

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**POBLADORES RURALES ARTICULADOS REGIONALMENTE CON LA NACIÓN  
- PARES-**

**ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE  
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES**

**Bogotá D.C**

REVISÓ	APROBÓ
SAMUEL ZAMBRANO CANIZALES Jefe Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva 15-05-2015	ALEJANDRA PAEZ OSORIO Secretaria General 15-05-2015

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

## **CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>1. ANTECEDENTES.....</b>	<b>4</b>
Generalidades.....	4
Principio de Coordinación Nación Territorio.....	7
<b>2. MARCO JURÍDICO.....</b>	<b>8</b>
<b>3. ANALISIS CONVOCATORIAS Y PARES.....</b>	<b>11</b>
3.1 MODELO DE CONVOCATORIAS.....	11
3.2 MODELO PARES - Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación ..	20
<b>4. PRIORIZACION DE RECURSOS MEDIANTE PARES .....</b>	<b>25</b>
<b>5. METODOLOGÍA DE ARTICULACIÓN NACIÓN TERRITORIO EN EL MARCO PARES.....</b>	<b>25</b>
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>32</b>
<b>7. GLOSARIO.....</b>	<b>34</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>35</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>36</b>

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

## **ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES**

### **INTRODUCCIÓN**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR- es una entidad de la administración pública cuyo objeto principal es la formulación y adopción de las políticas, planes, proyectos y programas para la producción agropecuaria, pesquera y forestal y lo relacionado con el bienestar de los habitantes del campo colombiano.

Los objetivos del MADR se encuentran establecidos en el artículo 2 del Decreto 1985 de 2013, que son: i) promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, ii) propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país.

Es por ello que entre sus actividades se encuentran la asignación de recursos a los programas y proyectos de ejecución de política, algunos bajo responsabilidad directa, otros bajo la responsabilidad de sus entidades adscritas y vinculadas, conforme a sus competencias misionales. Estos programas tienen como objetivo fortalecer el campo en aspectos de producción, comercialización y sostenibilidad, aumento de los estándares de calidad; así como atender las necesidades básicas de los pequeños productores rurales.

Hace algunos años, el MADR evaluó los mecanismos de asignación de recursos buscando aumentar la participación de la población rural y sus autoridades locales. Como resultado de la evaluación vio en la modalidad de convocatoria pública un instrumento para tal fin, obteniendo beneficios adicionales como aumento del sentido de pertenencia y corresponsabilidad de la población rural y las administraciones locales.

Las convocatorias fueron concebidas como un proceso público mediante el cual, la población rural, individual o conjuntamente, sus autoridades locales y otras entidades habilitadas, presentaban un proyecto a favor de una o un grupo de personas que fueran objeto de atención conforme a la ley, con el fin de entrar a participar en la asignación de recursos, siendo el proyecto

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

sometido a un proceso de verificación y evaluación de los requisitos del programa al cual se postulaba.

A pesar del objetivo que se buscaba alcanzar con los procesos de convocatoria pública, la implementación evidenció las debilidades del sector rural, en especial, las de la población en mayor grado de vulnerabilidad, para la presentación de proyectos que permitirían el acceso a los recursos destinados para su atención. El impacto de los procesos públicos no fue el esperado por las entidades responsables sectoriales y por el contrario, el MADR identificó una concentración en la asignación presupuestal en algunos departamentos por su fortaleza institucional.

Atendiendo a las dificultades de acceso a los recursos por la población en mayor grado de vulnerabilidad y la concentración de estos en algunas zonas con fortaleza institucional, el MADR decidió evaluar y planear una nueva estrategia que permitiera apoyar presupuestalmente a los 32 departamentos conforme a sus indicadores sociales, demográficos, económicos y geográficos rurales.

En el proceso de evaluación, el MADR analizó los instrumentos normativos que le autorizan para poder articular acciones con las autoridades locales, revisó los lineamientos de Plan Nacional de Desarrollo –PND- 2010-2014 “*Prosperidad para Todos*” y las bases del PND 2014-2018 “*Todos por un Nuevo País*” y la reglamentación de sus actividades misionales. Producto de ello identificó que podría hacer un uso más eficiente de los principios de coordinación y cooperación que rige la actividad pública administrativa.

En atención a lo anterior, el MADR diseñó una estrategia de coordinación regional la cual denominó *POBLADORES RURALES ARTICULADOS REGIONALMENTE CON LA NACIÓN*, cuyo como objeto es aumentar la participación de las regiones en los recursos de los proyectos, políticas, planes y programas destinados para su atención y fortalecimiento, conforme a las necesidades de cada territorio y en coordinación con sus autoridades públicas y actores locales.

El diseño y concepción del mecanismo PARES tiene como base los fundamentos jurídicos, justificaciones y descripción técnica que a continuación entran describirse en detalle.

## 1. ANTECEDENTES

### Generalidades

El sector público agropecuario ha vivido cambios sustanciales durante los últimos quince años. En la década del 2000 el sector presenció la liquidación de cuatro de sus entidades ejecutoras con presencia regional: INCORA, INAT, DRI y el INPA<sup>1</sup>. Estas entidades tenían bajo su

<sup>1</sup> Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA-; Instituto Nacional de Adecuación de Tierras –INAT-; Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural- DRI-; y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura –INPA-.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

responsabilidad competencias misionales de vital importancia para el desarrollo económico del campo colombiano y el bienestar general de la población rural: acceso y adecuación de tierras, apoyo para la pesca y acuicultura<sup>2</sup>, entre otras.

Para poder suplir las actividades de estas cuatro entidades, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- el cual conforme al Decreto 1300 de 2003, debía asumir las funciones de las desaparecidas instituciones. A pesar de la presencia en todo el territorio nacional, desde sus inicios el INCODER ha presentado inconvenientes para la ejecución de sus responsabilidades, situación que trató de ser contrarrestada con la Ley 1152 de 2007<sup>3</sup>, pero la norma fue declarada inexecutable ante la ausencia de una consulta previa de forma oportuna, eficaz y con acciones que dieran cuenta del principio de Buena fe administrativa.

Por lo anterior y teniendo en cuenta los ajustes institucionales, el MADR encontró en las convocatorias públicas la solución para atender las demandas en la asignación regional de recursos. Las convocatorias fueron concebidas como un proceso público mediante el cual, la población rural, individual o conjuntamente, sus autoridades locales y otras entidades habilitadas, presentaban un proyecto a favor de una o un grupo de personas que fueran objeto de atención conforme a la Ley, con el fin de entrar a participar en la asignación de recursos, siendo el proyecto sometido a un proceso de verificación y evaluación de los requisitos del programa al cual se postulaba.

Sin embargo, desde el Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para Todos*” 2010-2014 el Gobierno Nacional inició el fortalecimiento de los procesos de atención a los territorios, entendiendo la diversidad entre cada uno de ellos. En este sentido, incluyó en los lineamientos de política los conceptos de enfoque regional, caracterización del país por departamentos, lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales diferenciadas. En este contexto, el sector agropecuario fue objeto de responsabilidades propias de sus competencias, razón por la cual se acentuó la necesidad de fortalecerse institucionalmente.

Ante lo anterior, el MADR resolvió impulsar la creación de nuevas entidades como la Autoridad Nacional de Pesca (AUNAP), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), estas dos con presencia en las regiones; y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). De igual forma, requirió fortalecer su propia institucionalidad, acción que se materializó con el Decreto 1985 de 2013.

<sup>2</sup> Ver referencia de la importancia de una de las entidades liquidadas, el DRI, la cual apoyaba la cofinanciación de proyectos que permitían acceso a bienes públicos de forma directa y focalizada conforme a las necesidades territoriales identificadas por el Ministerio de Agricultura. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-359749>

<sup>3</sup> Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

La firma del Decreto 1985 permitió fortalecer en sector en dos aspectos, en primer lugar la institucionalidad del MADR como cabeza del sector y en segundo lugar al mismo sector, denominándolo “*Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*”. Frente a la institucionalidad los objetivos misionales tienen hoy en día el alcance que le corresponde al MADR al establecer que debe “***Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productores agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentables de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y el equilibrio en las regiones.***” y “***Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo económico del país.***”

Los recientes objetivos dan cuenta del papel como articulador que el MADR debe liderar, con el propósito de mejorar las condiciones económicas y sociales, promoviendo la confluencia de las entidades sectoriales e intrasectoriales de todos los niveles de la administración pública.

Cabe resaltar que el primer objetivo del MADR inicia con la búsqueda del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial el cual está concebido como “... *el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuenta con el apoyo de las agencias públicas, privadas y de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios ecosistémicos. Como resultado de este proceso se debe llegar a corregir los desequilibrios regionales en niveles de desarrollo.*”<sup>4</sup>

Adicionalmente, el Decreto 1985 dividió el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en dos Viceministerios, el de Asuntos Agropecuarios y el de Desarrollo Rural cada uno con cuatro y tres direcciones técnicas respectivamente que apoyan la programación presupuestal conforme a las necesidades que presente el sector y en especial los pequeños productores.

Como se mencionó en el PND “*Prosperidad Para Todos*”, el sector público agropecuario tuvo un papel sobresaliente para el desarrollo social y económico del país, el cual se vio reflejado en varios cambios institucionales y en el aumento de la destinación presupuestal. Con el fin de dar continuidad al proceso las Bases de la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un Nuevo País: Paz, Equidad y Educación*”, señaló lo siguiente:

“*La construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano.*”

<sup>4</sup> Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

*Lo anterior requiere pensar en el territorio rural como un espacio en el que convergen la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbanos-rurales”*

Esta visión tendrá en cuenta los siguientes objetivos:

- Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.
- Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios sociales que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.
- Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva de los campesinos.
- Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.
- Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, que permita corregir las brechas de bienestar y de oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

Dado lo anterior, se hace necesario continuar reforzando la institucionalidad en el nivel central y en el nivel territorial, tanto a las autoridades locales como a las organizaciones comunitarias.

### **Principio de Coordinación Nación Territorio.**

Como se ha mencionado, desde el 2010 el Gobierno Nacional ha implementado políticas públicas enfocadas a las necesidades de los territorios, concebidas a partir de conceptos como el de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, el cual requiere de una articulación institucional.

En este sentido, las administraciones departamentales juegan, un papel fundamental para la organización de las políticas en sus territorios. Al respecto el Artículo 303 de la Constitución

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

Política de Colombia señala: *“En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento...”*.

Esta función concuerda con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo -PND 2010-2014 y la continuidad de esta línea de política plasmada en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y aún más con el objeto de la política del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial, el cual busca fortalecer los territorios en donde se cuenta con una red de instituciones<sup>5</sup>

En el documento *“Diagnóstico de la Institucionalidad Pública en el Sector Agropecuario”* de la Misión para la Transformación del Campo (2014), se ha identificado que los recursos ejecutados a través de convocatorias públicas no permiten una intervención integral.

Si bien uno de los propósitos de la convocatoria pública fue ampliar la cobertura y el acceso de los productores del campo a los recursos gubernamentales, este objetivo se cumplió parcialmente (departamentos que se llevan el 68% de los recursos, representan el 56% del área cultivada y el 43% de la población rural)

## 2. MARCO JURÍDICO

Conforme al artículo 2 de la Constitución Política son fines esenciales del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

La Constitución Política consagra en el artículo 64 que es deber del Estado *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.

Igualmente, el artículo 65 de la Constitución establece que *“la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de*

<sup>5</sup> Sistematización de los logros y experiencias del proyecto de apoyo a la Restitución de Tierras y Desarrollo Rural en Colombia, EU-Gobierno de Colombia, Bogotá-Marzo de 2015.



	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

*alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”*

Por su parte, el artículo 113 de la Carta Magna prevé que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Finalmente, el artículo 209 de la Constitución Política señala que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

De otra parte, de conformidad con los artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, los Ministerios tienen entre sus objetivos primordiales *“la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen”*, y entre sus funciones está promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de participación y coordinación, entre otros, y en virtud de este último principio *“concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares”*.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe desarrollar los objetivos establecidos en el artículo 2 del Decreto 1985 de 2013, entre los cuales se encuentra *“promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones”*, y *“propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multiseccionalidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país”*.

En ese sentido, los numerales 1 y 3 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013 disponen como funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural *“formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia”*, y *“formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, y agropecuario con enfoque territorial”*.

En consecuencia, promover el crecimiento equilibrado de las regiones y la participación de las entidades, y coordinar y articular las acciones con ellas, son obligaciones constitucionales y legales. En particular, constituye un objetivo y una función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (artículos 2 y 3, numeral 3 del Decreto 1985 de 2013) promover el desarrollo

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

rural con enfoque territorial a través de acciones integrales que, entre otras finalidades, logren el crecimiento equilibrado de las regiones, y formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial.

En ese contexto, PARES materializa el cumplimiento de dichos mandatos constitucionales y legales, y el objetivo y la función específicos establecidos para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el artículo 2 y en el numeral 3 del artículo 3 del Decreto 1985 de 2013, estableciendo un escenario que dinamiza el crecimiento equilibrado de las regiones y hace efectiva la participación de las entidades territoriales en las materias de competencia del Ministerio, sin perjuicio de los escenarios de participación establecidos en la Ley 190 de 1994, cuando resulten aplicables.

Además, como se indicó, entre los objetivos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecidos en el artículo 2 del Decreto 1985 de 2013, está “*propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del país*”. Por lo tanto, tal mandato legal de articulación de acciones institucionales en el medio rural incluye, entre sus instrumentos, la focalización de las acciones.

Y, la Corte Constitucional en la sentencia C-613 del 4 de septiembre de 2013<sup>6</sup>, ha señalado que la jurisprudencia constitucional reconoce que para distribuir el gasto social<sup>7</sup>, en vista de las dificultades administrativas y financieras que se deben enfrentar, es razonable que el legislador y los responsables del diseño de políticas públicas den prioridad a las personas en mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica y acudan para el efecto a instrumentos de focalización.

En ese contexto, para la gestión de la financiación de proyectos que se presentan ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, PARES será un proceso de coordinación y concertación interinstitucional con las entidades territoriales, que conlleve a una implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural y agropecuario, con enfoque territorial, buscando el crecimiento equilibrado de las regiones.

En este sentido, de acuerdo al artículo 13 de la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional sobre la igualdad real, deberá propenderse porque todas las regiones puedan acceder a tal financiación en igualdad de condiciones reales, teniendo en cuenta sus diferencias, dado que la aplicación de requisitos de manera uniforme a todas las regiones del territorio

<sup>6</sup> Expedientes D-9405 y 9411.

<sup>7</sup> En la Sentencia C-375 de 2010 se caracterizó el gasto social como “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

nacional, sin atender a sus condiciones y elementos diferenciales, puede redundar en la vulneración de sus derechos.

### **3. ANALISIS CONVOCATORIAS Y PARES**

#### **3.1 MODELO DE CONVOCATORIAS**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) tiene como una de sus políticas la asignación eficiente de recursos públicos destinados a promover el desarrollo rural.

Para ello diseñó y ejecutó hasta el 2014 el modelo de convocatorias, cuyo fin ha sido asignar y distribuir los recursos presupuestales de la entidad, y definió que una convocatoria es un llamado público al cual puede acceder cualquier ciudadano en condiciones de igualdad para presentar una propuesta técnica que, a través de procesos competitivos, pueda ser elegida para recibir el apoyo, incentivo o subsidio, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales y técnicos para este propósito.

El sistema de convocatorias presentaba en la oferta y la demanda ciertas particularidades, las cuales se relacionan a continuación:

Por parte de la oferta:

- Falta de difusión y socialización.
- Debilidad en la coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.
- Dificultad en las asesorías técnicas a los pobladores rurales.
- Multiplicidad de criterios, lo que dificulta el acceso a los recursos<sup>8</sup>.
- Inflexibilidad en el presupuesto de inversión del sector agropecuario.
- Poca articulación de las entidades del nivel central con las de orden territorial para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural.
- Altos costos de intermediación.

Por el lado de la demanda

- Falta de credibilidad.
- El bajo nivel educativo de los pobladores rurales<sup>9</sup>.
- La falta de acceso a la tierra e inseguridad jurídica.
- No cumplir con los requisitos de contrapartidas en dinero y/o especie.

<sup>8</sup> El Ministerio entre los años 2010-2014 alcanzó solamente en 1 una ejecución del 82%.

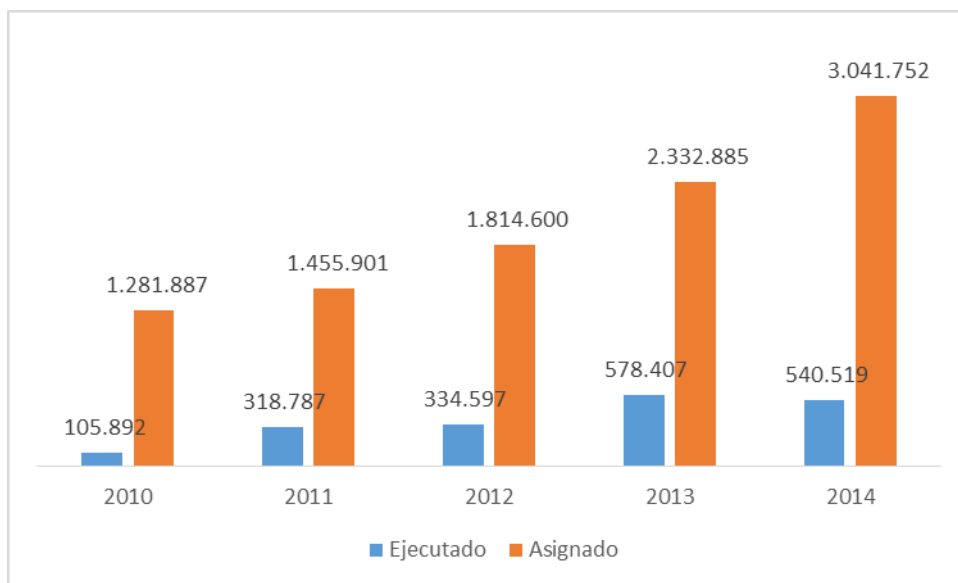
<sup>9</sup> En el año 2013 del total de alumnos matriculados en educación básica y primaria, sólo el 24% corresponde a la zona rural.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

- Dificultad de los pobladores rurales en el conocimiento y cumplimiento de los requisitos técnicos.
- Debilidad en los entes territoriales para brindar asesoría en la formulación y presentación de proyectos.
- Fragmentación de los actores de sistema de Ciencia y Tecnología Agropecuaria.

El año 2013 fue el año de mayor desembolso por convocatorias (\$ 578 mil millones), sin embargo, esto no se reflejó en el crecimiento sectorial. El valor agregado de la rama agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca aumentó en 2,3% respecto al año 2013, mientras el PIB total creció 4.3% (Ver gráfica 1).

**Gráfico 1**  
**Presupuesto Apropriado vs Ejecutado por Convocatorias 2010-2014**



Fuente: OAPP-MADR – Pesos constantes 2014

Con el fin de establecer la evolución de la asignación presupuestal bajo este mecanismo, se revisaron los programas que se ejecutaron mediante convocatorias públicas por demanda para el periodo 2010- 2014 a través del Ministerio.

Los programas incorporados en dicho cálculo contemplan las convocatorias que tienen como finalidad la generación de condiciones productivas iniciales y las que tienen por objeto promover la competitividad y la productividad. Estas son: Alianzas Productivas, Oportunidades Rurales,

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

Jóvenes Rurales, Vivienda de Interés Social Rural (VISR), Adecuación de Tierras, Asistencia Técnica y Mujer Rural.

La inversión del Ministerio realizada a través de dichos programas en el periodo 2010-2014 fue de \$1,8 billones, lo que representa el 19% del presupuesto asignado al MADR en los últimos cuatro años. El siguiente cuadro muestra la participación por departamento en dicho monto:

**Cuadro 1**  
**Participación Departamental por Convocatorias (2010-2014)**

Departamento	Inversión MADR (\$ millones)	Participación (%)
NARIÑO	224.788	11,97
CAUCA	207.491	11,05
ANTIOQUIA	161.241	8,58
CUNDINAMARCA	130.368	6,94
BOYACA	129.217	6,88
BOLIVAR	127.017	6,76
NORTE DE SANTANDER	101.614	5,41
SANTANDER	96.188	5,12
TOLIMA	88.241	4,70
HUILA	86.911	4,63
SUCRE	79.929	4,26
CORDOBA	74.426	3,96
CESAR	53.676	2,86
MAGDALENA	47.308	2,52
CALDAS	42.486	2,26
LA GUAJIRA	39.367	2,10
VALLE DEL CAUCA	31.187	1,66
META	29.957	1,59
RISARALDA	26.526	1,41
CHOCO	22.113	1,18
PUTUMAYO	16.854	0,90
ARAUCA	14.181	0,76
CAQUETA	11.618	0,62
ATLANTICO	10.786	0,57
QUINDIO	6.964	0,37
CASANARE	5.567	0,30
BOGOTA	3.601	0,19
VICHADA	2.716	0,14
GUAVIARE	1.746	0,09
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	1.602	0,09
VAUPES	1.155	0,06
AMAZONAS	837	0,04
GUAINIA	523	0,03
<b>TOTAL</b>	<b>1.878.202</b>	<b>100</b>

Fuente: OAPP-MADR

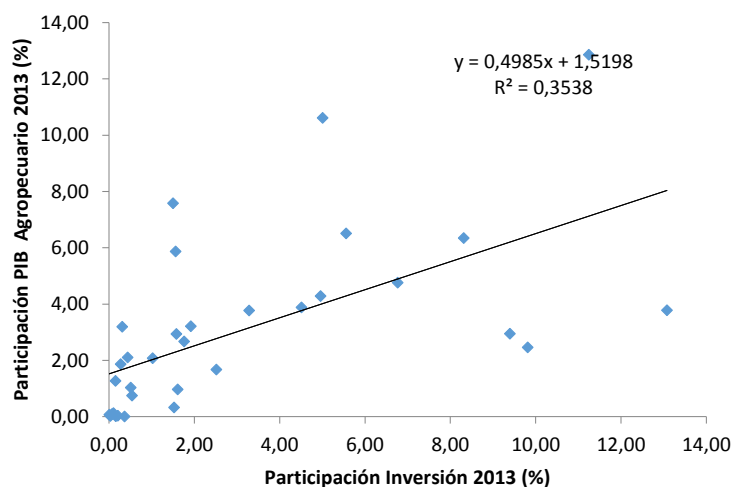
	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

Como se observa, solo diez departamentos<sup>10</sup> se llevan el 72% de los recursos del Ministerio que van por convocatoria. No obstante lo anterior, esta participación no puede ser analizada de forma absoluta. Con el fin de establecer si la inversión sectorial realizada a través del sistema de convocatorias cumple con la política de Desarrollo Rural y Agropecuaria a partir de un enfoque integral, se calculó la participación de estos diez departamentos dentro del PIB agropecuario y el área cultivada en 2013. Las cifras señalan que estos departamentos representan el 58% del PIB agropecuario y el 54% del área cultivada.

Al realizar este análisis relativo, mediante una regresión econométrica<sup>11</sup>, se establece que las diferencias de participación departamental en las convocatorias se explican en un 35% por el PIB agropecuario de cada uno de los departamentos.

De acuerdo con la teoría econométrica, una correlación perfecta es aquella en que todos los valores de Y caen en la línea de estimación, es decir, el coeficiente de determinación (R<sup>2</sup>) es 1, mientras que un R<sup>2</sup> cercano a 0 significa que existe poca correlación entre estas dos variables. En el caso de los recursos asignados por convocatorias presentan una relación baja con el PIB agropecuario de los departamentos.

**Gráfico 2**  
**Inversión vs. PIB agropecuario**



Fuente: OAPP-MADR

Al realizar el análisis de correlación entre los recursos dado por convocatorias y el área sembrada, se establece que las diferencias de participación departamental en las convocatorias se explican en

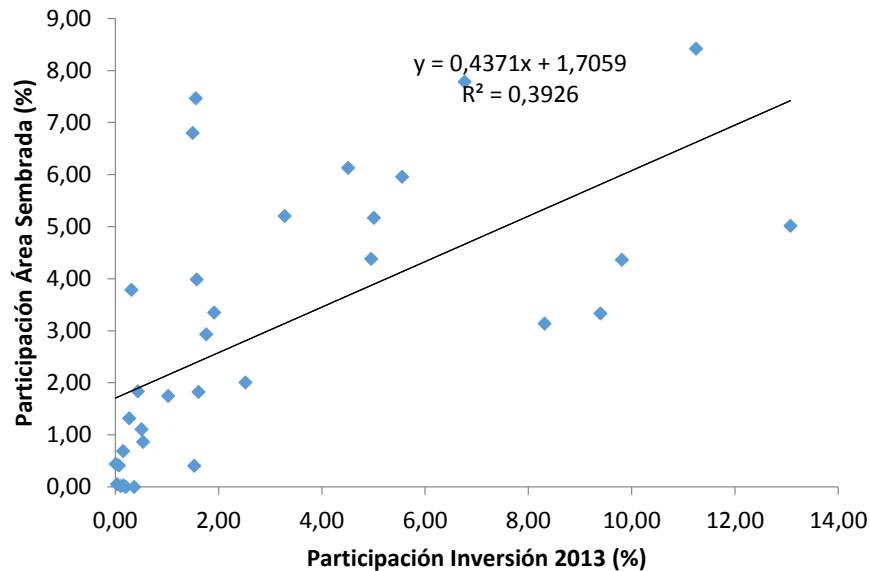
<sup>10</sup> Huila, Antioquia, Tolima, Nariño, Santander, Cauca, Cundinamarca, Meta, Boyacá y Caldas.

<sup>11</sup> La regresión y los análisis de correlación nos muestran el tipo y el grado de relación entre dos variables.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

un 39% por el área sembrada de cada uno de los departamentos. Lo ideal de acuerdo a la teoría para considerar un  $R^2$  aceptable es que sea mayor al 70%.

**Gráfico 3**  
**Inversión vs Área sembrada 2013**



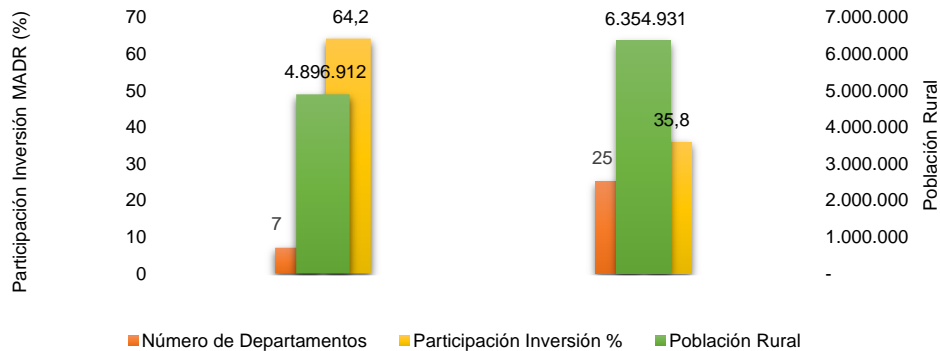
Fuente: OAPP-MADR

Los gráficos anteriores evidencian que existen departamentos que, pese a tener una elevada actividad agropecuaria, deberían tener una mayor participación en los recursos que se entregan por el sistema de convocatorias.

Al revisar los indicadores sociales, se obtiene en cuanto a la distribución de la población beneficiada por convocatorias, que solo siete departamentos, con una población rural de 4.896.912, concentran el 64,2% del presupuesto. Mientras que el resto del país, en el que habitan 6.354.931 de pobladores rurales, tan solo recibieron el 35 % de los recursos en 2013.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

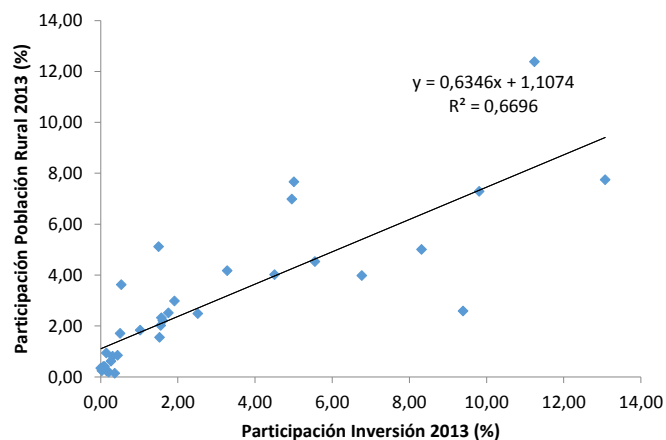
**Gráfico 4**  
**Concentración Inversión vs Población Rural por departamento 2013**



Fuente: OAPP-MADR

Otra forma de mirar esta relación es a través de la siguiente regresión econométrica, que evidencia que las diferencias de participación departamental en las convocatorias se explica en un 66 % por la población rural de cada uno de los departamentos.

**Gráfico 5**  
**Inversión vs Población Rural**



Fuente: OAPP-MADR



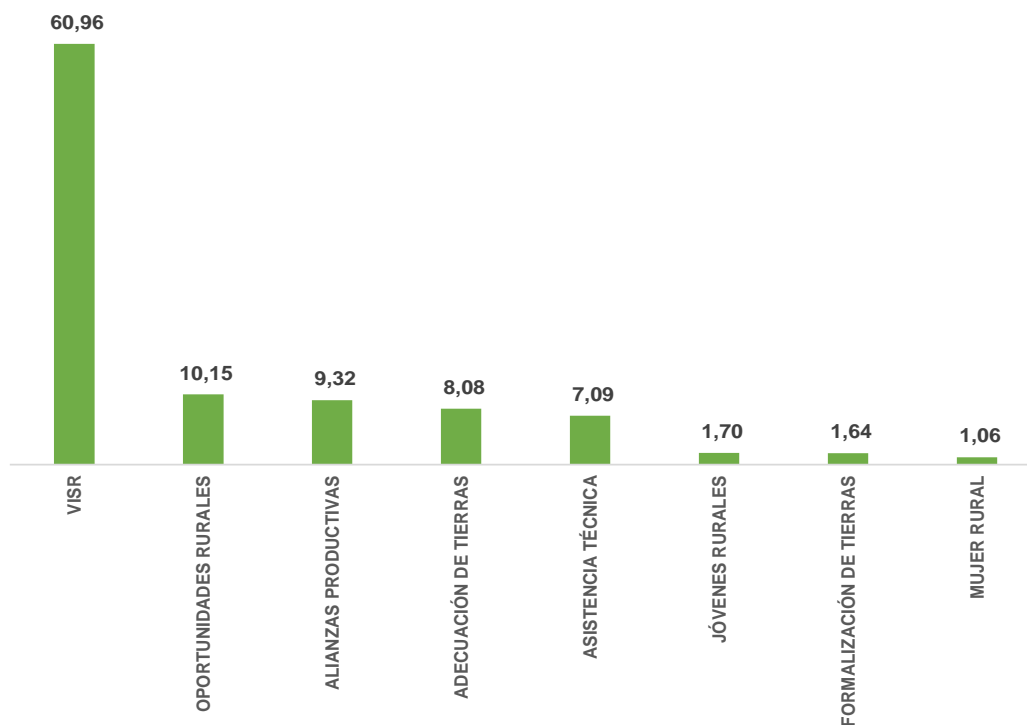
	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

El anterior análisis muestra que existen departamentos que participan activamente en los recursos por convocatoria, mientras que otros no reciben recursos que compensen su nivel productivo y para cubrir las necesidades básicas de su población rural.

A continuación se procederá a analizar el desempeño de los principales programas por convocatorias, tomando como punto de referencia la participación de estos en el presupuesto total de inversión del Ministerio y la participación departamental dentro de cada programa en el periodo 2010-2014.

La siguiente gráfica evidencia que el VISR participa en el 60,96% del presupuesto, seguido por oportunidades rurales con 10,15% y alianzas productivas 9,32%, es decir, sólo tres programas concentran el 80,43% de los recursos.

**Gráfico 6**  
**Participación de Programas por convocatorias 2010-2014 (%)**



Fuente: OAPP-MADR

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

- **Vivienda de Interés Social Rural – VISR**

El programa tiene como objetivo mejorar las condiciones de vivienda de los habitantes rurales de escasos recursos económicos<sup>12</sup>, desplazados y grupos étnicos, mediante el otorgamiento del subsidio de vivienda de interés social rural para la construcción de vivienda nueva en sitio propio y/o el mejoramiento y saneamiento básico de la existente. Para acceder al subsidio de VISR deben presentarse en las convocatorias públicas que realicen las entidades oferentes o pertenecer a población desplazada y presentar los documentos requeridos de acuerdo con el tipo de postulación que aplique.

En el periodo 2010-2014 para VISR se destinaron \$702.736 millones, de los cuales \$364.657 millones (52%) se concentraron en cuatro departamentos (Antioquia, Cauca, Nariño y Cundinamarca). El Índice de Déficit Habitacional muestra que los 13 departamentos<sup>13</sup> que tienen un índice superior al 80% sólo recibieron el 16% de estos recursos, que equivalen a \$115.418 millones.

- **Oportunidades Rurales**

El Programa Desarrollo de las Oportunidades Rurales de Inversión y Capitalización de los activos de la Microempresas Rurales – Oportunidades Rurales, plantea como propósito incrementar las posibilidades de acceso de los pobres rurales y sus microempresas a recursos financieros, servicios técnicos, conocimientos e información, para el desarrollo de sus iniciativas.

En el periodo 2010-2014 el programa de Oportunidades Rurales ejecutó \$206.468 millones. El 68% de estos recursos se concentraron en ocho departamentos<sup>14</sup>. Los 24 departamentos restantes ejecutaron el 32% de los recursos (\$65.925 millones).

- **Alianzas Productivas**

A través del proyecto de Alianzas Productivas el Ministerio busca generar ingresos, crear empleo y promover la cohesión social de las comunidades rurales pobres, de manera económica y ambientalmente sostenible, a través de establecimientos de alianzas productivas entre grupos organizados de pequeños productores y comercializadores y transformadores de sus productos.

<sup>12</sup> Población rural que se encuentra en el segmento más pobre de acuerdo al punto de corte del SISBEN actual (2014) por debajo de 40.75.

<sup>13</sup> Vaupés, Guainía, Chocó, Vichada, La Guajira, Caquetá, Amazonas, Guaviare, Córdoba, Putumayo, Bolívar, Sucre y Arauca

<sup>14</sup> Nariño, Cundinamarca, Santander, Bolívar, Cauca, Sucre, Córdoba y Meta.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

En el periodo 2010-2014 el programa Alianzas Productivas ejecutó \$157.974 millones. El 59% de estos recursos (\$92.675 millones) se concentraron en nueve departamentos<sup>15</sup>. Venticuatro departamentos ejecutaron el 41%.

- **Adecuación de Tierras**

El programa de Adecuación de Tierras hace parte de los apoyos para la competitividad, y es un mecanismo de acceso a recursos no reembolsables, enfocados a la implementación de sistemas prediales de riego.

En el periodo 2010-2014 se ejecutaron \$151.789 millones en el Programa de Adecuación de Tierras. El 76% (\$115.008 millones) de los recursos se concentraron en cuatro departamentos (Nariño, Norte de Santander, Cundinamarca y Boyacá). De los 32 departamentos, 11 no contaron con recursos de este programa y los 18 departamentos restantes ejecutaron sólo el 24%.

- **Asistencia Técnica**

El objetivo fundamental de este instrumento es contribuir al Desarrollo Rural y al mejoramiento de la productividad y competitividad agropecuaria de todos los productores. Se destinó a cofinanciar por medio de convocatorias públicas hasta el 80% del valor total de los costos de ejecución del Plan General de Asistencia Técnica Directa Rural, formulados por los municipios o asociaciones de municipios priorizados por las gobernaciones. La Asistencia Técnica Especial apoya los procesos productivos de los pequeños productores agropecuarios que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

Entre la vigencia 2010-2014 se ejecutaron \$132.676 millones en Asistencia Técnica. Boyacá, Nariño, Santander y Cundinamarca captaron \$71.253 millones, que corresponden al 54% del total, y el restante se distribuyó entre 28 departamentos.

- **Programa para la Formación y Desarrollo del Joven Rural Nacional**

El programa tiene como objetivo estimular a la juventud rural el sentido de pertenencia por el campo e incentivar el relevo generacional tecnificado, apoyando la formación de capacidades técnicas y empresariales que permitan generar empleo e ingresos a mediano plazo, en coherencia con las oportunidades de desarrollo de su entorno.

En el periodo 2010-2014 el Programa de Joven Rural invirtió \$29.494 millones en los diferentes componentes. Siete departamentos<sup>16</sup> concentraron el 55% de los recursos, que equivalen a \$16.247 millones. El resto de los departamentos obtuvieron el 45% de los recursos.

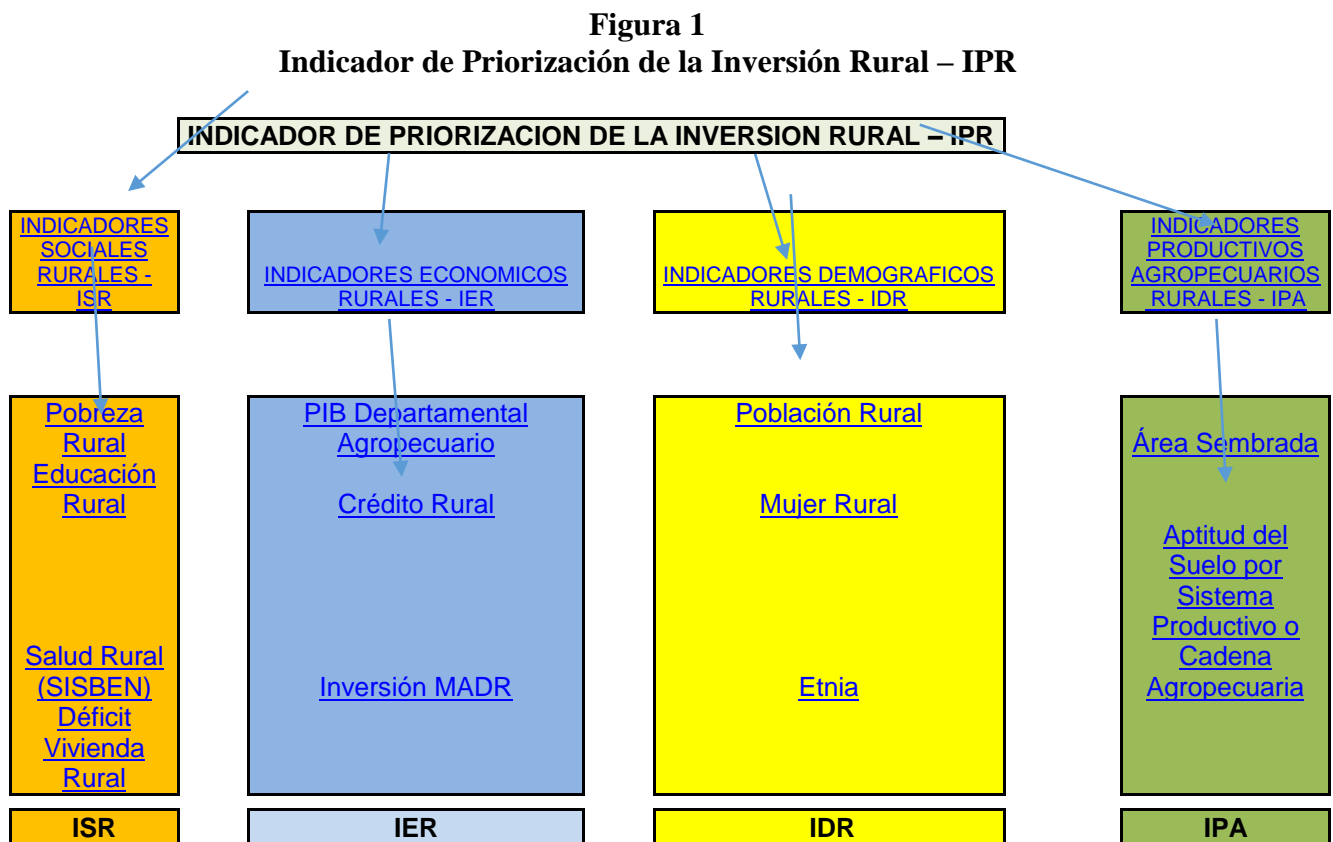
<sup>15</sup> Cauca, Huila, Risaralda, Antioquia, Nariño, Tolima, Norte de Santander, Boyacá y Bolívar

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

### **3.2 MODELO PARES - Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación**

Por lo anterior, el MADR diseñó una estrategia denominada “Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación – PARES”, cuyo objetivo es ofrecer una metodología que permita realizar una priorización equitativa, incluyente y participativa del presupuesto de inversión sectorial, de acuerdo a las necesidades municipales-departamentales dentro un proceso de concertación con los actores locales.

Para lograr una asignación más equitativa e incluyente en la distribución de los recursos se propone el Indicador de Priorización de Inversión Rural - IPR, teniendo en cuenta las particularidades de cada región, en función de variables sociales, económicas, demográficas y geográficas, con el fin de garantizar una distribución integral y equitativa de los recursos. (Ver figura 1)



Fuente: Elaboración MADR – OAPP

<sup>16</sup> Santander, Magdalena, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander, Risaralda y Cauca.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

La ponderación dada a cada uno de los cuatro indicadores que conforman el IPR es en principio la misma (25%), pero teniendo en cuenta que las necesidades y prioridades de cada departamento son diferentes, el responsable de la ejecución de la inversión pública rural, tiene la discrecionalidad de dar más prelación a un indicador que a otro.

La recomendación es que a la hora de priorizar los recursos no predomine un solo criterio; el económico por ejemplo, sino que se tengan en cuenta también otro tipo de necesidades propias de la población rural, que está en condición de vulnerabilidad por su condición de género, etnia, déficit de vivienda o pobreza.

La economía plantea el dilema según el cual las necesidades son infinitas, pero los recursos para satisfacerlas son limitados, por lo que hay que buscar una regla de priorización que contemple múltiples aspectos y no se sesgue a uno solo de ellos.

Como se ilustra en la figura 1, hay cuatro grupos de indicadores y cada uno de ellos contiene las variables necesarias para la construcción del respectivo indicador<sup>17</sup>. A continuación se explicará cada uno y en los anexos del presente documento se encontrarán los datos estadísticos correspondientes.

## **INDICADOR SOCIAL RURAL – ISR**

El indicador social rural – ISR, propone priorizar la inversión rural en función de mejorar la calidad de vida en el campo en términos de salud, educación, vivienda y reducción de la pobreza, dando fundamentalmente prevalencia a lo social.

Las variables consideradas dentro de este grupo fueron: Pobreza Rural; Educación Rural, Salud Rural y Déficit de Vivienda Rural y están expresadas en número de personas.

**Pobreza Rural:** Corresponde al número de personas pobres en el campo por departamento, con base en la metodología de pobreza multidimensional desarrollado por la Universidad de Oxford y aplicado por el DNP, con los datos procedentes del Censo de Población y Vivienda del año 2005 del DANE.

**Educación Rural:** Corresponde al número de personas matriculadas por departamento en los niveles de pre-escolar, primaria, secundaria y educación especial para jóvenes y adultos a nivel rural, con fuente DANE.

<sup>17</sup> Un indicador es un dato o información que sirve para conocer o valorar las características y la intensidad de un hecho o para determinar su evolución futura. Pueden ser económicos, sociales, educativos, etc.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

**Salud Rural:** Corresponde a la población rural afiliada al SISBEN por departamento. Con fuente DNP-PNUD, a partir de los resultados de la encuesta de evaluación del SISBEN a nivel municipal año 2000.

**Déficit de Vivienda Rural:** Corresponde al número de hogares rurales en déficit de vivienda por departamento, tomando como fuente estudios y análisis realizados por el DNP con base en el Censo de Población y Vivienda del año 2005 del DANE. Para expresarlo en personas, se multiplicó el número de hogares rurales en déficit de vivienda de cada departamento, por el tamaño promedio de un hogar rural (3,7 personas).

### INDICADOR ECONOMICO RURAL – IER

El indicador económico rural, asigna la inversión rural en función de las actividades económicas más lucrativas o promisorias de cada región.

Las variables necesarias para el cálculo de este indicador fueron: el Valor Agregado Departamental Agropecuario, el Crédito Rural y la Inversión Rural del MADR. La unidad de medida es millones de pesos corrientes.

**Valor Agregado Departamental Agropecuario:** Corresponde al Valor Agregado Departamental del Sector Agropecuario, Silvícola y Pesquero para el año 2013 con fuente DANE. Esta variable permite saber los departamentos de Colombia que más aportan en la generación de riqueza medida por el Producto Interno Bruto-PIB.

**Crédito Rural:** Corresponde a los créditos desembolsados por FINAGRO durante el año 2014. Permite conocer las actividades económicas agropecuarias que más recursos financieros están demandando.

**Inversión Rural:** Corresponde a la inversión rural total efectuada por el MADR durante el cuatrienio 2010-2014, a través de su oferta institucional de proyectos de inversión por convocatoria.

### INDICADOR DEMOGRAFICO RURAL – IDR

El indicador demográfico rural asigna la inversión rural en función de la población rural de cada región, teniendo en cuenta el tema de género y etnia.

Las variables demográficas consideradas fueron: Población Rural; Mujer Rural y las minorías étnicas presentes en las zonas rurales del país y están expresadas en número de personas.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

**Población Rural:** Corresponde a la población rural departamental para el año 2015 con fuente DANE, sin distinción de edad, sexo o grupo de pertenencia étnica.

**Mujer Rural:** Corresponde a la población rural departamental de mujeres para el año 2015 con fuente DANE.

**Etnias:** Corresponde a la población rural departamental por grupos étnicos para el año 2005 con fuente DANE.

### **INDICADOR PRODUCTIVO AGROPECUARIO – IPA**

El indicador productivo agropecuario rural, asigna la inversión en función de la aptitud del suelo por sistema productivo o cadena agropecuaria en cada región y el uso agrícola.

Las variables geográficas consideradas fueron: Área Sembrada por Departamento y la aptitud del suelo por sistema productivo o cadena agropecuaria de cada región y están expresadas en número de hectáreas.

**Área Sembrada por Departamento:** Corresponde a las hectáreas sembradas de todos los cultivos a nivel departamental durante el año 2013 con fuente MADR-EVA.

**Aptitud del suelo por sistema productivo o cadena agropecuaria:** Corresponde a las zonas de aptitud para sistemas productivos o cadenas agropecuarias de acuerdo a la información disponible a la fecha con fuente UPRA – Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

El Indicador de Priorización de Inversión Rural- IPR se actualizara anualmente con el IPC o el IPP, pero manteniendo la priorización de inversión en los departamentos menos favorecidos y de otra parte consolidando el crecimiento del sector.

De esta forma se busca potencializar la distribución y focalización de los recursos, basados en los criterios técnicos y legales de cada uno de los programas cubiertos, bajo un principio de equidad de acuerdo a los anteriores índices económicos, sociales, geográficos y poblacionales, dado que, a pesar de la creciente diversificación de las actividades rurales, el sector agropecuario es todavía la mayor fuente de empleo y de participación en los ingresos rurales, sobre todo en los quintiles bajos.<sup>18</sup>

Para garantizar una equidad integral a los departamentos que en la actualidad son menos favorecidos con los recursos de inversión de la Nación, en adelante a estos se les asignará en función del IPR departamental ajustado por el Índice de Ruralidad-IR de cada uno.

<sup>18</sup> Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano. Misión para la Transformación del Campo. Octubre 2014

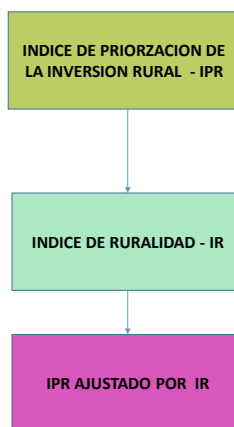
	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

## INDICADOR DE RURALIDAD – IR

El Índice de Ruralidad - IR, conjuga o combina densidad poblacional y distancia a centros urbanos mayores, en donde esta distancia se define como el recorrido en línea recta promedio (en kilómetros), desde un municipio a las ciudades consideradas grandes, que tienen una población superior a 100.000 habitantes. De acuerdo, con el Censo de 2005 en el país hay 56 municipios grandes, que el informe divide en cuatro categorías: (a) más de 1 millón de habitantes (cuatro municipios); (b) entre 400.000 y 1 millón (ocho); (c) entre 200.000 y 400.000 (catorce), y (d) entre 100.000 y 200.000 (treinta)<sup>19</sup>.

Su interpretación, es que al acercarse al valor de 100, un departamento o municipio es considerado como más rural, mientras que si se aleja de este valor tiende a ser más urbano. Por ejemplo, Guainía con un índice de 89,9 sería el departamento más rural de Colombia, por su baja densidad poblacional y lo alejado de sus municipios con relación a los 56 municipios de mayor población de Colombia; mientras que Cundinamarca con un índice de 40, lo sería en menor medida al tener municipios con mayor densidad poblacional y más cercanos a los principales centros poblados.

**Gráfica 2**  
**Indicador de Priorización de la Inversión Rural – IPR ajustado por IR**



Fuente: Elaboración MADR – OAPP

<sup>19</sup> Este indicador, es mencionado en el documento de “Colombia Rural: Razones para la Esperanza “realizado por Naciones Unidas-PNUD.



	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

El IPR-IR combina las reglas de decisión arriba mencionadas y permite realizar una priorización de recursos ajustada a la realidad del campo en las regiones rurales del país.

#### **4. PRIORIZACION DE RECURSOS MEDIANTE PARES**

Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación - PARES, es un instrumento que contribuye a la adecuada planeación del gasto. Por lo tanto, no implica por sí mismo asignación de recursos presupuestales.

La efectiva asignación presupuestal de recursos dependerá del cumplimiento de los requisitos legales y técnicos de los proyectos o líneas de trabajo priorizados y su concordancia con las partidas presupuestales y proyectos de inversión con que cuente el Ministerio en la respectiva vigencia fiscal.

Si existen recursos disponibles, hecha la recepción de los proyectos o la priorización de líneas de trabajo en los diálogos con las autoridades territoriales, deberán adelantarse las respectivas evaluaciones y viabilizaciones técnicas, siguiendo los procedimientos internos, y los presupuestales y contractuales vigentes, con el cumplimiento estricto de todas las formalidades legales.

Si no se cuenta con recursos en la vigencia fiscal respectiva, los proyectos o líneas de trabajo priorizados se considerarán en la planeación del proyecto de presupuesto de gastos e inversiones para las siguientes vigencias fiscales, según el caso.

La metodología de propuesta para la priorización de recursos a través del IPR, se aplicará por programas de acuerdo con la focalización que el MADR, de manera conjunta con las regiones, defina y para las vigencias fiscales específicas, para los demás programas se mantendrán las metodologías actuales para la asignación y ejecución de los recursos acorde a los convenios y los planes operativos particulares.

#### **5. METODOLOGÍA DE ARTICULACIÓN NACIÓN TERRITORIO EN EL MARCO PARES**

PARES corresponde a la materialización de la estrategia del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), para acercar a las autoridades y entidades nacionales del sector a los territorios. Esta estrategia de diálogo, fue anunciada por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural a los Gobernadores en Bogotá.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

En este proceso el principal objetivo es establecer un vínculo entre los planes de desarrollo territoriales (Gobernaciones y Alcaldías) con el Plan Nacional de Desarrollo actualmente en discusión conforme a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del PND).

Como resultado del diálogo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, a través de sus Gobernadores y Alcaldes en torno a sus planes de desarrollo, se buscará diseñar el plan de acción para el siguiente año.

#### **A. Socialización de la estrategia con autoridades regionales**

La estrategia se socializa con las autoridades regionales para avalar y ajustar la metodología de dialogo regional. Para el ejercicio de planeación 2015, se realizó una mesa técnica en las instalaciones del MADR con el fin de socializar la estrategia y concertar la metodología frente a las líneas de acción.

#### **B. Etapa de Planeación**

La etapa de planeación contempla las siguientes actividades:

- i. Articulación técnica del Plan Nacional Desarrollo con los Planes de Desarrollo Departamentales.

Proceso de socialización: El MADR envía a las autoridades departamentales del sector (Secretarías de Agricultura, Desarrollo Rural, Desarrollo Económico y Planeación), los cinco pilares que contempla el Plan Nacional de Desarrollo en la estrategia transversal denominada “Trasformación del Campo y Crecimiento Verde “, indicando que deben presentar una propuesta con tres acciones priorizadas por el Departamento en cada uno de los cinco pilares.

Para tal fin, el Departamento debe realizar una convocatoria con las autoridades municipales buscando acuerdos a nivel de provincial y/o subregional frente a las siguientes líneas de acción:

1. Ordenar social, ambiental y productivamente el territorio: Se enmarcaron todos los temas del plan de ordenamiento social y productivo de la propiedad, formalización de tierras y baldíos.
2. Cerrar brechas urbano – rurales: se incluyen necesidades de vivienda rural y educación rural.
3. Dotar de bienes y servicios para mejorar la productividad sectorial: Se resaltaron necesidades de asistencia técnica y financiamiento a productores.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

4. Lograr el sector agropecuario sea una fuente de riqueza: De acuerdo al plan de acción Departamental de Cadenas se enmarcan proyectos productivos que sean de gran impacto productivo y social para las comunidades.
5. Institucionalidad para la transformación del campo: Se busca el fortalecimiento de UMATA's y secretarías de agricultura.

El resultado de la mesa técnica es una matriz, la cual es objeto de un encuentro de discusión técnica entre las autoridades municipales y departamentales en materia agropecuaria y de desarrollo rural con representantes del MADR y de las entidades nacionales del sector. Así se presenta la propuesta de construcción del plan de acción departamental para el siguiente año bajo la siguiente matriz:

**Gráfico 3**  
**Matriz consolidación de necesidades regionales**

Departamento:					
Municipios:					
<b>Ordenar social, ambiental y productivamente el territorio</b>					
No.	PROGRAMA	ACCIONES	BENEFICIARIOS	VALOR (MILLONES DE \$)	ESTRATEGIA
1					
2					
3					
<b>Cerrar brechas urbano - rurales</b>					
No.	PROGRAMA	ACCIONES	BENEFICIARIOS	VALOR (MILLONES DE \$)	ESTRATEGIA
1					
2					
3					
<b>Dotar de bienes y servicios para mejorar la productividad sectorial</b>					
No.	PROGRAMA	ACCIONES	BENEFICIARIOS	VALOR (MILLONES DE \$)	ESTRATEGIA
1					
2					
3					
<b>Lograr que el sector agropecuario sea una fuente de riqueza</b>					
No.	PROGRAMA	ACCIONES	BENEFICIARIOS	VALOR (MILLONES DE \$)	ESTRATEGIA
1					
2					
3					
<b>Institucionalidad para la transformación del campo</b>					
No.	PROGRAMA	ACCIONES	BENEFICIARIOS	VALOR (MILLONES DE \$)	ESTRATEGIA
1					
2					
3					

Fuente: MADR

ii. Revisión de propuesta plan de desarrollo departamental

Una vez realizada la concertación regional entre los Secretarios de Agricultura y los diferentes municipios, y grupos de interés del departamento, estos proceden a diligenciar la matriz y enviarla al MADR.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

La matriz es revisada en una mesa técnica en la que se citan a representantes de las entidades del sector: ICA, UPRA, INCODER, AUNAP, CORPOICA, FINAGRO, BANCO AGRARIO, FIDUAGRARIA, y las direcciones del MADR.

iii. Enfoque Cadena de valor y de productividad

Con el fin de promover la competitividad regional e integrar elementos dentro de la planeación del mismo que permitan hacer un uso adecuado del suelo, aprovechar las ventajas competitivas definidas por el indicador productivo agropecuario, promover el uso de acuerdos comerciales y buscar a mediano plazo la consolidación de clusters productivos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establece previa visita a las regiones una propuesta de cadenas productivas que deben ser promovidas, y, sobre las se deben hacer inversiones focalizadas.

Así mismo, las iniciativas correspondientes a los temas productivos presentadas por los entes territoriales pasan por un análisis técnico de cada una de las direcciones del MADR según sea la naturaleza del proyecto. El objetivo de este análisis es tener información suficiente para definir las cadenas productivas sobre las cuales se debe realizar la inversión en los diálogos regionales.

iv. Diálogos en región

Para los diálogos en cada región, la Secretaría Departamental y El MADR previamente convocan a: Alcaldes Municipales del respectivo Departamento, Secretarios de Agricultura Municipales y Directores de UMATAs.

A la vez, el MADR realiza una mesa preparatoria con los Directores de sus entidades adscritas y vinculadas o sus delegados, y los Directores de las Direcciones Técnicas con el objeto de discutir las necesidades presentadas por el Departamento a través de la Gobernación. El objetivo es llevar propuestas a las necesidades de la Región.

En algunos departamentos, teniendo en cuenta la distribución geográfica, se trabaja dicha matriz por las subregiones productivas, esto facilita articular las necesidades regionales con el marco de acción del MADR y sus entidades adscritas, vinculadas y aliadas, enmarcadas dentro de cada uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo.

Una vez en campo, es decir en la mesa técnica, se abarcan cada uno de los pilares desde dos frentes. El primero es la oferta institucional, sus reglamentaciones y posibilidades. Y el segundo, la demanda de las comunidades, y llegar a un consenso.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

Al final del ejercicio, se plasman las líneas indicativas de acción entre Municipio, Departamento y Gobierno Nacional a través del MADR y sus entidades adscritas y vinculadas.

v. Análisis y Procesamiento de información

La información recopilada en las regiones se agrupa de acuerdo a las siguientes líneas de política agrícola impulsadas por el MADR:

- Articulación sectorial
- Seguridad Alimentaria
- Economía Agrícola Familiar
- Generación de Ingresos
- Asistencia técnica
- Asuntos sanitarios
- Bienes públicos
- Cambio climático
- Financiamiento
- Pesca y acuicultura
- Productividad y competitividad
- Soluciones de agua
- Tierra
- Vivienda rural

Es importante resaltar que existen líneas transversales como son: Mujer Rural, Joven Rural, discapacitados, grupos étnicos o población en condiciones de vulnerabilidad, entre otros, que son agrupados dentro los antes mencionados. Estas líneas de política contemplan la búsqueda del desarrollo productivo, del desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales.

El apoyo a la competitividad, la consolidación de clusters productivos, el incentivo a las exportaciones o el enfoque de cadena de valor y demás temas del desarrollo productivo son armonizadas con las necesidades regionales. Esta concertación no implica necesariamente cambios en la política pública, ya que en la construcción de las mismas el modelo PARES lo que propone es la inclusión de las necesidades regionales como una fuente de información válida para la toma de decisiones sin desconocer las otras fuentes que existen en el proceso de planeación del sector.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

vi. Definición de oferta regional del MADR

Se definen los planes y programas que se están desarrollando actualmente, y que cumplen con las necesidades expresadas en las regiones. Adicionalmente, se define la viabilidad presupuestal, para así cumplir con las necesidades expresadas en las líneas de política e inversión.

i. Ajuste de proyectos de inversión

Según las necesidades de las regiones y la oferta institucional del MADR, se procede a ajustar los proyectos de inversión para atender sus respectivas necesidades.

b. Ejecución

La ejecución comprende tres componentes, el primero relacionado a los planes, programas y proyectos que responden a necesidades puntuales de la región y se encuentran en desarrollo dentro de la oferta institucional. El segundo relacionado a los nuevos proyectos o iniciativas que requieren inversión de recursos económicos. Y el tercero comprende necesidades de gestión y apoyo institucional que no comprometen recursos económicos de forma directa.

i. Necesidades que se encuentran en desarrollo dentro de la oferta institucional.

Siguen el curso de ejecución establecido en cada una de las entidades.

ii. Nuevos proyectos que requieren inversión de recursos económicos

La ejecución se realizará de acuerdo con los anexos técnicos y manuales de operación de los convenios a suscribir con los operadores regionales o entes territoriales (departamentos y municipios). De esta forma, cada convenio contará un comité administrativo y un comité técnico así como, un supervisor que serán los encargados del ordenamiento administrativo. Las direcciones técnicas del Ministerio participarán en los Comités, dependiendo de los proyectos que se presenten.

iii. Necesidades que no comprometen recursos económicos de forma directa

Este tipo de necesidades se ejecutarán a través de cada una de las entidades que adquiere los compromisos en región.

Las direcciones técnicas del Ministerio participarán en los comités, dependiendo de los proyectos que se presenten.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

De acuerdo a los anexos técnicos y manuales de operación de los convenios

c. Seguimiento

El proceso de seguimiento se inicia desde la concertación de los recursos, dado que este proceso se realizará cumpliendo con los lineamientos establecidos en cada una de los proyectos de inversión, es decir, atendiendo a la población contemplada en los mismos, cumpliendo los objetivos planteados y realizando las actividades específicas que están previstas en cada una de ellos. Cada uno de los proyectos viabilizados deberá cumplir con un marco referente que justifique su ejecución.

Durante la ejecución de los mismos, los mecanismos de seguimiento estarán contemplados dentro del convenio suscrito entre el MADR, los entes territoriales y los ejecutores, y en el manual operativo del mismo. El MADR podrá realizar el seguimiento a través de firmas especializadas.

Adicionalmente, con el fin que el MADR mantenga el Gobierno de la información, la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones diseñará, implementará y sistematizará, de manera conjunta con las entidades del sector agropecuario y los entes territoriales, un sistema de información integral de la información referente a la estrategia de PARES. Lo anterior, es complemento a lo a los mecanismos que se establecen en los planes operativos de cada uno de los convenios que suscriba el MADR para dar cumplimiento a lo establecido en esta estrategia.

d. Evaluación

La evaluación estará relacionada al cumplimiento de los indicadores definidos en cada uno de los convenios y están alineados con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y se realizarán en los términos de tiempo de las metas del mismo.

e. Manual Operativo de la estrategia PARES

Se va a adoptar un Manual Operativo de la estrategia PARES que está en proceso de inclusión dentro del sistema de gestión de calidad del MADR. El Manual de Operación de la estrategia contendrá todo el modelo de seguimiento, acompañamiento y control de la estrategia a nivel de recursos financieros, modelos técnicos y articulación territorial. Está dividido en seis esquemas:

- Esquema de operación a nivel nacional
- Esquema de operación a nivel territorial
- Esquema estratégico
- Esquema de seguimiento.
- Esquema técnico administrativo

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

Esquema de control financiero y aseguramiento.

## 6. CONCLUSIONES

La concentración de los recursos en el MADR y los cambios institucionales para la ejecución de las políticas sectoriales, originó un proceso de contratación o de convocatoria que demora en promedio de tres a cuatro meses, reduciendo los tiempos para ejecutar los proyectos y los recursos asociados a los mismos. Lo anterior, ocasiona traumatismos en la ejecución presupuestal y financiera de los recursos del sector para cumplir con el principio de anualidad de la inversión pública.

Adicionalmente, la mayoría de los proyectos que se ejecutan en el sector se demoran más de un año, como es el caso de los proyectos de riego, asistencia técnica, investigación y tierras, lo cual limita las intervenciones generando pocos resultados en términos de política pública<sup>20</sup>.

La primera instancia a través de PARES será el resultado del ejercicio de identificación y priorización de necesidades realizado por los pobladores rurales y sus gobiernos locales. Lo anterior, permitirá establecer un arreglo institucional que combine la planeación consensuada y concertada con la articulación y coordinación centro-región. De esta forma, se pondrá en marcha el triángulo del buen gobierno, Nación- territorio-comunidades.

La estrategia de priorización del presupuesto de inversión del MADR mediante PARES-Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación busca optimizar la convergencia centro-región, atendiendo las particularidades económicas, sociales y de población presentes y futuras, para que en adelante la inversión sectorial contribuya eficientemente a disminuir las brechas entre bienestar y oportunidades de desarrollo en las zonas rurales y regiones, y garantizar que el campo colombiano sea un escenario de igualdad de oportunidades.

Las regiones con mayores condiciones de seguridad e integradas a los principales circuitos económicos y núcleos de desarrollo reciben en la actualidad los mayores beneficios, lo cual ha originado brechas significativas. Por lo tanto, se busca minimizar estos desequilibrios con el IPR-IR y se recomienda priorizar los recursos hacia los municipios en donde se dio una alta concentración del conflicto.

La metodología propuesta para la priorización de recursos a través del IPR-IR, se aplicará por programas de acuerdo con la focalización que el MADR, de manera conjunta con las regiones, defina y para las vigencias fiscales específicas, para los demás programas se mantendrán las

<sup>20</sup> Misión para la Transformación del Campo, Misión para la Transformación del Campo, DNP, 2014.



	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

metodologías actuales para la asignación y ejecución de los recursos acorde a los convenios y los planes operativos particulares.

El MADR suscribirá convenios con los departamentos-municipios para garantizar el éxito de la distribución regional bajo los principios de equidad, transparencia e integralidad, y fortalecerá las veedurías rurales territoriales en las que los pobladores rurales harán un seguimiento directo de los recursos asignados a sus zonas.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

## 7. GLOSARIO

OAPP	Oficina Asesora de Planeación-MADR
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRE	Desarrollo Rural con Equidad
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
IAIR	Indicador de Asignación de la Inversión Rural
IDR	Indicadores Demográficos Rurales
IGR	Indicadores Geográficos Rurales
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IER	Indicadores Económicos Rurales
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
IAT	Incentivo a la Asistencia Técnica
ISR	Indicadores Sociales Rurales
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
LEC	Línea Especial de Crédito
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PARES	Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación
PIC	Protección al Ingreso Caficultor
PND	Plan Nacional de Desarrollo
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
VISR	Vivienda de Interés Social Rural

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, Ley 101 de 1993, Diario Oficial No. 41149 de la República de Colombia, Bogotá D.C, Colombia, 1993

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE (2010). Censo General 2005, Perfil De-partamental Nariño. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE (2014). Cuentas departamentales, Producto Interno Bruto – Año 2013 (Cifras preliminares). Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2015). “Bases del Plan Nacional de Desarrollo – Todos por un Nuevo País. Paz, Equidad y Educación”. Bogotá: DNP.

(2014). “Misión para la Transformación del Campo-Diagnóstico de la Institucionalidad Pública en el Sector Agropecuario”. Bogotá: DNP.

(2014). “Misión para la Transformación del Campo-Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo”. Bogotá: DNP.

(2008). CONPES 3558. Estrategias para fortalecer las convocatorias para el Desarrollo Rural.

Departamento Nacional de Planeación-DDRS (2014). Misión para la Transformación del Campo. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/mision-para-la-transformacion-del-campo-colombiano.aspx>

Encuesta Nacional Agropecuaria (EVA) (2013). Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

PNUD (2011). Colombia Rural, Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Consulte este documento y su bibliografía en [http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06\\_indh2011co.pdf](http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf), Bogotá.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

## ANEXOS

### Anexo 1

#### INDICADOR DE PRIORIZACION DE LA INVERSION RURAL – IPR

**IPR** = f (ISR; IER; IDR; IGR) =  $\lambda_1 \cdot \text{ISR} + \lambda_2 \cdot \text{IER} + \lambda_3 \cdot \text{IDR} + \lambda_4 \cdot \text{IGR}$ ;  $\sum_{i=1}^4 \lambda_i = 1$ , en donde  $\lambda_i$  se refiere a la ponderación<sup>21</sup> dada a cada componente dentro del agregado total de la función.

#### INDICADOR SOCIAL RURAL – ISR

Es el promedio ponderado de las tasas departamentales de participación, para cada una de las variables sociales consideradas, que fueron: Pobreza Rural; PR, Educación Rural; ER, Salud Rural; SR y Déficit de Vivienda Rural; DVR y su ecuación sería la siguiente:

$$\text{ISR} = f (\text{PR}; \text{ER}; \text{SR}; \text{DVR}) = 0.34 \cdot \text{PR} + 0.11 \cdot \text{ER} + 0.29 \cdot \text{SR} + 0.26 \cdot \text{DVR}$$

Los ponderadores para cada variable, se calcularon dividiendo el número de personas de cada variable respectiva en la sumatoria de todas ellas.

$$0.34 = \text{PR} / (\text{PR} + \text{ER} + \text{SR} + \text{DVR})$$

$$0.11 = \text{ER} / (\text{PR} + \text{ER} + \text{SR} + \text{DVR})$$

$$0.29 = \text{SR} / (\text{PR} + \text{ER} + \text{SR} + \text{DVR})$$

$$0.26 = \text{DVR} / (\text{PR} + \text{ER} + \text{SR} + \text{DVR})$$

#### INDICADOR ECONOMICO RURAL – IER

Es el promedio ponderado de las tasas departamentales de participación, para cada una de las variables económicas consideradas, que fueron: PIB Departamental Agropecuario; PDA, Crédito Rural; CR y la Inversión Rural del MADR; IMADR y su ecuación sería la siguiente:

$$\text{IER} = f (\text{PDA}; \text{CR}; \text{IMADR}) = 0.79 \cdot \text{PDA} + 0.14 \cdot \text{CR} + 0.07 \cdot \text{IMADR}$$

Los ponderadores para cada variable, se calcularon dividiendo el valor monetario de cada variable respectiva en la sumatoria de todas ellas.

$$0.79 = \text{PIB} / (\text{PIB} + \text{CR} + \text{IMADR})$$

<sup>21</sup> Para este ejercicio se dio la misma ponderación a cada componente (25%), pero el hacedor de política tiene la discrecionalidad de asignar más ponderación a unas componentes que a otras.

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b> FECHA EDICIÓN 15-05-2015

$$0.14 = CR / (PIB + CR + IMADR)$$

$$0.07 = IMAD / (PIB + CR + IMADR)$$

### **INDICADOR DEMOGRAFICO RURAL – IDR**

Es el promedio ponderado de las tasas departamentales de participación, para cada una de las variables demográficas consideradas, que fueron: Población Rural; PR, Mujer Rural; MR y las minorías étnicas presentes en las zonas Rurales del País; Etnia y su ecuación sería la siguiente:

$$\mathbf{IDR} = f(PR; MR; ETNIA) = 0.51 * PR + 0.24 * MR + 0.25 * ETNIA$$

Los ponderadores para cada variable, se calcularon dividiendo el número de personas de cada variable respectiva en la sumatoria de todas ellas.

$$0.51 = PR / (PR + MR + ETNIA)$$

$$0.24 = MR / (PR + MR + ETNIA)$$

$$0.25 = ETNIA / (PR + MR + ETNIA)$$

### **INDICADOR PRODUCTIVO AGROPECUARIO – IPA**

Es el promedio ponderado de las tasas departamentales de participación, para cada una de las variables geográficas consideradas, que fueron: Área Sembrada por Departamento AS; y la Aptitud del suelo por sistema productivo o cadena agropecuaria APA de cada región y su ecuación sería la siguiente:

$$\mathbf{IPA} = f(AS; APA) = 0.84 * APA + 0.16 * AS$$

Los ponderadores para cada variable, se calcularon dividiendo el número de hectáreas de cada variable respectiva en la sumatoria de todas ellas.

$$0.84 = APA / (AS + APA)$$

$$0.16 = AS / (AS + APA)$$

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

**Anexo 2  
VARIABLES SOCIALES PARA EL ISR**

DEPARTAMENTO	Número de Personas			
	Pobreza Rural/1	Educación Rural/2	Salud Rural (SISBEN)/1	Déficit Vivienda Rural/1 (*)
AMAZONAS	12.852	9.629	88	13.316
ANTIOQUIA	933.209	341.022	1.078.573	707.531
ARAUCA	16.296	20.730	93.436	12.945
ATLANTICO	82.865	27.514	15.064	47.354
BOLIVAR	384.489	130.294	71.832	284.120
BOYACA	444.049	76.527	580.591	364.234
CALDAS	181.965	52.869	214.954	125.933
CAQUETA	96.381	45.372	141.674	84.457
CASANARE	68.786	26.204	96.653	53.670
CAUCA	605.560	165.441	477.047	478.661
CESAR	225.628	74.910	108.667	159.629
CHOCO	162.689	65.493	7.840	134.247
CORDOBA	669.526	195.728	341.313	471.648
CUNDINAMARCA	466.998	172.738	726.070	400.253
GUAINIA	4.410	6.010	1.248	6.323
GUAVIARE	10.510	9.614	11.760	10.012
HUILA	317.090	101.551	335.835	237.511
LA GUAJIRA	304.736	90.090	12.648	183.556
MAGDALENA	314.483	113.431	103.264	224.528
META	100.576	48.994	122.236	75.101
NARIÑO	668.598	143.370	274.748	502.952
NORTE DE SANTANDER	226.296	64.268	270.447	169.963
PUTUMAYO	99.769	35.189	101.266	91.290
QUINDIO	40.801	12.749	3.739	18.818
RISARALDA	132.004	46.014	140.275	85.370
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	6.937	5.031	537	7.980
SANTANDER	384.555	100.350	443.696	305.929
SUCRE	251.710	79.230	105.586	181.577
TOLIMA	348.971	97.438	416.402	277.594
VALLE DEL CAUCA	314.811	141.405	385.783	217.030
VAUPES	4.582	5.652	-	3.593
VICHADA	24.773	10.449	6.949	17.183
<b>TOTAL</b>	<b>7.906.905</b>	<b>2.515.306</b>	<b>6.690.221</b>	<b>5.954.307</b>

(\*) Hogares en déficit (cuantitativo y cualitativo)

Fuente: 1/DNP. 2/DANE

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

**Anexo 3  
VARIABLES ECONÓMICAS PARA EL IER**

Millones de pesos

DEPARTAMENTO	Valor Agregado Sector Agropecuario		Inversión Rural/3
	Silvícola y Pesquero/1	Crédito Rural/2	
AMAZONAS	48.000	215	837
ANTIOQUIA	5.083.000	1.049.123	161.241
ARAUCA	832.000	31.705	14.181
ATLANTICO	502.000	116.182	10.786
BOLIVAR	1.490.000	181.716	127.017
BOYACA	2.506.000	276.159	129.217
CALDAS	1.054.000	118.971	42.486
CAQUETA	408.000	74.611	11.618
CASANARE	1.260.000	178.314	5.567
CAUCA	970.000	270.912	207.491
CESAR	1.159.000	141.925	53.676
CHOCO	380.000	9.667	22.113
CORDOBA	1.691.000	211.879	74.426
CUNDINAMARCA	4.196.000	415.701	133.969
GUAINIA	10.000	54	523
GUAVIARE	35.000	7.356	1.746
HUILA	1.535.000	351.523	86.911
LA GUAJIRA	294.000	19.139	39.367
MAGDALENA	1.270.000	136.525	47.308
META	2.321.000	309.548	29.957
NARIÑO	1.492.000	263.873	224.788
NORTE DE SANTANDER	1.165.000	136.128	101.614
PUTUMAYO	127.000	31.448	16.854
QUINDIO	738.000	39.882	6.964
RISARALDA	818.000	150.232	26.526
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	13.000	897	1.602
SANTANDER	2.572.000	494.660	96.188
SUCRE	661.000	78.853	79.929
TOLIMA	1.881.000	585.781	88.241
VALLE DEL CAUCA	2.998.000	1.382.253	31.187
VAUPES	5.000	91	1.155
VICHADA	27.000	13.229	2.716
<b>TOTAL</b>	<b>39.541.000</b>	<b>7.078.551</b>	<b>1.878.202</b>

Fuente: 1/DANE. 2/FINAGRO. 3/MADR

	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

**Anexo 4**  
**VARIABLES ECONOMICAS PARA EL IDR**

DEPARTAMENTO	Número de personas		
	Población Rural	Mujer Rural	Etnia
AMAZONAS	47.853	23.596	19.683
ANTIOQUIA	1.406.252	663.937	587.754
ARAUCA	96.851	45.238	8.869
ATLANTICO	106.554	49.102	253.311
BOLIVAR	471.689	219.698	498.644
BOYACA	552.973	258.420	20.116
CALDAS	279.392	131.783	60.789
CAQUETA	193.587	91.942	17.826
CASANARE	92.165	42.110	7.875
CAUCA	831.253	395.272	500.077
CESAR	260.966	121.916	144.671
CHOCO	254.170	122.030	329.820
CORDOBA	806.583	382.885	333.032
CUNDINAMARCA	876.044	411.102	78.141
GUAINIA	28.792	14.008	11.779
GUAVIARE	45.910	20.287	5.310
HUILA	463.752	218.404	19.910
LA GUAJIRA	432.755	208.682	361.401
MAGDALENA	332.898	154.362	119.060
META	232.443	109.291	23.192
NARIÑO	883.242	420.350	424.607
NORTE DE SANTANDER	291.116	136.219	32.002
PUTUMAYO	176.669	83.543	56.702
QUINDIO	69.273	31.885	15.067
RISARALDA	206.674	97.490	66.961
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	21.443	9.993	33.668
SANTANDER	506.329	239.399	59.989
SUCRE	280.631	130.170	202.783
TOLIMA	444.180	206.327	72.238
VALLE DEL CAUCA	579.931	272.919	1.109.973
VAUPES	26.801	13.225	11.762
VICHADA	40.793	20.250	18.694
<b>TOTAL</b>	<b>11.339.964</b>	<b>5.345.835</b>	<b>5.505.706</b>

Fuente: 1/DANE.



	<b>DOCUMENTO ESTRATÉGICO</b>	VERSIÓN 1
	<b>ESTRATEGIA DE PRIORIZACIÓN DE LA INVERSIÓN DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL MEDIANTE PARES</b>	<b>DE-DEI-10</b>
		FECHA EDICIÓN 15-05-2015

## Anexo 5

### VARIABLES ECONÓMICAS PARA EL IPA

DEPARTAMENTO	Aptitud del suelo por sistema productivo o cadena agropecuaria /1	Hectáreas Area Sembrada/2
	AMAZONAS	229.087
ANTIOQUIA	1.646.374	433.244
ARAUCA	1.530.217	94.615
ATLANTICO	225.771	35.343
BOLIVAR	976.261	267.755
BOYACA	372.160	161.372
CALDAS	159.996	150.829
CAQUETA	454.241	56.997
CASANARE	3.106.570	194.702
CAUCA	515.307	224.585
CESAR	1.079.563	205.179
CHOCO	385.872	93.915
CORDOBA	1.532.578	225.517
CUNDINAMARCA	1.014.070	266.048
GUAINIA	145.113	2.706
GUAVIARE	319.844	21.214
HUILA	419.020	315.370
LA GUAJIRA	244.866	44.610
MAGDALENA	1.373.468	172.482
META	3.821.837	384.076
NARIÑO	442.335	257.999
NORTE DE SANTANDER	234.228	171.325
PUTUMAYO	380.395	20.895
QUINDIO	63.104	67.985
RISARALDA	36.834	89.860
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	2.466	30
SANTANDER	1.042.507	306.544
SUCRE	677.247	103.244
TOLIMA	554.533	400.435
VALLE DEL CAUCA	438.580	350.022
VAUPES	65.570	1.472
VICHADA	3.065.487	22.836
<b>TOTAL</b>	<b>26.555.501</b>	<b>5.144.212</b>

Fuente: 1/UPRA. 2/MADR