MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial*

Documento elaborado por
RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**

Bogotá D.C., diciembre de 2014

* Este documento fue discutido y aprobado por el Consejo Directivo de la Misión, pero el esquema institucional para llevar a cabo las estrategias de desarrollo rural integral con enfoque territorial es todavía objeto de discusión en la Mesa Institucional de la Misión y será objeto, por lo tanto, de un debate posterior. El documento es producto de la colaboración del RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural con la Misión, con el financiamiento del International Development Research Center (IDRC, Canadá). Las opiniones expresadas en este documento no comprometen, sin embargo, al IDRC.

** El equipo técnico del RIMISP estuvo constituido por Julio A. Berdegué, Felipe Castro, Edgar González y Santiago Perry.

Contenido

Glosario 1
Lo esencial del PDRIET en breve 2
El PDRIET en breve en cada territorio 3
A. Territorios donde ya existe algún programa que puede ser fortalecido por el PDRIET 3
B. Territorios donde el PDRIET debe apoyar un nuevo programa territorial de desarrollo rural 4
¿En qué es diferente el PDRIET? 5
I. Justificación 6
II Descripción del problema 8
III Objetivos 9
IV Población objetivo 9
A. Identificación de territorios 9
B. Priorización de territorios 11
C. Focalización de beneficiarios 14
V Implementación en los territorios 14
A. Fortalecimiento y expansión de programas territoriales pre-existentes 15
B. Programas creados a iniciativa del PDRIET 17
B.1. Etapa inicial o de aprestamiento 17
B.2. Etapa de formulación del programa territorial de desarrollo rural 22
B.3. Etapa de implementación del programa territorial de desarrollo rural 28
B.4. Duración de la cofinanciación del Fondo a los programas de desarrollo rural con enfoque territorial 29
VI Institucionalidad 29
A. Institucionalidad nacional 30
B. Gobiernos departamentales y municipales y coordinación multinivel 30
C. Mecanismos para el cofinanciamiento de los programas territoriales de desarrollo 32
VII Seguimiento, evaluación y aprendizaje. 33
VIII Estrategia de escalamiento en el período 2015-2018 33

Glosario

Actor territorial	Se usa el concepto de "actor territorial" para resaltar la necesidad de que el programa estimule y apoye la acción colectiva del conjunto de los actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio, que sea más que la suma de los intereses particulares de cada actor específico.
Fondo de Desarrollo Rural (FDR)	La institución del Estado propuesta por Misión Rural a cargo de implementar una estrategia de inclusión productiva, de la cual el PDRIET es un instrumento.
Organización territorial (u organización del actor territorial)	Una corporación sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica, integrada voluntariamente por entidades gubernamentales (los gobiernos locales y departamentales) y por organizaciones preexistentes de la sociedad civil rural. Los miembros de esta organización aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable de su territorio.
Programa Nacional de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PNDRET)	Un instrumento de la estrategia de inclusión productiva para la transformación del campo colombiano, que ha sido propuesta por Misión Rural. Es un programa del Fondo de Desarrollo Rural, cuyo objetivo general es contribuir a expandir las oportunidades, a elevar el bienestar y a disminuir la pobreza multidimensional de los habitantes rurales de Colombia, reduciendo significativamente las brechas que los separan de los habitantes urbanos.
Programa territorial de desarrollo rural	Constituye la hoja de ruta de mediano y largo plazo del desarrollo integral de un territorio rural específico. Es un acuerdo estratégico definido entre los integrantes de la organización territorial (expresiva del actor territorial); contiene un diagnóstico de las potencialidades y restricciones de su territorio, los objetivos estratégicos y las metas de desarrollo que se proponen realizar, las estrategias y proyectos para alcanzarlos, y los mecanismos a través de los cuales será gestionado, implementado y evaluado el progreso logrado. Dicho acuerdo se traduce en un documento que es periódicamente revisado y actualizado por la organización territorial y socializado con los distintos actores del territorio. Tras ser revisado y aprobado por el PDRIET, dicho acuerdo constituye la pieza principal de un convenio que posibilita la cofinanciación del Fondo de Desarrollo Rural para la implementación del programa territorial de desarrollo rural.
Rural	La definición de "ruralidad" que se usa en este documento, es la elaborada por Misión Rural, la cual considera la población rural dispersa (equivalente a la definición de rural del DANE) y a los habitantes de localidades urbanas de hasta 100 mil habitantes.
Sector gubernamental (o sector público)	Incluye todas las entidades que son parte del Estado colombiano. En el espacio de los territorios del PDRIET, se destacan los gobiernos municipales y departamentales que tienen autoridad sobre los municipios que integran cada territorio.
Sector no gubernamental (o sector privado)	Incluye todos los actores que no forman parte del Estado, sean estos organizados legalmente o no, y con o sin fin de lucro.
Territorio	Para efectos de este documento, un territorio es un conjunto de municipios rurales, geográficamente continuos y articulados en torno a uno o más núcleos dinamizadores. Sobre la base de ese conglomerado, sus habitantes deberán poder definir con precisión cuales son los límites del territorio, atendiendo a los factores económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos e históricos, que constituyen la identidad territorial tal y como es percibida por los actores locales.

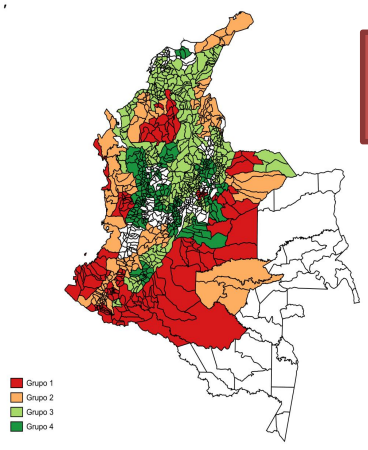
Lo esencial del PDRIET en breve

Nivel nacional

- Fondo de Desarrollo Rural
- Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial
- Convenio de Cooperación

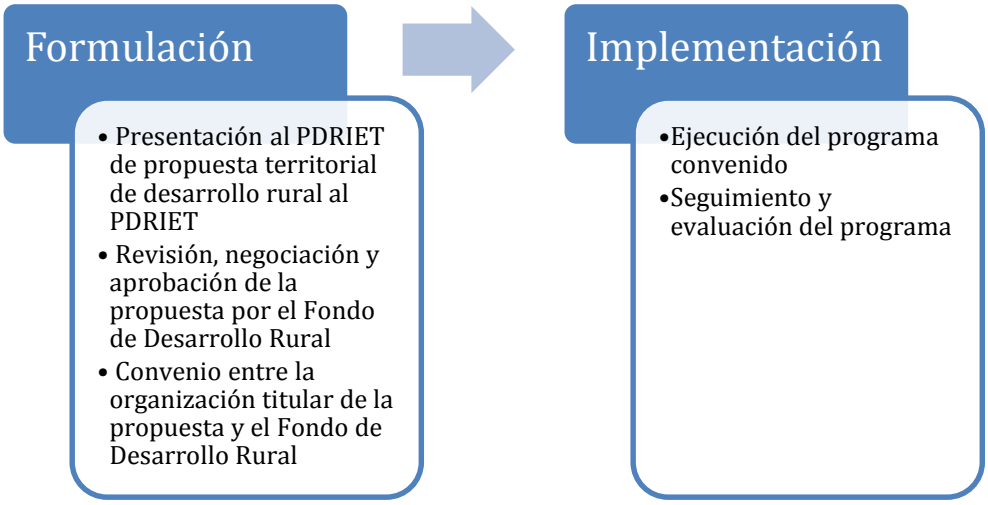
Nivel territorial

- Programa territorial de desarrollo rural
- Actor Territorial
  Organización de los Actores Gubernamentales y no Gubernamentales
  - Actor 1
  - Actor 2
  - Actor 3
  - Actor n
- Territorio X
- 100 Territorios

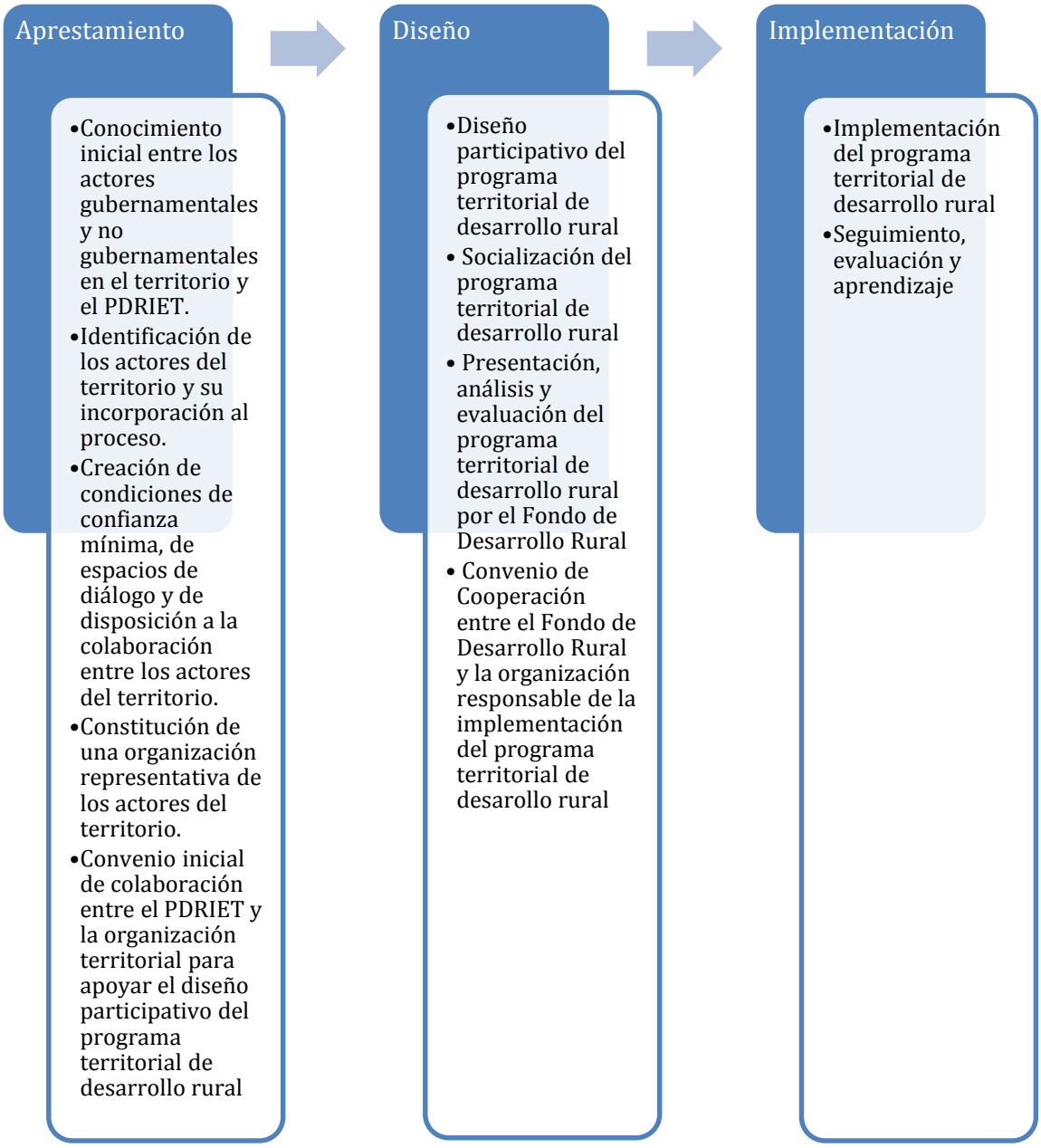


El PDRIET en breve en cada territorio

A. Territorios donde ya existe algún programa que puede ser fortalecido por el PDRIET



B. Territorios donde el PDRIET debe apoyar un nuevo programa territorial de desarrollo rural



¿En qué es diferente el PDRIET?

Criterio	PDRIET	Fondo DRI	PNR	INCODER*
Escala territorial (dos o más municipios) y no solo local	Si	No, inicialmente distritos, luego municipal	Si	Si
Territorios incluyen núcleos dinamizadores para aprovechar vínculos urbano-rurales	Si	No	No	No
Planes y proyectos de desarrollo elaborados, decididos y ejecutados por actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio	Si	No	No	No
Proceso gradual de adquisición de capacidades y del liderazgo del programa por la sociedad territorial, con una etapa inicial de creación de condiciones básicas	Si	No	No	Parcialmente (en la última fase)
Equipos técnicos dependientes de y pagados por organizaciones del territorio	Si	No	No	No
Programas de desarrollo de largo plazo con co-financiamiento del gobierno nacional durante un período significativo de años (mínimo 5 años)	Si	No	No	Parecen ser proyectos de duración anual
Objetivos de fomento productivo, o de generación de ingresos, a escala territorial (no solo micro-proyectos locales o comunitarios)	Si	Parciamente	Principalmente municipales o comunitarios	Si
Objetivos de desarrollo institucional a nivel territorial, incluyendo fortalecimiento y desarrollo de capacidades de actores gubernamentales y no-gubernamentales	Si	No	No	Sin información
Priorización de territorios con altos niveles de conflicto, altos niveles de pobreza multidimensional, y alta presencia de pequeños productores	Si	No	Si	Los criterios de priorización no son explícitos
Inclusión de todos los tipos de actividades productivas o de generación de ingresos: agropecuarias y no-agropecuarias	Si	No, básicamente agropecuarios	No, básicamente agropecuarios	Si
Articulación con vivienda, formalización de títulos, Vías, Educación y Salud	Si	Si (en algunas de esas dimensiones)	Si (en algunas de esas dimensiones)	Solo formalización de títulos

* En su línea de acción de proyectos de Desarrollo Rural con enfoque territorial, a nivel nacional.

I. Justificación

Este documento se elabora en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (en adelante, Misión Rural) y se guía por los objetivos y principios recogidos en el documento **Saldar la deuda histórica con el campo**.[1] Este marco conceptual incluye lo siguiente:

> *"La Misión parte de tres ideas fuerza, que pueden entenderse también como los principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural:*
>
> 1. *La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.*
> 2. *La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos.*
> 3. *La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo tanto de actividades agropecuarias como no agropecuarias.*
>
> *El enfoque territorial participativo adopta la concepción de nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural. Este enfoque busca, además, atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los distintos territorios con enfoques específicos a las condiciones de cada uno de ellos. Aún más, parte de promover las iniciativas de las organizaciones locales y las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad.*"

Por otra parte, el borrador del documento **Hacia un Nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral** hecho público recientemente por el gobierno nacional, contiene una sección sobre Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los que tendrían el objetivo *"lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad..."*

Rescatamos de estas orientaciones políticas el énfasis en un enfoque territorial y, de manera muy especial, el señalamiento de que en la nueva etapa de Colombia el desarrollo rural debe profundizar el concepto y la práctica de la participación social, reconociendo, como lo señala el documento marco de Misión Rural, "*a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio*

[1] José A. Ocampo. 2014. Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. Informe de la Misión Rural. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

desarrollo." Inspirada en lo anterior, la propuesta que hacemos en este documento se sustenta en el concepto de *gobernanza participativa*, que significa que el ejercicio de la autoridad radica en generar procesos de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales con la consiguiente participación de las instituciones del Estado, pero donde los habitantes rurales, debidamente organizados y capacitados tienen la responsabilidad primaria de gestionar el desarrollo de sus territorios. El enfoque territorial de esta propuesta, conlleva la participación activa y directa de todos los actores en el territorio, públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales; no puede haber un efectivo desarrollo territorial sin construir espacios institucionalizados en los que los entes territoriales del Estado y los actores sociales de todo tipo, actúen de forma conjunta, a través de formas organizativas donde todos tengan cabida y participación en la toma de decisiones.

Además de las orientaciones política señaladas, la propuesta contenida en este documento recoge las importantes experiencias colombianas de programas de desarrollo territorial y de aproximaciones espaciales, no sectoriales, al desarrollo rural, desde la era de los programas de desarrollo rural integral. El Departamento Nacional de Planeación con base en el CONPES 3616 "Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento", puso en marcha en el 2012 una iniciativa piloto denominada Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET). Los dos pilotos del PDRIET se están implementando en el Sur del Tolima y en el Norte del Cauca y han arrojado valiosas lecciones que informan la propuesta contenida en el presente documento.

Hay otras experiencias importantes y recientes de desarrollo rural que recogen en mayor o menor profundidad elementos del enfoque territorial. Algunas de ellas surgen de iniciativas gubernamentales, como son, por ejemplo, el Programa de Consolidación o el del Si se Puede de la Gobernación de Nariño. Hay otras iniciativas nacidas de la sociedad civil o de esfuerzos público-privados, de entre las que podemos señalar el Territorio Solidario de Santander, el Sistema de Innovación de la Provincia de Márquez o algunas de las cofinanciadas por la Unión Europea y el Ministerio de Comercio.

El concepto de "rural" lo usamos en este documento en el sentido de la definición adoptada por la Misión Rural.[2] Dicha definición expresa una mirada territorial, supera el concepto binario que señala que lo rural es "el resto" que no es urbano y plantea un gradiente de ruralidad, desde localidades rurales muy aisladas hasta las zonas semi-rurales en los entornos de las grandes ciudades. La nueva definición, además, reconoce que lo rural no es solo lo agropecuario, sino que

[2] DNP. 2014. Propuesta para la definición de categorías de ruralidad. Misión para la Transformación del Campo.

hay una economía rural cada vez más diversificada. En esta definición, la población rural de Colombia alcanza al 30% del total nacional, e incluye 373 cabeceras municipales con baja población y baja densidad poblacional.

Con base en estos elementos, para los efectos de este documento definimos el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional orientado a reducir las brechas rural-urbanas de bienestar social y de oportunidades económicas, a partir de la acción concertada de los actores públicos, privados y sociales en el territorio.

II. Descripción del problema

Existe una gran cantidad de diagnósticos de la ruralidad colombiana y no tiene sentido repetirlos. El DNP ha hecho un buen resumen de la información existente[3], y el marco conceptual de la Misión Rural al que hemos hecho referencia, también contiene una sección de diagnóstico[4]. La CEPAL ha presentado un informe de avance de un trabajo que está haciendo para la Misión Rural sobre brechas sociales, bienes de interés social, y protección social[5]. Este documento hace suyos los contenidos de diagnóstico de todos estos textos.

Nos interesa destacar dos conclusiones que se pueden extraer de estos documentos y de otros disponibles en Colombia:

1. Además de la brecha generalizada rural – urbana en distintos indicadores de oportunidades y de bienestar, *hay grandes diferencias en ambas dimensiones al interior de la Colombia rural*. No es solo la condición de rural la que condiciona las oportunidades y el bienestar, sino que hay factores asociados a las distintas regiones y territorios, que demandan un tratamiento diferenciado.
2. Las variables en que hay rezagos socioeconómicos son muchísimas, y ningún programa puede abarcar a todas ellas. Sería un error asignar a los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, la tarea de reducir todas las brechas de oportunidades y de bienestar. Ello solo produciría un enorme problema de dilución de recursos y una situación inmanejable de coordinación interinstitucional. Es indispensable priorizar y definir un eje claro de responsabilidad para los programas de desarrollo rural con enfoque territorial. En el caso de este programa, la opción es acentuar en la expansión de capacidades y

[3] Dirección de Desarrollo Rural Sostenible, Departamento Nacional de Planeación. 2014. Diagnóstico del campo colombiano. Documento preparado para la Misión para la Transformación del Campo.
[4] Ocampo, op. cit.
[5] CEPAL. 2014. Tercer informe de progreso. Convenio de asociación técnica 338 CEPAL-DNP.

oportunidades de desarrollo económico, y en procesos de cambio institucional[6] a nivel territorial para que lo anterior sea posible.

III. Objetivos

El objetivo general del programa es contribuir a expandir las oportunidades, a elevar el bienestar y a disminuir la pobreza multidimensional de los habitantes rurales de Colombia, reduciendo significativamente las brechas que los separan de los habitantes urbanos.

Los objetivos específicos son que en los territorios rurales participantes y con un horizonte 2020:

1. Aumente el empleo y los ingresos laborales de los hombres y las mujeres.
2. Se elimine la informalidad de los títulos de propiedad en los territorios participantes.
3. Se reduzca el aislamiento, los tiempos de viaje y los costos de transporte.
4. Se asegure que los hogares más pobres de la población del territorio tienen una vivienda digna.
5. Se fortalezcan las organizaciones sociales y productivas y los gobiernos locales y su capacidad para dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente tras objetivos compartidos de desarrollo territorial.
6. Se asegure la concurrencia y la articulación eficiente de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de desarrollo de cada territorio.

IV. Población objetivo

El PDRIET tiene dos niveles de intervención: territorios y familias. A continuación se presentan los criterios a partir de los cuales seleccionar la población objetivo del programa en cada caso.

A. Identificación de territorios

El ejercicio de identificación de territorios del PDRIET se sustenta en la consolidación de provincias realizada por el DANE. Dicha clasificación incluye un total de 141 provincias, compuestas en

[6] Por cambio institucional a escala territorial, entendemos: (a) el fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales y su capacidad para dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente tras objetivos compartidos de desarrollo territorial, y; (b) asegurar la concurrencia y la articulación eficiente de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de desarrollo de cada territorio.

promedio por ocho municipios cada una. A partir de esta primera aproximación, se aplican tres criterios para acotar, agrupar y/o desagregar los territorios siguiendo el enfoque del PDRIET.

En primer lugar se identifican los municipios del país que pertenecen al Sistema de Ciudades, específicamente aquellos municipios que hacen parte de una aglomeración. Estos municipios junto con los territorios de los que hacen parte se excluyen, ya que no son zonas prioritarias para el PDRIET.[7] Los municipios de importancia regional y los municipios uninodales del Sistema de ciudades se mantienen ya que pueden corresponder con los núcleos dinamizadores de los territorios funcionales. Sin embargo, se toma en cuenta que este primer criterio puede excluir municipios que tienen una condición rural y una importante economía agropecuaria de pequeños productores simplemente por estar en el entorno de las aglomeraciones urbanas; haciendo esta corrección, se agregan 53 municipios que tienen una presencia importante de pequeños productores o de pescadores artesanales, por lo cual también resultan estratégicos para la implementación del programa.

En segundo lugar se identifican los territorios aislados por criterio de densidad poblacional (promedio menor a 2 habitantes por kilómetro cuadrado). Estos territorios no son incluidos en el ámbito de acción del PDRIET, tomando en cuenta que el programa está orientado a los territorios donde haya una presencia cuantitativamente importante de pequeños productores y que tengan además los vínculos mínimos necesarios para llevar adelante procesos de desarrollo crecientemente autosostenidos; estos territorios requieren de otros tipos de acciones básicas antes de encarar desafíos más exigentes, como es el caso de un programa de desarrollo territorial.[8]

En tercer lugar se modifican (agregan o desagregan) varias de las provincias a partir de una revisión documental con el objetivo de definir territorios relevantes que trasciendan los límites departamentales (las provincias identificadas por el DANE se circunscriben a los departamentos). Para identificar dichos territorios se tiene en cuenta la documentación de las Áreas de Desarrollo Rural de la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial del INCODER así como los programas de Desarrollo Regional Paz y Estabilidad. De esta forma, se incluyen los territorios de Magdalena medio, Bajo Cauca, La Mojana, Alto Patia, Bajo Magdalena, Macizo, Valle de Tenza, Montes de María y Sumapaz. Por su parte, la desagregación de algunas provincias se da a partir de

[7] Los territorios excluidos por incluir municipios que pertenecieran a una aglomeración son Antioquia Oriente, Valle del aburra, Atlántico Centro oriente, Atlántico Norte, Canal del Dique, Bogotá D.C., Boyacá Centro, Sugamuxi, Tundama, Caldas Centro, Cauca Norte, Almeidas, Alto Magdalena, Guavio, Sabana centro, Sabana occidente, Soacha, Ubaté, Magdalena Norte, Norte de Santander Oriental, Quindío Capital, Quindío Norte, Valle, Vertiente oriental, Soto, Ibagué, Valle del Cauca Centro y Valle del Cauca Sur.

[8] Los territorios excluidos por este criterio son Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada.

la revisión de planes regionales de competitividad y las Agendas 21 departamentales del anterior Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Como resultado de la aplicación de estos tres criterios, se obtiene un total de 100 territorios potencialmente elegibles para la implementación del PDRIET. En promedio cada territorio está conformado por nueve municipios y en total suman una población rural – según la definición de Misión Rural - de 11,9 millones de personas para el 2014.

Cada uno de los territorios identificados debe contar con al menos un núcleo dinamizador, los cuales son municipios con una mayor actividad económica, social, cultural y política alrededor de los cuales confluyen y se articulan el resto de municipios que conforman una región. Para determinar estos núcleos dinamizadores, se utilizó el criterio de actividad económica expresada a través del promedio de recaudo per cápita del impuesto de Industria y Comercio (ICA) para los años 2011, 2012 y 2013. De esta manera se identificaron 143 núcleos en 97 de los 100 territorios identificados.

Como se menciona más adelante en este documento, una vez priorizados los territorios es necesario iniciar la intervención con una delimitación participativa de los mismos, de tal forma que sean los actores locales quienes definan la cobertura geográfica a partir de las dinámicas sociales y económicas y de las identidades existentes.

B. Priorización de territorios

La priorización de territorios busca ordenar los territorios identificados a partir de tres criterios: concentración de pequeños productores, pobreza rural y afectación del conflicto armado. Estos criterios son los establecidos en las políticas públicas que orientan este programa. Para realizar esta priorización se utilizan tres índices construidos por fuentes oficiales que otorgan una medición objetiva para cada criterio.

La medición de la concentración de pequeños productores se realiza utilizando un índice del Ministerio de Agricultura y el DNP para la focalización municipal de los instrumentos de fomento a la agricultura familiar. Este índice incluye las variables de densidad poblacional rural, pequeña propiedad, producción de cultivos de interés para la agricultura familiar y área sembrada de cultivos de interés.

Por su parte, la pobreza rural se mide a partir del Índice de Pobreza Multidimensional –IPM- rural (resto) diseñado por el DNP para el caso colombiano. Esta medición corresponde al año 2005 ya que utiliza la información del Censo de población realizado ese año.

Finalmente, la medición de afectación por el conflicto armado se realiza a partir del componente de amenazas del Índice de Riesgo de Victimización de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual incluye mediciones relacionadas con presencia de actores armados, acciones armadas y hechos contra la población civil, entre otros.

Utilizando las mediciones de estos tres índices, se calcula un promedio simple para cada territorio.[9] Con base en estos resultados se agrupan los territorios en cuartiles con el fin de identificar grupos de ellos con características similares.

La Figura 1 presenta el mapa de los territorios identificados, apareciendo en rojo aquellos que obtuvieron un índice más alto, mientras que en verde aparecen aquellos que tienen los valores más bajos del índice[10]. Adicionalmente el Anexo 3 presenta el detalle de los cálculos de este ejercicio de ordenación.

Tabla 1. Estadísticas de los cuatro grupos identificados

	Número de municipios	Número de territorios	Promedio de municipios por territorio	Total habitantes 2014	Habitantes rurales 2014	Promedio habitantes rurales /territorio
Grupo 1 (mayor prioridad)	181	19	10	3.691.838	2.598.812	136.780
Grupo 2	248	22	11	5.467.268	2.963.744	134.716
Grupo 3	239	30	8	7.176.522	3.945.915	131.531
Grupo 4 (menor prioridad)	220	29	8	4.418.169	2.354.389	81.186
Total	888	100	9	20.753.797	11.862.860	118.629

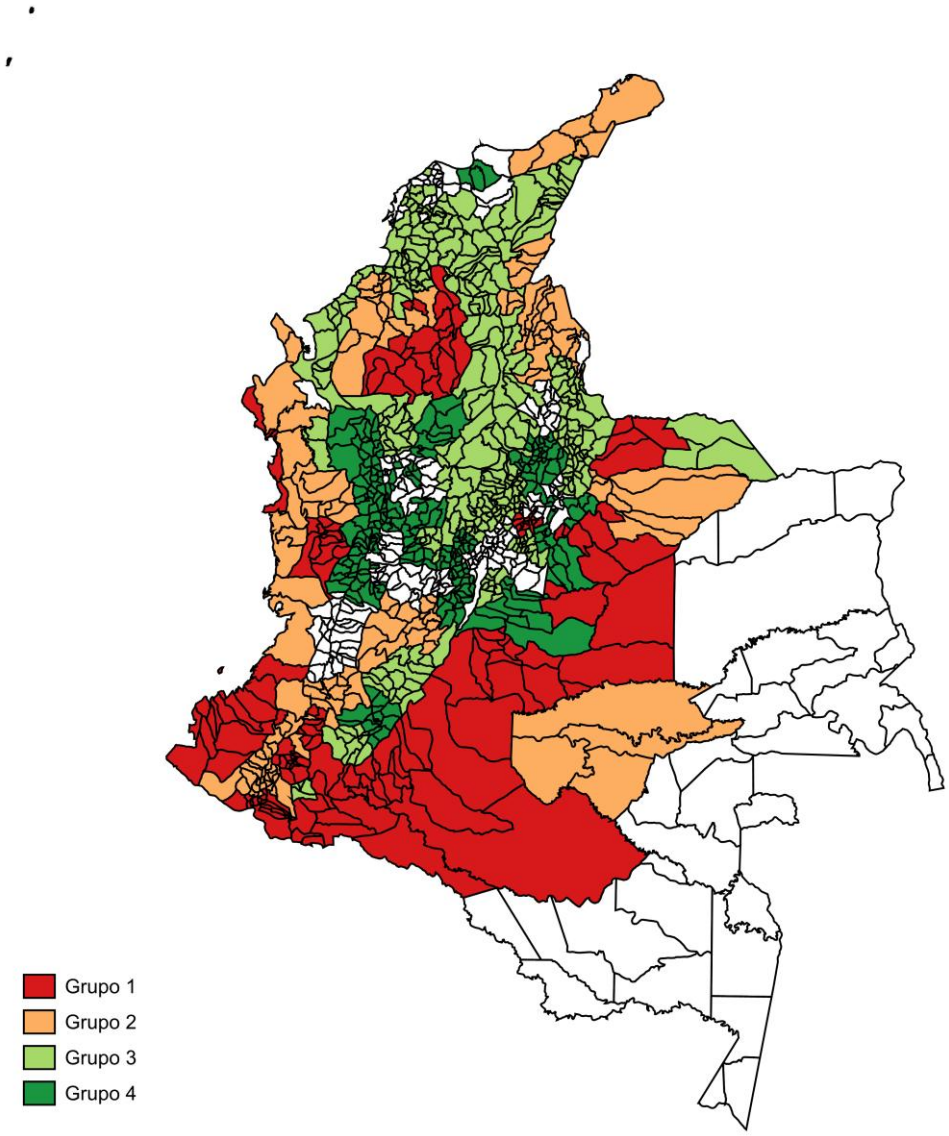
Fuente: Cálculos propios a partir de información de DANE

[9] Es posible asignar una ponderación distinta a las tres variables, lo cual modificaría el orden de priorización presentado aquí.

[10] Es importante ser explicito en que esta clasificación clasificación es preliminar y que el mapa es el resultado de un ejercicio de priorización donde cada uno de los tres criterios ya señalados tuvo una misma ponderación. Dependiendo de los objetivos de la política pública, las autoridades podrían modificar ese procedimiento, por ejemplo, dando más peso relativo a la presencia de pequeños productores y menos peso al grado de conflictividad y/o al grado de pobreza rural, o cualquier otra combinación que se ajuste a los objetivos de la política. Eso, por supuesto, tendrá como resultado otra priorización de los territorios y llevará a un mapa con una distribución geográfica de las zonas prioritarias. Las bases de datos generadas para hacer este ejercicio están disponibles para cualquier ajuste que se quiera hacer.

A partir de los cuatro grupos identificados, el PDRIET puede priorizar secuencialmente los territorios a intervenir partiendo por aquellas zonas con mayores necesidades, tal y como se indica en las políticas que orientan este programa (ver Tabla 3).

Figura 1. Mapa de los territorios focalizados según priorización



Fuente: Cálculos propios a partir de información de DANE y DNP. Ver Anexo 3 para mayor detalle

C. Focalización de beneficiarios

Al interior de los territorios que vayan siendo incorporados al programa cada año, se deberá hacer una focalización de beneficiarios dependiendo de sus características. En el caso de las acciones concurrentes del programa se debe usar el SISBEN como principal herramienta de focalización, particularmente para los programas de vivienda, formalización de la propiedad, mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, salud y educación deben tener en cuenta. Para ello será necesario tomar en consideración las lecciones que arrojaron los pilotos del DNP en el Norte del Cauca y Sur del Tolima en cuanto a la necesidad de actualizar y depurar la información previamente, así como la utilidad de realizar cruces con otros registros administrativos como los de la participación en la Red Unidos o de la Unidad de Víctimas para suplir bajas coberturas de otros programas y coordinar esfuerzos con otras entidades.

Teniendo en cuenta los diferentes tipos de intervención en este componente, es necesario además del SISBEN utilizar criterios diferenciadores. Cada intervención debe priorizarse teniendo en cuenta las necesidades más apremiantes de cada familia y la disponibilidad de oferta. Así, es necesario generar un registro para cada familia que complemente la información recogida por el SISBEN en donde se obtenga, por ejemplo, información sobre el tipo de ocupación de la tierra y acceso a servicios sociales básicos de tal forma que se pueda focalizar los tipos de intervención a ofertar en cada territorio.

Por último, el proceso de priorización debe tener como insumo principal la identificación del número de beneficiarios potenciales, sean familias u organizaciones. Es indispensable que en cada territorio se tenga previamente la capacidad de atención del programa para que con esta información se realice el proceso de focalización aplicando los criterios más indicados.

V. Implementación en los territorios

El PDRIET se constituirá como uno de los tres programas nacionales del Fondo de Desarrollo Rural propuesto en el documento marco de Misión Rural.[11] El PDRIET se implementará a través de programas territoriales de desarrollo en territorios que deben ser definidos por el propio Fondo.

Existirán dos opciones para la definición e implementación de un programa de desarrollo en un territorio determinado:

[11] Los otros dos programas del Fondo son: proyectos de inclusión productiva y programas de promoción de la asociatividad

1. Apoyo al fortalecimiento de programas pre-existentes, calificados como exitosos y que reúnan las características básicas exigidas a todas las iniciativas del PDRIET.
2. Programas territoriales nuevos, establecidos a iniciativa del PDRIET.

A. Fortalecimiento y expansión de programas territoriales pre-existentes

Existen en Colombia iniciativas muy valiosas de desarrollo rural que comparten en mayor o menor medida las definiciones esenciales establecidas en este documento. Esas iniciativas tienen orígenes distintos, pero independientemente de ello, ameritan ser apoyadas para contribuir a su fortalecimiento, expansión, y consolidación. Dichas iniciativas pueden hacer una valiosa contribución al logro de los objetivos del PDRIET y, además, pueden ser vehículos para una acción rápida durante los primeros años de instalación y puesta en marcha del programa.

Esta opción funcionará de la siguiente forma:

1. El Fondo de Desarrollo Rural establecerá un procedimiento para invitar a la presentación de programas y proyectos que quieran ser considerados para ser incluidos en el esquema del PDRIET y así poder contar con co-financiación del Fondo. La invitación establecerá que pueden presentarse iniciativas de desarrollo que demuestren cumplir con las características principales de los programas territoriales que el PDRIET debe impulsar. Estas son:
   a. Un sistema participativo de dirección, gestión e implementación del programa territorial, que involucre a actores diversos de la sociedad en el territorio, incluyendo actores gubernamentales y no gubernamentales.
   b. Estar localizados en los territorios que el Fondo de Desarrollo Rural haya priorizado en el país.
   c. Tener entre sus objetivos principales, el desarrollo productivo y el desarrollo institucional del territorio.
   d. Tener una escala territorial, es decir, no puede ser un pequeño proyecto de desarrollo local o comunitario. Eso significa que debe abarcar dos o más municipios, y trabajar directamente con al menos varios centenares de personas.
   e. Haber estado en funcionamiento, con actividades en terreno con las comunidades, por un período de a lo menos tres años, antes de la fecha de la convocatoria, y en dicho período debe haber obtenido resultados verificables que sean suficientes para que pueda ser considerado exitoso en la promoción del desarrollo productivo y/o del desarrollo institucional a escala territorial.

f. La organización representativa de los actores del territorio, debe estar en condiciones y dispuesta a suscribir un convenio con el Fondo, a ser la titular responsable de la ejecución de dicho convenio, y a recibir y administrar los recursos aportados por el Fondo de acuerdo con las normas legales y reglamentarias que correspondan.

2. Al momento de la postulación, se deberá entregar un programa territorial de desarrollo rural que sea equivalente a aquel a que se hace referencia en la Etapa 2, paso 1 (página 17), del proceso de implementación descrito en este mismo documento.

3. El Fondo evaluará las postulaciones con base en dos criterios:
   a. Verificación del cumplimiento real de las condiciones definidas precedentemente.
   b. Calidad técnica de la propuesta de postulación, especialmente del programa territorial de desarrollo rural que ha sido presentado.

4. Si la iniciativa es seleccionada, las acciones siguientes que deberá realizar son las señaladas más adelante para los programas creados a iniciativa del PDRIET, a partir de la firma del convenio con el Fondo (Etapa 2, paso 4, página 22).

Cabe señalar que los programas que sean apoyados a través de este mecanismo, deberán aceptar quedar sujetos al sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje del PDRIET, así como a sus procedimientos administrativos en lo que corresponde a los recursos de co-financiamiento que se les proporcionen.

B. Programas creados a iniciativa del PDRIET

En los territorios priorizados por el Fondo que no cuenten con una iniciativa pre-existente que quiera o pueda ser apoyada por el PDRIET para fortalecerla o consolidarla, se deberá iniciar un proceso para crear y poner en marcha un programa territorial de desarrollo rural.

En cada territorio, el proceso considera tres etapas:

- Etapa inicial o de aprestamiento
- Etapa de diseño del programa territorial de desarrollo rural
- Etapa de implementación del programa territorial de desarrollo rural

B.1. Etapa inicial o de aprestamiento

Las orientaciones de política en que se basa el PDRIET indican que este programa debe priorizar el desarrollo de territorios caracterizados por condiciones de alta pobreza multidimensional, situaciones de conflicto, y debilidad institucional. En estas circunstancias, el trabajo de diseño de un programa de desarrollo, requiere de un trabajo muy delicado de establecimiento de ciertas condiciones básicas, sin las cuales los procesos de desarrollo serán extremadamente frágiles y los riesgos de fracaso muy altos. En consecuencia, se propone una etapa inicial o de aprestamiento, que debe producir los siguientes resultados:

1. El reconocimiento mutuo inicial entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales en el territorio, y el PDRIET y sus equipos.
2. La identificación de los actores del territorio (gubernamentales y no gubernamentales) y su incorporación al proceso, con un énfasis especial en la inclusión efectiva de los sectores socialmente marginados.
3. La creación de condiciones de confianza mínima, de espacios de diálogo y de disposición a la colaboración entre los actores del territorio.
4. La constitución de una organización inclusiva y representativa de los actores del territorio (gubernamentales y no gubernamentales), dotada de capacidades mínimas, de personería jurídica, y de un equipo técnico de apoyo y acompañamiento.
5. Un convenio inicial de colaboración entre el PDRIET y la organización territorial, con la finalidad de apoyar el diseño participativo del programa territorial de desarrollo rural.

En esta etapa inicial el equipo técnico del PDRIET juega un papel protagónico pues debe lograr que se generen las condiciones básicas para que el programa de desarrollo pueda ser formulado y ejecutado por la sociedad territorial.

Paso 1 - Acercamiento al territorio e identificación de actores

Una vez definido que el PDRIET va a tratar de establecer un programa en un determinado territorio, el equipo técnico del Fondo deberá conversar con las autoridades territoriales (municipales y de los departamentos involucrados), las asociaciones de productores, los gremios, las organizaciones comunitarias, las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, las principales entidades académicas y otros actores rurales que vaya identificando. Con base en la información recolectada, el equipo técnico del Fondo debe elaborar un mapa de los actores del territorio. El equipo debe ser muy cuidadoso de incluir en el mapa a todos los actores que tienen presencia o incidencia en las zonas rurales del territorio y, muy especialmente, de hacer un esfuerzo explícito y sistemático para incorporar a los sectores más excluidos y pobres de la sociedad territorial, los que con frecuencia son invisibilizados en este tipo de ejercicios porque están escasamente organizados y porque tienen menos voz y menos poder que los demás.

Paso 2 - Creación de condiciones previas

Los representantes del PDRIET tomarán contacto con los actores identificados, y trabajará con ellos en la creación de las condiciones previas para hacer factible la formulación participativa de un programa territorial de desarrollo rural. Estas condiciones previas son:

- Relaciones básicas de confianza entre los actores y de ellos con el equipo nacional del PDRIET.
- Explicación a los actores del territorio, y muy especialmente a las instancias gubernamentales, del tipo de proceso que se quiere impulsar y de las diferencias del mismo con la manera en que tradicionalmente se han adelantado los programas de desarrollo rural.
- Acuerdos iniciales con los gobiernos municipales y departamentales para su participación en el programa.
- Apoyo a los sectores más vulnerables y excluidos y a su proceso de organización y de desarrollo de capacidades, para que puedan participar en todas las etapas siguientes , y
- Fortalecimiento de capacidades en las organizaciones comunitarias y de pequeños productores, de manera que estén en condiciones de interactuar en pie de igualdad con los otros actores del desarrollo rural territorial.

Este paso es decisivo para el avance del proceso posterior, especialmente porque los territorios del PDRIET se caracterizan por sus altos niveles de conflicto. El equipo nacional del PDRIET tiene aquí una responsabilidad central, y deberá contar con los equipos capacitados para facilitar procesos de reconstrucción básica del tejido social. El papel de los gobiernos municipales y departamentales en esta etapa es también muy importante. Es por lo tanto muy importante que el PDRIET logre establecer una adecuada coordinación y trabajo conjunto con sus contrapartes en los gobiernos territoriales.

Paso 3 - Selección de representantes de los principales actores

Conocidos los actores, el equipo técnico del Fondo debe proceder a proponerles la elección de sus representantes para conformar un comité que lidere el proceso participativo y de construcción de consensos que se inicia. En el caso de los gobiernos municipales y departamentales, se pedirá a sus autoridades que nombren contrapartes responsables de su participación en el programa.

En caso de que un sector (o unos sectores) se encuentre muy atomizado y se dificulte la elección de sus representantes, el equipo nacional del programa debe promover reuniones con sus integrantes en las que se pueda fortalecer su organización y unidad y se pueda llegar a elegir dichos representantes y a establecer los procedimientos para que ellos consulten y rindan cuentas a sus representados.

Este comité inicial debe incorporar necesariamente a representantes de los gobiernos locales y, en forma voluntaria, de los gobiernos departamentales que manifiesten interés en incorporase.

Paso 4 - Delimitación participativa del territorio

La primera tarea que debe emprender el comité elegido es la de revisar la cobertura geográfica del territorio. Este análisis y diálogo debe partir de la territorialización elaborada para identificar y priorizar las zonas de trabajo del PDRIET, tomando en cuenta otras regionalizaciones existentes y otros factores económicos, comerciales, históricos o culturales que los integrantes del comité estimen importantes.

Paso 5 - Conformación de una organización representativa de la sociedad territorial

El programa territorial de desarrollo rural será diseñado e implementado por una organización representativa de los actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio. Este es una

característica básica del PDRIET, que lo diferencia de otros programas gubernamentales de desarrollo rural que Colombia ha tenido en el pasado o tiene en el presente.

Esta organización territorial es un sujeto institucionalizado, que se configura a manera de una corporación sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica, integrada voluntariamente por entidades gubernamentales (los gobiernos locales y departamentales) y por organizaciones preexistentes de la sociedad civil rural. Los miembros de esta organización o actor territorial aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable de su territorio.

Esta organización territorial público-privada es la titular responsable del programa territorial de desarrollo rural que cuenta con el apoyo y co-financiamiento del PDRIET. A cambio de dicho apoyo y co-financiamiento, el actor territorial adquiere determinadas obligaciones para con el PDRIET. La relación entre el actor territorial representado por su organización, y el PDRIET, se institucionaliza a través de un Convenio, cuyo "anexo técnico" es el programa territorial de desarrollo rural elaborado por el actor territorial y revisado y aprobado por el PDRIET.

En este paso, lo que corresponde es que en el seno del comité representativo elegido en el paso 3 de la Etapa 1 (página 13), se haga una discusión sobre la nueva organización que será la expresión del actor territorial: los objetivos, las reglas de funcionamiento, la forma jurídica, la estructura organizativa y de dirección, los mecanismos de participación y consulta, los derechos y deberes de los miembros, los mecanismos de resolución de controversias y de sanciones, etc. Este es un trabajo que puede ser apoyado por el PDRIET, facilitando información y en lo posible el conocimiento directo de experiencias organizacionales, así como los recursos financieros y técnicos necesarios para realizar este diálogo y, en su momento, formalizar y legalizar lo que se acuerde.

En este proceso, debe prestarse especial atención a que:

- Los sectores más vulnerables y excluidos estén representados y puedan participar en pie de igualdad con los demás.
- Las reglas de funcionamiento estén claras desde un principio y sean compartidas por todos.
- Los órganos de poder sean democráticos y pluralistas y que se prevén adecuados mecanismos de consulta a las bases de los diferentes sectores que hacen parte de la sociedad rural territorial.

Un aspecto que es importante destacar es que el actor territorial deberá tener una forma jurídica que le permita:

- Convenir o contratar con el PDRIET y con otros programas o entidades gubernamentales y no gubernamentales.
- Recibir, administrar, y rendir cuentas por el uso de recursos públicos, comenzando por supuesto por los aportes de co-financiamiento del PDRIET.

Es además indispensable que el reglamento del PDRIET y la ley que de origen al Fondo de Desarrollo Rural, sea explicita en señalar que se pueden asociar con y transferir recursos a las organizaciones representativas de los actores gubernamentales y no gubernamentales de los territorios en que se lleve adelante el Programa.

Es importante resaltar nuevamente la necesidad de que la organización representativa de los actores del territorio, incluya también a los municipios y departamentos. El papel de las entidades territoriales debe ser múltiple. Por una parte, bajo el principio de corresponsabilidad, pueden concurrir con recursos en el apalancamiento del programa y sus componentes, así como ser actores de primer orden en algunos de los componentes concurrentes, dentro de los que cabe destacar salud, educación, vivienda urbana, servicios públicos, vías terciarias y asistencia técnica a pequeños productores. En segundo lugar, deben adecuar el aparato público para incentivar y promover el papel del actor territorial y su organización y de las organizaciones que la integren.
En tercer lugar, el departamento puede ser un articulador de la oferta nacional con la de los territorios priorizados y con los municipios, para aportar servicios y bienes en función de los programas territoriales de desarrollo. En el nivel local, con el apoyo del departamento deberán resolverse asuntos como el desarrollo de capacidades en las organizaciones sociales que sean partícipes del programa y el acompañamiento y apoyo al actor territorial.

Paso 6 – Convenio inicial para la formulación del programa territorial de desarrollo rural

Una vez conformada la organización del actor territorial, el PDRIET podrá firmar un convenio de relativa corta duración y limitado al objetivo de formular participativamente el programa territorial de desarrollo rural.

Suscrito el convenio, la junta directiva de la organización del territorio, debe seleccionas y contratar un equipo técnico que apoyará todas las labores de formulación, gestión y ejecución del programa territorial de desarrollo rural. La selección de este equipo técnico es muy importante, porque aunque este puede sufrir variaciones en el tiempo, no es conveniente que tenga cambios radicales entre las etapas de formulación y ejecución. Este equipo –al igual que el del PDRIET- debe contar con personas con experiencia y conocimiento en metodologías participativas y de trabajo comunitario y con personas que conozcan los temas técnicos que se sabe serán relevantes en el

territorio. El equipo técnico del PDRIET puede prestar asesoría en la definición del perfil de este equipo técnico y de sus términos de referencia, si así lo solicita la organización territorial.

B.2. Etapa de formulación del programa territorial de desarrollo rural

Esta segunda etapa del proceso está orientada a generar cuatro resultados principales:

1. Diseño participativo de un programa territorial de desarrollo rural.
2. Socialización del programa territorial de desarrollo rural.
3. Presentación, discusión y eventual aprobación del programa por el PDRIET.
4. Firma de un Convenio entre el PDRIET y la organización territorial para la implementación del programa.

En esta etapa el protagonismo del equipo técnico del PDRIET debe disminuir, sus actividades deben cambiar hacia unas de asesoría, apoyo y seguimiento. En contrapartida, la organización territorial, con el apoyo de su equipo técnico, debe asumir el protagonismo del proceso de formulación del programa territorial de desarrollo rural.

Paso 1 – Diseño participativo del programa territorial de desarrollo rural

El diseño participativo de un programa de desarrollo de un territorio, se inicia con la construcción de consensos alrededor del diagnóstico, de la visión de futuro del territorio y de las principales prioridades para moverse de la situación actual a la situación deseada.

El diagnóstico estratégico del territorio debe identificar, por lo menos: (a) los sectores económicos claves (actuales y potenciales) y los principales obstáculos que presenta su desarrollo; (b) los principales problemas sociales que afectan la calidad de vida de la población rural, y; (c) los vacíos y debilidades institucionales (públicas pero también de las instituciones de la sociedad y del mercado) que limitan el desarrollo territorial.

La visión de futuro debe establecerse para el largo plazo, pero debe ser realista, de manera que la sociedad territorial pueda lograrla en un tiempo prudencial.

En tercer lugar, deben identificarse y priorizarse las principales líneas de acción, proyectos e inversiones que hay que implementar, para llevar a la práctica esa visión. Estas prioridades deben

definirse, también, de manera participativa y con adecuados insumos técnicos, e identificando las relaciones y sinergias entre ellas.

El programa territorial de desarrollo rural será un planteamiento a mediano y largo plazos. Debe, asimismo, ser integral, es decir, incluir todos aquellos componentes que la sociedad territorial considere indispensables para su desarrollo y bienestar. No obstante, no debe olvidarse que el PDRIET tendrá un horizonte y un compromiso de cofinanciación más corto y que aportará únicamente en los componentes que se mencionan más adelante. Esta diferencia entre el programa territorial y aquello a lo que el PDRIET puede comprometerse, debe ser absolutamente clara y transparente para los actores en el territorio y para su organización.

El PDRIET y, en consecuencia, el programa de desarrollo que la organización territorial va a presentar ha dicho programa, deben diferenciar las siguientes categorías de acciones:

1. Líneas de trabajo directo del PDRIET. Son aquellas que el PDRIET cofinancia en forma directa y por cuyos resultados es responsable:
    a. Desarrollo productivo, que incluye todas las actividades de inversión y de desarrollo de capacidades que sean necesarias para incrementar el empleo y la generación de ingresos.
    b. Desarrollo institucional territorial, que se refiere a: (i) el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales ; (ii) el fortalecimiento de los gobiernos locales; (iii) la capacidad de los actores gubernamentales y no gubernamentales para dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente tras objetivos compartidos de desarrollo territorial, y; (iv) la concurrencia y la articulación eficiente en el territorio de los programas públicos de desarrollo social, productivo y ambiental, que sean más pertinentes de acuerdo con la visión y los objetivos de desarrollo de cada territorio.
2. Acciones concurrentes en el territorio. Son aquellas que el PDRIET convoca, facilita y apoya, pero cuya realización y cofinanciamiento son responsabilidad directa de otras entidades públicas. En esta categoría incluimos dos niveles distintos de corresponsabilidad del PDRIET:
    a. Ámbitos de desarrollo en los que el PDRIET es responsable de conseguir la concurrencia de las entidades públicas responsables:
        i. Formalización de títulos de propiedad
        ii. Vivienda
        iii. Vías

b. Ámbitos de desarrollo en los que la responsabilidad del PDRIET consiste en apoyar a la organización territorial para buscar la concurrencia de las entidades públicas responsables:
   i. Educación
   ii. Salud
   iii. Otras que sean prioritarias para cada territorio

Desarrollo productivo

Las acciones y proyectos del programa territorial de desarrollo rural, que tengan por objetivo la generación de empleo y de ingresos o mejorar las condiciones para el funcionamiento, la productividad y la competitividad de las empresas y actividades económicas del territorio, constituyen el ámbito del desarrollo productivo. Considerando cualquier tipo de actividad o sector económico legal, se trata de identificar y potenciar las ventajas comparativas del territorio y de desarrollar las capacidades y activos de los agentes económicos para participar en ellas, con especial énfasis en los pequeños productores y empresarios y los sectores socialmente excluidos. Se busca además reforzar los vínculos entre el sector productivo y las entidades técnicas, académicas y de investigación que operen en el territorio. Como enfoque general, se debe propender a fortalecer sistemas territoriales de innovación.

Desarrollo institucional

En lo relativo al desarrollo institucional en el territorio, los énfasis están puestos en:

- El fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales (sociales, gremiales, empresariales, de sectores socialmente excluidos, etc.) en todos sus aspectos institucionales, legales, adminstrativos y de gestión y técnicos. Se debe dar una alta prioridad (incluyendo en la asignación de los presupuestos) a fortalecer las organizaciones sociales, de representación y económicas de los más pobres y de los sectores sociales marginados.
- El fortalecimiento de los gobiernos locales y de su capacidad de aportar al desarrollo de su territorio, incluyendo estrategias de capacitación de los funcionarios públicos, mejores sistemas de planificación y gestión, mecanismos para fortalecer la participación social en las decisiones del gobierno local, sistemas de rendición de cuentas, etc. En definitiva, todo aquello que contribuya a la eficacia y a la legitimidad de los gobiernos locales.
- La capacidad de todos los actores antes mencionados de dialogar, llegar a acuerdos y trabajar colaborativamente, lo cual es especialmente importante en territorios caracterizados por niveles importantes de conflicto.

Dimensiones ejecutadas por concurrencia

En las dimensiones ejecutadas por concurrencia se deben distinguir dos categorías: dimensiones en que el PDRIET se compromete a lograr que los territorios sean efectivamente atendidos por los programas gubernamentales pertinentes, y otras en las que el PDRIET ayuda al actor territorial a vincularse y realiza gestiones ante las instancias respectivas para buscar una presencia más activa y efectiva en el territorio. Entre las primeras se incluirían vivienda rural, vías y formalización de la propiedad. Y en las segundas, la prioridad la deben tener educación y salud.

En el tema de vivienda se deben identificar las comunidades y personas con problemas más críticos de vivienda, según lo señalado en la sección de población objetivo cuando se discute la priorización de hogares al interior de los territorios. Claramente este trabajo debe estar articulado con el programa de vivienda de interés social rural que adelanta el MADR.

En cuanto a las vías, deben identificarse las más importantes para el desarrollo económico y productivo. Se espera que el PDRIET a nivel nacional y luego en cada territorio que lo requiera, jalone recursos de cofinanciación para que las acciones se centren en los territorios priorizados, y que bajo la activa gestión del actor territorial, se hagan efectivos los convenios para ejecutar los recursos complementarios de la Nación.

El programa de formalización rural liderado por el MADR, está orientado a promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos. En este programa confluye también la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), y es un actor importante la Unidad Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. La organización territorial puede actuar como contraparte de las entidades señaladas, tanto en la preparación de los diagnósticos iniciales como en el seguimiento y acompañamiento del proceso de formalización de los títulos.

En lo que respecta a las dimensiones en que el PDRIET no establece compromisos de metas específicas, debe otorgarse prioridad a la educación y la salud. En estos casos debe buscarse una mejora de la cobertura y la calidad de la educación básica (primaria y secundaria) y de la salud primaria, o básica, y la adecuación de sus estrategias a las características específicas de cada territorio. La gestión en estas dimensiones deben hacerla conjuntamente el equipo del Fondo con las organizaciones territoriales de los lugares en que el PDRIET esté activo, tanto con las autoridades nacionales, como con las territoriales (departamentales y municipales), teniendo en cuenta que todos ellos tienen responsabilidades y recursos para atenderlas.

En educación, los departamentos están certificados para prestar el servicio de educación de los municipios menores de 100.000 habitantes que no están certificados en el servicio educativo por no haber acreditado los requisitos respectivos o por perder la calidad de certificados. Se debe revisar si en el territorio está funcionando adecuadamente la estrategia integral de atención a la primera infancia De Cero a Siempre y si en las escuelas de las áreas rurales se están aplicando las estrategias más exitosas de "Escuela Nueva" y del Programa de Educación Rural recientemente culminado.

En salud debe otorgarse clara prioridad a la mejora de la cobertura y la calidad de la salud primaria, o básica. Los departamentos dirigen, coordinan y vigilan el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su ámbito. Por su parte, los municipios certificados que venían prestando los servicios de salud del primer nivel de atención, quedaron habilitados para hacerlo, aunque sujetos a cumplir con condiciones reglamentadas por el Gobierno Nacional. Corresponde también que los departamentos jueguen un papel en la construcción de las redes de prestación de servicios con todo lo que ello implica en términos de garantía de la atención, cobertura, calidad del servicio, salud pública y prevención y promoción. En los municipios es sobre todo importante la gestión del aseguramiento en salud en beneficio de la población pobre y vulnerable.

Paso 2 - Socialización del programa territorial de desarrollo rural

Una vez formulado el programa territorial de desarrollo rural por el equipo técnico en estrecho diálogo y trabajo conjunto con los órganos de dirección del "actor territorial," debe realizarse un completo programa de socialización con los principales sectores que conforman el territorio.

Paso 3 – Presentación, análisis y aprobación del programa territorial de desarrollo rural por el PDRIET

La junta directiva de la organización territorial, con el apoyo de su equipo técnico, debe presentar su programa territorial de desarrollo rural a las instancias que correspondan del PDRIET a nivel nacional. El PDRIET deberá definir un proceso de recepción, análisis, diálogo, negociación y ajustes si son necesarios, y, finalmente, de toma de una decisión de aceptación o no de la propuesta que ha recibido. Estos procedimientos deben ser transparentes para las organizaciones involucradas.

Las instancias nacionales del PDRIET deberán evaluar la propuesta con base en, por lo menos, los siguientes criterios:

- Que el programa territorial de desarrollo rural sea el resultado de un amplio proceso participativo y que haya sido consultado con los actores del desarrollo rural del territorio y, particularmente, con los más pobres y socialmente excluidos;
- Que cumpla con los requisitos técnicos necesarios para que pueda financiarse e implementarse con éxito;
- Que otorgue significativa prioridad al cierre de brechas y a la superación de la pobreza rural;
- Que contemple objetivos y componentes tanto de desarrollo productivo como de desarrollo institucional;
- Que cuente con el respaldo y la participación de los gobiernos locales y departamentales que correspondan;
- Que contemple una adecuada estrategia de seguimiento y evaluación participativos, que permita retroalimentar el diseño y la gestión del proceso, determinar los resultados e impactos, y rendir cuentas, y;
- Que prevea mecanismos adecuados de sostenibilidad social, ambiental y económica, incluida la viabilidad financiera de ponerlo en marcha.

Paso 4 – Firma de un Convenio de Cooperación entre la organización territorial y el Fondo de Desarrollo Rural

Una vez aprobado el programa territorial de desarrollo rural se debe preparar y suscribir el convenio de cooperación entre el Fondo y la organización territorial. Este convenio debe contemplar todas las secciones habituales de un documento de este tipo. El programa territorial de desarrollo rural será un anexo técnico del convenio, dejándose establecidos los procedimientos para su revisión y actualización cada vez que ello sea conveniente.

En forma complementaria a este convenio, la organización territorial podrá establecer acuerdos complementarios con otros actores que quieran participar en la cofinanciación del programa o de partes del mismo, tales como: los entes gubernamentales territoriales (alcaldías, gobernaciones, corporaciones regionales) y los no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil, empresas, cooperación internacional, etc.)

B.3. Etapa de implementación del programa territorial de desarrollo rural

La etapa de ejecución del programa territorial de desarrollo rural será responsabilidad principal de la organización territorial y de los actores que hacen parte de la misma. Los resultados a lograr en esta etapa son:

1. Asegurar los resultados, efectos e impactos establecidos en el programa territorial de desarrollo rural y en el convenio de cooperación con el PDRIET.
2. Informes del sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje.

En esta etapa las responsabilidades de los equipos del PDRIET incluyen el seguimiento a la implementación, el apoyo al "actor territorial" incluyendo en las gestiones para avanzar en las dimensiones ejecutadas a través de la concurrencia de otros programas, el seguimiento y evaluación del programa y el control administrativo del uso adecuado de los recursos de cofinanciación.

Paso 1 – Implementación del programa territorial de desarrollo rural

En el marco del convenio con el PDRIET, el "actor territorial" es el responsable directo de la ejecución del programa territorial de desarrollo rural. El equipo técnico contratado por la organización territorial, jugará un papel fundamental en la ejecución del programa, bajo la dirección y supervisión de su junta directiva, pero la organización además podrá contratar a otras entidades para que ejecuten algunas actividades o inversiones que requieran de una mayor especialización.

Paso 2 – Seguimiento, evaluación y aprendizaje

En este punto del documento simplemente registramos que existirá un sistema y procedimientos de seguimiento, evaluación y aprendizaje en cada territorio. Este tema se desarrolla en detalle en la sección 7 de este documento.

B.4. Duración de la cofinanciación del Fondo a los programas de desarrollo rural con enfoque territorial

La cofinanciación del Fondo a los programas en cada territorio debe tener una duración de seis años, renovables por un período adicional de hasta tres años si los resultados así lo ameritan.

La duración de la Etapa 1 (instalación o aprestamiento), deberá ser variable y ajustarse a las condiciones iniciales de cada territorio, particularmente en cuanto al grado de fragmentación y conflictividad de la sociedad territorial, de organización de las comunidades y de la sociedad civil, de capacidades de los gobiernos departamentales y municipales, etc. Como mínimo, estimamos que la Etapa 1 tendrá una duración de seis meses. Como máximo, se puede fijar un plazo de hasta dos años en aquellos territorios que inician el proceso desde una situación de mayor debilidad; incluso, si territorios en esta condición al cabo de dos años son capaces de demostar avances significativos, deberá existir la opción de que la autoridad del Fondo de Desarrollo Rural le conceda un plazo extraordinario adicional de hasta 12 meses para cumplir con los resultados y procesos de la Etapa 1. Las etapas 2 y 3 si pueden tener plazos más acotados y predeterminados, de hasta ocho meses para la Etapa 2, y del tiempo que reste para cumplir los seis años en total, para la Etapa 3.

Sin embargo, en el convenio que se firme entre el actor territorial y el Fondo, se deben establecer los compromisos y metas para cada territorio, de tal forma que si un territorio no está avanzando y no está logrando resultados que justifiquen la inversión pública, sea posible poner término anticipado al programa y re-destinar los recursos a otros territorios del país.

VI. Institucionalidad

La institucionalidad que se propone para hacer viable esta estrategia de implementación del PDRIET, se basa en tres elementos centrales:

- El enfoque de gobernanza participativa.
- El Fondo de Desarrollo Rural propuesto por Misión Rural.
- Organizaciones territoriales que articulan a los distintos sectores y agentes del territorio.

A. Institucionalidad nacional

El planteamiento central en cuanto a la institucionalidad nacional para la realización del PDRIET es la creación de un Fondo de Desarrollo Rural. El Fondo deberá crearse mediante ley, tendrá personería jurídica, autonomía administrativa y contará con una junta directiva en la que estén representados los sectores más significativos que tengan relación con su quehacer. Además, organizará su operación en los territorios, bien mediante una desconcentración de su estructura, bien mediante la celebración de convenios de delegación con los gobiernos municipales y departamentales, o una combinación de ambas opciones.

La propuesta de institucionalidad que haga Misión Rural para el desarrollo rural deberá definir el papel del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de su Viceministerio de Desarrollo Rural, con relación al Fondo y en particular al PDRIET. El marco conceptual de Misión Rural plantea la necesidad de una profunda restructuración del MADR y de sus entidades adscritas; si ello es aprobado y se lleva a cabo, entonces el MADR seguramente tendrá una responsabilidad principal en definir las políticas que guíen la acción del Fondo de Desarrollo Rural y del PDRIET en particular.

Proponemos que es necesario que adicionalmente se establezca una Mesa Nacional, presidida por el MADR y con la Secretaría Técnica del DNP, integrada por principales instituciones nacionales y territoriales que sean necesarias para el éxito del Programa Nacional. Esta Mesa tendría una función de articulación del Fondo y del PDRIET con otras entidades gubernamentales que tengan responsabilidades en materia de desarrollo rural. A esta Mesa podrán invitarse otros actores públicos, no gubernamentales, gremiales, académicos, o privados, cuando corresponda. El CONPES social dará materialidad a los acuerdos que se estructuren en la Mesa Nacional, que es el motivo por el que se propone que cuente con la secretaría Técnica del DNP.

B. Gobiernos departamentales y municipales y coordinación multinivel

Como ya se ha señalado, no es posible pensar en un programa de desarrollo rural con enfoque territorial, sin la participación activa de las entidades del Estado que son constitucionalmente responsables de gobernar los territorios del país, es decir, sin los gobiernos municipales y departamentales.

Al respecto, hay dos desafíos que Colombia deberá encarar. El primero es que estos gobiernos territoriales no han demostrado en varias ocaciones tener las capacidades para gobernar el desarrollo de sus territorios rurales en una dirección de mayor bienestar, inclusión social,

sostenibilidad ambiental y dinamismo y competitividad económica; está pendiente una o más reformas que apunten a resolver esta situación, pero ese es un tema que va mucho má allá de los alcances de este documento y que solo dejamos constatado porque sin duda va a impactar sobre lo que será posible lograr en materia de desarrollo de las sociedades rurales del país.

El segundo asunto es cómo organizar institucionalmente la participación de los gobiernos territoriales en el PDRIET. De acuerdo con esta propuesta, los gobiernos departamentales y municipales participan de varias formas en el programa:

1. En los procesos en cada territorio del PDRIET:

   Las responsabilidades y acciones de los gobiernos departamentales y municipales en los territorios en que esté activo el programa, no se limitan al PDRIET. Habrá un espacio importante de superposición entre lo que estos gobiernos territoriales deben hacer y los objetivos y acciones del PDRIET. Por ello, es importante coordinar eficientemente ambos espacios en el territorio, para lo que se proponen tres mecanismos (adicionales a las responsabilidades y funciones que les son propias a esos gobiernos):

   a. Los gobiernos municipales y los gobiernos departamentales deben ser integrantes de las organizaciones responsables de los programas territoriales de desarrollo apoyados por el PDRIET, participar en sus deliberaciones y decisiones y en sus órganos directivos y grupos de trabajo. Los gobiernos territoriales harán sus planteamientos y propuestas, incluyendo aquellas que hayan surgido de las deliberaciones de los respectivos Consejos Municipales y Departamentales de Desarrollo Rural.
   b. Los gobiernos territoriales podrán orientar sus propias capacidades, equipos y presupuestos, a complementar los programas territoriales de desarrollo que coincidan con sus propias prioridades.
   c. Eventualmente los gobiernos municipales y/o departamentales podrían ser delegados por el Fondo de Desarrollo Rural para realizar algunas de las funciones que deben adelantar el PDRIET o el Fondo; esta posibilidad debería ser estudiada y empleada juiciosamente, con base en dos criterios: (i) que los respectivos gobiernos tengan las capacidades y condiciones para cumplir con las responsabilidades que se les podrían delegar, respetando el espacio de la organización territorial y el protagonismo de los habitantes del territorio, y; (ii) que el Fondo de Desarrollo Rural y el PDRIET conserven la responsabilidad directa sobre las funciones esenciales, especialmente durante la Etapa 1 del proceso en que el gobierno nacional debe jugar un papel protagónico para

asegurar amplios espacios de representación y participación efectiva de todos los actores sociales, con énfasis en los socialmente marginados.

2. En las instituciones nacionales del Fondo y del PDRIET:

   En el nivel nacional, los gobiernos municipales y departamentales deben estar debidamente representados en la Mesa Nacional y, eventualmente, en la junta directiva del Fondo. Los gobernadores y alcaldes podrán participar bajo mecanismos de designación como los que se pueden canalizar a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores y la Federación Colombiana de Municipios.

   Los recursos que administrará el Fondo de Desarrollo Rural pueden apalancar recursos territoriales en los paquetes establecidos para la financiación del PDRIET, mediante mecanismos de cofinanciación. En el pasado se ha propuesto que se estimule desde el nivel nacional la titularización de ingresos por parte de las entidades territoriales, con el fin de apalancar con rentas o activos, o mediante mecanismos de deuda, la financiación y concurrencia a programas integrados de desarrollo rural con enfoque territorial.

C. Mecanismos para el cofinanciamiento de los programas territoriales de desarrollo

El modelo propuesto en este documento contiene un supuesto esencial: que el PDRIET, como programa del Fondo de Desarrollo Rural, pueda transferir recursos públicos a la organización territorial, para que esta los aplique y gestione para llevar adelante el programa territorial de desarrollo rural que ha sido formalizado e institucionalizado a través del Convenio de Cooperación entre el Fondo y la organización del territorio.

La experiencia demuestra que someter a un régimen de contratación pública el otorgamiento de recursos al actor territorial para llevar adelante programas de desarrollo rural integrado, constituye un serio obstáculo a la operación del mismo. Por ello, lo más expedito sería aprovechar el trámite del nuevo Plan Nacional de Desarrollo y exceptuar con toda claridad de la Ley 80 y sus normas complementarias y reformatorias, a los contratos o convenios que se generen con el actor territorial debidamente constituido. El régimen de contratación será el propio del régimen de contratos entre particulares.

Sobre esta materia es conveniente agregar algunas precisiones:

1. Mediante cofinanciación y a través del Fondo de Desarrollo Rural, se podrá cofinanciar programas de desarrollo rural con organizaciones campesinas o con las comunidades de productores organizados, de acuerdo con la reglamentación especial que para tal efecto expida el CONPES para la Política Social.
2. Se debería desarrollar el artículo 355, inciso segundo de la Constitución Política, que admite la posibilidad de que cuando se trata de ejecutar actividades y programas de interés público, que estén en consonancia con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo, mediante contratos celebrados con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, se puedan realizar erogaciones que se autoricen para tales efectos.
3. Finalmente, deben explorarse las potencialidades del actor territorial para apalancar otros recursos públicos y no gubernamentales, con base en su programa territorial de desarrollo rural.

VII. Seguimiento, evaluación y aprendizaje.

La implementación del PDRIET requiere de un esquema de seguimiento y evaluación que no sólo permita medir sus resultados sino que también facilite el aprendizaje a lo largo del proceso de implementación, que permita incorporar ajustes y mejoramientos en el diseño e implementación en tiempos breves. Se propone establecer un sistema integrado que incluya metodologías complementarias como matriz de marco lógico, mecanismos participativos de seguimiento y evaluación y evaluaciones ex post. Adicionalmente se propone la implementación de un esquema de retroalimentación y gestión de conocimiento a través del cual se use la información generada a partir del seguimiento y la evaluación para el mejoramiento continuo de los procesos de implementación en los diferentes territorios priorizados por el programa.

VIII. Estrategia de escalamiento en el período 2015-2018

Cualquier diseño de estrategia para implementar el PDIERT deberá basarse en una serie de importantes supuestos sobre los actores, sus comportamientos, y sobre numerosos factores internos y externos al territorio que afectarán el desarrollo y los resultados de los procesos expuestos en este documento. Siendo esta una constante de cualquier proceso de desarrollo, en este caso cobra especial fuerza al tratarse de territorios que se caracterizan por altos niveles de afectación por el conflicto armado, con altos niveles de pobreza multidimensional y en los cuales el Estado tiene una presencia débil y de baja calidad y capacidad. En esas circunstancias lo que

corresponde es una implementación gradual y progresiva del programa, aplicando una lógica de aprendizaje y ajustes a partir de los resultados.

Proponemos por lo tanto que el PDIERT se inicie en un número limitado de los territorios que en la sección 4 hemos señalado que son de más alta prioridad, o, tal vez, algunos territorios de las categorías con menor nivel de pobreza y de conflictividad, más un número semejante de territorios en los que ya haya experiencias que se puedan apoyar por el Fondo para fortalecerlas, expandirlas y consolidar.

Para poder precisar la estrategia de escalamiento del PDRIET, será necesario tener una indicación sobre el presupuesto que el gobierno de Colombia espera poder destinar al PDRIET. Las tablas 2 a 4 presentan tres escenarios de costo del programa, sujetos a los siguientes supuestos:

Población potencial, población objetivo, y población a atender:

- La población potencial son las 11.862.860 personas que integran la población rural (según la definición de Misión Rural) de los 100 territorios descritos en la tabla 1.
- La población objetivo son las personas de la población potencial que viven en condición de pobreza multidimensional (46%) y que están en edad laboral (50%). Asciende a 2.728.458 millones de personas rurales en los 100 territorios.
- La población a atender es un porcentaje de la población objetivo, que se establece como resultado del presupuesto disponible para el PDRIET. En la estimación de costo (tablas 2 a 4) evaluamos poblaciones a atender de 50%, 33% y 25% de la población objetivo.

Duración promedio de un programa territorial de desarrollo

- Como se indicó anteriormente, un territorio podría ser atendido por un lapso de tiempo de seis años, prorrogables por hasta tres años de acuerdo con sus resultados. Para efectos de estimar el costo, hemos asumido que en cada territorio el programa opera durante siete años.

Escalamiento del PDRIET y duración total del programa

- En las tablas 2 a 4 se asume que en el año 1 se atienden 10 territorios, a los que en los años 2 a 5 se agregan 15, 20, 25 y 30 territorios, respectivamente.
- Con ese ritmo de escalamiento y dada la duración promedio de 7 años/territorio, resulta que el PDRIET habría terminado de atender a los 100 territorios al final del año 11.

Costo por persona atendida directamente

- Estimamos el costo del programa por persona atendida, en COP 3'300.000 por año; ello incluye el costo total de los dos componentes que son atendidos directamente por el PDRIET (desarrollo productivo y desarrollo institucional).
- La estimación de costo unitario se basa en el costo de programas más o menos similares en Brasil (COP 2,6 millones/año), Chile (COP 3,6 millones/año) y México (COP 3,7 millones/año). Estos costos incluyen tanto los costos administrativos de los programas como el de los bienes y servicios proporcionados a sus beneficiarios directos.

Con los antecedentes señalados, los costos aproximados del PDRIET serían los indicados en las tablas 2 a 4, para escenarios de cobertura de 50%, 33% y 25% de la población objetivo, respectivamente. Dependiendo del escenario, los costos anuales en los tres años de mínima y máxima cobertura (años 5 a 7), son los siguientes:

Cobertura (% de población objetivo)	Año de mínima cobertura		Año de máxima cobertura	
	Beneficiarios directos	Costo (COP, millones)	Beneficiarios directos	Costo (COP, millones)
50%	136.423	450.195	1.364.229	4.501.955
33%	90.039	297.129	900.391	2.971.291
25%	68.211	225.098	682.114	2.250.978

Con base en la experiencia de países con un grado de desarrollo similar al de Colombia, nos parece que una cobertura superior a 50% es innecesaria para el logro de los objetivos del programa. El desarrollo productivo de un territorio o su desarrollo institucional, pueden despegar cuando una masa crítica suficiente de la población se involucra; el propio proceso de desarrollo va progresivamente involucrando al resto de la población a través de los empleos y oportunidades económicas que se van generando. De la misma forma, el desarrollo progresivo de la organización social, de las posibilidades de diálogo entre distintos sectores, de las capacidades de los gobiernos

locales, etc., progresivamente genera mejores condiciones de ejercicio de los derechos y de la condición de ciudadanía para todos los habitantes y no solo para aquellos que tienen una opción de mayor participación en la vida social. A nuestro juicio, un 25% de cobertura de este programa es una muy buena opción, 33% es excelente, y 50% es un escenario que Colombia probablemente no está en condiciones de llevar a cabo considerando todas las demas necesidades de las sociedades rurales del país.

Tabla 2. Costo de atender directamente al 50% de la población objetivo

	Año 1	**Año 2**	**Año 3**	**Año 4**	**Año 5**	**Año 6**	**Año 7**	**Año 8**	**Año 9**	**Año 10**	**Año 11**	**Año 12**
Territorios incrementales	10	15	20	25	30	0	0	0	0	0	0	0
Territorios que terminaron año anterior	0	0	0	0	0	0	0	10	15	20	25	30
Territorios totales	10	25	45	70	100	100	100	90	75	55	30	0
Población incremental	136.423	204.634	272.846	341.057	409.269	0	0	0	0	0	0	0
Población que terminó el año anterior	0	0	0	0	0	0	0	136.423	204.634	272.846	341.057	409.269
Población total	136.423	341.057	613.903	954.960	1.364.229	1.364.229	1.364.229	1.227.806	1.023.172	750.326	409.269	0
Costo incremental (millones de COP)	450.196	675.293	900.391	1.125.489	1.350.587	0	0	0	0	0	0	
Costo total anual (millones de COP)	450.196	1.125.489	2.025.880	3.151.369	4.501.955	4.501.955	4.501.955	4.051.760	3.376.467	2.476.075	1.350.587	
Costo total acumulado (millones de COP)	450.196	1.575.684	3.601.564	6.752.933	11.254.888	15.756.844	20.258.799	24.310.559	27.687.026	30.163.101	31.513.688	

Tabla 3. Costo de atender directamente al 33% de la población objetivo

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12
Territorios incrementales	10	15	20	25	30	0	0	0	0	0	0	0
Territorios que terminaron año anterior	0	0	0	0	0	0	0	10	15	20	25	30
Territorios totales	10	25	45	70	100	100	100	90	75	55	30	0
Población incremental	90.039	135.059	180.078	225.098	270.117	0	0	0	0	0	0	0
Población que terminó el año anterior	0	0	0	0	0	0	0	90.039	135.059	180.078	225.098	270.117
Población total	90.039	225.098	405.176	630.274	900.391	900.391	900.391	810.352	675.293	495.215	270.117	0
Costo incremental (millones de COP)	297.129	445.694	594.258	742.823	891.387	0	0	0	0	0	0	
Costo total anual (millones de COP)	297.129	742.823	1.337.081	2.079.903	2.971.291	2.971.291	2.971.291	2.674.161	2.228.468	1.634.210	891.387	
Costo total acumulado (millones de COP)	297.129	1.039.952	2.377.032	4.456.936	7.428.226	10.399.517	13.370.807	16.044.969	18.273.437	19.907.647	20.799.034	

Tabla 4. Costo de atender directamente al 25% de la población objetivo

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12
Territorios incrementales	10	15	20	25	30	0	0	0	0	0	0	0
Territorios que terminaron año anterior	0	0	0	0	0	0	0	10	15	20	25	30
Territorios totales	10	25	45	70	100	100	100	90	75	55	30	0
Población incremental	68.211	102.317	136.423	170.529	204.634	0	0	0	0	0	0	
Población que terminó el año anterior	0	0	0	0	0	0	0	68.211	102.317	136.423	170.529	
Población total	68.211	170.529	306.952	477.480	682.114	682.114	682.114	613.903	511.586	375.163	204.634	
Costo incremental (millones de COP)	225.098	337.647	450.196	562.744	675.293	0	0	0	0	0	0	
Costo total anual (millones de COP)	225.098	562.744	1.012.940	1.575.684	2.250.978	2.250.978	2.250.978	2.025.880	1.688.233	1.238.038	675.293	
Costo total acumulado (millones de COP)	225.098	787.842	1.800.782	3.376.467	5.627.444	7.878.422	10.129.400	12.155.279	13.843.513	15.081.550	15.756.844	