupuestales, fortalecer sus capacidades de interlocución y exigir que sus intereses sean considerados en la formulación, asignación y ejecución del gasto. Cuando funcionarios informados y liderazgos empoderados interactúan, se abren caminos hacia modelos de gobernanza fiscal más democráticos, en los que el campesinado deja de ser un simple receptor de políticas públicas y pasa a ocupar un lugar activo en las decisiones presupuestarias.

El documento está organizado en cinco capítulos, las conclusiones y las recomendaciones. En el primer capítulo presentamos una base conceptual breve sobre el lugar que históricamente ha ocupado el campesinado en las políticas públicas y las implicaciones de su reconocimiento como sujeto de derechos. En el segundo desarrollamos un diagnóstico presupuestario del sector agricultura y desarrollo rural¹. En el tercero hacemos un análisis a partir de una estimación de los recursos orientados al desarrollo rural y al campesinado, a partir de los proyectos y programas del PGN y el SGR, con base en la metodología descrita

1 Es el conjunto de entidades públicas encargadas de formular, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas lideradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

en esta sección. En el cuarto capítulo identificamos las barreras que actualmente dificultan la asignación y ejecución de estos recursos. En el quinto formulamos recomendaciones para fortalecer la implementación del trazador presupuestal campesino, y proponemos un esquema de gobernanza fiscal campesina. Finalmente, presentamos unas conclusiones y recomendaciones prácticas orientadas a fortalecer la trazabilidad del presupuesto campesino.

Capítulo 1

Del objeto al sujeto: el problema estructural del reconocimiento campesino

1. El campesinado como un “objeto” de las políticas públicas

Como sugiere Teodor Shanin, una de las formas más frecuentes de caracterizar al campesinado es como “objeto de las políticas diseñadas desde el Estado moderno”, es decir, de lo que hoy conocemos como “políticas públicas”. En su obra, Shanin (1979, pp. 12-13) identificó que uno de los rasgos con los que se define globalmente al campesinado es cierta tendencia a ser sometidos a la posición de “súbditos”, mediante dinámicas de dominación por parte de actores “foráneos” a sus territorios.

Aunque la subordinación no es fatal, y el autor da ejemplos de ello, esta sujeción política suele estar asociada a una subordinación cultural que subvalora las prácticas y los saberes campesinos. El diseño de políticas de Estado dirigidas hacia el campesinado, sin contar con su participación, es un ejemplo de la distancia en la que se suelen ubicar los campesinos respecto de las fuentes de poder social. Las políticas fiscales, las reglas de uso de los recursos naturales —entre ellos la tierra—, y las condiciones de intercambio de sus productos, suelen dictarse desde centros de poder lejanos a sus comunidades.

Aún más problemático ha sido el supuesto de su “descampesinización” (Salgado, 2002). Es decir, se considera que, en sí

mismo, el hecho de que las comunidades a las cuales se dirige la intervención pública sean o se reconozcan como campesinas, es parte del problema por resolver. Y ese problema se resuelve creando incentivos para que las comunidades campesinas dejen de serlo, y se conviertan en empresarios o trabajadores rurales (Quesada, 2013).

Para Gerrit Huizer (1979, pp. 347-367), la falta de integración de los intereses locales y la escasa participación campesina eran factores determinantes de los limitados resultados de muchos programas de desarrollo comunitario y reforma agraria a mediados del siglo XX. El autor relata varios casos ocurridos en toda Latinoamérica donde, con financiación pública o de cooperación internacional, se estructuraron proyectos para llevar, por ejemplo, agua potable a las comunidades campesinas.

Todos los índices de desarrollo humano documentados en aquellos casos daban cuenta de la urgente necesidad de este tipo de iniciativas. Sin embargo, las comunidades mostraron poco entusiasmo. Un entorno de violencia, autoritarismo y alianzas de latifundistas con las autoridades les hacía desconfiar de este tipo de proyectos formulados por los foráneos. En el fondo, cuenta el autor, existía temor y resentimiento que les hacía pensar que, en un contexto de alta informalidad en la tenencia de la tierra, con el tiempo era probable que esas obras fueran usadas en beneficio de los acaparadores de tierras.

Durante la segunda mitad del siglo XX, en Latinoamérica, muchas iniciativas de desarrollo comunitario y reforma agraria fracasaron por la dificultad que enfrentaron los campesinos para organizarse y ejercer influencia política desde sus lógicas e identidad propia. Recientemente, Eloísa Berman (2019) demostró cómo el desconocimiento de las prácticas, memorias e identidades afrocampesinas condujo al fracaso de uno de los más grandes proyectos de la reforma agraria a principios de los años setenta en el Caribe colombiano.

Según Berman, la reforma agraria en los Montes de María partía de la presunción de que los campesinos beneficiarios aceptarían sin resistencia un conjunto de prácticas orientadas por una visión liberal y hegemónica del desarrollo rural. Esta

visión se materializaba, sobre todo, en la construcción de un distrito de riego y drenaje. Sin embargo, dicha expectativa ignoró que, por generaciones, las comunidades afrocampesinas de la región habían construido memorias colectivas en torno al agua como símbolo de libertad, evocando su uso histórico como ruta natural de escape de la esclavización.

Esta política pública, por su ideología reformista, consideró que la identidad del afrocampesinado era un vestigio del injusto pasado colonial, que debía superarse para dar paso a nuevas identidades basadas en la idea de un “sujeto nacional mestizo” (Berman, 2019, pp. 124). Y aunque en la lógica tecnocrática del momento eso tenía sentido, hoy sabemos que por no haber entendido que las bases de la identidad campesina de la región se remontaban a memorias de los palenques y las roche-las, se abrió la puerta al fracaso de la política de reforma agraria en la región.

Por su parte, Eric Sabourin (2020) identifica una tensión estructural persistente entre los marcos institucionales de formulación de políticas públicas y las lógicas socioeconómicas propias del campesinado. Según el autor, muchas de estas políticas se construyen desde una perspectiva homogénea, centrada exclusivamente en la economía de mercado y en una concepción instrumental del crecimiento económico como fin último de la actividad productiva. Esta visión restringida impone criterios de rentabilidad y eficiencia que desatienden otros principios que orientan la vida productiva campesina, basados en la reciprocidad, la solidaridad y la reproducción social del territorio.

En consecuencia, aun políticas públicas diseñadas con un enfoque inclusivo y una preocupación explícita por la equidad pueden resultar inadecuadas si no reconocen ni integran las lógicas económicas y culturales del campesinado. Al ignorar prácticas como la reciprocidad, la cooperación o el uso de bienes comunes, estas políticas no solamente fallan en su implementación, sino que también generan efectos contraproducentes: frustración comunitaria, pérdida de confianza institucional y desvío de recursos. Sabourin subraya la importancia de un enfoque plural que reconozca la diversidad de racionalidades económicas

presentes en el mundo rural, como condición necesaria para la eficacia y legitimidad de la acción pública.

2. ¿Qué significa que el campesinado sea reconocido como un “sujeto de derechos”?

Para dejar de reducir al campesinado al rol de objeto destinatario de las medidas de reforma agraria y desarrollo rural, se debe reconocer su rol como agente con legitimidad y autonomía para actuar en nombre de sus propios intereses, incluso dentro de las discusiones de política fiscal. No basta actuar tratando de beneficiarlo desde afuera y desde arriba, es necesario reconocerlo como un sujeto dotado de mecanismos jurídicos suficientes para hacer valer, ante el Estado o los particulares, su propio ideal de dignidad humana. Para entender mejor el alcance de este estándar de reconocimiento es necesario comentar la importancia de la noción de “sujeto de derechos”, ubicar las coordenadas básicas del debate sobre el reconocimiento del campesinado en Colombia y, finalmente, relacionar este fenómeno constitucional con la política fiscal (presupuestaria).

El concepto contemporáneo de “sujeto de derechos” está estrechamente vinculado al surgimiento de la modernidad (Zarka, 1999). Y aunque la noción de sujeto de derechos no tiene un origen o una definición única, una forma común de entenderla es como una consecuencia de la idea moderna de la dignidad humana.

Aunque en este escrito no presentamos todas las formas en las que se ha entendido la dignidad, podemos decir, con cierto riesgo de sobresimplificar, que desde la Edad Media y hasta el Renacimiento la dignidad no estaba asociada al individuo de forma inherente, sino al estatus social que las personas ocupaban dentro de una jerarquía estamental (Labrador, 2016). En otras palabras, se ostentaba dignidad en virtud del rol asignado en el orden social, y se reafirmaba por el cumplimiento de ese rol estamental, es decir, la dignidad era producto de la heteronomía (Pelé, 2009).

A diferencia de esta visión, para los enfoques modernos la dignidad se fundamenta en la individualidad y en la capacidad de autodeterminación de cada sujeto (Kant, 1999). Desde este enfoque, para hacer efectiva esta idea abstracta de dignidad, los sujetos requieren herramientas o instrumentos que les ayuden a materializar esa autonomía interna de la cual son portadores naturales. Y eso son justamente los derechos: prerrogativas que sirven como vehículos para concretar la dignidad humana de sus titulares (Escobar, 2005, p. 67; Uprimny, 2005).

Por lo tanto, la idea de “sujeto de derechos” expresa no solo la existencia de un ente subjetivo, es decir, una “persona” o sujeto, sino que agrega la capacidad de entablar relaciones jurídicas como medio para la realización de esa subjetividad o personalidad. En otras palabras, es a través del reconocimiento de la “capacidad” de ejercer la personalidad, que un sujeto puede ser titular de derechos y obligaciones para así experimentar su dignidad².

En Colombia la discusión sobre la subjetividad del campesinado tiene una larga historia (Fals-Borda, 1975). Sin embargo, uno de los puntos más importantes en la discusión reciente sobre las políticas de desarrollo rural y los derechos del campesinado lo marcó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su *Informe sobre Desarrollo Humano de 2011* (PNUD, 2011). A partir de allí, la literatura especializada empezó a acep-

2 Aquí, el concepto de sujeto de derechos se traslapa con otros conceptos propios de las disciplinas jurídicas que no detallaremos, por ejemplo, los conceptos de “persona” y “sujeto de derechos” se relacionan, pero no son exactamente lo mismo. Según Galiano Maritan (2013), la persona es el ente sustantivo del ordenamiento jurídico, ya sea una persona natural, es decir, un ser humano individualmente considerado, o una persona jurídica, es decir, una agrupación o ente colectivo. En otras palabras, el sujeto de derecho es la misma “persona”, pero vista específicamente en el contexto de las relaciones jurídicas que desarrolla. La “personalidad”, sobre todo en el ámbito del derecho civil, es un atributo o cualidad inherente a las personas; es la idoneidad general, reconocida por el Estado para ser sujeto y titular de relaciones jurídicas y derechos. Mientras tanto, la “capacidad” jurídica es la aptitud efectiva para ser sujeto de derechos y obligaciones; es la “puesta en marcha” de la personalidad (Galiano Maritan, 2013).

tar, casi que en consenso, que el campesinado sufría profundos déficits o fallas en su reconocimiento como sujeto político.

Al ponerse de presente en la discusión pública la subvaloración del campesinado, progresivamente estas reflexiones empezaron a hacerse explícitas en otros campos. El ámbito constitucional fue uno de ellos. Aunque en el análisis que hicieron Diana Güiza, Ana Bautista, Ana Malagón y Rodrigo Uprimny (Güiza *et al.*, 2020) se demuestra que las consideraciones jurisprudenciales sobre el campesinado comenzaron desde muy temprano en la década de los noventa, entonces primó un enfoque productivista, es decir, que la Corte Constitucional limitó la protección del campesinado principalmente a su rol como productor de alimentos. Posteriormente, la idea de la protección especial fue extendiéndose hasta reconocer la existencia de condiciones estructurales de vulnerabilidad que hacían que el campesinado fuera considerado un sujeto de especial protección.

Como resultado del desarrollo de su jurisprudencia³, la Corte Constitucional retomó de la jurisprudencia interamericana de derechos humanos el concepto de *corpus iuris* para describir el conjunto de prerrogativas que materializan el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial

3 A partir del análisis de problemáticas como el fraccionamiento improductivo de las unidades agropecuarias familiares (Sentencia C-006/02), o el desplazamiento forzado (Sentencia T-025/04), la Corte empezó a superar la visión productivista del campesinado. A partir de casos como estos, aunque la Corte no lograba expresar un claro reconocimiento subjetivo del campesinado, sí se tejieron importantes referencias que permitieron el tránsito posterior hacia visiones más integrales del campesinado como sujeto de consideración constitucional. En 2012, la Corte (sentencias T-348/12, T-763/12) ya reconocía algunas de las particularidades de las culturas y territorialidades campesinas, dando lugar a una visión que maduró entre 2016 y 2017 con una serie de disposiciones que establecieron que, en virtud de la existencia de un mandato general de protección del campesinado, este podía adquirir el estatus de sujeto de especial protección en virtud de sus condiciones de vulnerabilidad (sentencias SU-426/17, C-077/17). En algunas sentencias (Sentencia T-052/17) se estableció que este estatus no se obtenía *a priori*, sino que implicaba un análisis de la situación de vulnerabilidad particular de las comunidades campesinas protegidas. Finalmente, en sentencias recientes, la Corte reconoció con mayor generalidad la existencia de discriminaciones estructurales en contra del campesinado (sentencias SU-228/22, T-090/23).

protección constitucional. Para la Corte, ese conjunto estaba compuesto, inicialmente, por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, todas estas consideradas como medidas instrumentales para lograr la eficacia del postulado de la dignidad humana para estos sujetos (Sentencia C-077/17).

La Corte trajo al debate sobre los derechos del campesinado la idea de la dignidad humana desde un punto de vista tripartito. Es decir, los derechos del campesinado se entendieron como instrumentos para que el campesinado pueda vivir como quiera (componente político), vivir sin humillaciones (componente intangible o simbólico) y vivir materialmente bien (componente económico). Posteriormente la Corte reconoció con más fuerza la centralidad de la tierra como requisito *sine qua non* para el ejercicio de la vida digna (sentencias SU-228/22, T-090/23).

Es en este punto donde el Acto Legislativo 01 de 2023 introduce un giro decisivo, al modificar el artículo 64 de la Constitución y establecer un nuevo régimen de protección constitucional para el campesinado. Esta reforma tiene un profundo significado político y jurídico. En el plano político, consagra un verdadero cambio de época: rompe con visiones históricamente instrumentales del campesinado, presentes incluso en el diseño constitucional original, y expresa una mirada más empática de la sociedad colombiana hacia sus propias comunidades rurales. En el plano jurídico, dota al ordenamiento de una herramienta capaz de proyectar los avances de la jurisprudencia constitucional hacia otros ámbitos del derecho y, al mismo tiempo, impone un mandato directo a las autoridades administrativas para garantizar de manera efectiva la protección de este sujeto.

En términos sustantivos, el Acto Legislativo 01 consolida el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos y de especial protección constitucional, destacando su vínculo particular con la tierra, la soberanía alimentaria y sus condiciones territoriales, culturales y organizativas. Este reconocimiento se traduce en un catálogo amplio de derechos y en una cláusula expresa de no discriminación, en consonancia con los estándar

res internacionales sobre derechos campesinos. Sin embargo, el propio constituyente reconoce que este avance solo cobra sentido si se traduce en decisiones materiales del Estado.

Por ello, el Acto incorpora dos instrumentos clave para garantizar su efectividad: el mandato de desarrollo legal y la creación de un trazador presupuestal campesino. Este último ocupa un lugar central, pues establece un puente directo entre el reconocimiento constitucional y el gasto público. El trazador reafirma que los derechos del campesinado no se realizan únicamente en el plano normativo, sino en la forma concreta en que se identifican, asignan y ejecutan los recursos públicos.

Desde una perspectiva constitucional, el trazador presupuestal no puede reducirse a una herramienta técnica de gestión financiera. Se trata de un mecanismo que apoya la realización material de los derechos campesinos, que permite hacer operativos los principios de igualdad material y de efectividad de los derechos, y que obliga al Estado a adoptar medidas específicas y diferenciadas. En este sentido, el trazador forma parte del núcleo de garantías constitucionales destinadas a hacer real el reconocimiento del campesinado como sujeto político y jurídico.

Desde la incidencia política, el trazador presupuestal adquiere, además, un valor estratégico. Al permitir identificar, clasificar y monitorear el gasto público destinado a las políticas rurales, convierte el presupuesto en un espacio de control democrático y de rendición de cuentas. Pero su potencial va incluso más allá: el trazador debe funcionar como un instrumento de gobernanza fiscal participativa, garantizando la intervención efectiva de las organizaciones campesinas en la definición de prioridades, el seguimiento del gasto y la evaluación del impacto de las inversiones. Su puesta en marcha no es una simple demanda administrativa, sino una exigencia constitucional para que el reconocimiento del campesinado deje de ser una promesa y se convierta en derechos reales, verificables y exigibles.

Capítulo 2

Comportamiento del presupuesto público para el campo

Para entender el lugar que ocupan los recursos destinados al desarrollo rural y al campesinado en el presupuesto público, comenzamos con una mirada amplia al comportamiento del presupuesto del sector de la agricultura y el desarrollo rural en Colombia. Este sector reúne a las entidades del Estado encargadas de diseñar y ejecutar la política agrícola y rural, y constituye el principal vehículo a través del cual se canalizan los recursos públicos hacia el campo. Analizar su evolución permite dimensionar cuánto se ha invertido históricamente en el sector y cómo han cambiado las prioridades de la inversión pública.

Con este propósito, examinamos las asignaciones presupuestales y los gastos registrados en el PGN de 2002 a 2025, y la inversión del SGR de 2012 a 2025. Aunque estas dos fuentes tienen lógicas distintas y un esquema de gobernanza diferente, analizamos ambas para poder establecer una estimación de la inversión aproximada para el campo.

1. Descripción general de los instrumentos presupuestarios: PGN y SGR

Antes de analizar los datos, es útil explicar de manera sencilla cómo funcionan los dos grandes instrumentos de financiamiento público en Colombia: el PGN y SGR.

El PGN es el presupuesto anual con el que el Gobierno nacional organiza sus ingresos y gastos. Su marco legal está defi-

nido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), que establece qué y cómo se financia el Estado, y bajo qué reglas. El PGN se organiza por sectores (transporte, educación, salud, entre otros), cubriendo a las entidades del orden nacional (ministerios, agencias y establecimientos públicos) y se estructura en tres grandes componentes: funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

En 2025, el PGN aprobado fue de \$523 billones. De este total, \$327,9 billones (62,7%) se destinaron al funcionamiento del Estado (principalmente nómina y gastos operativos), \$112,6 billones (21,6%) al pago de la deuda pública, y \$82,5 billones (15,7%) a inversión, cifra que además representó una caída del 17,4% frente al año anterior (Minhacienda, 2024). De acuerdo con el esquema de planeación presupuestal planteado en el país, los recursos de inversión deben estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y se ejecutan a través de proyectos específicos.

Desde el punto de vista institucional, el PGN se organiza por sectores que comprenden grandes temas (como agricultura, educación, salud, entre otros), cada uno liderado por una entidad llamada cabeza de sector. En este sentido, en el PGN no existe una asignación presupuestal específica para el campo y el campesinado: los recursos que pueden beneficiarlos están dispersos en distintos sectores y programas, lo que exige altos niveles de coordinación y dificulta su seguimiento.

El SGR, por su parte, administra los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, como el petróleo y la minería. En sentido estricto, los recursos procedentes del sistema pertenecen a las regiones (municipios y departamentos) y no son parte de los recursos de la nación en el nivel central, en consecuencia, el Gobierno nacional no puede disponer libremente de ellos. El SGR opera de forma descentralizada y financia miles de proyectos individuales presentados por alcaldías y gobernaciones, fragmentando la inversión. El SGR fue creado por la Constitución a través del Acto Legislativo 05 de 2011, reglamentado inicialmente por la Ley 1530 de 2012, y reformado posteriormente por el Acto Legislativo 05 de 2019 y la Ley

2056 de 2020, con el objetivo de mejorar la equidad territorial y fortalecer la inversión local.

A diferencia del PGN, el SGR opera con un presupuesto bienal. Para el bienio 2025-2026, el presupuesto aprobado asciende a \$30,9 billones, distribuidos entre varios fondos con finalidades específicas. Entre ellos, resaltan las asignaciones directas a territorios productores (\$6,4 billones), el Fondo de Desarrollo Regional (\$8,8 billones), el Fondo de Compensación Territorial para los municipios más pobres (\$2,8 billones) y la Asignación para la Paz, que concentra \$5,4 billones destinados a los municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) priorizados por el Acuerdo de Paz. También se incluyen recursos para ciencia y tecnología, grupos étnicos y sostenibilidad ambiental (para el bienio los recursos aprobados fueron \$2,5 billones, \$0,59 billones y \$0,25 billones respectivamente).

Desde el punto de vista institucional, la administración del SGR involucra a varios actores. La Comisión Rectora del SGR (integrada por el DNP, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Minas y Energía, así como representantes de gobernadores, alcaldes y otras entidades) define las reglas generales del sistema. Hasta 2021, la aprobación de los proyectos financiados con regalías estaba a cargo de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), conformados por representantes de los niveles nacional, departamental y municipal. Sin embargo, con la reforma de 2019-2020 se simplificaron los procedimientos; de esta manera, hoy, una parte importante de los recursos — como las asignaciones directas y las destinadas a los municipios más pobres— no requiere la aprobación de los OCAD y puede ser gestionada directamente por las entidades territoriales, bajo lineamientos generales, aunque el OCAD permanece para algunos fondos. Este cambio buscó ampliar la autonomía territorial y dotar a los gobiernos locales de mayores herramientas para decidir e invertir los recursos en proyectos orientados al desarrollo de sus comunidades, fortaleciendo así la descentralización.

Finalmente, a diferencia del PGN, el SGR no tiene una estructura sectorial rígida. Las regalías se invierten según las prioridades territoriales, en sectores como vías terciarias, agua pota-

ble, electrificación rural, proyectos productivos agropecuarios, educación y salud. En los municipios PDET, una parte importante de estos recursos se ha orientado a infraestructura rural y proyectos productivos. Sin embargo, al igual que en el PGN, no existe una categoría específica de “proyectos campesinos”: las inversiones que benefician al campesinado se encuentran distribuidas en distintos sectores, lo que vuelve más compleja su identificación y seguimiento.

2. El PGN y el SGR para el sector de la agricultura, 2002-2025

Cuando hablamos de asignaciones (o apropiaciones) del PGN nos referimos al dinero que el Estado da a un sector en el presupuesto, no al dinero que realmente se ejecuta en los territorios. En este sentido, la asignación son los recursos que quedan aprobados en la Ley de Presupuesto cada año y que da cuenta del ingreso que tienen disponibles las entidades para utilizar. Por otra parte, el gasto es la parte de las asignaciones que usa cada entidad. En términos generales, las entidades gastan menos de lo asignado, pues la capacidad de gasto depende de trámites, capacidades institucionales y condiciones fiscales.

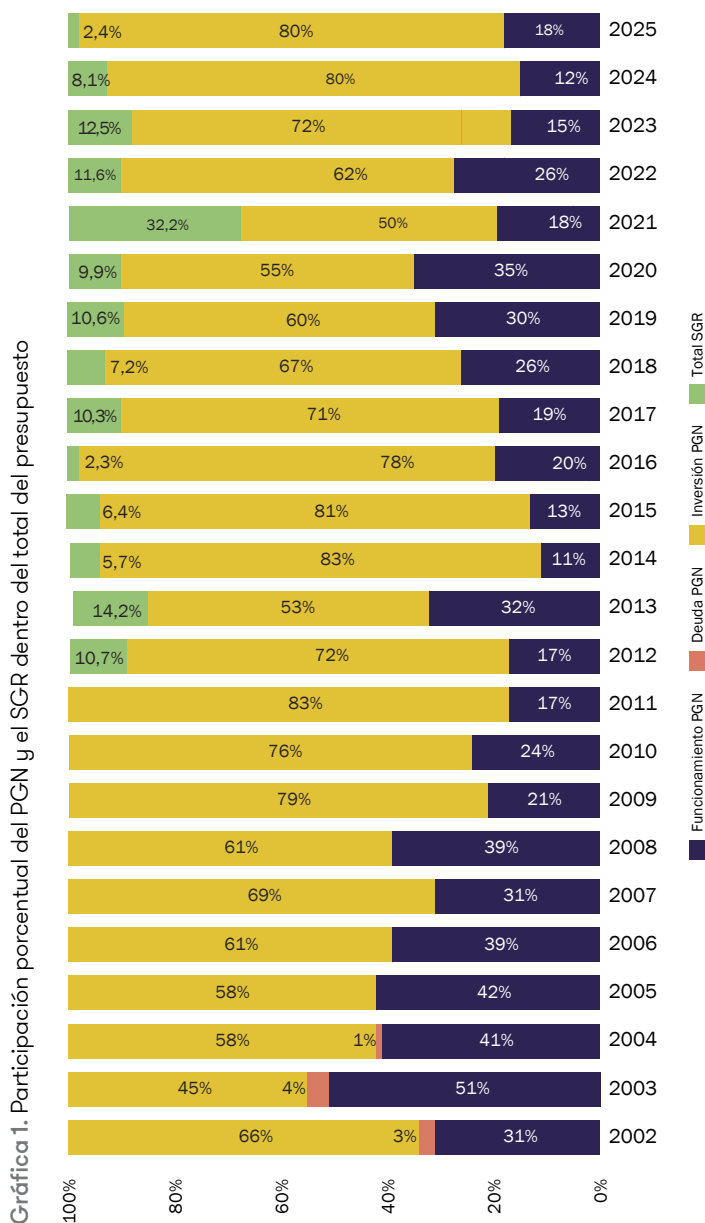
A la luz de este enfoque, entre 2002 y 2025 los recursos asignados al sector agricultura y desarrollo rural dentro del PGN han alcanzado en promedio \$4 billones anuales, equivalentes al 1,2% del total del presupuesto nacional. En contraste, los recursos del SGR dirigidos a proyectos vinculados a programas de este tipo han promediado \$0,6 billones anuales, lo que representa alrededor del 5,1% del total de los recursos del SGR destinados a proyectos durante ese periodo (gráfica 2).

Al consolidar ambas fuentes, se evidencia que el PGN ha sido, con amplio margen, el principal mecanismo de financiamiento del sector agrícola. En promedio, el 67,3% de los recursos se han orientado a inversión y el 26,3% a funcionamiento de las entidades del sector, mientras que el SGR ha tenido una participación claramente menor, aportando solo el 10,3% del gasto total entre 2012 y 2025. Esta estructura se ha mantenido

relativamente estable a lo largo de las últimas dos décadas, con una excepción puntual en 2021, cuando la participación del SGR se elevó al 32,2%, como respuesta a las condiciones económicas extraordinarias derivadas de la pandemia de covid-19 (gráfica 1, p. 30). En conjunto, esta composición anticipa un rasgo que será recurrente en el análisis: la baja participación de las regalías en la financiación del desarrollo rural, pese a su potencial territorial.

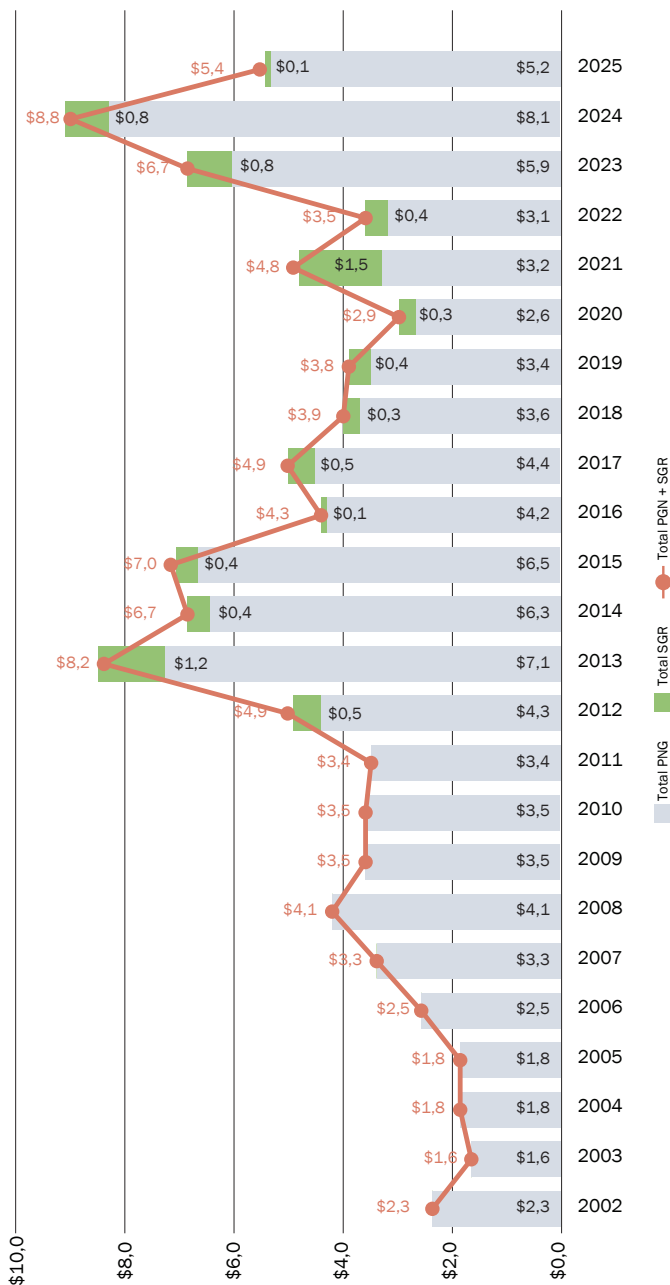
La evolución del presupuesto (PGN y SGR) entre 2002 y 2025 revela un comportamiento cíclico, influenciado por cambios políticos, restricciones fiscales y choques externos. A grandes rasgos, pueden identificarse tres momentos:

- Entre 2002 y 2003, el presupuesto del sector del agro cayó de \$2,3 billones a \$1,6 billones (-31,8%), en un contexto de ajuste fiscal y de afectaciones derivadas del conflicto armado interno, que limitaron la productividad y la capacidad de inversión pública en el campo (OCDE, 2015). A partir de 2003 se inició una recuperación sostenida: entre 2003 y 2008 el presupuesto creció más del 150%, alcanzando \$4,1 billones, impulsado por el énfasis gubernamental en programas como Agro Ingreso Seguro, el fortalecimiento del financiamiento a través de Finagro, el aumento de los precios internacionales y mejoras en seguridad.
- Tras un periodo de relativa estabilidad entre 2009 y 2013, el gasto alcanzó su máximo histórico en 2013 con \$8,2 billones (+69,6% frente a 2012), en respuesta a la priorización excepcional del sector tras el paro nacional agrario. Este aumento fue seguido por una contracción significativa entre 2014 y 2016, cuando el presupuesto se redujo de \$6,7 billones a \$4,3 billones (-38,6 %), como resultado de los ajustes fiscales asociados a la caída de los precios internacionales del petróleo y consecuente reducción de ingresos públicos.
- Entre 2017 y 2020 se observó una recuperación parcial, interrumpida en 2020 por la pandemia del covid-19, año en el que el presupuesto descendió a \$2,9



Fuente: elaboración propia con base en SIIJ, SUIJP, PIIJP y Sistema de Gestión de Proyectos de Inversión (Gesproy).

Gráfica 2. Recursos asignados al sector agricultura, PGN y SGR (2002-2025)



Nota: millones de pesos constantes de 2025. Fuente: SIIF, SUJFP PIIIP y Gesproy.

billones debido a la reorientación del gasto hacia la atención de la emergencia sanitaria. Desde 2021, el sector registró una reactivación sostenida, alcanzando \$8,8 billones en 2024, lo que equivale a un crecimiento acumulado superior al 200% respecto a 2020, en línea con las políticas de reactivación económica y el énfasis del gobierno actual en la reforma agraria y el desarrollo rural. No obstante, para 2025 se proyectó un ajuste relevante, con un presupuesto estimado en \$5,4 billones, reflejo de las restricciones fiscales previstas para ese año (gráfico 2, p. 31).

En conjunto, esta trayectoria pone de relieve que el presupuesto del sector de la agricultura en Colombia ha sido especialmente sensible a las coyunturas económicas y políticas. A diferencia de otros sectores, el gasto en agricultura ha operado con frecuencia como una “válvula de ajuste”, aumentando en momentos de presión social o bonanza económica, y reduciéndose con rapidez en contextos de crisis fiscal.

Pese a esta tendencia histórica, el énfasis del actual gobierno en la política de tierras introduce un matiz distinto. En los últimos años se observa un esfuerzo más sostenido por priorizar recursos para la reforma agraria y el acceso a la tierra, incluso en un contexto de restricciones fiscales. Aunque persisten incertidumbres sobre su continuidad, este enfoque sugiere un intento por avanzar hacia una política rural más estructural, con una mirada de largo plazo sobre los derechos y las condiciones de vida del campesinado.

3. PGN en el sector de la agricultura (2002-2025)

Hasta aquí, nuestro análisis se ha centrado en las asignaciones totales del PGN y en las aprobaciones del SGR para el sector de la agricultura. A continuación, trasladamos el foco al gasto a través del PGN, con el fin de entender cómo el Gobierno central transforma las decisiones presupuestales en uso real de recursos públicos.

Antes de analizar las cifras, en este punto es importante aclarar tres conceptos clave que ayudan a entender cómo se ejecuta el presupuesto en cualquier sector. Una vez el Congreso aprueba las asignaciones (apropiaciones) presupuestales —es decir, los montos máximos que una entidad puede gastar en el año—, el ciclo del gasto continúa con los compromisos, las obligaciones y los pagos. Los compromisos se producen cuando la entidad reserva formalmente recursos para un contrato, convenio o decisión administrativa específica. Las obligaciones surgen cuando el bien o servicio contratado ya fue recibido y la entidad reconoce legalmente que debe pagar. Finalmente, los pagos corresponden al desembolso efectivo de los recursos al proveedor o beneficiario.

Bajo este panorama, históricamente, el nivel de compromisos de los recursos destinados al sector agropecuario ha sido alto, cercano al 92,2% del asignado, una cifra similar al promedio del resto de entidades del PGN. Sin embargo, este buen nivel de compromiso no se traduce plenamente en gasto efectivo. Anualmente, en promedio, solo el 75,7% de los recursos asignados llega a convertirse en obligaciones, y apenas el 66,2% se materializa en pagos. Esto implica que cada año una parte relevante del presupuesto queda en reserva, es decir, comprometida pero no ejecutada al cierre de la vigencia fiscal, lo que tensiona el principio de anualidad presupuestal⁴ y evidencia dificultades en la planeación y ejecución del gasto (gráfica 3).

La evolución en el tiempo refuerza esta lectura. Entre 2002 y 2008 se observa una mejora gradual en los niveles de ejecución, seguida de un periodo de relativa estabilidad que se extiende hasta 2017. A partir de ese año, coincidiendo con la puesta en marcha de las nuevas entidades creadas tras la reforma insti-

⁴ Es el principio según el cual, el presupuesto público se formula, aprueba y ejecuta para un período fiscal determinado, generalmente de un año. Este principio implica que las autorizaciones de gasto y las estimaciones de ingreso tienen vigencia limitada a esa anualidad, de modo que, como regla general, los recursos no comprometidos o ejecutados dentro del período deben expirar o ser objeto de mecanismos específicos de traslado (como reservas o cuentas por pagar), conforme a la normativa presupuestal vigente.

tucional del sector en 2016⁵ (Ley 1753 de 2015), la ejecución comienza a deteriorarse de manera sostenida. Esta tendencia se acentúa desde 2023, cuando la brecha entre recursos asignados y recursos efectivamente ejecutados se amplía de forma significativa.

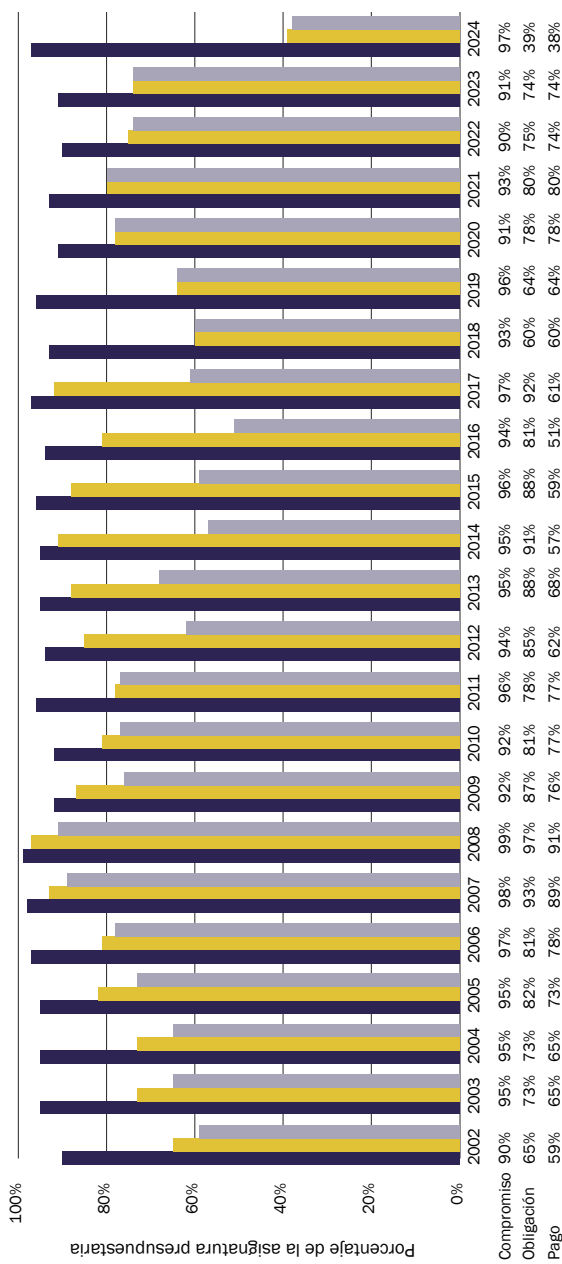
Este deterioro reciente parece estar asociado a incrementos sustanciales en las asignaciones presupuestales sin una expansión equivalente de las capacidades técnicas y operativas del sector, así como a restricciones de caja derivadas de una política de gasto expansiva en 2024. En conjunto, estas dinámicas reducen la efectividad del gasto, dificultan el cumplimiento de las metas sectoriales y pueden comprometer la credibilidad y sostenibilidad de la política agraria en el mediano plazo (gráfica 3, p. 35).

3.1 Gasto del PGN por entidades que conforman el sector de la agricultura

El análisis del presupuesto por entidad revela una marcada concentración del presupuesto agropecuario en el Ministerio de Agricultura (MADR). Entre 2002 y 2025, esta cartera recibió en promedio \$2,1 billones anuales y acumuló cerca de \$52 billones, equivalentes al 54% de las apropiaciones del sector financiadas con recursos del PGN. Esta concentración ha llevado al Ministerio a asumir de manera simultánea la formulación de la política, su rectoría y la ejecución directa del gasto, un esquema que ha limitado el desarrollo de capacidades técnicas y operativas en las entidades adscritas y vinculadas —como la ANT, la ADR, la ART, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia), el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y la

5 En 2016 se implementó una reforma institucional del sector agropecuario en Colombia que implicó la liquidación del Incodec y la creación de nuevas agencias especializadas: la ANT, ADR y ART. Esta reestructuración buscó separar las funciones de formulación de política —concentradas en el Ministerio de Agricultura— de las de ejecución, en el marco de la agenda de desarrollo rural y el posconflicto.

Gráfica 3. Porcentaje de los compromisos, las obligaciones y los pagos dentro de la apropiación presupuestaria

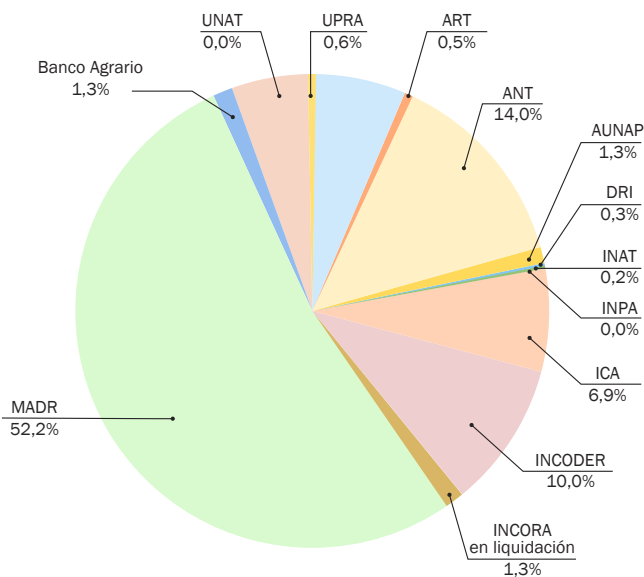


Fuente: elaboración propia con base en SIIF, SUJIF y PIIP.

Unidad de Restitución de Tierras (URT)—, las cuales, incluso después de la reforma institucional de 2016, no han logrado asumir plenamente sus funciones especializadas. Como resultado, se reducen los incentivos para ajustar y mejorar las políticas a partir de la evidencia y los resultados de su implementación.

Dentro del presupuesto acumulado del sector, al MADR le siguen la ANT, que recibió cerca de \$11 billones entre 2002 y 2025 (11% del total), el ICA, con \$9 billones (9%), y la ADR, con una participación cercana al 5%, lo que confirma un patrón persistente de centralización del gasto en el nivel ministerial.

Gráfica 4. Composición de las apropiaciones de inversión del sector agricultura en 2002-2025



Fuente: elaboración propia con base en SIIF, SUIFP y PIIP.

Esta lógica de concentración se observa con mayor nitidez en el gasto de inversión (gráfica 4). Entre 2002 y 2025, el 52% de la inversión del sector agropecuario se ejecutó a través del MADR, seguido por la ANT (14%), el Incoder (10%) y el ICA (6,9%). Cabe resaltar que, en el periodo 2023-2025, la participación del Mi-

nisterio se redujo al 23%, principalmente por el aumento significativo de los recursos asignados a la ANT, que pasaron de \$0,3 billones en 2022 a un máximo en ese periodo de \$4,2 billones en 2024. Este cambio refleja el énfasis estratégico del actual gobierno en la política de tierras. No obstante, al excluir a la ANT del análisis, la concentración vuelve a hacerse evidente: el MADR reúne el 44% de la inversión del sector en ese mismo periodo, lo que confirma que el patrón de centralización en la ejecución del gasto persiste.

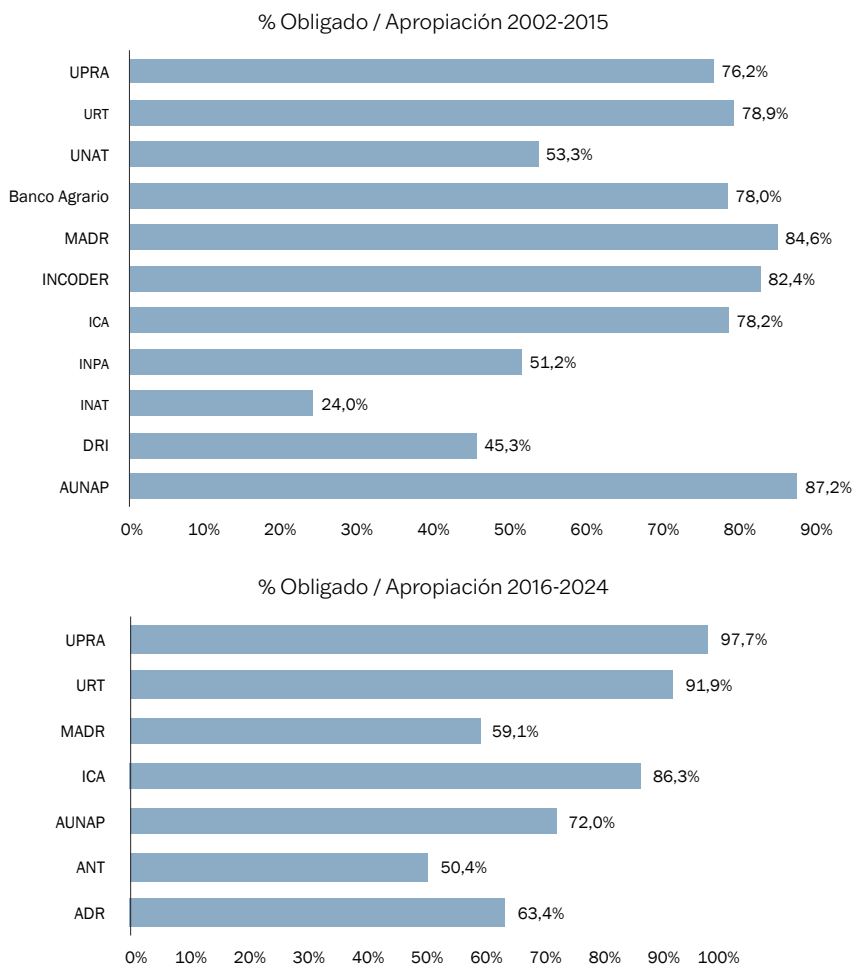
Este esquema resulta problemático desde la gestión del gasto, ya que el MADR no tiene un carácter operativo ni la capacidad territorial necesaria para ejecutar directamente proyectos de inversión. En la práctica, esto ha llevado a la tercerización de la ejecución, mediante la transferencia de recursos a entidades administradoras sin responsabilidad institucional directa, lo que incrementa los costos administrativos y reduce la eficiencia. A ello se suma el uso recurrente de convocatorias públicas que, por su complejidad técnica y enfoque en la demanda, tienden a excluir a pequeños y medianos productores y a fragmentar los proyectos, lo que debilita su articulación con los objetivos estratégicos del sector.

Aunque la reforma de 2016 buscaba desconcentrar el gasto mediante la creación de agencias técnicas especializadas, los datos muestran un impacto limitado. Desde ese año, y excluyendo la ANT, el MADR continúa ejecutando en promedio el 52% de la inversión del sector, una proporción similar a la observada antes de la reforma. Esta continuidad sugiere que los cambios institucionales no lograron modificar de manera sustantiva la distribución funcional del gasto.

Las cifras de ejecución refuerzan este diagnóstico. Antes de la reforma (2002-2015), las entidades del sector comprometieron en promedio el 67,2% de sus recursos; después de la reforma (2016-2024), este porcentaje aumentó a 74,4%. Sin embargo, el MADR presenta un desempeño notablemente inferior: entre 2016 y 2024 solo comprometió en promedio el 59,1% de su presupuesto, pese a concentrar la mayor parte de los recursos (gráfica 5). Esta brecha evidencia las limitaciones estructurales del Mi-

nisterio para ejecutar gasto, y refuerza la necesidad de revisar su rol como ejecutor directo, así como de fortalecer las capacidades operativas y técnicas de las entidades especializadas del sector agropecuario.

Gráfica 5. Promedio de ejecución de las entidades del sector agricultura, 2002-2024



Fuente: elaboración propia con base en SIIF, SUIFP y PIIP.

3.2 Gastos del PGN en bienes públicos rurales y en subsidios en el sector de la agricultura

Las secciones anteriores mostraron cómo se han distribuido institucionalmente los recursos públicos en el sector agricultura, y qué patrones de ejecución se repiten en las asignaciones presupuestales a lo largo del tiempo; sin embargo, para entender el impacto real de estas decisiones es necesario ir más allá del monto asignado y preguntarnos en qué se gasta y con qué propósito. No todo el gasto del sector produce los mismos efectos sobre el desarrollo rural, la productividad o la equidad territorial. Desde esta perspectiva, el gasto público en el sector de la agricultura cumple un papel estratégico y puede agruparse en dos grandes tipos: la inversión en bienes públicos rurales y los apoyos directos o subsidios a los productores, una distinción fundamental porque cada modalidad genera impactos muy distintos sobre el desempeño del sector y la eficiencia en el uso de los recursos del Estado.

Los bienes públicos se caracterizan por no ser rivales ni excluibles: su uso por parte de una persona no limita el de otras y no es posible restringir fácilmente su acceso (Rausser, 1992; López, 2007). En el ámbito rural, esto incluye infraestructura productiva de uso común (como distritos de riego⁶ o centros de acopio), investigación agrícola, sanidad, asistencia técnica, definición y protección de derechos de propiedad y fortalecimiento de capacidades productivas. También existen bienes meritorios, como la educación y la salud rural, que, aunque generan beneficios individuales, producen externalidades positivas que justifican su provisión pública, especialmente en contextos rurales con mercados incompletos, alta desigualdad y barreras de acceso (Hoff y Stiglitz, 2000).

La literatura nos muestra que, en estos contextos, la inversión pública en bienes como la titulación de tierras, el catastro multipropósito o la investigación adaptada a condiciones loca-

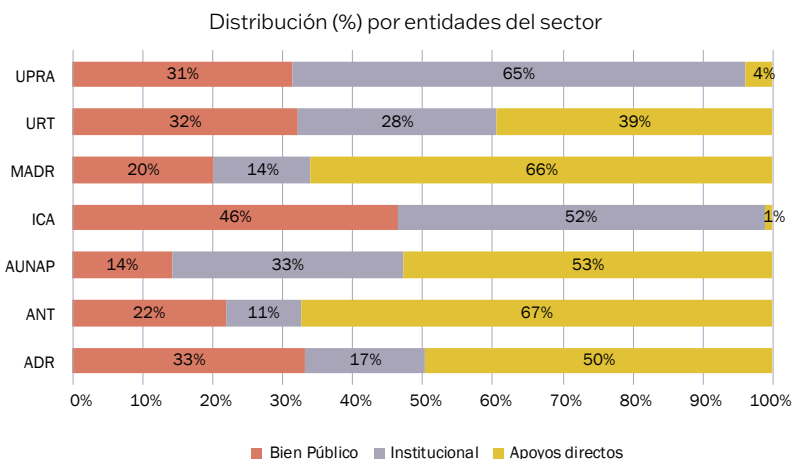
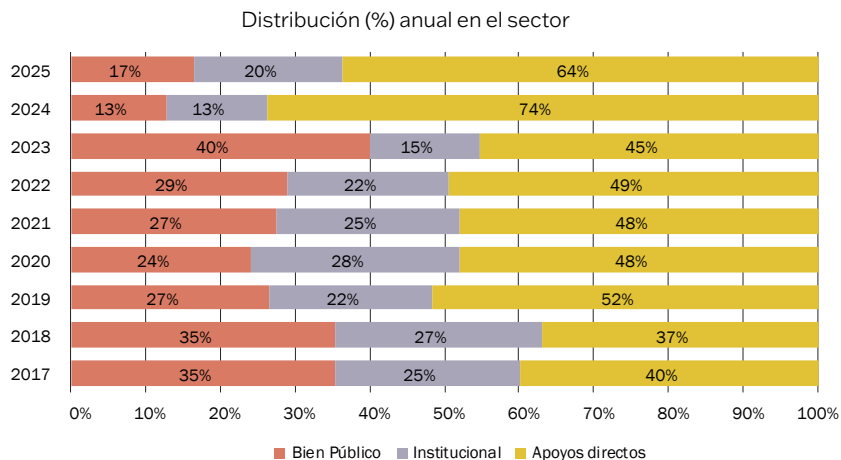
6 Sobre este tipo de infraestructuras vale la pena llamar la atención sobre casos de posible acaparamiento hídrico que implican el control gremial de las infraestructuras públicas de riego y drenaje.

les corrige fallas de mercado y crea condiciones más favorables para la inversión privada y el crecimiento de la productividad (López, 2007). Además, este tipo de inversiones tiene altos retornos sociales y efectos multiplicadores en el largo plazo (Escobal y Torero, 2005; Foster, 2010).

En contraste, los apoyos directos o subsidios agropecuarios consisten en transferencias de recursos públicos orientadas a apoyar directamente la producción o los ingresos de los productores, a través de insumos subsidiados, transferencias monetarias, créditos blandos, condonaciones de deuda o programas de acceso a tierras. Aunque estos instrumentos pueden ser útiles en situaciones específicas —por ejemplo, para enfrentar choques externos o facilitar la adopción de tecnologías, o en el marco de una política agrícola coherente—, su uso generalizado y sin criterios y propósitos productivos claros suele generar efectos no deseados. Entre ellos se destacan el desplazamiento de la inversión en bienes públicos con altos retornos sociales (Alston, 2000), la distorsión de las decisiones productivas, el retraso de la inversión privada y una alta susceptibilidad a la captura política, dado que los subsidios tienden a concentrarse en grupos con mayor capacidad de presión.

A partir de esta distinción, este documento clasifica el gasto del sector agropecuario registrado en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) desde 2017, en tres grupos: i) gasto institucional (funcionamiento del MADR y sus entidades); ii) inversión en bienes públicos agropecuarios (infraestructura, investigación, sanidad, etc.); y iii) apoyos directos o subsidios (transferencias directas, créditos, compra de cosechas o adquisición de tierras). El análisis muestra que, en promedio, entre 2017 y 2025, el 51% del gasto del sector se destinó a apoyos directos, mientras que solo el 27% se orientó a bienes públicos y el 22% a gasto institucional. En 2017 y 2018, en el marco de la implementación inicial del Acuerdo de Paz, la inversión en bienes públicos alcanzó niveles del 35% del gasto total, y en 2023 representó el 40%, por la relevancia que ha adquirido para el actual gobierno la formalización y titulación de tierras (gráfica 6).

Gráfica 6. Porcentaje de recursos destinados a bienes públicos, apoyos directos o gasto institucional dentro del total del PGN para el sector agricultura y por principales entidades, 2017-2025



Fuente: elaboración propia con base en SIIF, SUIFP y PIIP.

A nivel institucional, salvo entidades como el ICA y la UPRA, la mayoría de las entidades del sector concentra una proporción significativa de su presupuesto en subsidios. El Ministerio de Agricultura destina el 66% de su presupuesto a apoyos

directos, y la ADR, pese a su vocación en bienes públicos, solo asigna una tercera parte de su presupuesto a este fin, mientras asigna cerca del 50% de su gasto a apoyos directos.

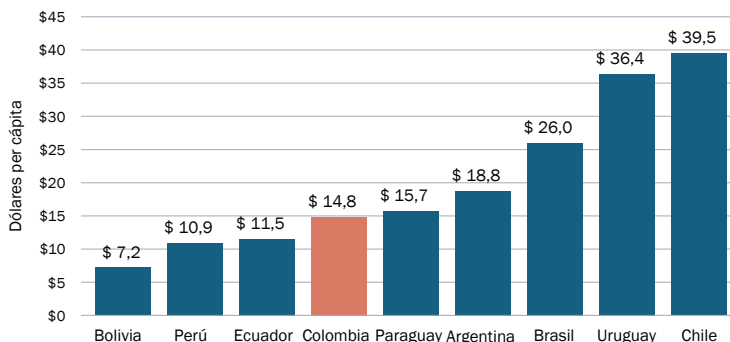
En conjunto, estos resultados, una vez más, nos muestran que la evolución del gasto público en el sector ha estado marcada por decisiones políticas coyunturales que priorizan los apoyos directos sobre las inversiones en bienes públicos. Esta orientación, centrada en atender demandas que pueden ser legítimas, como la redistribución de tierras, también ha limitado la construcción de capacidades colectivas y ha reducido el potencial transformador del gasto público en el desarrollo rural de largo plazo.

3.3 Comparación internacional del gasto nacional en el sector de agricultura y desarrollo rural

Para dimensionar el esfuerzo de Colombia en inversión pública en el sector del agro, es útil compararlo con otros países de la región. Esta comparación muestra que la alta variabilidad del presupuesto y su dependencia de los ciclos políticos han limitado las inversiones de largo plazo necesarias para fortalecer la competitividad del sector. Además, las asignaciones presupuestales destinadas al agro siguen siendo bajas frente a países de desarrollo similar, lo que ha llevado a priorizar respuestas inmediatas (generalmente en subsidios para atender el corto plazo) sobre políticas y planes estratégicos sostenidos.

El desarrollo y la productividad del agro colombiano siguen rezagados frente a países como Argentina y Perú (BID, 2016). Esta brecha se observa al analizar el gasto per cápita. Colombia invierte en promedio USD 14,8 anuales por persona en el sector, una cifra inferior al promedio regional (USD 20). Aunque supera a Perú y se aproxima a Argentina, este nivel de inversión evidencia tanto la necesidad como la oportunidad de aumentar el gasto público agrícola, pero sobre todo de mejorar su eficacia y focalización (BID, 2016) (gráfica 7).

Gráfica 7. Gasto per cápita del sector de agricultura



Nota. Los promedios son para los años 2006-2012, o para los años en los que los datos de cada país están disponibles entre 2006-2014.

Fuente: BID 2016 - cálculos de los autores del documento BID 2016 obtenidos de la base de datos Agrimonitor del BID: <http://www.iadb.org/en/topics/agriculture/agrimonitor/agrimonitor-pse-agricultural-policy-monitoringsystem8025.html>

La baja prioridad fiscal del sector de la agricultura se confirma al analizar su peso dentro del presupuesto público. Según Berry (2017), el gasto en el agro se redujo del 0,7% del producto interno bruto (PIB) al 0,3% entre finales del siglo XX y comienzos del XXI, una tendencia que se ha mantenido en el tiempo. En efecto, la participación del agro en el PGN pasó de 1,98% en 2013 a 1,66% en 2024, aumento explicado principalmente por asignaciones extraordinarias a la ANT. Al excluir estos recursos, el gasto en el sector ha representado en promedio apenas 1,15% del PGN durante los últimos 22 años, lo que evidencia la persistente baja prioridad fiscal del sector.

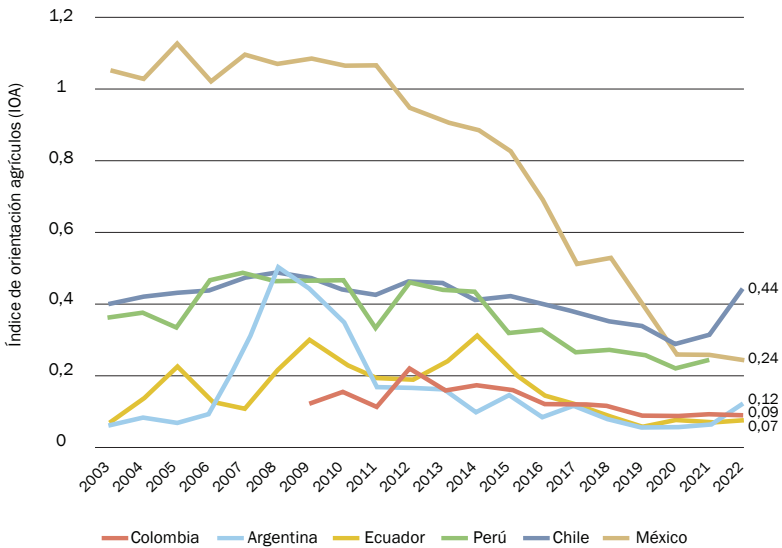
Una mirada más estructural confirma este rezago. El Índice de Orientación Agropecuario (IOA) de la FAO⁷ (que compara el peso del gasto agropecuario con la contribución del sector al PIB) muestra que Colombia registró un promedio de 0,13 entre 2009 y 2022, uno de los más bajos de América Latina, solo por

7 Un valor superior a 1 indica un mayor grado de priorización presupuestal; uno inferior, una menor atención relativa.

encima de Nicaragua (0,11). Este resultado indica que el gasto público en agricultura en Colombia es significativamente inferior a lo que cabría esperar dado el peso económico del sector, lo que revela una subpriorización sistemática del agro en la asignación presupuestal (FAO, 2024) (gráfica 8).

Países como México (0,88) y Panamá (0,52) asignan una prioridad fiscal considerablemente mayor a la agricultura, lo que refleja estrategias más consistentes de apoyo público al sector rural, aun en economías donde la agricultura tiene un peso relativo menor en el PIB. En contraste, el bajo IOA colombiano no responde a una menor relevancia económica del agro, sino a una decisión fiscal que, hasta 2022, persistió en desconocer su relevancia. Este comportamiento refleja la ausencia de un esfuerzo fiscal sostenido y pone en evidencia la urgencia de cerrar la brecha de inversión rural si se busca una transformación estructural del campo, con mayores niveles de competitividad, sostenibilidad y equidad territorial (gráfica 8).

Gráfica 8. IOA 2003-2022 en países de América Latina



Fuente: FAO (2024).

4. SGR en el campo (2012-2025)

La segunda fuente de financiación más relevante para la inversión en el campo en Colombia es el SGR, cuyo comportamiento en el agro reproduce varias de las limitaciones observadas en el PGN. Al depender de las decisiones de los gobiernos territoriales, la asignación de recursos está fuertemente influida por los ciclos políticos y por prioridades coyunturales.

A ello se suma la estructura fragmentada del sistema y su énfasis en proyectos de pequeña y mediana escala, lo que refuerza una lógica de corto plazo y limita su capacidad de generar transformaciones estructurales en el desarrollo rural.

Esta dinámica se traduce en una alta volatilidad del gasto, por ejemplo: entre 2013 y 2014 los recursos aprobados se redujeron de \$1,2 billones a \$0,4 billones (-68%), mientras que entre 2020 y 2021 aumentaron en 431%, pasando de \$0,3 billones a \$1,5 billones (gráfica 2).

Pese a esta inestabilidad, el SGR ha representado entre 2 y 32% de la inversión agropecuaria según el año (gráfica 1). Sin embargo, al no contar con un fondo⁸ exclusivo para agricultura y desarrollo rural, el sector debe competir con otras áreas de política pública en los distintos mecanismos del sistema, lo que incrementa la incertidumbre y dificulta la planeación de largo plazo.

La trayectoria del gasto del SGR en el sector agrario refuerza este comportamiento irregular. En promedio, el sector ha recibido cerca de \$0,6 billones anuales, con 166 proyectos aprobados por año entre 2012 y 2024. Las mayores asignaciones se registraron en 2013 y 2021, cuando se aprobaron \$1,2 y \$1,5 billones, destinados a 92 y 205 proyectos, respectivamente. Sin embargo, esta relación no es constante: en 2019, por ejemplo, se aprobaron 387 proyectos —el mayor número del periodo—, pero con una asignación significativamente menor (\$0,4 billones),

8 El SGR de Colombia está estructurado en varios fondos que canalizan los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Estos fondos se crean para distribuir, ahorrar y financiar proyectos de inversión, y cada uno tiene objetivos específicos. Entre ellos están: Fondo de Desarrollo Regional (FDR), Fondo de Compensación Regional (FCR), Fondo de Ahorro Pensional Territorial (Fonpet) y Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel).

lo que sugiere una priorización de iniciativas de menor escala y, por ende, de impacto agregado limitado (gráfica 2 y tabla 1). Este patrón parece estar vinculado a la alta proporción de proyectos orientados a apoyos directos, especialmente a pequeños productores, que, si bien son relevantes desde una perspectiva de equidad y acceso, suelen tener menor envergadura financiera y una capacidad más acotada para impulsar transformaciones estructurales en el sector.

Tabla 1. Gasto del SGR en el campo
y número de proyectos financiados

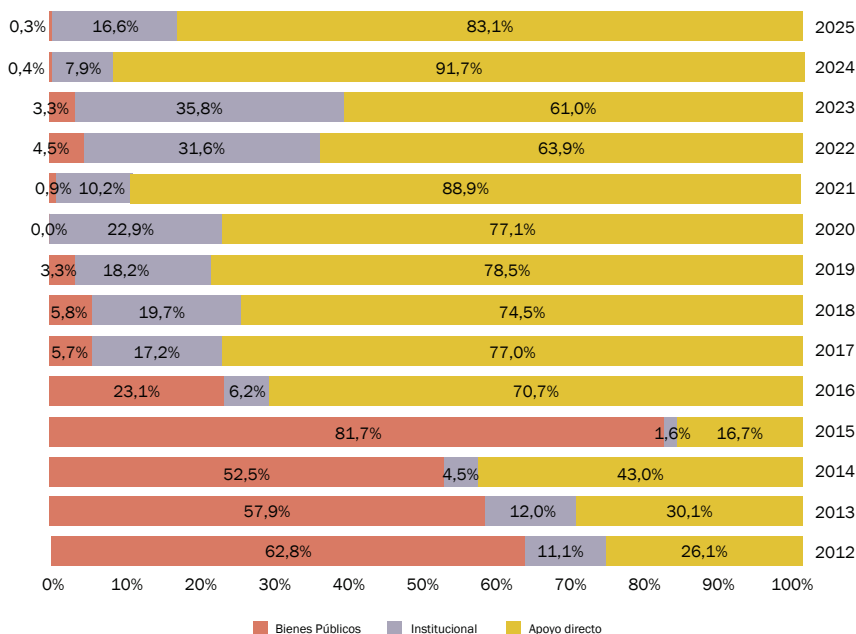
Año	SGR billones (\$)	No. de proyectos	No. proyectos OCAD Paz
2012	0,52	115	-
2013	1,17	92	-
2014	0,38	139	-
2015	0,44	138	-
2016	0,10	268	-
2017	0,51	154	-
2018	0,28	30	1
2019	0,41	387	5
2020	0,29	157	2
2021	1,53	205	50
2022	0,41	222	2
2023	0,84	177	2
2024	0,72	84	33
2025*	0,13	36	-

Notas: los datos de 2025 están disponibles solo hasta mayo. El dato del número de proyectos del OCAD Paz se señala para sustentar (más adelante) hallazgos relacionados con una de las políticas más importantes del país derivadas del acuerdo de Paz.

Fuente: Gesproy.

La composición del gasto del SGR muestra un viraje progresivo hacia los apoyos directos, especialmente aquellos dirigidos a pequeños productores, que hoy concentran cerca del 45% de los recursos aprobados. Este cambio se acentúa a partir de 2016 y ha ocurrido a costa de la inversión en bienes públicos rurales, en particular infraestructura. Mientras que hasta 2015 este tipo de inversiones representaba, en promedio, el 63,7% de los recursos del sector financiados por el SGR, desde 2016 su participación se redujo drásticamente a apenas el 4,7%. En contraste, los apoyos directos pasaron a concentrar alrededor del 50% del gasto, lo que evidencia una reorientación del presupuesto hacia intervenciones de corto alcance (gráfica 9).

Gráfica 9. Porcentaje de recursos destinados a bienes públicos, apoyos directos o gasto institucional dentro del total del SGR para el sector agricultura, 2012-2025



Nota: el 2025 solo contiene el gasto de regaías a mayo.

Fuente: Gesproy.

Esta dinámica también se refleja en el origen de los recursos. Como observamos en la tabla 2, la mayor parte del financiamiento proviene del Fondo de Inversión Regional y de los fondos departamentales, que concentran en promedio el 33 y el 29% de los recursos anuales, respectivamente. Esto sugiere una cierta priorización del agro a nivel territorial, aunque sin una estrategia clara ni sostenida en el tiempo. En contraste, la participación del OCAD Paz ha sido limitada, lo que resulta paradójico dado que este fondo es originalmente destinado a la implementación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC, que tiene como punto central la reforma rural integral: apenas el 18% de la asignación total del sector entre 2018 y 2024, con incrementos excepcionales en 2021 (\$974 mil millones) y 2024 (\$415 mil millones). En ese mismo periodo, este fondo aprobó \$1.413 billones para 95 proyectos de agricultura y desarrollo rural (tabla 1) —equivalentes al 7,5% del total de proyectos financiados por el SGR—, lo que representa solo el 3% del presupuesto total del sector (PGN + SGR), una proporción particularmente baja si se considera su papel central en la implementación del punto uno, Reforma Rural Integral, del Acuerdo Final de Paz.

En conjunto, el comportamiento del gasto del SGR en el sector del agro reproduce problemas estructurales similares a los observados en el PGN: alta fragmentación, predominio de proyectos de pequeña escala y ausencia de una orientación estratégica de largo plazo (OCDE, 2014). Aunque los apoyos directos son relevantes desde una perspectiva de equidad y acceso, su predominio ha desplazado la provisión de bienes públicos rurales, que son justamente los que permiten reducir barreras de acceso a mercados, elevar la productividad y generar mejoras sostenidas en las condiciones de vida de las comunidades rurales.

Tabla 2. Recursos del SGR para el campo y desarrollo rural por fondos de financiamiento
(miles de millones de pesos constantes de 2025)

Año	Ciencia y Tecnología	CorMagdalena	Directa	Departamental	Municipal	Grupos Étnicos	Ocad Paz	Regional	Total
2012	52,6	-	-	135,9	98,1	-	-	234,5	521,1
2013	113,5	-	-	108,1	285,9	-	-	663,0	1.170,5
2014	33,8	-	-	62,7	104,8	-	-	178,7	380,1
2015	-	-	-	170,0	96,9	-	-	177,5	444,4
2016	-	-	-	60,3	17,4	-	-	19,9	97,6
2017	4,6	-	-	91,0	113,1	-	-	296,7	505,5
2018	16,4	-	6,1	30,9	85,2	-	2,1	141,7	282,2
2019	-	-	36,0	70,9	131,2	-	11,0	157,8	406,9
2020	-	2,8	31,1	83,1	27,4	-	3,2	140,0	287,7
2021	-	-	-	437,1	115,3	1,6	974,7	-	1.528,7
2022	-	-	-	273,9	99,9	13,5	2,8	16,6	406,7
2023	-	-	-	358,0	260,0	82,1	4,7	132,4	837,2
2024	-	-	-	126,5	78,0	82,7	415,4	15,6	718,1
2025*	-	-	-	40,1	15,4	72,9	-	-	128,4

Nota: 2025 solo contiene el gasto de regalías a mayo.

Fuente: Gesproy.

Capítulo 3

Estimación del gasto destinado al desarrollo rural y al campesinado

En los capítulos anteriores analizamos el comportamiento del gasto público destinado al agro en Colombia, sus principales fuentes de financiamiento y los patrones que han marcado su asignación a lo largo del tiempo. Sin embargo, el campo es amplio y heterogéneo, y no todo el gasto que se clasifica bajo esta categoría llega de la misma manera ni con los mismos efectos al campesinado. Por ello, para aportar de manera más precisa al análisis de la política pública para el campesinado —reconocido recientemente como sujeto de derechos, como se señaló previamente—, es necesario dar un paso adicional y examinar de manera específica cuánto del presupuesto público se orienta hacia el desarrollo de los territorios rurales y a la materialización de sus derechos.

Este ejercicio no es sencillo. En Colombia, las políticas públicas no se financian a partir de rubros presupuestales diseñados para poblaciones específicas, sino a través de fuentes y estructuras más amplias. En otras palabras, no existe una línea del presupuesto nacional denominada “campesinado” o “desarrollo rural”, esto dificulta identificar con claridad cuánta inversión pública llega efectivamente a esta población. Por ello, para llenar el vacío de la falta de información sobre el campesinado, el Acto Legislativo 01 de 2023 creó el trazador presupuestal campesino, con el objetivo de visibilizar el esfuerzo presupuestario dirigido al campesinado y facilitar su seguimiento y evaluación.

No obstante, dado que no existe un instrumento para medir el desarrollo rural, y el trazador campesino apenas inició su implementación en 2026, este documento recurre a estimaciones indirectas a partir del PGN (2002-2025) y del SGR (2012-2025).

En este sentido, desarrollamos una metodología que permite obtener información de las inversiones que se realicen i) en desarrollo rural y ii) orientadas al campesinado:

1. Metodología para la estimación del presupuesto para el desarrollo rural

Como mencionamos, este análisis indirecto ofrece aproximaciones basadas en criterios técnicos y supuestos explícitos. En consecuencia, las cifras presentadas no deben leerse como valores exactos, sino como estimaciones indicativas que permiten identificar tendencias, órdenes de magnitud y patrones generales del esfuerzo presupuestal destinado a garantizar los derechos del campesinado.

La metodología se basa en la clasificación de los recursos públicos disponibles en el PGN y el SGR a partir del rastreo de palabras clave en los nombres y las descripciones de los proyectos que favorecen el goce de derechos sociales en los territorios rurales. Los proyectos que incluyeron los términos escogidos se incorporaron a la estimación como inversión directa o indirecta en el desarrollo rural, dichos criterios se detallan más adelante. Este enfoque tiene limitaciones: puede excluir proyectos relevantes que no utilicen las palabras seleccionadas, o incluir iniciativas cuyo impacto principal no esté dirigido prioritariamente a desarrollar territorios rurales.

Aun así, el ejercicio resulta valioso, pues permite dimensionar el esfuerzo fiscal del Estado, analizar la evolución del financiamiento rural y del campesinado, así como ofrecer un punto de referencia para el debate de política pública, la evaluación de la garantía de derechos y el seguimiento del principio de no regresividad asociado al Acto Legislativo 01 de 2023. A continuación, se describe en detalle la metodología aplicada.

1.1 Estimación de gastos con recursos del PGN y el SGR

Para estimar los recursos del PGN orientados al desarrollo rural en términos de inversión y funcionamiento se utilizaron bases de datos oficiales administradas por el Gobierno nacional. En particular, se contó con bases de datos de los años 2017 a 2025 provenientes de:

- El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF): plataforma central de registro financiero del Estado colombiano, donde se consignan la programación y ejecución presupuestal de todas las entidades públicas.
- La Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP),⁹ de 2023-2025: consolida los proyectos de inversión aprobados o programados y da cuenta en detalle de la información de cada uno de ellos.
- El Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), de 2002-2022: plataforma que precedió a la PIIP para el seguimiento y que se encontraba en el Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIFP).
- Para el SGR, se empleó Sistema de Gestión de Proyectos (Gesproy) de 2012 a 2025, que registra nombre, descripción, entidad ejecutora y monto de todos los proyectos financiados con regalías, fundamentales para la inversión territorial en infraestructura social y productiva.

Sobre este universo de datos aplicamos una metodología de análisis semántico. Esto, en términos simples, consiste en identificar patrones de lenguaje asociados al campesinado o al desarrollo rural dentro de los nombres y las descripciones de los proyectos. Para ello, construimos un conjunto de palabras clave, divididas en dos grupos:

9 Es una herramienta web del Gobierno de Colombia, administrada por el DNP, que unifica y gestiona todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública.

1. Palabras clave de relación directa: incluimos términos que hacen referencia explícita a la economía campesina, la reforma agraria o actividades propias del sector rural. Si un proyecto contenía alguna de estas palabras, asumimos que su propósito estaba orientado principalmente al ámbito rural, por lo que lo contabilizamos en el 100% de su presupuesto. Para este análisis incluimos, entre otras, las siguientes raíces o términos (tabla 3):

Tabla 3. Palabras clave relación directa

Categoría	Objetivo
campesin*	Identificar “campesino”, “campesina”, “campesinos”.
campo	Identificar lo relativo al campo o la ruralidad.
tierra	Identificar tierra rural, acceso a tierras, etc.
territorio	Identificar lo relativo a contextos rurales o étnicos.
agroalimentari*	Identificar lo relativo a proyectos “agroalimentarios” o “agroalimentaria”.
restitu*	Identificar proyectos de “restitución” de tierras.
redistribu*	Identificar proyectos de “redistribución” de tierras.
formaliza*	Identificar proyectos de “formalización” de la propiedad rural.
alimenta*	Identificar proyectos de “seguridad alimentaria”.
rural	Identificar término explícito de ruralidad o de reforma rural.
semilla	Identificar programas de semillas, bancos de semillas.
agrologis*	Identificar proyectos de “agrologística”.
agricultura	Identificar proyectos de sector agrícola general.
agrari*	Identificar término “agrario” para buscar proyectos de reforma agraria.
riesgo	Identificar términos como “riesgo agropecuario” o buscar proyectos de seguros agropecuarios.
drenaje	Identificar términos como “distritos de riego” y “drenaje para agricultura”.
agroeco*	Identificar términos “agroecológico”, “prácticas agroecológicas”.
Reforma agraria	Identificar mención explícita a la reforma agraria.

Fuente: elaboración propia.

Este criterio tiene limitaciones que debemos precisar. Por ejemplo: un proyecto de “Formalización de la propiedad rural” beneficia en gran medida al campesinado, pero también puede incluir comunidades rurales no campesinas; un programa de capital semilla para emprendedores urbanos podría aparecer en el listado si incluye la palabra “semilla”, sin estar realmente orientado al campo. Pese a estas ambigüedades, esta categoría ofrece un mecanismo para identificar las iniciativas que, en su formulación, responden directamente a los derechos campesinos.

Dadas las características de los proyectos de regalías (que son más concretos y en su título definen el alcance) solo usamos las palabras de asociación directa, por lo que no hicimos asociación indirecta o una ponderación de los proyectos. Es importante señalar que en el caso de regalías la estimación enfrenta desafíos adicionales. Muchos proyectos del SGR tienen nombres genéricos o muy específicos al contexto local, lo que pudo dificultar la identificación por palabras clave si estas no se usaron en la descripción.

2. Palabras clave de relación indirecta: este grupo incluye términos que hacen referencia a la garantía de derechos sociales o servicios públicos que, sin ser exclusivos del mundo rural, pueden beneficiar a la población campesina según el lugar en el que se ofrezcan. Esto ocurre, por ejemplo, en programas de salud, educación, vivienda, saneamiento básico, conectividad o infraestructura (tabla 4).

Cuando un proyecto incluía únicamente palabras clave indirectas (y ninguna directa), se clasificaba como inversión indirecta. En estos casos, no contabilizamos el total del presupuesto, sino solo una fracción estimada por criterios territoriales mediante un ponderador de ruralidad. En otras palabras aunque esta inversión no se dirija al campesinado o al desarrollo rural, al ser destinada a la satisfacción de derechos sociales o servicios públicos que se prestan en la ruralidad, se infiere razonablemente que esta inversión beneficia al campesinado y favorece el desarrollo de los territorios rurales.

Por ejemplo, consideremos un programa amplio denominado “Mejoramiento de servicios de salud a nivel nacional”: el

título incluye la palabra “salud” (clave indirecta), pero no menciona “rural” ni otros términos directos. Bajo nuestra metodología, este programa se consideraría inversión indirectamente relacionada con los derechos campesinos, dado que una porción de los beneficiarios serán comunidades rurales y, dentro de estas, probablemente muchas serán comunidades campesinas, aunque el programa sea nacional. Para determinar esa porción aplicamos el ponderador de ruralidad.

Tabla 4. Palabras clave relación indirecta

Categoría	Objetivo
salud	Identificar proyectos relacionados con la prestación de servicios de salud.
salud mental	Identificar proyectos orientados a la atención en salud mental.
educ*	Identificar iniciativas vinculadas al acceso y calidad de la educación rural.
aseguramiento	Identificar programas de aseguramiento en salud, riesgos o seguros agropecuarios subsidiados.
pensión	Identificar medidas de protección social para la vejez rural, como los beneficios económicos periódicos (BEPS).
subsidio	Identificar subsidios en ámbitos como vivienda rural, insumos agrícolas y otros apoyos al campesinado.
empleo	Identificar proyectos que promuevan la generación y formalización del empleo rural.
trabaj*	Identificar acciones orientadas al reconocimiento y garantía de derechos laborales rurales.
vivienda	Identificar programas de soluciones de vivienda de interés social, incluida la rural.
ordenamiento	Identificar proyectos de ordenamiento territorial y social de la propiedad rural.
ambient*	Identificar acciones de protección del medio ambiente y conservación ambiental rural.
agua	Identificar proyectos para garantizar el acceso a agua potable y distritos de riego.
acueducto	Identificar inversiones en infraestructura de acueductos rurales.

Tabla 4. Palabras clave relación indirecta (cont.)

Categoría	Objetivo
alcantarillado	Identificar proyectos orientados al saneamiento básico rural.
saneamiento	Identificar acciones de saneamiento básico y ambiental en zonas rurales.
servicios públicos	Identificar programas para la extensión de servicios públicos a zonas rurales.
comunicación	Identificar proyectos de telecomunicaciones y fortalecimiento de radios comunitarias.
conectividad digital	Identificar iniciativas para el acceso a internet rural y TIC en el campo.
alimentación	Identificar programas de seguridad alimentaria, nutrición y alimentación escolar rural.

Fuente: elaboración propia.

1.2 Ponderador de ruralidad y estimación proporcional

Este ponderador permite aproximar qué proporción del presupuesto de un programa nacional —que no está diseñado específicamente para el desarrollo rural— podría beneficiarse de esta inversión.

La lógica detrás del ponderador es sencilla: si un programa no está focalizado en lo rural, no puede asumirse que todo su presupuesto llega a territorios rurales, pero tampoco puede asumirse que no beneficia de ninguna manera a la ruralidad. Por ello, estimamos qué fracción del gasto no rural podría impactar a la población rural, tomando como referencia su peso relativo dentro de la población total; esto evita sobrestimar la inversión en programas de alcance universal y permite una aproximación más razonada al impacto fiscal en la ruralidad.

¿Por qué usar el peso de la población rural?

En ausencia de información sectorial desagregada —por ejemplo, cuánto del presupuesto nacional de salud se destina

específicamente a zonas rurales— es habitual utilizar la proporción de la población rural como proxy de distribución del gasto. Este enfoque también ha sido utilizado por la OCDE y el Banco Mundial (2022) para estimar impactos rurales de políticas sociales y por ejercicios técnicos nacionales como la estimación de la matrícula rural en el SGP (Fedesarrollo, 2021) o el análisis territorial de víctimas campesinas realizado por la Comisión de la Verdad (CEV, 2022).

Según diferentes fuentes oficiales, la población rural de Colombia fluctúa entre:

- 18% (OCDE & Banco Mundial, 2022)
- 32% incluyendo centros poblados y rural disperso (DANE, Censo 2018)

Para efectos de este análisis se adopta un valor intermedio del 25%, que se aplica de manera consistente a todos los rubros de alcance estrictamente nacional. Este cálculo no pretende ser exacto; es una aproximación razonada que nos permite estimar tendencias y cuantificar órdenes de magnitud.

¿Cómo se aplica el ponderador?

Supongamos un programa del Ministerio de Salud denominado “Mejoramiento de los servicios de salud a nivel nacional”, cuyo presupuesto total es de \$100.000 millones. Aunque esta iniciativa incluye a toda la población, una parte de sus beneficios alcanza también a municipios rurales donde vive población campesina. Como el programa contiene únicamente palabras clave indirectas (salud), se aplica el ponderador:

- Presupuesto total: \$100.000 millones
- Ponderador de ruralidad: 25%
- Presupuesto estimado que podría beneficiar a población rural: \$25.000 millones

Solo esta fracción se incorpora en la estimación del gasto orientado indirectamente al campesinado. Este procedimiento evita sobrestimar la inversión y permite capturar la idea de que, aun sin intervenciones focalizadas, buena parte de la política destinada a la satisfacción de derechos sociales, tiene un importante impacto en la población campesina.

¿Y qué ocurre con programas regionales o territoriales?

En el caso de proyectos departamentales o municipales, el ponderador no debería ser el nacional. Para estos casos se emplea el índice de ruralidad municipal del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o la proporción de población rural en el territorio ejecutor. Por ejemplo:

- Si un departamento tiene 60% de población rural, el ponderador es 0,60.
- Si un municipio tiene 80% de población rural, se aplica 0,80.

Este criterio sigue el enfoque utilizado por la Comisión de la Verdad (CEV, 2022), que estimó la proporción de víctimas campesinas a partir del índice de ruralidad municipal.

Este ajuste metodológico, como se observará en los capítulos siguientes, hace visible una problemática estructural: aunque existen recursos significativos en sectores como salud, educación o infraestructura, la mayor parte del presupuesto público no está diseñada explícitamente para llegar al campesinado, lo cual refuerza la necesidad de un trazador presupuestal que permita identificar, priorizar y monitorear estas inversiones de manera precisa.

2. Metodología para la estimación del presupuesto para el campesinado

La estimación del presupuesto destinado específicamente al campesinado se construye como un subconjunto del gasto identificado para el desarrollo rural, bajo el supuesto de que no todo el gasto rural beneficia de manera directa y explícita a esta población.

Dado que el presupuesto público en Colombia no cuenta con una clasificación funcional ni poblacional específica para el campesinado —y que el trazador presupuestal apenas se puso en marcha en diciembre de 2025 con la publicación de la *Guía instruccional del trazador presupuestal del campesinado* (Mina-gricultura y DNP, 2025)—, la identificación de estos recursos de-

bemos realizarla mediante criterios indirectos y conservadores. En este contexto, adoptamos una metodología más restrictiva que la utilizada para el desarrollo rural, con el fin de minimizar el riesgo de sobrestimación.

El criterio central consiste en seleccionar únicamente aquellos proyectos que incluyen de manera explícita en su nombre o descripción la raíz “*campesin*” (campesino, campesina, campesinos). Se asume que, en estos casos, el diseño y la justificación del proyecto están orientados directamente a esta población, por lo que el 100% del presupuesto se atribuye al campesinado. A diferencia de la estimación de desarrollo rural, no se aplican ponderadores de ruralidad ni asociaciones indirectas.

Esto implica un enfoque deliberadamente conservador. Por un lado, reduce el riesgo de incluir recursos que, aunque ejecutados en zonas rurales, no están concebidos para garantizar derechos específicos del campesinado; por otro, introduce un alto riesgo de exclusión, ya que deja por fuera intervenciones que benefician de facto al campesinado —como programas de acceso a tierras, asistencia técnica, infraestructura productiva o seguridad alimentaria—, pero que no utilizan explícitamente esta categoría poblacional en su formulación.

En consecuencia, las cifras resultantes no deben interpretarse como una medición exhaustiva del gasto público dirigido al campesinado, sino como una estimación mínima que permite observar tendencias, identificar patrones y establecer un umbral inferior del esfuerzo presupuestal orientado a esta población. Desde esta perspectiva, este monto puede entenderse como un “piso” o referencia mínima dentro del conjunto más amplio del gasto en desarrollo rural.

La comparación entre el gasto estimado en desarrollo rural y el gasto explícitamente orientado al campesinado resulta relevante para el análisis de política pública, pues permite evaluar el grado de focalización del presupuesto rural y la coherencia entre el reconocimiento constitucional del campesinado como sujeto de derechos y su traducción efectiva en el diseño presupuestal. Asimismo, esta estimación ofrece una línea base para el seguimiento del principio de no regresividad, en la medi-

da en que eventuales reducciones sostenidas de este subconjunto del gasto podrían indicar un debilitamiento del compromiso fiscal del Estado con los derechos del campesinado.

3. Presupuesto destinado al desarrollo rural: 2017-2025 en el PGN y 2012-2025 en el SGR

La ruralidad es un sistema complejo que va mucho más allá de la producción agropecuaria. Comprende un entramado de actividades económicas, sociales, culturales y ambientales vinculadas al territorio y al acceso a bienes básicos como salud, educación, agua potable, infraestructura, conectividad, ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional. Esta mirada ha sido reconocida tanto por la literatura especializada como por marcos normativos y de política pública en Colombia, entre ellos la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo Final de Paz (Gobierno de Colombia, 2016), que subrayan la necesidad de cerrar las brechas entre lo rural y lo urbano mediante un enfoque multidimensional.

Desde esta perspectiva, el análisis del gasto público orientado a la ruralidad nos permite evaluar no solo el desempeño institucional, sino también el grado de cumplimiento de objetivos estratégicos asociados a la superación de la pobreza rural, la seguridad alimentaria y la sostenibilidad productiva. El gasto rural, en este sentido, no se limita al presupuesto del sector de la agricultura, sino que incluye el conjunto de recursos públicos que inciden directa o indirectamente en las condiciones de vida, las capacidades productivas y el ejercicio de derechos de la población rural —en particular campesina, indígena y afrodescendiente—.

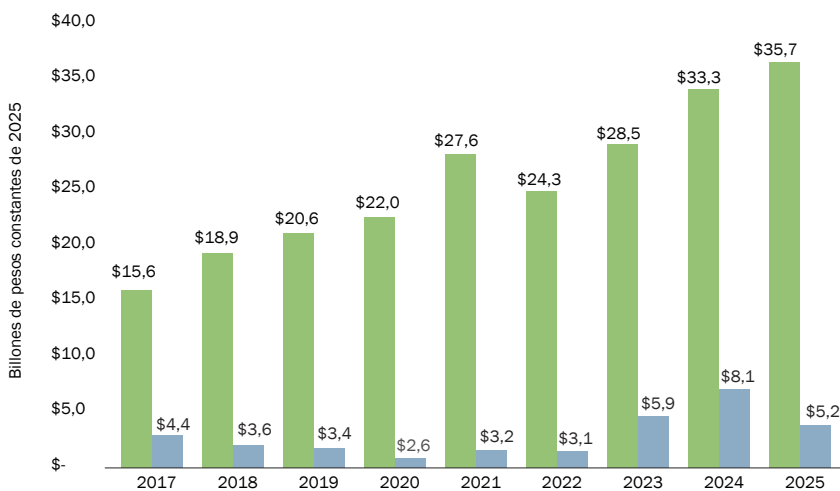
Con base en ello, a continuación, analizamos el gasto rural a partir de una doble aproximación metodológica explicada en el apartado anterior. Por un lado, se examina el gasto directo, plenamente atribuible a zonas rurales, como el del sector agricultura y desarrollo rural, la red vial terciaria o el ordenamiento predial; por otro, se estima un gasto con ponderación rural para sectores con cobertura mixta —como salud, educación, vivienda o agua potable—, asignando una proporción a la ruralidad según criterios geográficos y poblacionales.

3.1 Estimación del gasto destinado al desarrollo rural: PGN 2017-2025

Como se observa en la gráfica 10, el gasto promedio anual en desarrollo rural fue de \$25,2 billones, equivalente al 5,8% del PGN. Entre 2017 y 2025 se evidencia una tendencia general al alza, con una caída puntual del 11,7% entre 2021 y 2022, explicada por restricciones fiscales y la ejecución de proyectos multianuales. Esta dinámica refleja la rigidez del gasto financiado vía SGP, que asegura continuidad en los servicios, pero limita la reasignación hacia nuevas prioridades.

En contraste, el presupuesto del sector agricultura muestra una alta volatilidad. Tras aumentar de \$3,1 billones en 2022 a \$5,9 billones en 2023 (90,3%) y a \$8,1 billones en 2024, impulsado por el PND 2022-2026 y decisiones de priorización política, registra caídas en años como 2018, 2020, 2022 y 2025. Esto confirma su sensibilidad a los ciclos políticos y su limitada capacidad para sostener transformaciones estructurales de largo plazo.

Gráfica 10. Apropriación anual en el desarrollo rural
vs. sector de la agricultura, 2017-2025



Fuente: SIIF, SUIFP y PIIP.

Entre 2017 y 2025, los recursos apropiados sumaron un total de \$226,6 billones para el desarrollo rural, incluyendo gasto directo y gasto imputado mediante ponderaciones sectoriales. De este total, el 17,5% corresponde al sector agricultura, equivalente a \$39,65 billones (tabla 5). Sin embargo, el gasto total en desarrollo rural representa apenas el 5,85% del PGN del periodo, una proporción baja si se compara con el peso demográfico de la población rural, que alcanza el 25,4% del total nacional (DANE, 2024b), lo que evidencia una marcada asimetría territorial en la asignación del gasto público.

Tabla 5. Estimación de recursos para el desarrollo rural: total apropiaciones y recursos orientados a la inversión (2017-2025) (billones de pesos constantes de 2025)

Sector	Asignaciones (\$)	%	Inversiones (\$)	%
Educación	75,10	33,1	4,63	7,6
Salud y Protección Social	70,55	31,1	0,48	0,8
Agricultura y Desarrollo Rural	39,65	17,5	30,68	50,1
Vivienda, Ciudad y Territorio	8,24	3,6	1,89	3,1
Trabajo	7,94	3,5	4,86	7,9
Transporte	5,75	2,5	5,75	9,4
Hacienda	4,98	2,2	-	-
Minas y Energía	4,60	2,0	4,60	7,5
Inclusión Social y Reconciliación	4,33	1,9	4,33	7,1
Interior	2,04	0,9	1,13	1,8
Presidencia de la República	1,08	0,5	0,67	1,1
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0,91	0,4	0,78	1,3

Tabla 5. Estimación de recursos para el desarrollo rural: total apropiaciones y recursos orientados a la inversión (2017-2025) (billones de pesos constantes de 2025) (cont.)

Sector	Asignaciones (\$)	%	Inversiones (\$)	%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,45	0,2	0,45	0,7
Igualdad y Equidad	0,24	0,1	0,24	0,4
Comunicaciones	0,22	0,1	0,21	0,3
Información Estadística	0,18	0,1	0,18	0,3
Deporte y Recreación	0,17	0,1	0,17	0,3
Justicia y del Derecho	0,09	0,0	0,09	0,1
Relaciones Exteriores	0,05	0,0	0,01	0,0
Planeación	0,04	0,0	0,04	0,1
Comercio, Industria y Turismo	0,01	0,0	0,00	0,0
Cultura	0,01	0,0	0,01	0,0
Registraduría	0,01	0,0	0,01	0,0
Defensa, Policía y Seguridad	0,01	0,0	0,01	0,0
Organismos de Control	0,00	0,0	0,00	0,0
Total	226,63	100,0	61,20	100,0

Fuente: SIIF, SUIFP y PIIP.

La mayor parte de los recursos rurales se concentra en educación (\$75,1 billones) y salud (\$70,5 billones), financiados casi en su totalidad con recursos del SGP (93,8 y 99,3%, respectivamente). Estos recursos están orientados principalmente al funcionamiento básico de los servicios —nómina y operación— y tienen una capacidad limitada para impulsar transformaciones estructurales en los territorios rurales. Así, el patrón de gasto privilegia el sostenimiento administrativo sobre la inversión es-

tratégica, lo que reduce su impacto sobre el desarrollo rural de largo plazo.

Por otro lado, si se observa exclusivamente el componente de inversión, entre 2017 y 2025 se apropiaron \$61,2 billones, de los cuales el 50,1% (\$30,68 billones) corresponde al sector agricultura y desarrollo rural (tabla 5). Esta alta concentración sectorial, como se muestra en la tabla 5, si bien reconoce el papel central del agro, limita el enfoque integral requerido por la ruralidad. Sectores clave como transporte (9,48%), educación (7,6%) y salud (0,8%) tienen una participación reducida, lo que restringe la provisión de bienes públicos esenciales para la conectividad, el bienestar y la cohesión territorial.

En términos agregados, la inversión rural representa el 9,06% de la inversión total del PGN, cifra superior a los recursos totales, pero aún insuficiente frente a la magnitud de los rezagos rurales. La combinación de baja inversión y fuerte concentración sectorial refleja un enfoque parcial del desarrollo rural, centrado en lo productivo y menos en los determinantes sociales y estructurales del bienestar.

En conjunto, el análisis revela la coexistencia de dos lógicas presupuestales: una rígida y estable, asociada al funcionamiento del Estado, y otra volátil, dependiente de decisiones discrecionales del Ejecutivo. Esta dualidad dificulta la planificación de largo plazo y refuerza la necesidad de una estrategia de gasto rural coherente, integral y sostenida, capaz de articular el sector agropecuario con los sectores sociales, económicos y ambientales que determinan el desarrollo rural inclusivo.

3.2 Estimación del gasto destinado al desarrollo rural: SGR 2012-2025

Entre 2012 y 2025, el SGR destinó en promedio \$2,09 billones anuales al desarrollo rural, lo que representa el 19% de sus recursos totales. En términos acumulados, durante este periodo se aprobaron \$29,2 billones para iniciativas con incidencia directa en los territorios rurales, de los cuales \$7,7 billones correspondieron al sector agropecuario y \$21,5 billones a otros sectores estrechamente vinculados al desarrollo rural.

Como se observa en la gráfica 11 (p. 66), la asignación de estos recursos ha seguido una trayectoria irregular, pero con un punto de inflexión claro a partir de 2017, tras la firma del Acuerdo Final de Paz. Desde entonces, se evidencia un mayor énfasis territorial en el uso de las regalías, que se tradujo en un aumento sostenido de la participación del desarrollo rural dentro del SGR; así, esta pasó del 10,1% en 2016 al 16,7% en 2017 y alcanzó su nivel más alto en 2021, cuando llegó al 33,8%, en un contexto marcado por la implementación de los PDET y el funcionamiento del OCAD Paz.

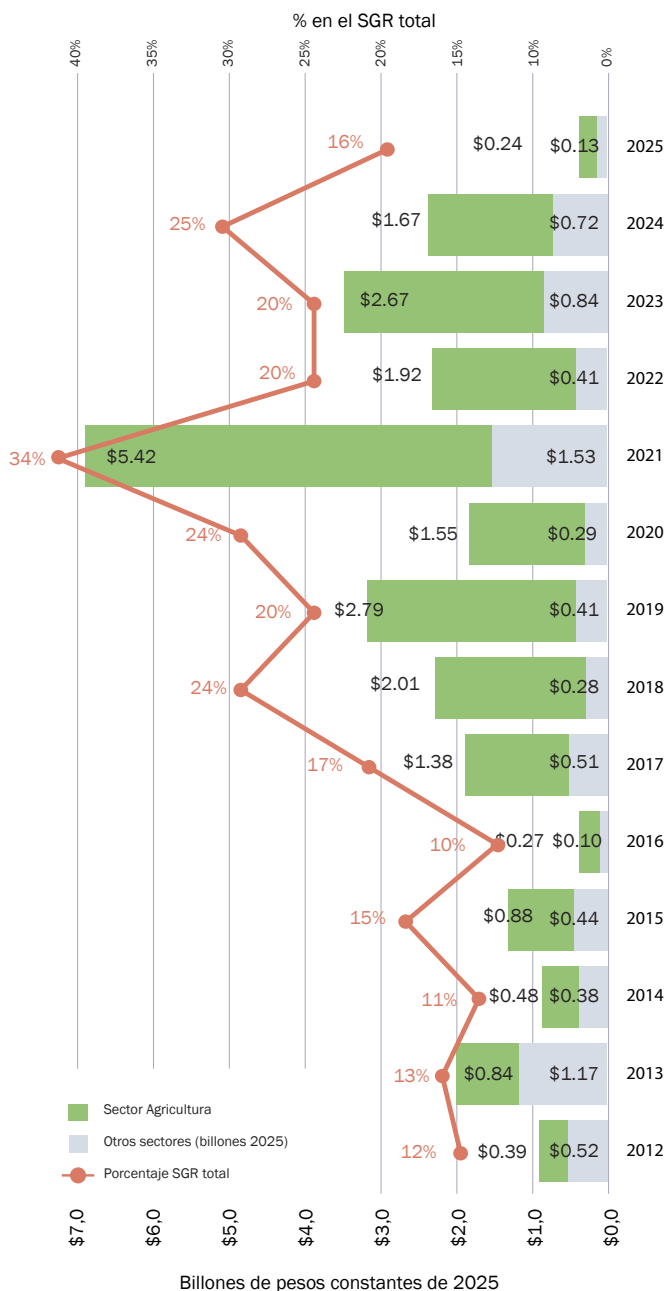
Aunque en los años posteriores esta participación se redujo, se mantuvo por encima del 20% en varias vigencias, con un nuevo repunte en 2024, cuando alcanzó el 25%. En contraste, el sector agropecuario considerado de manera aislada ha tenido un peso significativamente menor, al representar en promedio apenas el 5,1% de los recursos del SGR, con asignaciones cercanas a \$0,6 billones anuales.

El cambio más significativo se registra entre 2016 y 2017, cuando la inversión rural financiada con recursos del SGR pasa de \$0,37 billones a \$1,88 billones, lo que representa un incremento superior al 400%. Este salto coincide con la puesta en marcha inicial de la reforma rural integral —el punto uno del Acuerdo Final de Paz—, y refleja una mayor voluntad política por priorizar la inversión en zonas rurales históricamente rezagadas.

Este comportamiento contrasta con la mayor rigidez del PGN, ya que el SGR, al no estar sujeto a las mismas inercias presupuestales, ofrece una mayor capacidad de reorientar recursos según prioridades estratégicas. Pese a sus limitaciones en términos de fragmentación y escala de proyectos, el SGR ha funcionado como una ventana de oportunidad para alinear la inversión con una agenda de transformación rural, especialmente cuando existe un marco normativo e institucional claro, como el derivado del Acuerdo de Paz.

En cuanto a la composición sectorial, el gasto rural financiado por el SGR entre 2012 y 2025 se concentra principalmente en transporte, que absorbe el 40,3% de los recursos (\$11,78 billones), destinados sobre todo a vías terciarias. Esta prioridad re-

Gráfica 11. Inversión del SGR en el desarrollo rural, 2012-2025



Fuente: estimaciones propias con base en Gesproy.

fleja tanto los profundos déficits de conectividad rural como el papel central de la infraestructura vial en la articulación productiva y social de los territorios.

Asimismo, el sector agricultura y desarrollo rural ocupa el segundo lugar en las inversiones de desarrollo rural del SGR, con el 26,4% del total (\$7,72 billones), seguido por minas y energía con 9,3% (\$2,71 billones), donde predomina la electrificación rural, y vivienda, ciudad y territorio con 8% (\$2,51 billones), especialmente en proyectos de acueducto y alcantarillado rural. Esta distribución evidencia que una parte sustancial de los recursos del SGR ha sido destinada a suplir déficits estructurales en bienes públicos rurales (vías, electrificación y servicios básicos), en muchos casos compensando la insuficiente asignación de estos rubros en el PGN (tabla 6).

Tabla 6. Inversiones sectoriales del SGR para el desarrollo rural, 2012-2025 (billones de pesos constantes de 2025)

Sector	Inversión (\$)	%
Transporte	11,783	40,3
Agricultura y Desarrollo Rural	7,715	26,4
Minas y Energía	2,714	9,3
Vivienda, Ciudad Y Territorio	2,516	8,6
Educación	2,312	7,9
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0,629	2,2
Ciencia, Tecnología y Innovación	0,503	1,7
Deporte y Recreación	0,425	1,5
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0,174	0,6
Inclusión Social y Reconciliación	0,150	0,5
Salud y Protección Social	0,130	0,4
Gobierno Territorial	0,041	0,1
Cultura	0,032	0,1

Tabla 6. Inversiones sectoriales del SGR para el desarrollo rural, 2012-2025 (billones de pesos constantes de 2025) (cont.)

Sector	Inversión (\$)	%
Información Estadística	0,022	0,1
Comercio, Industria y Turismo	0,017	0,1
Interior	0,017	0,1
Trabajo	0,014	0,0
Defensa	0,012	0,0
Planeación	0,008	0,0
Presidencia de la República	0,005	0,0
Justicia y del Derecho	0,003	0,0
Empleo Público	0,002	0,0
Total	29,223	

Fuente: estimaciones propias con base en Gesproy.

En conjunto, como se muestra en la tabla 6, la inversión sectorial del SGR es coherente con los principios de la reforma rural integral, al priorizar bienes públicos esenciales. No obstante, también pone de relieve que el desarrollo rural no puede depender exclusivamente del sector agrícola, sino que requiere una acción intersectorial sostenida que articule infraestructura, servicios sociales y apoyo productivo para generar transformaciones duraderas en los territorios rurales.

4. Estimación del presupuesto destinado al campesinado: 2017-2025 en el PGN y 2012-2025 en el SGR

Como señalamos, hasta 2025 no existía un trazador presupuestal para el campesinado —a diferencia de los ya implementados para víctimas, grupos étnicos o paz—. Esta ausencia ha dificultado identificar con precisión cuánto del gasto público

se dirige efectivamente a esta población, lo que limita el seguimiento, la rendición de cuentas y la adecuada focalización de los recursos (Cepal, 2018). Ante esta limitación, aplicamos la metodología ya explicada para estimar el gasto en el campesinado, lo que implicó la identificación de proyectos del PGN y el SGR que mencionan explícitamente a esta población.

Tabla 7. Recursos del PGN y el SGR destinados directamente al campesinado (billones de pesos constantes de 2025)

Año	SGR (\$)	No. Proyectos SGR	PGN (\$)	PGN sin SENA (\$)	Total SGR+ PGN (\$)
2012	0,03	3	-	-	0,03
2013	0,03	13	-	-	0,03
2014	0,00	5	-	-	0,00
2015	0,03	4	-	-	0,03
2016	0,00	3	-	-	0,00
2017	0,04	5	-	-	0,04
2018	0,04	5	-	-	0,04
2019	0,03	10	0,04	0,04	0,07
2020	0,02	9	0,04	0,04	0,06
2021	0,15	18	0,05	0,05	0,20
2022	0,12	16	0,01	0,01	0,12
2023	0,08	23	0,00	0,00	0,08
2024	0,05	14	0,40	0,40	0,45
2025	0,00	1	4,74	0,13	4,74
Total	0,63	129	5,28	0,67	5,90

Fuente: estimación propia con base en SIIF, SUIFP, PIIP y Gesproy.

Con base en esta estimación, entre 2019 y 2025 —periodo en el que fue posible identificar proyectos dirigidos al campesinado conforme a la metodología adoptada— se destinaron en

promedio \$0,75 billones anuales del PGN a este grupo poblacional, lo que equivale apenas al 0,15% del presupuesto nacional. En el caso del SGR, entre 2012 y 2025 se asignaron en promedio \$0,04 billones anuales, correspondientes al 0,4% del total del SGR. En ambos casos, se trata de montos sensiblemente inferiores a los estimados para el desarrollo rural en su conjunto.

En términos agregados, entre 2012 y 2025 se identificaron inversiones por \$5,9 billones dirigidas al campesinado. De estos recursos, el 89,4% (\$5,28 billones) provino del PGN, mientras que el 10,6% restante (\$0,63 billones) correspondió al SGR (tabla 7). No obstante, estas cifras deben interpretarse con cautela, pues una proporción muy significativa del total se concentra en un único proyecto del SENA ejecutado en 2024 y 2025, por un monto de \$4,65 billones. Al excluir este rubro excepcional, la inversión identificada para el campesinado en 2025 se reduce apenas a \$0,1 billones, lo que sugiere que el volumen observado responde a una decisión puntual y no a una tendencia estructural y sostenida del gasto público.

Un hallazgo crítico es la escasa institucionalización del enfoque campesino en el presupuesto nacional. La primera mención explícita al campesinado en proyectos del PGN aparece apenas en 2019; antes de esa fecha no se registran inversiones dirigidas a esta población. Esta ausencia contrasta con la trayectoria de otros enfoques diferenciales y evidencia una invisibilización histórica del campesinado, que ha limitado el diseño de políticas específicas y el seguimiento del gasto público rural.

La literatura internacional advierte que, sin instrumentos explícitos de focalización presupuestal, las políticas públicas tienden a reproducir desigualdades estructurales (FAO, 2015). En el caso colombiano, esta carencia también dificulta la implementación del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección. Por ello, organismos como el DNP y la Procuraduría General de la Nación recomendaron la creación de un trazador presupuestal campesino, como herramienta para mejorar la planificación, el monitoreo y la evaluación del gasto (DNP, 2020).

El análisis sectorial de los recursos orientados explícita-

mente al campesinado revela, además, una fuerte concentración sectorial. Excluyendo el sector trabajo —donde se ubica el proyecto atípico del SENA—, el sector agricultura y desarrollo rural concentra el 18,5% de los recursos identificados, equivalentes a \$1,095 billones entre PGN y SGR (tabla 8). Le siguen sectores con participaciones mucho menores, como ciencia, tecnología e innovación, TIC y transporte, lo que evidencia una débil transversalización del enfoque campesino.

Tabla 8. Recursos orientados al campesinado divididos por sector: PGN y SGR en 2012-2025 (miles de millones de pesos constantes de 2025)

Sector	SGR (\$)	PGN (\$)	Total SGR + PGN (\$)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	8,94		8,94
Ciencia, Tecnología e Innovación	68,67		68,67
Cultura	0,35		0,35
Deporte y Recreación	3,62		3,62
Educación	3,89		3,89
Inclusión Social y Reconciliación	1,25		1,25
Minas y Energía	3,51		3,51
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	53,43		53,43
Transporte	50,46		50,46
Vivienda, Ciudad y Territorio	0,43		0,43
Gobierno Territorial	0,25		0,25
Agricultura y Desarrollo Rural	424,07	670,73	1.094,80
Trabajo	7,38	4.605,51	4.612,89
Total	626,24	5.278,24	5.904,47

Fuente: estimación propia con base en SIIF, SUIFP, PIIP y Gesproy.

Esta concentración refleja una debilidad estructural en la acción intersectorial, ampliamente señalada por la Cepal (2018), y sugiere una visión reduccionista del campesinado, centrada casi exclusivamente en su rol productivo. Como advierte la FAO (2015), las políticas públicas deben reconocer las múltiples funciones —económicas, sociales, ambientales y culturales— de la agricultura campesina. Sin una articulación efectiva con sectores como educación, salud, vivienda, conectividad o ambiente, el enfoque campesino seguirá siendo marginal en el presupuesto público, limitando su capacidad para contribuir a una transformación rural integral y sostenible.

Capítulo 4

Dificultades estructurales para que el presupuesto llegue al campesinado y al desarrollo rural

Como hemos mencionado, a pesar del volumen de recursos que administran el PGN y el SGR, ninguno de estos instrumentos contempla una asignación específica para el campesinado. Su reconocimiento dentro del presupuesto es transversal y difuso, lo que genera una primera barrera: los recursos que podrían beneficiarles se diluyen entre sectores y programas, sin un renglón o mecanismo que garantice continuidad, prioridad o seguimiento. Esto produce una oferta pública dispersa, difícil de articular y, en muchos casos, insuficiente para transformar sus condiciones de vida.

En conjunto, las principales barreras para que el presupuesto público llegue efectivamente al campesinado pueden agruparse en tres factores:

- Invisibilidad presupuestal: ni el PGN ni el SGR tienen un renglón campesino; los recursos se dispersan entre sectores y fondos.
- Restricciones y fragmentación: reglas fiscales, inflexibilidades, múltiples fondos y baja capacidad técnica limitan la orientación estratégica del gasto.
- Ausencia de gobernanza campesina: el campesinado no participa en la definición de inversiones, lo que reduce pertinencia y sostenibilidad.

Estas barreras explican la brecha entre lo que el Estado asigna y lo que realmente llega a los territorios campesinos. También justifican la necesidad del trazador presupuestal cam-

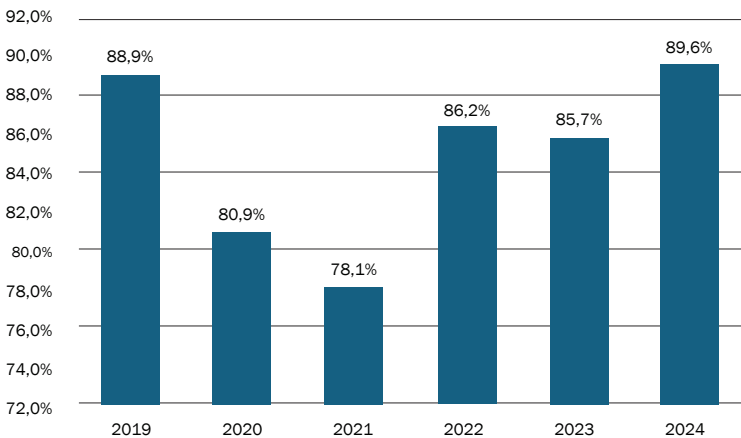
pesino, que permitiría visibilizar recursos, ordenar inversiones y fortalecer la gobernanza fiscal en clave de derechos.

A continuación, se presentan los principales obstáculos estructurales para que el presupuesto público beneficie directamente al campesinado y al desarrollo rural.

1. Un PGN altamente inflexible y sin categoría campesina

Desde el punto de vista normativo, la Constitución Política y la ley garantizan ciertas asignaciones mínimas y mandatos de gasto que también afectan la estructura del PGN. Por ejemplo, existen destinaciones específicas constitucionales como el Sistema General de Participaciones (SGP) (educación, salud, acueducto entre otras) y gastos inflexibles (pago de pensiones, financiación de universidades, vigencias futuras, etc.) que reducen el margen de maniobra sobre cómo orientar el presupuesto año a año, estos recursos se llaman inflexibilidades. Estas inflexibilidades han venido creciendo al punto que pasaron de 78% en 2021 a 89% en 2024 (CARF, 2024), lo que limita el gasto que puede ser sujeto de articulación y de implementación de política por las distintas entidades sectoriales (gráfica 12).

Gráfica 12. Inflexibilidad del gasto, 2019 -2024 (porcentaje del gasto)



Fuente: Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) (2024).

2. Reglas que limitan la flexibilidad para invertir en necesidades campesinas

El PGN y el SGR comparten restricciones que dificultan la orientación del gasto hacia necesidades rurales:

- En el PGN, la mayoría del presupuesto está predeterminado en gastos permanentes como se indicó arriba.
- En el SGR, los recursos deben respetar la destinación específica por fondos y cumplir requisitos de viabilidad; por ejemplo, no es posible usar regalías para gastos de funcionamiento o para financiar subsidios directos a campesinos, sino solo para proyectos de inversión.

Esto excluye necesidades críticas para la ruralidad, como el mantenimiento rutinario de vías terciarias, el sostenimiento de asistentes técnicos agropecuarios permanentes, o el apoyo a procesos organizativos campesinos que no se traducen en “activos” tangibles. También limita la posibilidad de financiar programas de presencia institucional constante, fundamentales para la sostenibilidad de cualquier política rural.

Estas restricciones reducen la capacidad del Estado para responder de manera oportuna en territorios rurales, incluso cuando existe voluntad política.

3. Regalías con autonomía territorial, pero sin prioridad campesina

El SGR, regulado por el Acto Legislativo 05 de 2011 y la Ley 2056 de 2020, distribuye recursos bianuales entre departamentos y municipios a través de distintos fondos (Regional, Asignación Directa, Asignación Paz, Ciencia y Tecnología, entre otros). Aunque muchos de estos territorios tienen alta población campesina, no existe un fondo ni una obligación de destinar regalías específicamente al campesinado.

La inversión depende de las prioridades de alcaldías y gobernaciones, que pueden favorecer proyectos rurales (vías terciarias, riego, centros de acopio) o concentrarse en obras urba-

nas y visibles políticamente. La calidad de la inversión también varía según la capacidad institucional local: no todos los territorios pueden estructurar proyectos rurales integrales, lo que conduce a proyectos aislados o de baja sostenibilidad.

Además, la gobernanza del SGR es compleja: varios fondos, distintos requisitos técnicos y órganos decisores con lógicas diferentes. Esta fragmentación hace que la inversión rural sea irregular y que el campesinado quede por fuera de los espacios donde se decide el destino de las regalías.

4. Coordinación débil y capacidades institucionales insuficientes

En Colombia, el diseño institucional para la ruralidad está fragmentado. Aunque el Ministerio de Agricultura lidera la política sectorial, las políticas de desarrollo rural dependen también de la ANT, la ADR, la ART, entidades territoriales y otros sectores (salud, educación, transporte, vivienda). Hasta la reciente creación de la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos (PND, 2022-2026), no existía un espacio permanente para alinear prioridades entre gobierno y organizaciones campesinas.

Esta fragmentación genera cuellos de botella administrativos, trámites extensos, escasa presencia territorial y baja capacidad para formular y ejecutar proyectos. En la práctica, no basta con asignar recursos: si las entidades no tienen equipos técnicos o presencia en territorio, los recursos no se transforman en bienes públicos, servicios, infraestructura o acompañamiento efectivo para las comunidades.

5. El vacío de seguimiento presupuestal al campesinado

Uno de los principales vacíos del presupuesto público en Colombia es la ausencia histórica de un mecanismo específico para hacer seguimiento al gasto dirigido al campesinado. A diferencia de otros enfoques transversales —como género, paz, primera infancia, cambio climático o grupos étnicos—, que cuentan con trazadores presupuestales para identificar y monitorear

los recursos asignados, el campesinado permaneció sin una etiqueta presupuestal propia hasta el cierre de 2025.

Esta carencia histórica nos obliga a realizar ejercicios *ad hoc* de identificación de proyectos, revisando uno a uno los registros del PGN y del SGR, lo que dificulta la transparencia, la planeación estratégica y la rendición de cuentas. Reconociendo este déficit, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, incorporó un Capítulo Campesino y el compromiso de crear un trazador presupuestal que permita diferenciar y visibilizar las partidas de inversión y funcionamiento orientadas a esta población. De implementarse adecuadamente, este instrumento facilitaría medir el esfuerzo fiscal destinado al campesinado, identificar brechas y hacer seguimiento a metas de financiamiento en el tiempo. No obstante, su efectividad dependerá de la calidad de la marcación y de su articulación con indicadores de resultado, pues el trazador, por sí solo, no garantiza mejores políticas, sino mayor visibilidad para orientar decisiones públicas.

Capítulo 5

El trazador presupuestal campesino: herramienta de gobernanza fiscal

Los trazadores presupuestales son una herramienta de gestión pública diseñada para identificar, visibilizar y hacer seguimiento a los recursos del PGN que contribuyen al cumplimiento de los derechos de ciertas poblaciones (víctimas, mujeres, construcción de paz).

Desde esta perspectiva, el trazador para el campesinado no crea nuevos recursos ni reemplaza los procesos ordinarios de programación presupuestal. Su valor radica en ordenar la información existente, permitir un análisis transversal del gasto y fortalecer la toma de decisiones públicas en materia de desarrollo rural, inclusión social y equidad territorial.

En diciembre de 2025, el MADR y el DNP publicaron la *Guía instruccional del trazador presupuestal del campesinado*. El documento presenta una caracterización demográfica y social del campesinado, describe sus principales condiciones socioeconómicas y establece criterios y categorías técnicas para identificar qué recursos pueden marcarse como orientados a esta población por cada una de las entidades responsables.

Sin embargo, la guía cumple principalmente una función operativa: explica cómo clasificar el gasto. No profundiza en aspectos clave como las responsabilidades de las entidades territoriales, los mecanismos de coordinación interinstitucional, los procesos de seguimiento, ni las estrategias de socialización y participación ciudadana. En otras palabras, hoy el trazador exis-

te sobre el papel como instructivo técnico, pero aún no se consolida como una herramienta integral de gestión y gobernanza.

Por eso, proponemos una serie de recomendaciones sobre etapas de implementación, arreglos de gobernanza y condiciones operativas. El objetivo es que el trazador no se limite a ser un *software* de registro con uso administrativo restringido, sino que se convierta en un instrumento vivo de seguimiento, transparencia y participación; una herramienta que permita no solo marcar recursos, sino también evaluar su impacto, fortalecer la rendición de cuentas y empoderar a las comunidades campesinas en el debate sobre el presupuesto que les concierne.

1. Conceptualización del trazador presupuestal del campesinado

En el caso del campesinado, el trazador presupuestal busca rastrear los recursos destinados a programas, proyectos y gastos que benefician directa o predominantemente a esta población, especialmente en zonas rurales y rurales dispersas.

El trazador se sustenta normativamente en el párrafo 2 del Acto Legislativo 01 de 2023, que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, y en la Ley 2294 de 2023, que adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, e incorpora el mandato de establecer mecanismos presupuestales para garantizar el cumplimiento progresivo de sus derechos.

Desde el punto de vista operativo, la marcación se realiza a través de los sistemas oficiales de información: la PIIP —administrada por el DNP— para los gastos de inversión, y el Aplicativo de Trazadores Presupuestales (Traza)¹⁰ —a cargo del Ministerio de Hacienda— para los gastos de funcionamiento. Esta arquitectura garantiza la trazabilidad del gasto y su articulación con el ciclo presupuestal.

10 Es un aplicativo de Minhacienda en el cual, las entidades que hacen parte del PGN y que a su vez tienen competencias en la ejecución de las políticas públicas, registran información presupuestal de los gastos de funcionamiento de las políticas señaladas.

El trazador se concibe como un instrumento complementario: no sustituye otros clasificadores ni enfoques existentes, como género o paz, sino que permite integrar recursos dispersos en múltiples sectores mediante un análisis intersectorial del gasto público.

2. Importancia y usos del trazador

La principal contribución del trazador presupuestal del campesinado es hacer visible lo que antes estaba fragmentado. Al permitir identificar cuánto se invierte, en qué sectores, en qué territorios y con qué propósito, el trazador fortalece la planeación, la rendición de cuentas y el control fiscal.

En términos prácticos, el trazador debe permitir:

1. Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos del PND y del Acto Legislativo 01 de 2023.
2. Producir información sistemática para la programación y evaluación de políticas rurales.
3. Sustentar ante el Congreso y los órganos de control las asignaciones presupuestales dirigidas al campesinado.
4. Identificar brechas, duplicaciones o desequilibrios en la asignación de recursos.

De este modo, el trazador se convierte en una herramienta estratégica para orientar decisiones públicas y fortalecer la coherencia del gasto con los objetivos de desarrollo rural.

3. Etapas para la implementación del trazador

Las recomendaciones que sugerimos para la implementación del trazador se estructuran en tres etapas: formulación, implementación y seguimiento, alineadas con el ciclo presupuestal colombiano (programación, ejecución y evaluación). Esta metodología, desarrollada por el DNP y Minhacienda, replica la experiencia acumulada en otros trazadores poblacionales y temáticos ya existentes (DNP, 2020).

3.1 Etapa 1: formulación

La etapa de formulación define la arquitectura conceptual y operativa del trazador. De acuerdo con DNP (2020), incluye:

- La identificación del marco normativo, mediante el Acto Legislativo 01 de 2023 y la Ley 2294 de 2023 (art. 71).
- La definición de categorías y subcategorías temáticas (por ejemplo, acceso a tierras, infraestructura productiva, asistencia técnica, seguridad alimentaria).
- La elaboración de una *Guía instruccional* con criterios claros de marcación para los gastos de inversión y funcionamiento. Lo que ya está cubierto con la *Guía instruccional del trazador del campesinado* recientemente publicada por el MADR y el DNP (2025).
- La adecuación de los sistemas PIIP (para identificar la inversión) y Traza (para identificar gastos de funcionamiento) con filtro de etiquetado.
- La capacitación técnica a las entidades nacionales y territoriales.
- La validación institucional mediante un acto administrativo conjunto del DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Este proceso debe desarrollarse de manera participativa, incorporando al MADR y a las organizaciones campesinas, particularmente a través de la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos, para asegurar la pertinencia territorial y poblacional.

3.2 Etapa 2: implementación

La implementación corresponde a la puesta en marcha del trazador en los procesos de programación y ejecución presupuestal. En esta fase, las entidades deben identificar y marcar los proyectos y gastos que cumplen con los criterios definidos, tanto en inversión como en funcionamiento.

El DNP, Minhacienda y el MADR lideran procesos de capacitación y asistencia técnica, realizan monitoreo de la marcación y acompañan especialmente a las entidades territoriales, dado su rol clave en la ejecución de la inversión rural. El resultado esperado es

la generación de información consolidada, confiable y comparable sobre los recursos dirigidos al campesinado.

3.3 Etapa 3: seguimiento y evaluación

La etapa de seguimiento busca verificar la calidad de la marcación, la coherencia entre lo programado y lo ejecutado, así como los resultados alcanzados. Incluye la validación técnica de la información, la elaboración de informes periódicos, la evaluación de resultados e impactos, y la divulgación pública de los hallazgos.

Este proceso alimenta el siguiente ciclo presupuestal, lo que permite ajustar categorías, mejorar criterios y priorizar nuevas líneas de inversión, bajo un enfoque de mejora continua.

4. Esquema de gobernanza del trazador presupuestal del campesinado

Como se ha mencionado, el trazador presupuestal campesino busca llenar un vacío histórico en el seguimiento del gasto público dirigido a esta población, permitiendo identificar, consolidar y evaluar recursos que hoy se encuentran dispersos entre sectores y niveles de gobierno. Sin embargo, su efectividad no depende solo de la herramienta técnica, sino del arreglo institucional que la sostiene. Para que el trazador funcione como un verdadero mecanismo de política pública —y no solo como un ejercicio contable— se requiere una gobernanza institucional clara, coordinada y participativa, con responsabilidades diferenciadas a lo largo de todo el ciclo presupuestal.

En este marco, la implementación del trazador debe sostenerse en un esquema de gobernanza que articule a diversos actores públicos y de la sociedad civil, con responsabilidades diferenciadas a lo largo de todo el ciclo presupuestal, desde la definición estratégica hasta la rendición de cuentas. Este arreglo se fundamenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en la metodología conjunta del DNP y Minhacienda como entidades rectoras del trazador. A continuación, en la tabla 9 se detallan las funciones de cada actor clave en las distintas fases.

Tabla 9. Descripción de la gobernanza institucional por actor clave

Actor	1. Liderazgo y visión estratégica	2. Gestión y planificación presupuestal	3. Implementación	4. Seguimiento y evaluación	5. Publicación y rendición de cuentas
DNP	<p>Define el enfoque conceptual y metodológico del trazador, establece criterios de identificación del gasto campesino y garantiza su coherencia con el PND 2022-2026 y el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. Convoca y coordina a los sectores para asegurar una visión transversal.</p>	<p>Integra el trazador en la PIP, expide lineamientos técnicos que orienten a los sectores en la inclusión del enfoque campesino, capacita a entidades sectoriales y coordina espacios interinstitucionales para armonizar la marcación presupuestal.</p>	<p>Acompaña técnicamente a las entidades ejecutoras en la aplicación del trazador y, a través de los sistemas de seguimiento a la inversión pública, monitorea la programación financiera y la ejecución física de los proyectos etiquetados, verificando que los recursos se destinen conforme a lo aprobado.</p>	<p>Consolida la información nacional, articula el seguimiento con Siner-gia, analiza brechas y tendencias del gasto y coordina evaluaciones de desempeño e impacto. Junto con el MADR, debe presentar un informe anual consolidado del trazador campesino al cierre de cada vigencia fiscal, que permita evaluar la proporción del presupuesto efectivamente orientada al campesinado.</p>	<p>En articulación con Minhacienda, debe consolidar y divulgar informes públicos que reflejen la ejecución presupuestal destinada al campesinado. Prepara informes al Congreso de la República y a la ciudadanía. Publica resultados de seguimiento en portales oficiales y espacios de deliberación pública. Atiende solicitudes de información y fomenta el control social.</p>

Tabla 9. Descripción de la gobernanza institucional por actor clave (cont.)

Actor	1. Liderazgo y visión estratégica	2. Gestión y planificación presupuestal	3. Implementación	4. Seguimiento y evaluación	5. Publicación y rendición de cuentas
Minhacienda	<p>Asegura la coherencia fiscal, legal y presupuestal del trazador; articula su implementación con el MFMP y el Estatuto Orgánico del Presupuesto.</p> <p>Vela por que los recursos para la población campesina se alineen con las metas macrofiscales del país.</p>	<p>Incorpora el trazador en el PGN, emite circulares presupuestales, con el DNP revisa la consistencia de propuestas sectoriales y sustenta el instrumento ante el Congreso cuando se debate la ley de PGN. Proyecta necesidades de financiación para las políticas campesinas</p>	<p>Supervisa la ejecución del gasto marcado, garantizando el cumplimiento de techos presupuestales y reglas fiscales.</p>	<p>Monitorea la ejecución agregada del trazador y su coherencia con metas macrofiscales; presenta informes periódicos al Congreso.</p>	<p>Difunde información oficial en el Portal de Transparencia Económica y respalda la rendición de cuentas ante instancias legislativas.</p>

Tabla 9. Descripción de la gobernanza institucional por actor clave (cont.)

Actor	1. Liderazgo y visión estratégica	2. Gestión y planificación presupuestal	3. Implementación	4. Seguimiento y evaluación	5. Publicación y rendición de cuentas
MADR	<p>Lidera la visión sectorial del enfoque campesino, definiendo prioridades estratégicas en tierras, producción, comercialización, infraestructura y asistencia técnica. Articula la visión de desarrollo rural con enfoque territorial y equidad, de acuerdo con el Decreto 1985 de 2013.</p>	<p>Ajusta planes, programas y presupuestos sectoriales para reflejar el enfoque campesino; coordina agencias adscritas y participa en procesos de concertación social. Marca explícitamente en la PJP las iniciativas para el campesinado. Participa activamente en las mesas intersectoriales y en espacios de concertación.</p>	<p>Ejecuta programas rurales, supervisa agencias y articula acciones con entidades territoriales para maximizar el impacto en el campesinado.</p>	<p>Realiza monitoreo a través de Sinergia, y seguimiento con mecanismos de seguimiento sectorial a resultados productivos y sociales; elabora indicadores que midan entregas de bienes o servicios y cobertura poblacional. Participa en evaluaciones conjuntas con el DNP e incorpora insumos territoriales.</p>	<p>Incorpora el trazador en informes sectoriales, audiencias públicas y ejercicios de rendición de cuentas. Debe responder de manera oportuna y técnica a los requerimientos de los órganos de control y del Congreso sobre la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos.</p>

Tabla 9. Descripción de la gobernanza institucional por actor clave (cont.)

Actor	1. Liderazgo y visión estratégica	2. Gestión y planificación presupuestal	3. Implementación	4. Seguimiento y evaluación	5. Publicación y rendición de cuentas
Organizaciones campesinas	<p>Su liderazgo se ha consolidado en espacios como la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos (art. 358 de la Ley 2294 de 2023). A través de sus movilizaciones y espacios pueden contribuir a la definición de prioridades mediante diagnósticos territoriales y participación en espacios de gobernanza como la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos.</p>	<p>Incidir en la planificación mediante la Comisión Mixta y mesas sectoriales, revisando asignaciones presupuestales, formulando recomendaciones y concertando metas y recursos conforme al Decreto 1004 de 2024, con el fin de alinear la programación del gasto con las prioridades territoriales del campesinado.</p>	<p>Aunque no siempre tienen una función directa de ejecución presupuestal, sí cumplen un rol de acompañamiento. Por ejemplo, pueden verificar la entrega de bienes y servicios y canalizando alertas ante incumplimientos o desviaciones a las autoridades competentes o ante la propia Comisión Mixta.</p>	<p>Aportan seguimiento cualitativo desde el territorio, contrastando los reportes oficiales con la ejecución real del gasto, identificando brechas o inconsistencias y formulando recomendaciones para mejorar la gestión y el impacto del trazador en los ciclos siguientes.</p>	<p>Tienen doble función: exigir de manera permanente la disponibilidad y accesibilidad de información presupuestal desagregada sobre el trazador; y socializar dicha información dentro de sus comunidades, promoviendo la transparencia, fortaleciendo los observatorios y mecanismos de control social.</p>

Tabla 9. Descripción de la gobernanza institucional por actor clave (cont.)

Actor	1. Liderazgo y visión estratégica	2. Gestión y planificación presupuestal	3. Implementación	4. Seguimiento y evaluación	5. Publicación y rendición de cuentas
Órganos de control	Validan la pertinencia del trazador como instrumento de transparencia, control preventivo y garantía de derechos humanos. Emiten alertas preventivas para asegurar que los recursos dirigidos al campesinado estén correctamente identificados.	La Procuraduría emite alertas tempranas, recomendaciones técnicas y observaciones sobre la justificación de las asignaciones presupuestales. La Contraloría revisa el PGN y enfatiza la necesidad de que los documentos justificativos incorporen información clara y suficiente sobre las asignaciones asociadas al trazador.	La Procuraduría ejerce vigilancia sobre la conducta de los servidores públicos responsables y, ante incumplimientos, omisiones en la marcación del gasto o uso indebido de recursos dirigidos al campesinado, adelanta las investigaciones disciplinarias correspondientes. La Contraloría audita la ejecución financiera y física de los recursos, fortaleciendo el control fiscal sobre su correcta destinación.	La Procuraduría participa como observadora en instancias como la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos, velando por el cumplimiento de los acuerdos. La Contraloría propone mejoras técnicas al trazador y reporta al Congreso evaluaciones sobre su eficacia, el cumplimiento de metas y la ejecución de los recursos dirigidos al campesinado.	La Procuraduría publica sus alertas y recomendaciones como parte de su vigilancia preventiva y participa en audiencias de rendición de cuentas. La Contraloría divulga hallazgos de auditoría y reporta, a través de sus plataformas, información agregada sobre lo presu- puestado y ejecutado bajo el trazador campesino.

Tabla 9. Descripción de la gobernanza institucional por actor clave (cont.)

Actor	1. Liderazgo y visión estratégica	2. Gestión y planificación presupuestal	3. Implementación	4. Seguimiento y evaluación	5. Publicación y rendición de cuentas
Entidades ejecutoras	Ministerios, gobernaciones y alcaldías desarrollan capacidades técnicas internas para aplicar correctamente el trazador en sus planes y proyectos.	Identifican, formulan y priorizan proyectos con impacto campesino, justificando su pertinencia técnica y financiera. Marcan correctamente el trazador en sus presupuestos. Las entidades territoriales deben integrar en sus planes de desarrollo y presupuestos anuales componentes alineados con el trazador campesino.	Ejecutan proyectos y gestionan contratos, asegurando que los recursos lleguen efectivamente a los beneficiarios. Reportan avances físicos y financieros y promueven la participación comunitaria mediante espacios de socialización y validación con las comunidades campesinas.	Reportan indicadores y resultados a las entidades rectoras, mediante informes trimestrales que detallan apropiaciones, compromisos, pagos y avances en cobertura, ejecución física y cumplimiento de metas.	Rinden cuentas ante la ciudadanía sobre resultados e impactos, incorporando esta información en los informes de gestión territoriales. Atienden requerimientos de información del DNP, los órganos de control y, cuando aplique, del Congreso y la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos.

Fuente: elaboración propia con base en metodología DNP, Minhacienda y en respuestas a derechos de petición recibidos.

La gobernanza del trazador presupuestal para el campesinado se apoya en una distribución clara y complementaria de responsabilidades. El DNP y Minhacienda lideran el diseño metodológico y el aseguramiento técnico-fiscal; el MADR orienta y ejecuta las intervenciones sectoriales; las organizaciones campesinas aportan participación y control social; los órganos de control garantizan la legalidad; y las entidades ejecutoras materializan las acciones en los territorios y rinden cuentas. Esta articulación cubre todas las fases del ciclo presupuestal —de la planeación a la evaluación— y permite que el trazador funcione como una herramienta transversal de política pública. Bajo el marco normativo vigente, el trazador busca asegurar que los recursos destinados al campesinado contribuyan efectivamente a la garantía de sus derechos y al cierre de brechas del desarrollo rural, bajo principios de eficiencia, equidad y transparencia.

5. Consideraciones operativas para el trazador campesino

Para que el trazador presupuestal del campesinado funcione de manera efectiva, se requieren algunos ajustes prácticos que aseguren información confiable y una coordinación institucional sostenida. En primer lugar, es clave fortalecer las capacidades técnicas de las entidades que ejecutan el gasto, especialmente en el uso de herramientas como la PIIP y aplicativo Traza. Esto implica capacitarlas para identificar y marcar correctamente los proyectos y gastos que benefician al campesinado, siguiendo los lineamientos definidos por el DNP y el Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar, los reportes deben realizarse con una periodicidad claramente definida y acorde con el ciclo presupuestal, de modo que la información sobre ejecución financiera y avances físicos esté disponible a tiempo y con calidad. A esto se suma la importancia de *involucrar activamente a las organizaciones campesinas en la socialización y revisión de los informes*, lo que fortalece la legitimidad del trazador y permite contrastar los datos oficiales con la experiencia en los territorios.

Además, el trazador debe articularse con los principales instrumentos de planeación y presupuesto —como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) y los planes operativos— para asegurar la coherencia entre los objetivos trazados y la asignación real de recursos. Finalmente, es indispensable contar con indicadores simples y claros que permitan hacer seguimiento tanto al uso del dinero como a los resultados alcanzados, por ejemplo, en términos de cobertura, beneficiarios y avance de proyectos. Estos elementos convierten al trazador en una herramienta útil para la toma de decisiones y la evaluación de la política pública rural.

Conclusiones

En Colombia, el reconocimiento normativo del campesinado como sujeto especial de derechos aún enfrenta importantes desafíos para reflejarse en una transformación real de la estructura presupuestal. Si bien en los últimos años se han registrado avances legales e institucionales, estos todavía no se traducen en una redistribución efectiva de los recursos públicos ni en un cambio estructural de la política rural.

Tabla 10. Promedios anuales del presupuesto para la agricultura, el desarrollo rural y el campesinado

Destinación	Apropiaciones PGN	SGR	% en el total PGN	% en total SGR
Sector Agricultura	2002-2025 \$4,0 billones	2012-2025 \$0,6 billones	1,20	5,1
Desarrollo Rural	2017-2025 \$25,2 Billones	2012-2025 \$2,09 billones	5,80	19
Campesinado	2019-2025 \$0,75 billones	2012-2025 \$0,04 billones	0,15	0,4

Fuente: estimaciones propias con base en SIIF, SUIFP y PIIP y Gesproy

Los datos presupuestales confirman una jerarquía implícita de prioridades. El sector de la agricultura, considerado de manera agregada, ha mantenido una participación reducida y estable dentro del PGN, con apenas el 1,2% del total entre 2002 y 2025, y un peso limitado dentro del SGR (5,1%). Si bien el desarrollo rural, como categoría amplia, logra captar una mayor

proporción de recursos —5,8% del PGN y 19% del SGR—, esta expansión no se traduce necesariamente en una política sectorial coherente, sino en un conjunto fragmentado de intervenciones desde múltiples sectores, sin una estrategia clara de articulación territorial.

La brecha es aún más evidente cuando se observa al campesinado como sujeto específico de política pública. A pesar de su centralidad social, económica y territorial, los recursos dirigidos a esta población son marginales: entre 2019 y 2025 representaron apenas el 0,15% del PGN y el 0,4% del SGR. Estas cifras no solo son bajas en términos absolutos, sino que reflejan una desconexión profunda entre el discurso de reconocimiento y la asignación real de recursos (tabla 10).

Esta debilidad estructural se ve reforzada por un patrón de gasto que privilegia respuestas de corto plazo sobre inversiones transformadoras. Más de la mitad del presupuesto del agro en el PGN se ha orientado a subsidios y apoyos directos (51% entre 2017 y 2025), mientras que los bienes públicos rurales (infraestructura, asistencia técnica, investigación o adecuación de tierras) han ocupado un lugar secundario (27%). En paralelo, el SGR, que podría ser una palanca poderosa para cerrar brechas territoriales, ha visto caer su inversión en bienes públicos rurales de un 63,7% antes de 2016 a menos del 5% en los últimos años, sustituyéndolos por apoyos de impacto limitado y de corta duración.

A lo largo del análisis, la fragmentación aparece como un rasgo transversal. El desarrollo rural depende de más de diez carteras distintas, sin una lógica clara de coordinación, y con capacidades de ejecución desiguales. Incluso el Ministerio de Agricultura, que concentra históricamente una parte significativa de la inversión, enfrenta persistentes dificultades de ejecución que debilitan su rol como rector de la política rural. El resultado es una política pública dispersa, donde los recursos existen, pero su impacto se diluye. Esto pone de presente la necesidad de repensar este esquema institucional para evaluar alternativas que integren la gestión y la operación de los recursos.

Es de resaltar el comportamiento del SGR, presupuesto que ha logrado momentos de expansión significativa —como el

crecimiento del 418% entre 2016 y 2017, vinculado a la implementación inicial del Acuerdo de Paz—, pero su comportamiento sigue siendo errático y vulnerable a ciclos políticos, por ejemplo, en 2014 tuvo una caída súbita del -68%. Además, el OCAD Paz, que debería ser la columna vertebral de la reforma rural integral, apenas ha aportado 3% del gasto rural desde 2018.

Pese a este panorama, los datos también muestran una oportunidad clara: Colombia sí cuenta con recursos suficientes. Entre 2017 y 2025 se apropiaron más de \$226 billones del PGN para la ruralidad. El problema no ha sido la falta de recursos, sino la ausencia de una estrategia que permita ordenarlos, priorizarlos y sostenerlos en el tiempo. La brecha es, ante todo, de gobernanza fiscal.

En este contexto, el trazador presupuestal del campesinado debe emerger no solo como una herramienta técnica, sino como una oportunidad política e institucional. Su implementación efectiva permitirá identificar con mayor precisión el destino de los recursos, fortalecer la coordinación intersectorial y evitar que la inversión dirigida al campesinado continúe diluyéndose entre programas dispersos y de baja ejecución. Para ello, será clave avanzar hacia una gobernanza fiscal del campesinado que le otorgue un rol real dentro de la política pública.

La transformación del campo colombiano dependerá menos de incrementos presupuestales abruptos y más de la capacidad del Estado para coordinar, priorizar, medir y ejecutar de manera consistente el presupuesto. Con una apuesta sostenida por bienes públicos rurales, una articulación intersectorial efectiva y una inversión estable —no sujeta a los vaivenes del ciclo político—, el país podría convertir su potencial rural en bienestar tangible para los 14,6 millones de personas que habitan el campo. Las cifras y el marco normativo ya trazan el camino; lo que falta es traducirlos en decisiones presupuestales coherentes, sostenidas y verdaderamente orientadas al campesinado.

Recomendaciones

Para diciembre de 2025, el MADR y el DNP publicaron la *Guía instruccional del trazador presupuestal del campesinado*, que constituye un primer avance técnico al establecer criterios para la identificación y marcación de los recursos orientados a esta población. Sin embargo, el documento se limita principalmente a una función operativa y no desarrolla con suficiente profundidad los aspectos de implementación, gobernanza, seguimiento y participación.

En este contexto, y con el propósito de que el presupuesto destinado al desarrollo rural y al campesinado contribuya efectivamente al cierre de brechas históricas, en este documento proponemos recomendaciones adicionales que permitan dar un paso más allá del instructivo. En particular, planteamos acciones en tres dimensiones complementarias: el fortalecimiento del monitoreo técnico, para mejorar la calidad y trazabilidad de la información; la ampliación de la transparencia y la participación, para garantizar control social y apropiación territorial; y la alineación con los instrumentos de planeación, de modo que el trazador no funcione de manera aislada, sino articulado a las metas y prioridades del desarrollo rural.

- Monitoreo técnico. Una trazabilidad efectiva del presupuesto campesino requiere fortalecer los mecanismos de verificación técnica. En este sentido, se recomienda que el DNP y el Ministerio de Hacienda realicen auditorías trimestrales sobre la marcación en los sistemas PIIP y Traza, con el

fin de corregir errores frecuentes como duplicidades o clasificaciones inadecuadas de proyectos, especialmente en rubros clave como la compra de tierras o los sistemas productivos rurales.

Este seguimiento debe complementarse con indicadores de impacto alineados con el PND y el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, tales como hectáreas adjudicadas, familias beneficiadas o mejoras en la productividad agrícola. La información resultante debería publicarse periódicamente en el Portal de Transparencia Presupuestal.

Adicionalmente, se recomienda incorporar evaluaciones anuales de eficiencia del gasto, mediante análisis costo-beneficio de los proyectos marcados, que permitan identificar intervenciones con bajo impacto y orientar ajustes oportunos.

- Transparencia y participación. El trazador del campesinado debe apoyarse en mecanismos sólidos de transparencia y control social. Para ello, se sugiere publicar la información presupuestal en formatos de datos abiertos, accesibles a organizaciones campesinas, academia y veedurías ciudadanas.

Asimismo, se propone fortalecer espacios de participación territorial mediante foros regionales y comités de seguimiento con participación campesina, coordinados por el Ministerio de Agricultura y las entidades territoriales. Estas instancias deben contar con acceso a los informes del trazador y capacidad para formular recomendaciones.

La divulgación del trazador también debe apoyarse en medios comunitarios y materiales pedagógicos sencillos que expliquen su funcionamiento, su vínculo con la reforma agraria y los resultados alcanzados. Finalmente, se recomienda institucionalizar audiencias públicas anuales de rendición de cuentas lideradas por el DNP y el Ministerio de Agricultura.

→ Alineación con los instrumentos de planeación. La eficacia del trazador presupuestal depende de su coherencia con los instrumentos de planeación vigentes. En particular, se recomienda alinear la marcación con el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, priorizando recursos en municipios PDET y articulando la información con la Agencia de Renovación del Territorio.

Asimismo, es clave incorporar las proyecciones presupuestales de la reforma agraria en el MFMP, mediante mesas técnicas entre el Ministerio de Hacienda, el DNP y las entidades responsables. Esto permitirá asegurar la sostenibilidad financiera de las intervenciones.

Por último, se sugiere fortalecer la coordinación interinstitucional a través de un comité permanente de seguimiento y explorar oportunidades de cooperación internacional que complementen los recursos nacionales y refuercen la implementación de la reforma agraria.

Referencias

Alston, J. M. (2000). Research returns redux: A meta-analysis of the returns to agricultural R&D. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44(2), 185-215. <https://doi.org/10.1111/1467-8489.00061>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). *Gasto público y el desempeño de la agricultura en América Latina y el Caribe*. BID.

Berman Arévalo, E. (2019). El “fracaso ruinoso” de la reforma agraria en clave de negritud: comunidades afrocampesinas y reconocimiento liberal en Montes de María, Colombia. *Memorias: Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano*, (37), 117-149. <https://doi.org/10.14482/memor.37.986.105>

Berry, A. (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Editorial Universidad del Rosario.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2018). *Planificación para el desarrollo con enfoque de igualdad: Guía para el análisis de políticas públicas y presupuestos*. Naciones Unidas. Cepal.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición [CEV] (2022). *Informe final de 2022*. CEV. <https://www.comisiondelaverdad.co/cev>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2024). *Boletín técnico, resultados para población campesina*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLPC-ene-mar2025.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2024b). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida para población campesina 2024*. DANE. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-campesinos-ECV-2024.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020). *Manual operativo de trazadores presupuestales*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Manual%20trazadores%20presupuestales.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2024). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024*. DNP. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2024>

Escobal, J. y Torero, M. (2005). Measuring the impact of asset complementarities: The case of rural Peru. *Cuadernos de Economía*, 42, 137-164. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0717-68212005012500007&script=sci_abstract

Escobar Roca, G. (2005). *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*. Universidad de Alcalá, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (Cicode), Trama Editorial. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5153/12.pdf>

Fals-Borda, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Fundación Rosca de Investigación y Acción Social, Distribuidora Colombiana. https://sentipensante.red/wp-content/uploads/2019/09/Historia-de-La-Cuestion-Agraria-en-Colombia-Fals-Borda_.pdf

Foster, A. D. (2010). The economics of agriculture in developing countries: The role of public goods, institutions, and markets. En *Handbook of Agricultural Economics* (Vol. 4, pp. 3031-3083). Science Direct.

Galiano Maritan, G. (2013). Reflexiones conceptuales sobre las categorías: Persona, personalidad, capacidad y sujeto de derecho. Especial referencia al artículo primero del Código Civil de Guatemala. *Derecho y Cambio Social*, (31). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5490737>

Gobierno de Colombia (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Güiza Gómez, D. I., Bautista Revelo, A. J., Malagón Pérez, A. M. y Uprimny Yepes, R. (2020). *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Editorial Dejusticia. <https://publicaciones.dejusticia.org/handle/dejusticia/110>

Hoff, K. y Stiglitz, J. E. (2000). *Modern economic theory and development*. In *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective* (pp. 389-459). Oxford University Press. <https://business.columbia.edu/sites>

Huizer, G. (1979). *Desarrollo comunitario, reforma agraria y participación política*. En T. Shanin (Comp.), *Campesinos y sociedades campesinas*. Fondo de Cultura Económica.

Kant, I. (1785/1999). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (traducción de M. García Morente). Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/fundamentacion-de-la-metafisica-de-las-costumbres--o/html/dcb0941a-2dc6-11e2-b417-000475f5bda5_3.html

Labrador Forero, J. A. (2016). *Dignidad ambiental como fundamento de los derechos contrahegemónicos* (Trabajo de grado de maestría). Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/55469>

López, R. A. (2007). The social costs of government intervention in agriculture: Evidence from Latin America. *Review of Agricultural Economics*, 29, 7-27. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9353-2006.00332.x>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2025). *Guía instruccional del trazador presupuestal del campesinado (TCP)*. MARD-DNP. https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Guia_trazador_campesinado.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) (2024). *Presupuesto General de la Nación 2025*. Minhacienda. <https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/presupuesto-2025-2-pdf?download=true>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2015). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*. FAO. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/smart_territories/docs/PoliticaPublicasAgricolas.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2024). *Agriculture orientation index for government spending*. FAO. <https://ourworldindata.org/grapher/agriculture-orientation-index?tab=chart&country=COL-CRI-MEX#sources-and-processing>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014). *Política regional en Colombia*. OCDE. <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Regional-Policy-Colombia-Resumen-Ejecutivo.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Review of Agricultural Policies: Colombia 2015*. OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/04/oecd-review-of-agricultural-policies-colombia-2015_g1g4f047/9789264227644-en.pdf

Pelé, A. (2009). Modelos de la dignidad del ser humano en la Edad Media. *Derechos y Libertades*, (21), 149-185. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. <https://hdl.handle.net/10016/11922>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011: Colombia rural. Razones para la esperanza (Parte I)*. PNUD. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_48.pdf

Quesada Tovar, C. E. (2013). *Derecho a la consulta previa para comunidades campesinas*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/12201/701683.2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rausser, G. C. (1992). Predatory versus productive government: The case of U.S. agricultural policies. *Journal of Economic Perspectives*, 6(3), 73-96. <https://doi.org/10.1257/jep.6.3.73>

Sabourin, E. (2020). *Campesinos, mercados y políticas públicas: una lectura por la reciprocidad*. Fondo Editorial Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Cirad. <https://hal.science/hal-02821313/file/Campesinos%20y%20reciprocidad%20Sabourin%20Eric%20%20UARM%202012.pdf>

Salgado, C. (2002). *Los campesinos imaginados*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).

Shanin, T. (Comp.) (1979). *Campesinos y sociedades campesinas*. Fondo de Cultura Económica.

Uprimny, R. (2005). *La “uni-diversalidad” de los derechos humanos: conflictos entre derechos, conceptos de democracia e interpretación jurídica*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/la-uni-diversalidad-de-los-derechos-humanos-conflictos-de-derechos-conceptos-de-democracia-e-interpretacion-constitucional/>

Zarka, Y.-C. (1999). La invención del sujeto de derecho. *Isegoría: Revista de Filosofía Moral y Política*, 20, 31-49.

Este documento analiza cómo el presupuesto público en Colombia ha financiado en las últimas dos décadas el desarrollo rural y al campesinado, y pone en evidencia una brecha persistente entre su reconocimiento jurídico y la asignación efectiva de recursos. Aunque el campesinado fue reconocido formalmente como sujeto de derechos en 2023, la estructura presupuestal necesita fortalecerse y superar los altos niveles de dispersión, pues esto dificulta identificar, coordinar y evaluar la inversión dirigida a esta población.

El análisis muestra que dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), los fondos que podrían atender al campesinado son volátiles, están concentrados en subsidios y presentan bajos niveles de ejecución, mientras que la inversión en bienes públicos rurales es limitada. El Sistema General de Regalías (SGR) ha aportado recursos importantes para los territorios rurales, pero sin una priorización explícita del campesinado.

A partir de la clasificación de proyectos, el documento estima que la inversión dirigida específicamente al campesinado es baja, reciente y volátil. Concluye que las principales barreras son la fragmentación institucional, las rigideces presupuestales y la falta de seguimiento, y propone la implementación de un trazador presupuestal del campesinado como herramienta clave para ordenar, visibilizar y fortalecer la inversión pública rural. Finalmente se presenta una serie de recomendaciones técnicas para el funcionamiento del trazador presupuestal campesino.

ISBN: 978-628-7764-64-4



9 786287 764644